

**Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes
dans les CPAS bruxellois
Rapport final**

Février 2013

Chercheuse : Véronique Degraef
Promoteur : Abraham Franssen

Avec la collaboration de Raphaël Darquenne, Julie Druetz, François Laporte, Hélène Marcel

**Etude commanditée par la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes
de la Région de Bruxelles-Capitale a.s.b.l.**

Remerciements

Cette recherche-action a mis en scène plus d'une centaine de professionnels des CPAS dans un ensemble d'entretiens individuels ou collectifs, d'analyses en groupe, de forum et de réunions du comité d'accompagnement. Nous ne pouvons dresser la liste nominative de toutes celles et ceux qui mériteraient d'être ici remercié. Mais que chacune et chacun sachent combien nous sommes reconnaissants pour leur disponibilité, leur franchise et surtout pour la qualité de leurs analyses. Le travail des chercheurs fut copieux mais jamais pesant.

Merci à Michel Colson, président de la Section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, à Christine Dekoninck, Secrétaire de la Section CPAS de l'AVCB. Merci à Jean-Luc Bienfét, Conseiller à la section CPAS, qui a veillé au bon pilotage de cette recherche-action, a coordonné la logistique des rencontres et nous a fait bénéficier de ses connaissances sur le cadre légal et le fonctionnement des CPAS. Merci à Fabrice Decafmeyer, Vincent Libert, Corinne Vanreusel et Anne Depuydt qui, en tant que membres du comité d'accompagnement, ont fait preuve de beaucoup de disponibilité et d'attention dans le « suivi » et « l'accompagnement » de ce travail depuis son lancement jusqu'à son terme. Merci également à Sarah Carpentier et à Mark Trullemans pour leur regard externe et leurs apports. Merci enfin à Christian Dumont pour le temps qu'il a consacré à nous transmettre son expertise en matière de méthodologie et de déontologie du travail social ainsi qu'à tous les autres participants aux analyses en groupe. Sans jamais faire ombrage à notre indépendance intellectuelle, tous nous ont bien aidé en nous accueillant dans leurs services, en nous indiquant des contacts utiles, et, surtout, en nous faisant bénéficier de leurs connaissances et expériences lors d'entretiens, de réunions et des analyses en groupe.

Il nous faut enfin remercier Mesdames les Ministres Evelyne Huytebroeck et Brigitte Grouwels pour la confiance qu'elles nous ont témoignée en nous confiant cette recherche-action.

TABLE DES MATIERES

PARTIE 1	OBJET ET METHODE DE LA RECHERCHE-ACTION	7
1.1.	La recherche-action en contexte	7
1.2.	Une méthode qualitative, participative et prospective	8
1.3.	Un processus en trois étapes	9
1.4.	Analyses en groupe : calendrier, préparation, participation, déroulement	10
1.5.	Evaluation	13
1.6.	Objectif du forum	14
1.7.	Nature, portée et limite de la recherche-action	14
PARTIE 2	ELEMENTS DE CONTEXTE	16
INTRODUCTION		16
CHAPITRE 1	AUX SOURCES DU CPAS.	20
	ABREGE D'HISTOIRE DE L'INSTITUTION DE LA DIGNITE	
1.1.	L'arrière-grand-mère du droit à l'intégration sociale	20
1.1.1.	La CAP dans l'Etat Libéral et son régime des droits-libertés	21
1.2.	Le passé commande le présent	25
1.2.1.	Le CPAS dans l'Etat-Social et son régime des droits-créances	26
1.2.2.	Le mandatement de l'assistant social	28
1.3.	L'explosion de la demande et de l'octroi du minimex	29
1.3.1.	Plaidoyer pour la débureaucratization de l'aide sociale	30
1.4.	Projet individuel d'intégration sociale (PISS) et contractualisation	31
1.4.1.	Le contrat dans l'Etat-Réseaux et son régime des droits-autonomies	32
1.4.2.	Accompagnement et capacitation : l'éthicisation de l'action publique	33
1.5.	Du minimex au droit à l'intégration sociale	35
1.5.1.	Hausse et évolution du public, manque de temps et de moyens	35
1.5.2.	Création des départements ISP et spécialisation du travail social	37
1.6.	L'abrogation du minimex et son remplacement par le DIS	39
1.6.1.	Petites différences et grandes conséquences	40
1.7.	10 ans d'existence du droit à l'intégration sociale : quel bilan ?	41
1.8.	De l'autonomie sous tutelles	44
1.9.	Partenariat stratégique, managérial et opérationnel du CPAS	46
CHAPITRE 2	RÔLE ET PLACE DES CPAS DANS LA POLITIQUE FEDERALE	47
	DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	
2.1.	Gouverner par les chiffres	48
2.1.1.	Plan fédéral de lutte contre la pauvreté	48
2.1.2.	Outils et instruments de mesure de la pauvreté	52
2.2.	Etat des lieux et des connaissances sur la pauvreté	53
2.2.1.	Mesure du risque de pauvreté : l'exception bruxelloise	54
2.2.2.	Amélioration de la connaissance en RBC : le « datawarehouse » pauvreté	56
2.2.3.	Finalités et usages des données chiffrées	58
2.2.4.	Le cas des étudiants bénéficiaires du RIS	60
2.2.5.	L'instrument de suivi des activations	62
2.3.	Etudes thématiques rétrospectives et prospectives	63
2.3.1.	Impact de la mise à l'emploi via l'article 60§7 sur le public des CPAS	64
2.3.2.	Régionalisation des compétences pour le programme art.60§7 : pourquoi et comment ?	66
2.3.3.	Qu'est-ce que l'activation sociale ?	67

2.3.4.	L'activation sociale en CPAS : du concept à la réalité	69
2.4.	Rôle des CPAS dans la lutte contre la fraude sociale	73
CHAPITRE 3	RÔLE ET PLACE DES CPAS DANS LA POLITIQUE BRUXELLOISE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	77
3.1.	Le plan bruxellois de lutte contre la précarité	77
3.2.	Politique de "cohésion sociale" de la Cocof	80
3.2.1.	Les projets de cohésion sociale soutenus par la Cocof en 2011-2015	80
CHAPITRE 4	RÔLE ET PLACE DU CPAS DANS LA POLITIQUE LOCALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	83
4.1.	Programmes et notes de politique générale des CPAS	83
4.2.	Moyens financiers des autorités locales dans la lutte contre la pauvreté	93
4.2.1.	Combien coûte l'aide sociale des CPAS ?	94
CONCLUSION		96
PARTIE 3	DIAGNOSTIC PARTAGE DES ACTEURS	100
INTRODUCTION		100
CHAPITRE 1	LES CPAS BRUXELLOIS	
1.1.	Une radioscopie des 19 CPAS bruxellois est-elle possible ?	102
1.1.1.	Connaissance des missions, des personnels et des publics	106
1.1.2.	Le défi de la standardisation et de l'uniformisation	113
1.2.	La question du changement organisationnel et de son pilotage	115
1.2.1.	Temporalité et transversalité du changement organisationnel	117
1.2.2.	Enjeu du choix stratégique : équilibrer buts de système et buts de mission	119
1.3.	Gestion des temps, des flux d'utilisateurs et des flux de dossiers	120
1.3.1.	Une préoccupation majeure : le respect des délais	122
1.3.2.	Obligations et utilité du rapport d'enquête sociale	124
1.3.3.	La quadrature du cercle : logique dossier versus logique usager	125
1.4.	Un univers professionnel en tension permanente	129
1.4.1.	Troubles dans l'identité professionnelle des travailleurs sociaux	129
1.4.2.	Les conditions de travail : surcharge, « turn over », « burn out »	132
1.4.3.	La charge de travail des travailleurs sociaux	134
1.4.4.	Sens et usage des mots : le besoin de définir une terminologie commune	135
1.4.5.	L'équation bureaucratique : travail = dossier	136
1.4.6.	Arrêtez ce téléphone !	137
CHAPITRE 2	L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES	142
INTRODUCTION		142
2.1.	La diversification des compétences et des pratiques professionnelles	142
2.1.1.	Travail social individuel et autonomie professionnelle	143
2.1.2.	Appréciation de la disposition au travail : quelle catégorisation des publics ?	145
2.1.3.	Quelles modalités d'articulation et de coordination des services ?	147
2.1.4.	La dimension normative du travail social : dualité de l'aide et du contrôle	149
2.2.	Accompagnement de la personne : quelles compétences ?	151
2.2.1.	Parler, interpréter, débattre : la primauté et l'irréductibilité des flux langagiers	151
2.2.2.	La marque ou la trace ?	152
2.2.3.	Travail social individuel et travail en réseau	155
2.2.4.	Réseau oral et réseau informatisé	158
2.3.	Impact de la spécialisation du travail sur l'accompagnement des personnes	160
2.3.1.	Mise à l'emploi par l'article 60§7	164

2.3.2.	Délices et malices du travail en partenariat	166
2.4.	Méthodes, outils, procédures : quel encadrement du travail social ?	168
2.4.1.	Usages des outils mis à disposition: le cas du BSP	169
2.4.2.	L'informatisation du travail social : comment et pourquoi ?	173
2.4.3.	Du dossier social papier au dossier social informatisé	175
2.5.	Quels facteurs de succès ou d'échec de l'accompagnement des personnes ?	177
2.5.1.	Travaillez, prenez de la peine, le trésor est caché dedans ...	177
2.5.2.	Enjeux de connaissance et de reconnaissance	180
2.5.3.	Enjeux de transversalité et de temporalité	183
PARTIE 4	VISIONS DES CPAS A L'HORIZON 2017 ET PERSPECTIVES PRATIQUES	185
INTRODUCTION		185
Chantier 1	Réserver une suite aux treize propositions du Carrefour d'Automne 2010	187
Chantier 2	Valider une méthode de description et d'évaluation des pratiques/dispositifs	188
Chantier 3	Refaire parler le métier	189
Chantier 4	Renforcer et améliorer le fonctionnement des coordinations sociales locales	190
Chantier 5	Renforcer les compétences professionnelles	191
5.1.	Renforcer et améliorer la formation initiale	191
5.2.	Renforcer et améliorer la formation continue	193
5.3.	Refonder formation initiale et formation continue : savoirs et capacités	194
Chantier 6	Mettre la personne au centre du service	198
Chantier 7	Opter pour une stratégie de modernisation managériale	199
7.1.	La modernisation par amélioration des indicateurs de gestion	199
7.2.	La modernisation par intégration culturelle	200
7.3.	La modernisation par élaboration itérative de règles	202
Chantier 8	Formuler une « vision » politique	203
8.1.	Renforcer une structure locale centralisée	203
8.2.	Développer une offre de services globale décentralisée	205
Chantier 9	Mettre en place le « datawarehouse » pauvreté	205
Chantier 10	Renforcer les capacités d'information, de communication et d'études	206
BIBLIOGRAPHIE		207
ANNEXE 1	LES 8 NOTES THEMATIQUES	213

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

PARTIE 1

TAB. 1 - Participants confirmés aux 8 analyses en groupe

PARTIE 2

TAB. 2 - Nombre mensuel moyen de bénéficiaires de mesures fédérales d'aide sociale en 2011 (2010 pour DAS, MAT DAS et AM)

TAB. 3 - Seuil de risque de pauvreté et montant des allocations minimales (en € par mois) à la date du 01/07/2012

TAB 4 - Nombre de personnes bénéficiant d'un revenu minimum ou d'un revenu de remplacement par groupe d'âge, RBC, janvier 2011 et 2012

GR. 1 : Evolution 1999-2011 du nombre de bénéficiaires du DIS en annuel, 3 régions et grandes villes

TAB. 5 - Evolution 2000-2011 du nombre de bénéficiaires du DIS en annuel, dans le pays, par région, dans les grandes villes, et par commune en RBC, en 2011

TAB. 6 - Nombre de RIS+ERIS+ mise à l'emploi en juin 2011

TAB. 7 - Répartition des étudiants bénéficiaires du RIS selon l'âge en oct-déc 2011

TAB. 8 - Proportion de jeunes de 18-24 ans bénéficiant d'un RIS "étudiant" oct/déc 2011 en RBC

TAB. 9 - Les différentes formes de mise au travail par les CPAS (nombre annuel 2010)

TAB. 10 - Evolution comparée des mises à l'emploi art.60, § 7 (CPAS) et du nombre d'allocataires de l'ONEM admis sur cette base – Moyenne mensuelle

TAB. 11 - Les CPAS et le nombre de personnes activées via l'art. 60§7 dans la population totale (2)

TAB. 12 - La vision politique générale en vigueur en matière d'activation avec laquelle cadrent les buts de l'activation sociale (selon la région)

TAB. 13 - Lien entre activation sociale et conditionnalité du revenu d'intégration sociale (selon la région).

Réponse à la question : "La disposition à s'engager dans un projet d'activation sociale est-elle pour l'instant un critère entrant en ligne de compte pour conserver l'allocation du CPAS?"

PARTIE 3

TAB. 14 - Evolution de l'offre de services des 19 CPAS bruxellois 2002-2008-2011

GR. 2 - Organigrammes des CPAS de Bruxelles et de Berchem

GR. 3 - Etapes du trajet de l'utilisateur et de son dossier au CPAS d'Ixelles

TAB. 15 – Fonction/grade des candidats aux analyses en groupe

TAB. 16 – Nombre de travailleurs et équivalents temps plein (ETP) par CPAS de la RBC en 2011

TAB. 17 – Evolution 2005-2011 du nombre de travailleurs et équivalents temps plein (ETP) par CPAS

TAB. 18 – Effectif du personnel en ETP dans 18 CPAS « sens restreint et large » 2005-2011

TAB. 19 - Effectif du personnel en ETP dans 18 CPAS « sens restreint », 2005 et 2008

TAB. 20 – Effectif du personnel en ETP dans les services ISP en 2005 et 2008

GR. 4 - Etapes du parcours ISP dans le cadre du travail en réseau

GR. 5 – Evolution 2001-2010 du public aidé en suivi ISP

GR. 6 - Evolution de la part de public dans les 5 phases du BSP

GR. 7 – Types de réponses offertes par un CPAS à la demande d'un usager

PARTIE 4

TAB. 21 - Cadre d'analyse des dispositifs de l'espace transitionnel d'insertion

TAB. 22 – Modes de management d'un environnement capacitant

TAB. 23 - La modernisation par amélioration des indicateurs de gestion

TAB. 24 - La modernisation par intégration culturelle

TAB. 25 - La modernisation par élaboration itérative de règles

Ce rapport rend compte des résultats de la recherche-action commanditée par la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale au Centre d'études sociologiques de l'Université Saint Louis. L'objectif général de la recherche-action est de permettre aux différents acteurs des CPAS d'analyser collectivement les situations qu'ils rencontrent et de développer des outils destinés à potentialiser l'action globale des CPAS bruxellois en matière d'accompagnement des usagers.

Cet objectif général a, dès le départ, été décliné en trois objectifs spécifiques:

- Qualifier (description et analyse) les pratiques des CPAS à trois niveaux (politique, organisationnel et pratique) en mettant en lumière les facteurs de succès et d'échec des dispositifs d'accompagnement ;
- Contribuer, par une méthodologie participative, à renforcer la méthodologie propre des CPAS et les identités professionnelles des acteurs;
- Formuler des pistes, proposer des outils et échanger des « bonnes pratiques » aux différents niveaux d'action publique (responsables, gestionnaires, travailleurs sociaux).

Les produits finaux attendus sont les suivants :

- Un processus de co-analyse et de co-construction de l'action publique
- Des perspectives méthodologiques à destination des CPAS
- Des outils pratiques à destination des travailleurs sociaux

Les destinataires des résultats de la recherche-action étant :

- Au niveau régional : les responsables et décideurs politiques, en formulant des recommandations sur les articulations et la mise en œuvre des différents dispositifs;
- Au niveau local : les responsables et décideurs des CPAS, en leur fournissant une base informationnelle fiable, en constituant des outils opérationnels et en formulant des propositions portant sur les différentes dimensions de l'accompagnement;
- Au niveau local : les travailleurs sociaux des CPAS, en faisant connaître et reconnaître leurs expertises et expériences professionnelles, en favorisant l'échange des pratiques et en proposant des outils concrets d'analyse et de potentialisation de leurs métiers.

1.1. La recherche-action en contexte

A l'origine de cette commande une série de constats relatifs à des mutations du contexte dans lequel se déploie l'action des CPAS bruxellois. Fortement soumis aux pressions de leur environnement, social, légal et politique, les CPAS, à Bruxelles plus qu'ailleurs, apparaissent chroniquement confrontés à une triple « crise » qui est aussi une triple mutation :

- *Une mutation permanente de ses publics et de ses problématiques.* Au-delà de l'augmentation continue du nombre de « demandeurs d'aide », ce sont les problèmes et problématiques de ceux-ci, telles qu'elles sont vécues, exprimées et/ou décodées par l'institution qui sont en évolution : des populations résiduelles des « anciens pauvres » aux « nouveaux publics » (jeunes, primo-arrivants, chômeurs exclus, étudiants, travailleurs pauvres...), du besoin d'aide et de dépannage matériel aux difficultés « multiples et complexes ». Ces pressions liées aux publics et aux problématiques sont particulièrement sensibles dans le contexte d'une métropole cosmopolite ;

- *Une mutation de ses missions.* Depuis la loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'Intégration sociale (DIS), le principe général de l'activation socioprofessionnelle s'impose comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS. Parallèlement, et même si les principes en étaient déjà contenu dans la loi organique de 1976, le caractère polyvalent, résiduaire, et l'autonomie des CPAS ont conduit à la définition continue de nouvelles missions et de nouveaux services (logement, énergie, jeunes, remobilisation sociale, formation, citoyenneté, culture...) ;
- *Une mutation de son organisation.* Bien que les contextes locaux soient très variables, de manière générale, les CPAS n'échappent pas aux tendances et exigences transversales de « modernisation managériale » et au « nouveau management public » de l'action publique en contrepoint d'un modèle bureaucratique, toujours prégnant, mais posé comme « à dépasser » : informatisation et évaluation, constitution de l'usager comme client individuel, professionnalisation et systématisation des procédures, etc.

Rappeler les grandes lignes de ce contexte et de ses évolutions marquantes est indispensable pour situer correctement les enseignements de cette recherche-action. C'est l'objet de la deuxième partie ***Eléments de contexte*** du présent rapport.

1.2. Une méthode qualitative, participative et prospective

La principale caractéristique de cette recherche-action réside dans sa méthode. Ce sont les professionnels des CPAS, principalement ceux qui sont en contact direct avec le public, donc des travailleurs sociaux des services sociaux (assistants sociaux du Service Social Général, agents d'insertion des services d'Insertion Socio-Professionnelle, chefs et coordinateurs d'équipes, de cellules et de services, responsables de départements ainsi que des agents du « back office ») qui ont analysé qualitativement, avec l'aide de chercheurs, le fonctionnement des CPAS, dont leur propre travail fait évidemment partie.

La méthode est qualitative dans la mesure où il a été demandé à la centaine de participants qui ont pris part à la recherche-action, beaucoup pendant de nombreuses heures, non pas de simples opinions ou avis qui ne les engagent guère mais bien des récits, des analyses, des jugements et des propositions argumentés, fondés sur leur expérience concrète, qui ont été systématiquement confrontés et discutés, à divers moments et endroits, et dont les enseignements ont été progressivement articulés et synthétisés. La méthode est participative dans deux sens précis : primo, les professionnels des CPAS, parce qu'ils sont des experts du fonctionnement de l'institution et des praticiens de terrain, ont participé aux analyses avec les chercheurs, jouant donc un rôle bien éloigné de celui de simples personnes interviewées; secundo, loin d'être, simplement juxtaposés, classés et comptabilisés, leurs analyses, jugements et propositions ont été systématiquement confrontés les uns aux autres. Plutôt que de rechercher, à tout prix, un accord entre eux sur une même analyse de la situation, nous avons d'abord cherché à mettre au jour leurs divergences et à leur permettre de se mettre d'accord sur une formulation de leurs désaccords, permettant ainsi de prendre au sérieux les convergences qui ont tenu le coup. C'est l'objet de la troisième partie ***Diagnostic partagé des acteurs*** du présent rapport.

C'est du processus de reconnaissance des divergences que découle la cohérence de l'analyse, de même que la possibilité d'en faire quelque chose d'utile et de réaliste. La recherche-action a, en effet, aussi une visée prospective. Ce principe visant à se mettre d'accord sur une formulation des désaccords a été, du début à la fin, le fil conducteur du dispositif

méthodologique, jusque et y compris, les perspectives pratiques. Entre le diagnostic et les propositions d'amélioration des choses, il y a une continuité, celles-ci étant argumentées par celui-là. Mais, il y a aussi une rupture, car les propositions pratiques supposent des options pédagogiques, politiques, morales qui relèvent d'un registre différent de celui de l'analyse, les options choisies étant plus que jamais liées aux positions, fonctions et responsabilités objectives. S'appuyant sur la liste des perspectives pratiques formulées aux trois niveaux d'action (micro, méso et macro), les chercheurs ont identifié les principaux « chantiers », avec leurs enjeux, et formulé divers scénari. C'est l'objet de la quatrième partie ***Visions des CPAS à l'horizon 2017 et perspectives pratiques.***

1.3. Un processus en trois étapes

Etape 1 : Identification et instruction des thématiques et séminaire de lancement

De septembre à janvier 2011, un état de la situation et des connaissances, construit à partir de données transmises par des CPAS et par des observations in situ effectuées par des chercheurs, a été synthétisé dans huit notes thématiques transversales qui ont constitué une première base de réflexion pour le travail d'analyse en groupe.

- Thème 1 : Quel parcours pour les usagers du CPAS ?
- Thème 2 : De la catégorisation des publics à la gestion des flux
- Thème 3 : Du travail social individuel au travail en réseau : Comment potentialiser les articulations internes aux CPAS ?
- Thème 4 : Procédures et informatisation : quel pilotage par les instruments ?
- Thème 5 : Bilan social et professionnel : Quels outils de diagnostic pour les CPAS ?
- Thème 6 : Travail social en CPAS : Quelle spécification et quelle spécialisation ?
- Thème 7 : Relations au monde de l'emploi : quelle triangulation entre les usagers, le CPAS et les employeurs ?
- Thème 8 : L'organisation du travail en questions : Quels facteurs de succès et/ou d'échec ?

Les huit notes thématiques figurent à l'annexe 1 du présent rapport. Un séminaire de lancement de la recherche-action a été organisé par le commanditaire le 27 février 2012.

Etape 2 : Constitution et animation des groupes thématiques

De mars à septembre 2012, les candidatures aux analyses en groupe ont été examinées et les groupes ont été constitués, les huit analyses en groupe se déroulant de la mi-avril à la mi-juin. A l'issue de celles-ci, une première synthèse a été réalisée par les chercheurs et soumis aux participants des analyses en groupe lors d'un forum de validation/invalidation qui s'est tenu le 20 septembre 2012.

Etape 3 : Production du rapport final

D'octobre 2012 à janvier 2013, les chercheurs ont mené une série d'entretiens complémentaires avec des responsables de services des CPAS et poursuivi la collecte d'informations et de données (quantitatives et qualitatives) ainsi que de littérature scientifique sur l'histoire de l'institution, l'évolution des législations, des missions, du fonctionnement ainsi que sur les personnels et modalités d'organisation actuelles des CPAS bruxellois. L'imposante bibliographie qui figure à la fin de ce rapport atteste de l'ampleur du matériau collecté, consulté, traité et analysé pour la production du présent rapport final. Pour répondre à une demande d'information et de veille scientifique formulée par des participants aux analyses en groupe, nous avons pris le parti, pour la rédaction du rapport final, de citer, de référencer et même d'inclure dans le texte, de nombreuses études – émanant aussi bien du

monde scientifique que des institutions politiques - susceptibles d'éclairer le questionnement et la réflexion des acteurs des CPAS, connaissances et informations clés auxquelles, pour diverses raisons, ils n'ont pas ou peu accès.

1.4. Analyses en groupe : calendrier, préparation, participation et déroulement

Calendrier des analyses en groupe		
Thèmes	Jour 1	Jour 2
Thème 1 : Quel parcours pour les usagers du CPAS ?	16/04/12	10/05/12
Thème 2 : De la catégorisation des publics à la gestion des flux	16/04/12	10/05/12
Thème 3 : Du travail social individuel au travail en réseau : comment potentialiser les articulations internes aux CPAS ?	23/04/12	16/05/12
Thème 4 : Procédures et informatisation : quel pilotage par les instruments ?	23/04/12	16/05/12
Thème 5 : Bilan social et professionnel : quels outils de diagnostic pour les CPAS ?	29/05/12	07/06/12
Thème 6 : Travail social en CPAS : quelle spécification et quelle spécialisation ?	29/05/12	07/06/12
Thème 7 : Relations au monde de l'emploi : quelle triangulation entre les usagers, le CPAS et les employeurs ?	31/05/12	14/06/12
Thème 8 : L'organisation du travail en questions : quels facteurs de succès et/ou d'échec ?	31/05/12	14/06/12

Le formulaire d'inscription en ligne étant installé sur le site internet de l'AVCB-section CPAS, la sélection des candidatures et la composition des groupes a été assurée par celle-ci en collaboration avec les chercheurs. La consigne était de composer les groupes de sorte d'assurer l'hétérogénéité des profils (en termes de fonction, de niveau hiérarchique, de service, de CPAS), donc de veiller à la participation de personnes aux profils individuels et organisationnels différents.

Un intense travail de sensibilisation des responsables des 19 CPAS bruxellois a été nécessaire pour disséminer l'information sur le déroulement de la recherche-action et l'appel à candidatures des personnels des CPAS à participer aux analyses en groupe. De toute évidence, l'information n'avait pas bien circulé, ou en tout cas pas de façon similaire dans tous les CPAS. Les candidatures étaient limitées à un nombre réduit de CPAS, à un éventail réduit de fonctions et privilégiaient certains groupes thématiques au détriment d'autres, le thème 4 sur « les procédures et l'informatisation : vers une harmonisation des normes techniques ? » ne suscitant guère d'enthousiasme alors que le thème 3 sur « le travail social individuel et le travail en réseau » et le thème 6 sur « la spécification et la spécialisation du travail social en CPAS » emportaient un franc succès.

Ces difficultés de communication, de circulation de l'information et, partant, de mobilisation des personnes ont eu comme impact de retarder la composition des groupes et donc l'envoi de messages de confirmation ou d'information de l'inscription. A la fin des analyses en groupe, au moment de l'évaluation, plusieurs participants ont regretté les confirmations tardives, parfois de dernière minute. Il apparaît donc que la qualité de la communication et de la dissémination de l'information intra et inter CPAS sont deux enjeux importants du processus de changement organisationnel et institutionnel amorcé, ce que confirme par ailleurs le matériau récolté lors des analyses en groupe.

En dépit de ces difficultés, les 8 groupes ont pu être composés et les analyses en groupe ont pu se dérouler sans modification d'agenda. Il y a eu en moyenne 10 participants par groupe, sauf pour le groupe « procédures et informatisation » qui ne comptait que 6 participants. Des défections de dernière minute, inévitables compte tenu des contraintes de travail en CPAS,

sont intervenues. Quelques personnes ont participé à une journée et pas à l'autre, pour des raisons d'obligation de service.

TAB. 1 - Participants confirmés aux 8 analyses en groupe

Inscription MAG TH. 1				Inscription MAG TH. 2			
	Présence	J1	J2		Présence	J1	J2
H	Assistant social	OUI	OUI	F	Coordinateur du service social	OUI	OUI
H	Assistant social en chef	OUI	OUI	H	Directeur du back office	OUI	OUI
F	Assistant social	OUI	OUI	H	Assistant social (cellule 18/24 ans)	OUI	OUI
H	Adjoint du chef de Division des Affaires Sociales	OUI	OUI	F	Assistant social	NON	NON
F	Agent d'insertion	OUI	OUI	F	Assistant social	OUI	OUI
H	Responsable technique du Service Informatique	OUI	OUI	H	Agent d'Insertion	OUI	OUI
F	Assistant social	OUI	OUI	F	Assistant social	OUI	OUI
F	Responsable Service Social Général	OUI	OUI	F	Adjoint à la responsable du service social général	OUI	OUI
F	Facilitateur de projet	OUI	OUI		Assistant social en chef	OUI	OUI
F	Responsable du département prévention adultes	NON	NON		Responsable au service social	NON	NON
F	Directeur ISP	OUI	OUI		Assistant social en chef	NON	OUI
F	Agent d'insertion	OUI	OUI		Responsable équipe médiation de dettes	NON	NON
F	Responsable service ISP	OUI	NON		Chef de service (ISP/ILA /logement)	OUI	OUI
F	Assistant social en chef	NON	OUI		Adjoint au responsable du service social général	OUI	OUI
Inscription MAG TH. 3				Inscription MAG TH. 4			
	Présence	J1	J2		Présence	J1	J2
H	Travailleur social secrétaire d'administration	OUI	OUI	H	Directeur back office	OUI	NON
F	???	OUI	OUI	F	Référent art. 60	OUI	OUI
H	Assistant Social	OUI	OUI	F	Agent d'insertion	OUI	OUI
H	Chef de Division des Affaires Sociales	OUI	OUI	H	Responsable technique du Service Informatique	OUI	OUI
H	Agent d'insertion	OUI	OUI	F	Responsable Pôle Administratif/ Adjoint à la Direction	OUI	OUI
F	Responsable service social général	OUI	OUI	H	Assistant social en chef	NON	NON
H	Responsable Facilitateurs	OUI	OUI	H	Agent d'insertion	OUI	OUI
F	Responsable du département prévention adultes	OUI	OUI	F	Chef de service (ISP/ILA/Logement)	NON	NON
F	Directeur ISP	OUI	OUI	H	Assistant social - service social	NON	NON
H	Responsable pôle participation	NON	NON	H	Coordinateur Agenda 21	NON	NON
F	Assistant social en chef	OUI	OUI	H	Chef division affaires sociales	NON	NON
H	Chef d'équipe ISP	OUI	OUI				
F	Agent d'insertion	OUI	NON				
F	Agent d'insertion	NON	OUI				
28 inscrits présents 24 J1 et J2				25 inscrits présents 16 J1/J2			

Inscription MAG TH. 5				Inscription MAG TH. 6			
		Présence J1	J2			Présence J1	J2
H	Agent d'insertion	OUI	OUI	H	Travailleur social, secrétaire d'administration	NON	NON
F	Assistant social en chef Département Formation	OUI	OUI	F	Assistant social	NON	NON
F	???	OUI	NON	F	Directeur des affaires sociales	OUI	OUI
F	Coordinateur ISP	OUI	NON	F	???	NON	NON
F	Référent art.60	OUI	OUI	F	Assistant social	OUI	OUI
F	Agent d'Insertion	OUI	OUI	F	Coordinateur départements sociaux	NON	NON
H	Agent d'insertion	OUI	OUI	H	Premier conseiller, responsable de l'action sociale	OUI	NON
H	Conseiller Emploi	NON	NON	F	Responsable Département ISP	OUI	OUI
F	Facilitateur	NON	NON	F	Coordinatrice	OUI	OUI
H	Coordinateur Agenda 21	NON	NON	H	Responsable pôle participation sociale et citoyenne (ISP)	OUI	NON
F	Agent d'insertion	OUI	OUI	F	Responsable équipe médiation de dettes	OUI	OUI
F	Assistant social en chef	OUI	OUI	F	Agent de réinsertion	NON	NON
H	Chef d'équipe ISP	NON	OUI	H	Assistant social	OUI	OUI
F	Assistante sociale	OUI	OUI	F	Secrétaire administratif – finances	OUI	OUI
F	Agent d'insertion	NON	NON	F	Agent d'insertion	OUI	NON
Inscription MAG TH. 7				Inscription MAG TH. 8			
		Présence J1	J2			Présence J1	J2
F	Agent d'Insertion	OUI	NON	H	Travailleur social, secrétaire d'administration	OUI	OUI
F	???	NON	NON	H	Responsable des Cellules Spécifiques	OUI	OUI
H	Assistant social	OUI	OUI	F	???	NON	NON
F	Assistant social	OUI	OUI	F	Chef division sociale	OUI	NON
F	Adjoint coordination Cellule Emploi	OUI	OUI	H	Chef de division des Affaires Sociales	NON	NON
F	Développement projets d'économie sociale	NON	NON	H	Diensthooft Médiation de Dettes	OUI	OUI
F	Assistant social	NON	NON	F	Secrétaire de CPAS	NON	NON
F	Agent d'insertion	OUI	OUI	F	Chef de division RH	OUI	OUI
F	Responsable Pôle Emploi	OUI	OUI	F	Responsable du département prévention adultes	NON	NON
H	Assistant social	OUI	OUI	H	Responsable du Service Social	NON	NON
F	Responsable pôle emploi	NON	OUI	H	Agent d'Insertion	OUI	OUI
H	Assistant social en chef	OUI	NON	F	Responsable service finances	OUI	OUI
H	Coordinateur service ISP	OUI	OUI	H	Secrétaire de CPAS	OUI	OUI
F	Agent d'insertion	NON	NON	H	Chef de division des Affaires Sociales	OUI	OUI
29 inscrits 19 présents J1/17 présents J2				29 inscrits 19 présents J1/15 présents J2			

Au total, 111 candidats, en provenance de 16 CPAS, ont reçu confirmation de leur inscription aux huit analyses en groupe et 78 y ont pris effectivement part.

L'animation des groupes a été réalisée à l'aide de la Méthode d'Analyse en Groupe (MAG). La démarche suppose que l'analyse est menée par les participants avec l'aide des chercheurs - l'animateur qui est chargé de la mise en œuvre et du respect de la méthode, et un rapporteur qui est la « mémoire » du groupe ». Il s'agit d'un travail mené en commun, à partir de la narration de situations concrètes de travail par les participants. Les résultats de l'analyse en groupe sont donc le fruit d'un processus progressif de discussion et de production collective de connaissances. En permettant de formuler les questions issues du travail de terrain et d'analyser les convergences et les divergences formulées dans l'interprétation des situations concrètes exposées, la méthode permet de mieux comprendre les enjeux de situations diverses et d'orienter l'action et les pratiques en fonction des réflexions qu'ont suscité les questions et

leur analyse collective. Pour que le travail en groupe soit le plus fructueux possible, nous avons demandé aux participants sélectionnés :

- de lire avec attention la note thématique spécifique à l'analyse en groupe téléchargeable sur le site www.avcb-vsgeb.be et, si possible, les 7 autres notes thématiques, afin de compléter de façon fine et approfondie le diagnostic partagé sur base de leurs propres expériences et connaissances ;
- de rassembler tous les éléments d'information et d'analyse dont ils disposent afin d'établir, pour le groupe, les pratiques en vigueur dans leur CPAS, en pointant les points forts et les points faibles.

La première journée d'analyse a démarré avec un « powerpoint » de présentation de la méthode mise en œuvre, de la thématique et des questions à travailler. Le processus d'analyse a été scindé en 3 phases :

- Phase 1 : Diagnostic partagé (en rappelant quelques constats initiaux des notes thématiques, à compléter par le groupe);
- Phase 2 : Orientation (vers où voulons-nous aller? En demandant de se projeter dans l'avenir ("en 2017..."),
- Phase 3 : Opérationnalisation : Comment mieux faire autrement ? Comment y aller? Recueil des propositions concrètes.

La synthèse des résultats du premier jour a servi de base à l'animation du deuxième jour. Cette synthèse a été réalisée sur base du rapport intermédiaire de chaque première journée d'analyse établi par les rapportrices. Un rapport complet a été rédigé à l'issue des deux journées d'analyse thématique. Comme convenu les huit rapports des analyses en groupe (un peu plus de 400 pages) ont été transmis, dans une version anonymisée, aux membres du Comité d'accompagnement pour un premier échange de vue lors d'une réunion qui s'est tenue fin juin 2012.

1.5. Evaluation

En tant que chercheurs, nous sommes très satisfaits de l'opportunité qui nous a été donnée de rencontrer et de travailler avec ce panel diversifié de professionnels de l'action sociale. Les analyses en groupe se sont déroulées dans un climat de confiance, les acteurs livrant leurs expériences de travail à la discussion et à l'interprétation de façon sereine et procédant à l'analyse de leurs divergences et convergences de façon constructive. Comme souvent, la deuxième journée était nettement plus détendue que la première, ce qui n'a pas empêché d'atteindre l'objectif de formulation de perspectives pratiques et d'envisager une série de modifications procédurales et substantielles à apporter aux trois niveaux (global, organisationnel, travail social) pour enclencher une dynamique de changement.

Lors de la séquence finale d'évaluation de l'analyse en groupe, les participants ont exprimé leur satisfaction d'y avoir consacré deux jours, une durée qui au départ leur paraissait excessive. Ils nous ont dit avoir apprécié la rencontre et les échanges avec des collègues d'autres CPAS, avoir appris beaucoup de choses, non sans surprise parfois, sur la diversité des pratiques en matière d'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. Ils ont souligné l'importance de pouvoir prendre du recul et de se livrer entre pairs à une analyse réflexive des pratiques, des modalités d'organisation et des logiques institutionnelles.

1.6. Objectif du forum

Les informations et analyses rassemblées lors des analyses en groupe représentaient un matériau important et riche, qu'il convenait d'organiser et synthétiser de manière à ce que l'essentiel ressorte bien, sans pour autant en perdre les nuances. C'est pourquoi, le dispositif méthodologique prévoyait un moment de dialogue avec celles et ceux qui avaient participé aux groupes de travail, en vue de s'assurer que les principaux aspects avaient bien été traités par les chercheurs, de repérer d'éventuelles lacunes et de vérifier dans quelle mesure ce qui était avancé pouvait être généralisé. Telle était la tâche du forum qui ne visait pas à ajouter des analyses supplémentaires à celles déjà effectuées mais bien à s'interroger sur la pertinence de la synthèse réalisée par les chercheurs. Un peu plus de 80 personnes ont participé au forum. La note qui leur a été présentée s'est appuyée sur les rapports des analyses en groupe thématiques pour établir une synthèse du diagnostic partagé des acteurs sur les forces et faiblesses actuelles de l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. Pour y parvenir nous avons opéré une lecture transversale des récits d'expériences et des convergences et divergences qui sont apparues lors des analyses en groupe, ceci afin de mettre en évidence les principaux axes de tension. Elle rend aussi compte des bonnes pratiques identifiées. A partir des visions du fonctionnement idéal des CPAS à l'horizon 2017, ainsi que des pistes d'opérationnalisation formulées par les participants, la note se concluait par une présentation de ces perspectives de changement selon quatre axes thématiques.

Ce forum faisait partie intégrale du processus de recherche-action et donc de production du matériau, au même titre que le contenu des notes thématiques et des analyses en groupe. Il avait pour objectif, primo, d'aider les chercheurs à apprécier le mieux possible la portée et les limites des principaux enseignements récoltés au cours des étapes précédentes et qui avaient pu être analysés à ce stade, et secundo, d'attirer leur attention sur des questions importantes qui auraient trop peu ou pas du tout été prises en considération. Dans cette étape, il était donc demandé aux participants aux forums d'intervenir non au titre d'évaluateurs ou de représentants de quelque organe ou corps professionnel que ce soit, mais plutôt au titre de témoins privilégiés de l'action sociale en CPAS, du fait de leur expérience professionnelle et/ou de leur position institutionnelle.

Dans chaque atelier, les participants au forum étaient invités à répondre aux trois questions suivantes :

- 1) Les principaux aspects de l'accompagnement des personnes dans les CPAS sont-ils bien couverts ou existe-t-il des lacunes importantes ?
- 2) Dans quelle mesure ce qui est avancé est-il généralisable, valable pour tous les CPAS bruxellois ?
- 3) Dans quelle mesure les propositions concrètes et perspectives pratiques portent-elles sur ce qu'il convient le plus de changer ?

1.7. Nature, portée et limite de la recherche-action

Avant d'entamer la lecture des trois parties suivantes de ce rapport portant sur les enseignements substantiels de la recherche-action, il est essentiel d'être au clair sur sa nature exacte, sa portée et ses limites. Comme on l'a vu, il s'agit d'une recherche participative au sens fort du terme. Cela signifie qu'il ne s'agit pas d'une étude faite par des chercheurs, considérés comme des experts, qui consulteraient seulement les acteurs et considéreraient

leurs réponses comme une simple information, même massive. Il s'agit bien au contraire d'un travail réflexif et critique fait par les acteurs eux-mêmes et, partant d'un travail au contenu forcément diversifié et complexe, que les chercheurs ont récolté, organisé, confronté et finalement synthétisé. Le dispositif méthodologique a été entièrement conçu dans cette optique, correspondant au mandat confié par le commanditaire au centre de recherche. Cette particularité présente plusieurs atouts. L'ensemble des responsables et acteurs du monde des CPAS bruxellois dispose désormais d'une connaissance précise de la manière dont ceux qui travaillent dans ce système le jugent et souhaiteraient qu'il se projette dans l'avenir. Certes, beaucoup d'entre eux pourront dire de tel ou tel point qu'ils « le savaient déjà », mais c'est la vue d'ensemble, avec ses convergences et ses divergences, avec ses tendances lourdes et ses nuances, avec ses problématiques davantage élaborées, qui est désormais dessinée et disponible. On peut aussi penser que, dès qu'on leur donne la parole, les acteurs ont tendance à insister davantage sur ce qui pose problème que sur ce qui fonctionne bien. L'intérêt de la méthode tient précisément au fait qu'une même expérience fait souvent l'objet d'interprétations contrastées de la part des différents participants, ce qui relativise l'éventuel travail du négatif. Enfin, la mise en évidence des convergences et des divergences évite précisément de réduire les lectures des expériences à des unanimités, qu'elles soient « positives » ou « négatives ».

Mais l'essentiel est que ce qu'ils ont dit, les participants l'ont bel et bien dit, en toute bonne foi, et dans des conditions de sérieux qui ne sont pas celles d'un sondage superficiel ou d'une discussion informelle non structurée. Le résultat de ce travail des acteurs est précieux, car eux seuls, avec les personnes accompagnées, voient les choses de l'intérieur. Et parce qu'il est vain de vouloir changer ces choses en profondeur sans eux, qui font effectivement, sur le terrain, l'accompagnement des personnes dans les CPAS. Les chercheurs ne sont pas pour autant de simples notaires qui actent les déclarations. Ils veillent à ce qu'elles soient produites dans des conditions valides et adéquates. Ils les organisent, les synthétisent et tirent, de cet énorme entrelacement de réflexions des acteurs, les fils rouges de problématiques davantage élaborées. La difficulté spécifique de ce travail consiste à conjuguer une loyauté à l'égard des propos des acteurs ayant participé à la recherche-action et une construction d'ensemble qui fasse sens. Les chercheurs ont exposé régulièrement leurs analyses aux réactions critiques des acteurs (dans les analyses en groupe surtout ainsi que dans le forum). La construction d'ensemble est le résultat de multiples recoupements et confrontations, à partir d'angles d'analyse différents et complémentaires, d'un matériau très abondant et diversifié, lui-même produit par un dispositif à plusieurs entrées. La synthèse des enseignements présentés dans les parties 2, 3 et 4 du présent rapport est celle qui s'est progressivement imposée à des chercheurs qui se sont sans cesse « frottés » aux acteurs.

La situation de fait ainsi créée n'est pas seulement de l'ordre de l'analyse et du discours rationnel. Les acteurs d'âges et d'expériences du métier variables, occupant différentes fonctions dans l'un des 19 CPAS bruxellois, ont effectivement travaillé ensemble pris la mesure de leurs problèmes et de leurs expériences, très souvent analogues voire identiques. La recherche-action a donc aussi déjà une portée politique et sociale : le monde des CPAS bruxellois que l'on diagnostique comme disparate, complexe et manquant de cohérence a, durant les quelques mois de la recherche-action, existé en tant que « tout », en tant que système d'acteurs dont les multiples composantes ont été en interaction.

Du moment qu'on finit par les vérifier par rapport à la réalité, certaines représentations inexactes des choses, peuvent se révéler très utiles, en nous montrant comment les choses pourraient être si elles allaient d'une manière dont on est à peu près sûr qu'elles ne vont pas.

Howard S. Becker, *Les Ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002

INTRODUCTION

L'objet de la recherche-action, ainsi que nous venons de le préciser, a été défini de commun accord entre le commanditaire et les chercheurs : tentative d'appréhension de l'accompagnement des usagers dans les CPAS bruxellois à trois niveaux, le niveau micro ou local avec ses actions concrètes; le niveau méso ou organisationnel avec ses règles et ses acteurs, ses ressources et ses modes de sociabilité ; le niveau macro ou politique avec ses différentes conceptions de l'action sociale découlant d'un cadre politique, législatif et réglementaire. Cette manière de construire l'objet relève d'une démarche, somme toute classique en sociologie des organisations, qui cherche à rendre compte des rapports entretenus par l'organisation avec son environnement. Les théories sociologiques s'efforcent de longue date de penser cette articulation. Deux types d'approche ont été développés par les sociologues américains, la théorie de la contingence et celle issue de la tradition structuro-fonctionnaliste, qui se distinguent par l'importance accordée à l'environnement ou à l'organisation.

La théorie de la contingence a été élaborée dans les années 60 par des chercheurs américains, Henry Mintzberg¹ étant le plus réputé d'entre eux. A partir de l'étude d'entreprises industrielles, ils ont montré comment la nature de l'environnement conditionne l'organisation dans sa façon de concevoir le travail, l'autorité, la communication et les relations avec les salariés. Comme le souligne Jean-Marc Weller, en introduction de l'ouvrage issu de sa thèse de doctorat, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*², « la théorie qu'ils ont formulée propose l'idée d'un continuum de formes d'organisation allant du mécaniste à l'organique, ajoutant que les formes bureaucratiques et mécanistes ne sont finalement pertinentes que pour des environnements stables et sûrs, parfaitement prévisibles dans leur évolution. Ces résultats, largement enrichis depuis, inspirent les milieux du management et du conseil. En effet, ils expliquent les difficultés que rencontrent les organisations bureaucratiques par l'évolution de son environnement, désormais plus complexe et plus changeant. Car l'environnement de

¹H. Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Editions d'organisation, 1982

²JM. Weller, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, 1999

l'administration connaît depuis plusieurs années un certain nombre de transformations technologiques (informatique, télématique), réglementaires (évolution de la législation, multiplication des mesures politiques conjoncturelles), et sociales (redéfinition du tissu social, urbain et culturel de la population) qui altérerait l'efficacité de l'organisation bureaucratique. »³

Autrement dit, l'étude des relations de l'administration avec les usagers, traduite dans les termes d'une théorie de la contingence, invite à comprendre les congruences et les discordances entre la structure organisationnelle et la nature de l'environnement. Elle s'applique à restituer l'influence du contexte sur les règles, le fonctionnement et la performance de l'organisation afin de dessiner les évolutions de son adaptation possible à son environnement. Dans une approche de ce type, l'examen est centré sur les caractéristiques de l'environnement, les types de requêtes et de publics, l'évolution de la demande, etc. pour interroger la pertinence de l'organisation.

Quant aux travaux s'inscrivant dans la tradition structuro-fonctionnaliste de la sociologie américaine, ils « *mettent l'accent sur les « dysfonctionnements » de l'organisation bureaucratique, dont les règles, conçues originellement comme des moyens, deviennent selon l'analyse de Merton, des fins en soi. (...) La satisfaction du client, indicateur de mesure d'adaptation de l'organisation à l'environnement qu'on retrouve dans la plupart des analyses, demeure un objectif difficile : le sociologue américain met en évidence le conflit entre la notion de « service à rendre », qui suppose une adaptation au cas par cas, et la notion « d'impartialité » qui, au contraire, ne peut considérer les particularismes de chaque situation. De cette difficulté jaillissent des relations et des comportements « inappropriés », les personnels développant des attitudes formalistes là où des relations personnelles seraient requises.* »⁴ Dans cette optique, l'existence d'effets inattendus, de dysfonctionnements, d'effets pervers et de cercles vicieux altère la capacité d'ajustement de l'organisation à son environnement, lequel n'est pas analysé en tant que tel. L'analyse porte alors sur les propriétés de l'organisation : la formation des agents, les relations d'autorité, les modes de communication et de décision, etc.

Mais, comme le fait remarquer Weller, au-delà de leurs divergences, un même postulat sous-tend ces deux approches : celui de l'existence, d'une part, de deux réalités substantiellement distinctes, l'organisation et l'environnement, ou pour parler comme Weller, « l'intérieur et l'extérieur » et, d'autre part, d'un lien causal entre une certaine espèce d'environnement et une certaine forme d'organisation. « *Le problème pour l'analyste devient double : distinguer ce qui procède de l'environnement de ce qui appartient à l'organisation, et identifier la « trame causale » qui lie ces différents éléments.* »⁵

A l'examen, il apparaît que les théories sociologiques qui s'efforcent de penser l'articulation entre environnement et organisation butent sur une commune difficulté : elles restituent mal la complexité de l'action administrative pour elle-même, telle qu'elle se fait, dans le cadre des interactions quotidiennes (au guichet, par courrier ou par téléphone) des agents et des usagers. La distinction organisation/environnement n'en demeure pas moins féconde et utile si l'on accepte d'envisager, comme le suggère Weller, que « *la pertinence de ces distinctions ne relève pas du registre de l'action en cours, mais plutôt de l'action déjà faite.* » Notre recherche-action n'ayant pas consisté en observations longues et attentives, en divers endroits

³JM. Weller, *ibid.*, p. 24

⁴JM. Weller, *ibid.*, p. 25

⁵JM. Weller, *ibid.*, p. 26

et services des CPAS bruxellois, du travail administratif et social « tel qu'il se fait », nous nous efforçons donc dans cette deuxième partie de dresser une synthèse de ce qui se sait sur « le pourquoi et le comment » de l'action déployée par les CPAS. Nous avons dans cette optique rassemblé un large éventail d'informations disponibles pour caractériser les principales évolutions de l'environnement (politique, socio-économique, législatif et réglementaire) des CPAS, évolutions auxquelles ils se sont efforcés de s'adapter, l'effort d'adaptation étant tout particulièrement requis des agents qui s'acquittent de prester le travail et du public qui sollicite l'aide dont il a besoin pour (sur)vivre.

Nous examinons donc comment, à partir de considérations, d'analyses, de jugements éparés sur les actions menées par les CPAS, produits par divers types d'acteurs (ministres, parlementaires, mandataires locaux, professionnels des CPAS, représentants associatifs, juristes, chercheurs), est justifiée la nécessité de reconfigurer l'environnement de l'action sociale, pour ensuite nous attacher au contenu même des réformes proposées et à leur traduction en termes d'évolution tant des publics, que des interventions des professionnels et des cadres organisationnels.

La perspective historique adoptée dans le premier chapitre *Aux sources du CPAS. Abrégé d'histoire de l'institution de la dignité* est destinée à remettre au jour les représentations anthropologiques ainsi que les principes moraux, juridiques et politiques qui guident tant les formes que les contenus de l'action envers les « pauvres », les « personnes en état de besoin », les « demandeurs d'aide » et autres « ayants droit ». L'histoire, très étalée dans le temps, du passage de la charité au droit à l'intégration sociale, est ponctuée en trois moments-clés, dont le dernier remonte à peine à quarante ans. C'est-à-dire au milieu des années 70, à l'occasion de l'adoption, d'une part, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence qui fait entrer de plein pied la politique locale d'aide sociale dans l'Etat-Social (ou Etat-Providence) et son régime des droits-créances, fonctionnel depuis près de trente ans déjà, et, d'autre part, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale qui reconnaît l'expertise professionnelle des assistants sociaux, contraignant ainsi l'institution à recruter, pour l'exercice du métier, des porteurs du titre légal d'assistant social (titre protégé par la loi du 12 juin 1945) qui ouvre l'accès la profession. Depuis ce moment charnière, la temporalité de l'institution s'est fortement accélérée : deux réformes législatives se sont succédées à un rythme de plus en plus soutenu (1993 et 2002), induisant d'importants changements dans les pratiques professionnelles et les actions menées, partant aussi dans la gestion organisationnelle, surtout pour les CPAS des grandes villes.

Cherchant à répondre au souci du commanditaire de dégager une « vision » de l'institution CPAS dans l'environnement politique qui est le sien aujourd'hui, nous nous sommes intéressés dans les trois chapitres suivants à la vision du CPAS qu'en ont les diverses tutelles, soit le rôle et la place qu'elles lui confèrent dans la politique de lutte contre la pauvreté, aux niveaux fédéral, régional et local. A la question « que faire et comment faire ? » pour atteindre le double objectif de « bonne gouvernance multi-niveaux » et de « modernisation » des services publics de l'Etat-Réseaux progressivement mis en place au cours des trente dernières années, il semble qu'il ait été répondu par la démultiplication, l'empilement et l'enchevêtrement, à différents niveaux de pouvoir, de plans d'action, de programmes, de mesures et d'organismes chargés de les mettre en œuvre, parmi lesquels les CPAS qui occupent une position paradoxale d'acteur politique « central mais local », « local mais central », qui plus est historiquement doté d'une forte autonomie d'action et d'organisation. Pour fonctionner, le système d'action reconfiguré incite fortement les différents acteurs concernés, et singulièrement les CPAS, d'une part, à se doter de l'infrastructure et de la

technostructure appropriées, et, d'autre part, à « s'agencer », se « réseauter », se « coordonner » et, si possible, « s'accorder ». La finalité étant de « co-construire » et de « co-produire », dans une logique de coopération partenariale fondée sur la reconnaissance de l'expertise de chacun, un accompagnement de qualité qui garantit l'exercice plein et entier du droit à l'intégration sociale des personnes demandeuses d'aide.

Ce faisant, nous en profitons pour établir un bref état des lieux et des connaissances sur l'ampleur de la pauvreté en Belgique et à Bruxelles, en mettant en évidence l'impressionnante quantité de chiffres rassemblés et mis en circulation ainsi que la difficulté de leur interprétation. Nous concluons cette deuxième partie en nous interrogeant sur les perspectives d'avenir du droit à l'intégration sociale et des CPAS eu égard aux priorités politiques définies par la secrétaire d'Etat lors du récent colloque de célébration du dixième anniversaire du DIS et du Service Public Intégration sociale.

C'est du fait de sa composante institutionnelle que le questionnement d'un service public sur la légitimité dont est porteur son rapport aux usagers (dé)stabilise ses fondements, en jetant le trouble sur ses capacités à remplir les missions dont il est investi. L'inscription progressive, à partir du début des années 90, du référentiel de l'activation dans le champ des politiques sociales, au travers du registre de la « responsabilisation », de la « capacitation » et de la « restauration de l'autonomie des usagers » ainsi que de l'usage d'instruments, d'outils et de méthodes tels que la « contractualisation », « le projet individualisé », « l'accompagnement » du « parcours » ou de la « trajectoire », renouvelle de fond en comble les termes de ce questionnement. Ce passage « d'un Etat qui indemnise à un Etat qui rend capable », considéré comme un radical changement de paradigme⁷, fait l'objet d'un débat critique – un peu apaisé aujourd'hui – porté par des académiques et des scientifiques – juristes, sociologues philosophes principalement –, des syndicalistes, des acteurs de la société civile, ainsi que des professionnels des services publics et du secteur privé non marchand. Pour bien saisir l'enjeu normatif de ce débat sur « l'activation » des personnes demandeuses d'aide, un bref retour historique nous semble indispensable. Nous appuyant principalement sur l'ouvrage de Daniel Dumont, issu de sa thèse de doctorat en droit, intitulé *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*⁸, nous avons d'abord cherché à ré-inscrire l'institution CPAS dans le processus historique dont elle résulte, à lui restituer son épaisseur historique, afin d'apercevoir, d'une part, les autres formes institutionnelles qu'elle aurait pu éventuellement revêtir et, d'autre part, de mieux comprendre les principaux facteurs explicatifs sinon de la crise, du moins des difficultés politiques et organisationnelles auxquelles elle se dit confrontée aujourd'hui.

Les questions qui guident ce bref retour aux sources sont les suivantes : qu'est-ce qui justifie l'ancrage local de l'aide sociale ? Qui sont les usagers, comment sont-ils définis, quelle connaissance en a-t-on ? Outre les usagers, qui sont les principaux acteurs de l'aide sociale et quelles sont leurs missions ? Quelles actions mènent-ils, dans quel cadre juridique, et avec quels moyens ? Comment évaluent-ils leurs actions, quelles difficultés ou problèmes mettent-ils en avant ?

1.1. L'arrière-grand-mère du droit à l'intégration sociale

« *L'aide sociale est la fille de l'assistance publique, qui plonge elle-même ses racines dans la charité et la bienfaisance* »⁹, nous rappelle Daniel Dumont dans son rapide mais instructif abrégé d'histoire de l'aide sociale belge sur lequel nous nous sommes appuyés pour répondre à nos questions. L'auteur n'observe pas de fracture nette au cours de ce temps long, qui court du Haut-Moyen âge (XI-XIIèmes siècles) à la première moitié du 20^{ème} siècle, périodisé par les historiens en trois moments-clés: le temps long de la prédominance de la charité chrétienne de l'époque médiévale, suivi du temps, tout aussi long, des premières formes d'interventionnisme public particulièrement répressif à l'égard des vagabonds et indigents

⁶Nous empruntons cette belle et surprenante formule aux sociologues I. Astier et N. Duvoux, « L'institution de la dignité dans la société contemporaine: réflexions à partir du cas français », (coordonné par I. Astier et N. Duvoux) *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 2006

⁷P. Vieille, P. Pochet et I. Cassiers (éd), *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2005

⁸D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, Bruxelles, La Charte- Collection de l'association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012

⁹Ibid., p. 105

(enfermement et travail) de l'Ancien Régime et puis leur infléchissement relatif, impulsé lors du très bref moment révolutionnaire français, par l'instauration du régime dual de l'internement pour les « mendiants vagabonds » et de la bienfaisance publique pour les « indigents », un troisième long temps qui ne prit formellement fin qu'en 1993. « *C'est ainsi qu'en dépit de la sécularisation progressive de l'assistance, la charité privée existe toujours aujourd'hui, dans les marges des dispositifs institués par les pouvoirs publics, tandis que, de la même manière, la politique d'enfermement des indigents initiée sous l'ancien régime a persisté à l'égard de certaines catégories d'entre eux jusqu'à très récemment.* »¹⁰ Il faudra en effet attendre presque un siècle pour que le législateur belge se décide, à l'occasion de l'adoption en 1993 de la loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, à abroger la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité ainsi que les dispositions du code pénal punissant d'emprisonnement les mendiants et vagabonds récalcitrants.

1.1.1. *La Commission d'Assistance Publique dans l'Etat Libéral et son régime des droits-libertés*

Loin d'y voir malice, il convient d'apercevoir, comme nous y invite le sociologue belge Jean-Louis Genard dans son livre *La grammaire de la responsabilité*¹¹, que cette mise à l'écart durant plusieurs siècles des indigents, déviants et autres anormaux, s'inscrit dans les repères anthropologiques de la période d'entrée dans la seconde modernité, celle qui s'ouvre aux alentours du 18^{ème} siècle pour se prolonger jusqu'à la moitié du 20^{ème} siècle, et dont la traduction politique correspond à ce qu'il nomme la première strate de l'Etat social, soit l'Etat libéral et son régime de droits-libertés. Dans cet Etat, « *l'affirmation des libertés se fait sous l'horizon de devoirs, d'exigences morales fortes. Dans ce contexte la citoyenneté renvoie à l'image d'un citoyen capable auquel sont octroyés des libertés 'pouvoir faire' que la tradition nommera « négatives », mais dont il usera sous un horizon moral qui demeure encore fortement substantiel 'devoir vouloir'.* »¹² D'où le sobriquet « d'Etat gendarme » donné à ce régime de droits libertés parcimonieusement distribué et sévèrement contrôlé.

En centrant sa réflexion sur l'univers sémantique de la « capacité », des « pouvoirs sur soi », des « potentialités », le sociologue attire notre attention sur la place centrale qu'il occupe dans la compréhension des transformations des principes normatifs qui sous-tendent les pratiques d'aide sociale. « *Aux XVIIIème et XIXème siècles, le mot « capacité » occupe une position centrale dans le registre juridico-politique. Il assure une division entre les êtres : d'un côté ceux qui sont capables et qui bénéficient d'une pleine citoyenneté et d'un plein statut de sujet de droit, de l'autre des individus définis en termes d'incapacité et ne bénéficiant dès lors pas de l'ensemble des droits.* »¹³ Ce partage capacitaire est supposé s'appuyer sur des bases objectives : « *ainsi est-ce le statut des personnes – fous, femmes, serviteurs, acteurs, dépendants, etc.- qui les qualifie de « capables » ou « d'incapables ».* Là, la capacité apparaissait prioritairement comme une qualité liée directement à l'identité des êtres. »¹⁴ L'existence d'interventions spécialisées (éducative, thérapeutique, disciplinaire, etc.) à l'égard

¹⁰Ibid., p. 106

¹¹JL. Genard, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Editions Cerf, 1999

¹²JL Genard, "Capacité et capacitation: une nouvelle orientation des politiques publiques ?", (coordonné par F. Cantelli et JL Genard) *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J, 2007-46, Maison des Sciences de l'Homme, p. 51

¹³F. Cantelli et JL. Genard, "Jalons pour une sociologie politique de la subjectivité", (coordonné par F. Cantelli et JL Genard) *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G. D.J, 2007-46, Maison des Sciences de l'Homme, p. 34

¹⁴JL. Genard et F. Cantelli, "Êtres capables et compétents: lecture anthropologique et pistes pragmatiques", *SociologieS, Théories et recherches*, (mis en ligne le 27 avril 2008).
URL:<http://sociologies.revues.org/document1943.html>

de certaines catégories de populations reconnues ou désignées comme déficientes ou déviantes par rapport à l'ordre réglé des échanges sociaux relève des missions et modalités de ce que Robert Castel appelle « le social-assistantiel »¹⁵. Comme nous le rappelle Abraham Franssen, cette distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres s'exprime à l'époque comme suit : « *Dans notre siècle, la charité ne peut plus être cette femme aveugle qui verse sans compter l'or aux mains des misérables. Trop de cet or se perd et tombe en mauvaises mains, trop de cet or alimente la paresse et le vice. La charité doit être intelligente. L'assistance par le travail sage et raisonné, parce qu'elle est un point d'arrêt sur la route qui conduit au paupérisme, qu'elle permet de distinguer le misérable digne de pitié du parasite punissable, qu'elle donne l'occasion de sauver le premier, de châtier le second, constitue l'un des plus beaux côtés de l'organisation de la charité moderne, cherchant à réaliser ce triple idéal : l'hospice, la maison de refuge au misérable, la prison, le dépôt de mendicité au vicieux, le travail à l'ouvrier.* »¹⁶

Une première constante dans le temps est l'ancrage politique local des pratiques publiques de soulagement de la misère. Après spoliation des biens de l'Eglise, les révolutionnaires ont bien tenté la centralisation par la création d'un établissement général de secours publics unique à l'échelle du pays et financé par l'autorité centrale. Mais, empêtrée dans des difficultés organisationnelles, l'expérience a vite tourné court. Dès 1796, la voie de la décentralisation et de la politisation, toujours en vigueur aujourd'hui, est adoptée : « *Sont créés aux échelles respectivement municipale et cantonale des bureaux de bienfaisance et des hospices civils, qui reçoivent pour mission de prodiguer secours et soins aux pauvres nécessiteux qui se trouvent sur leur territoire.* »¹⁷ A la naissance de l'Etat belge, ces deux institutions sont reprises par la première loi communale de 1836, chacune étant gérée par une commission administrative composée de mandataires nommés par le conseil communal. « *Mais si l'assistance est organisée à l'échelle locale, il est admis qu'elle constitue une matière d'intérêt général ressortissant à la compétence de l'Etat. Bureaux de bienfaisance et hospices civils constituent donc des services publics décentralisés. Par ailleurs, il incombe aux communes, depuis l'époque révolutionnaire déjà, de combler le déficit budgétaire éventuel de leurs établissements de bienfaisance.* »¹⁸ Au côté, ou plus exactement au-dessus, du « pauvre », le premier et principal acteur, toujours en scène, de la politique sociale, vient ainsi se placer le mandataire local, doté d'un discret pouvoir discrétionnaire.

Cette organisation duale étant à la longue jugée inefficace, la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique procède à la fusion des deux instances en une institution unique, la Commission d'Assistance Publique (CAP). « *Instituées au niveau communal, les Commissions d'assistance publique reçoivent le statut d'établissement publics dotés d'une personnalité juridique autonome et d'un patrimoine propre (article 5). (...) Comme le veut le procédé de la décentralisation administrative, l'autonomie est la règle, la tutelle l'exception. Le procédé de l'élection indirecte est également maintenu, puisque les membres de la commission continuent d'être désignés par les élus du conseil communal (article 9 à 11). Toutefois, la commission ne peut plus compter parmi ses administrateurs plus d'un tiers de conseillers communaux (article 18). Par le biais de ce mécanisme d'élection au second degré, la commission est présumée jouir d'une forme de légitimité démocratique dérivée. Si les*

¹⁵R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995

¹⁶M. Bekaert, *De l'assistance par le travail*, Gand, Imprimerie A. Schiffer, 1895, pp 73-74, cité par A. Franssen, "L'assistant social actif," *CPAS Quel boulot !?*, Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (FéWASC), non daté, pp. 89-114

¹⁷D. Dumont, op. cit., p. 111

¹⁸Ibid., p. 112

charges financières de l'assistance publique incombent en ordre principal aux commissions, qui disposent de leur patrimoine propre, les communes restent tenues 'd'éponger' leur déficit budgétaire éventuel (article 89). »¹⁹ La mission principale dévolue aux CAP est « l'octroi de secours aux indigents définis comme les personnes incapables de subvenir à leurs besoins (article 68, alinéa 1^{er}) »²⁰, secours de préférence en nature plutôt qu'en argent. Comme le précise la loi « pour les pauvres capables de travailler, les secours doivent prendre de préférence la forme d'un salaire pour travail fourni (article 68, alinéa 3) », et ce parce que « le travail épargne la dignité de l'ouvrier », ainsi que « l'explique aux parlementaires le président du conseil supérieur de la bienfaisance – un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires. »²¹ La capacitation par le travail est une préoccupation politique récurrente et, partant, le souci d'« activer » les CAP et les indigents qu'elles assistent, comme en atteste la circulaire prise par le ministre de la santé publique au lendemain de la seconde guerre mondiale « qui recommande aux CAP d'exiger des personnes secourues aptes au travail qu'elles s'inscrivent comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux régionaux de placement des chômeurs, et de leur refuser toute assistance si elles n'acceptent pas l'emploi qui leur serait offert. »²² Mais, faute de moyens autant financiers qu'humains, « les CAP ne comptent pour la plupart d'entre elles pas un seul agent titulaire du diplôme d'assistant social »²³, elles s'acquittent difficilement de leur mission, même si elles ont généré « plusieurs dizaines de milliers d'emplois, par le biais en particulier des hôpitaux dont elles ont la charge. »²⁴

Dans ce modèle « social-assistantiel » qu'incarne la CAP, le travail social se conçoit, nous explique Abraham Franssen, conformément à une logique caritative et rééducative qui attribue la cause de la pauvreté à l'individu. « Si une personne se trouve en situation de précarité, c'est essentiellement parce qu'elle inadaptée pour le jeu social. De plus, on considère qu'elle n'a pas vraiment prise sur sa situation. (...) Dans cette conception, le travailleur social est avant tout « un agent de contrôle social » dont la mission est de garantir le respect des normes sociales et, si possible, de les inculquer aux personnes marginales. »²⁵ Et de citer l'exposé des motifs qui ont présidé à la mise sur pied des CAP : « Il s'agit de travailler au rétablissement de l'ordre et de la paix sociale. L'ivrognerie fait naître la paresse, puis la misère et enfin le vol. »²⁶

A la première constante d'un traitement politique de proximité de la pauvreté soulignée plus haut s'en ajoute ainsi une deuxième, celle qui tient à la double contrainte à laquelle est soumis l'assistant social - ou à celui, et plus vraisemblablement celle, qui en fait fonction -, dans le cadre de ses interactions avec l'assisté. L'effet « repoussoir » de cet indigent, contraint l'agent à un incessant travail de délimitation de frontières entre proche et lointain, consistant, d'un

¹⁹Ibid., p. 113

²⁰Ibid., p. 113

²¹Ibid., p. 114

²²Ibid., p. 114

²³G. Zélis, « Travail social en mutation: repères historiques », communication présentée lors de la journée de réflexion *Entre secret professionnel et contrôle, une éthique pour éclairer les missions du travail social*, Namur, 7 octobre 2004 (communication téléchargée, le 19 février 2010, du site web de la fédération des centres de service social : www.fcss.be), cité par A. Jonckheere dans la thèse de doctorat en criminologie qu'elle a consacré aux maisons de justice. Elle y rappelle que la première école de service social a été créée à Bruxelles en 1920, le législateur organisant en outre par Arrêté royal du 15 octobre 1920 instituant un conseil des écoles de service social, le financement des écoles établies par les provinces, par des communes ou par des particuliers. Cinq écoles sociales seront créées entre 1920 et 1922.

²⁴D. Dumont, op. cit., p. 115

²⁵A. Franssen, op. cit., p. 99

²⁶Extrait des travaux parlementaires préparatoires à la loi, cité par A. Franssen, ibid., p. 99

côté, à se rapprocher de « l'inutile incapable improductif » dont il a la charge, afin de mesurer l'ampleur de son incapacité, ainsi que le risque « pathogène » qu'il recèle pour le prévenir voire le réparer et, de l'autre côté, à veiller à le tenir « fermement », sinon à l'écart, du moins à « bonne » distance de la « communauté des citoyens », à l'appartenance de laquelle il ne saurait prétendre. Bien présente, la question conjugée du rapport au travail et de la participation citoyenne de « l'exclu » n'est envisagée que dans son versant négatif. Partant, l'horizon d'action du travail social n'est pas l'extraction de l'indigent de sa marginalité économique en vue de son inclusion dans la société, via le travail, un idéal jugé irréalisable, mais bien la délimitation et la contention de sa coprésence dans le respect de l'ordre public. Telle est, à l'époque, la configuration de l'injonction politique paradoxale de l'aide et du contrôle faite au travailleur social au service de la commission d'assistance publique. Quant à savoir ce qu'il en fût dans la pratique, c'est une autre paire de manches. On voit mal pourquoi, compte tenu de la multiplicité des lieux et, surtout, des personnes concernées, au sujet desquelles on sait très peu de choses, le travail social de l'époque pourrait être « réduit » à un pur et uniforme « produit et procédé du pouvoir ». Il est vraisemblable que l'arbre du référent normatif dissimulait une forêt de pratiques particulières, plus ou moins humiliantes, « bricolées » dans le cours des interactions et dans l'interstice des injonctions politiques comme des convenances sociales.

A l'appui de cette lecture, une brochure à destination des CAP, produite en 1968 par le Comité directeur de la Section « Assistance publique » de l'Union des Villes et Communes belges. *« Les propositions concrètes exposées dans la brochure reposent sur trois directives ou principes de base que le Comité directeur croit utile de rappeler aux responsables des C.A.P. La première directive est celle de l'indispensable adaptation des secours aux besoins réels de l'indigent. Pour ce faire il est essentiel que les C.A.P. puissent s'assurer, seules ou en se groupant, les services d'un(e) assistant(e) sociale qui fait les enquêtes indispensables et les propositions aux membres des C.A.P. Le second principe a été spécialement souligné par M. Namèche, Ministre de la Santé publique. Il nous a demandé d'insister sur le fait que les secours en argent doivent être préférés aux secours en nature. Les Commissions d'Assistance Publique doivent, en effet, attacher le plus haut prix au respect de la dignité de l'assisté. Les secours en nature ne répondent pas, normalement, au XXème siècle, à ce principe essentiel. La dernière directive n'est qu'un rappel de l'article 68 de la loi du 10 mars 1925 qui charge les Commissions d'Assistance publique d'octroyer un secours qui doit permettre de remettre l'indigent en état de pourvoir à son entretien et à celui de sa famille. La réintégration dans la vie sociale des personnes qui ont besoin d'aide doit être la finalité de l'action des responsables de l'assistance publique. L'application de ce principe est une justification supplémentaire au recours à une assistance sociale bien au fait de la législation sociale et qui peut, d'une part, aider la C.A.P. à utiliser toutes les possibilités qu'offre la législation sociale actuelle, à la décharge des C.A.P. et, de l'autre, aider le secouru, par tous les moyens adéquats, à se réintégrer dans une vie sociale normale de façon à ce que l'octroi de secours ne soit plus nécessaire. »*²⁷ L'avarice et l'absence d'esprit de solidarité de certaines autorités communales sont mises en cause, la brochure attirant l'attention sur « la tendance abusive et illégale de certaines administrations communales à vouloir limiter le budget de la Commission d'Assistance publique sans tenir compte des états d'infortune auxquels celle-ci doit porter remède. »²⁸ Il est donc insisté sur le fait que les CAP ont « le droit et même le devoir de fixer l'importance des secours qu'elles accordent en raison des besoins des

²⁷B. de Grunne, Président du Comité directeur de la Section "Assistance publique", "Avant-propos", *L'octroi des secours par les commissions d'assistance publique*, Union des Villes et Communes belges, Bruxelles, D/1969/0163/2, 1968, p. 4

²⁸Union des Villes et Communes belges, op.cit., p. 10

personnes qui recourent à elles et non d'après les seules possibilités que leur laisse l'administration communale locale. »²⁹ Dans sa préface, le ministre Namèche, délaissant la langue de bois, dénonce le paternalisme de certaines CAP qui « *ne sont pas toujours conscientes de l'évolution de notre société, et de ce fait, du devoir qui leur incombe de veiller au reclassement des indigents, tant sur le plan matériel que sur le plan moral et social* », ajoutant qu'il est « *indiscutable que la loi du 10 mars 1925 est actuellement dépassée. Depuis quelques années elle devient un anachronisme au sein du cadre de la législation actuelle par rapport à la sécurité sociale et à l'aide apportée aux déshérités.* »³⁰

Enfin, une troisième constante porte sur la méconnaissance du profil, des perceptions et des motifs d'engagement dans l'action, de ceux qui se trouvent aux deux bouts de la chaîne : ceux « d'en haut », les décideurs qui octroient l'assistance, et qui appartiennent à « l'élite politique locale », et ceux « d'en bas », la population qui la sollicite, laquelle forme un petit peuple d'invisibles, vivant en bordure de la communauté locale, à la frontière du proche et du lointain. Est-ce cette absence de publicité, de connaissance et de reconnaissance des principaux acteurs de la politique sociale qui explique pourquoi, tout au long des Trente Glorieuses, le fonctionnement pourtant jugé « archaïque » de l'institution d'assistance demeure le parent pauvre de la législation sociale ? Semble ainsi passée inaperçue, aux yeux d'une fraction du monde politique et de l'opinion publique, l'évolution du public des pauvres qui ne se situe plus « *du côté des masses laborieuses sous-payées, comme c'était le cas au 19ème siècle* », mais « *est davantage composé de tous ceux qui, faute de travail, échappent aux bienfaits directs et indirects attachés à la condition salariale.* »³¹ Il faudra ainsi attendre 1968 pour que soit publié le *Manifeste des déshérités* qui lève le voile sur la misère des exclus du progrès et en appelle à la création d'un droit au minimum socio-vital. Dans la foulée, trois prestations sont instituées par le législateur entre 1969 et 1971 au bénéfice des personnes âgées, puis des personnes handicapées et, enfin, de celles qui ont un enfant à leur charge, ce qui conduira à la promulgation de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

1.2. Le passé commande le présent

L'idée vaguement ébauchée dans les années 60 de remplacer la CAP par un service social communal semble très vite oubliée puisqu'un « large consensus » s'est rapidement dégagé pour octroyer aux CAP la compétence d'accorder le futur droit à un minimum de moyens d'existence (article 7§1er), vite rebaptisé « minimex », et cela au nom de la proximité. « *La réalisation du droit au minimum de moyens d'existence doit être confiée à la structure administrative la plus proche des individus dans le besoin.* »³² En raison de ce choix, « *c'est formellement une instance composée de mandataires politiques qui statue sur les demandes – la création des centres publics d'aide sociale deux années plus tard n'y changera rien -, et non un service purement administratif, comme c'est le cas pour toutes les autres prestations d'aide sociale résiduaire.* »³³ Ceci étant, l'objet, l'étendue et les conditions d'octroi de ce droit subjectif justiciable sont définis avec précision dans les 22 articles de la loi considérée comme la clé de voûte symbolique et juridique du système belge de sécurité sociale. Ce dernier connaît ainsi « *une forme d'apogée au moment même où le choc pétrolier et le*

²⁹Ibid., p. 10

³⁰L. Namèche, Ministre de la Santé publique, "Préface", op.cit., p. 2

³¹D. Dumont, op.cit., p. 116

³²Ibid., p. 125

³³Ibid., p. 125

*processus de désindustrialisation commencent à faire sentir leurs premiers effets dévastateurs sur l'emploi. »*³⁴

Loin d'être anodine, cette dernière remarque mérite qu'on s'y arrête. Elle met en effet en exergue le décalage de l'institution locale d'aide sociale avec les avancées de l'esprit démocratique concrétisées par l'établissement progressif (pour les hommes et puis pour les femmes) du suffrage universel³⁵ et la mise en place de l'Etat-providence au lendemain de la seconde guerre mondiale. Avec son régime de droits-créances, soit les « *droits qu'ont les citoyens d'obliger l'Etat à leur garantir l'accès à un certain nombre de biens et de services leur permettant de vivre dignement* »³⁶, cette deuxième strate de l'Etat social fait jouer, ainsi que le souligne Jean-Louis Genard, un rôle fondamental au couple « droit-services publics » : « *par rapport aux interventions de l'Etat social, les citoyens deviennent clairement des ayants droit, et cela en fonction d'un arrière-plan juridique à prétention universaliste.* »³⁷

Cette tenue à l'écart pendant près de trente ans du processus de « collectivisation de la responsabilité » est d'autant plus significative qu'elle atteste d'une relative imperméabilité du monde de l'aide sociale locale à la transformation anthropologique dont est porteur l'Etat social et ses droits-créances. Or, cette transformation, celle d'une « *présupposition générique de capacité, sous-jacente à l'idée d'égalité qui est ici déterminante* », marque un saut qualitatif crucial : « *chacun est potentiellement « capable » pour peu qu'on lui offre les chances d'accès aux biens et services qui confèrent, révèlent, actualisent ... ces capacités. (...) L'intervention de l'Etat est là plutôt conçue comme guidée par un impératif qui pourrait s'exprimer comme un « devoir pouvoir », qui dessine la responsabilité de l'Etat par rapport à l'individu. Le pouvoir étant entendu ici encore au sens de « avoir la possibilité de » : le citoyen doit avoir la possibilité d'accéder à ces biens et services qui assurent sa dignité.* »³⁸

La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence marque ainsi l'entrée tardive de la politique sociale locale dans le registre tant anthropologique (tous potentiellement capables et en cela égaux) que politique de l'Etat social (collectivement responsable et garant d'un égal accès aux biens publics), précisément au moment où ce dernier entame son déclin. Quoiqu'implicitement adossée à cet Etat social par l'exercice d'un quasi-monopole de fait dans le champ de l'aide sociale, l'autorité locale qui gouverne le CPAS n'en a pas moins préservé son autonomie en matière de « vision » de ses missions, de ses actions comme de son public. Ce dont atteste la promulgation, deux ans plus tard, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, même si son entrée en vigueur coïncide avec la fusion des communes (dont le nombre passe de 2.300 à un peu moins de 600), chaque nouvelle entité communale étant dotée d'un CPAS.

1.2.1. Le CPAS dans l'Etat-Social et son régime des droits-créances

Les discussions préparatoires ont opposé « les municipalistes » qui « *défendaient un rapatriement pur et simple des compétences dévolues aux commissions d'assistance publique dans le giron de l'administration communale elle-même, au sein de laquelle ses compétences auraient été gérées par un corps de fonctionnaires placés sous la responsabilité de l'échevin*

³⁴Ibid., p. 126

³⁵La loi de 1921 établit le suffrage universel masculin et un droit de vote et d'éligibilité restreint pour les femmes, sauf pour les veuves de guerre qui, en rétribution du sang versé pour la patrie par leurs époux, sont assimilées à des hommes en acquérant le droit de vote à toutes les élections. Les « autres » femmes acquièrent le droit de vote aux élections communales et le droit d'éligibilité aux élections communales et législatives, la femme mariée devant produire une autorisation de son mari pour pouvoir se présenter. En 1948, le suffrage universel mixte est établi par l'alignement du droit de vote et d'éligibilité des femmes sur celui des hommes.

³⁶JL. Genard, « Capacité et capacitation: une nouvelle orientation des politiques publiques ? », op.cit., p. 51

³⁷Ibid., p. 51

³⁸Ibid., p. 52

des affaires sociales. En face, les tenants de ce qu'on l'on pourrait appeler un statu quo 'dépoussiéré' plaident en faveur du maintien de l'autonomie décisionnelle et fonctionnelle dont bénéficiaient les CAP, tout en assortissant ce maintien de la nécessaire modernisation des commissions. Globalement, c'est plutôt cette seconde tendance qui l'a emporté. » Si l'érudite somme, dotée d'un très exhaustif appareil de notes critiques et de références, que constitue la thèse de Daniel Dumont est muette sur la teneur de ces débats politiques, sur ses acteurs, sur les lieux et instances où ils se déroulent, bref, sur leurs principes de justification comme sur les modalités de leur publicité, nous savons cependant, grâce à la section CPAS de l'AVCB, qu'un débat « quant au problème de la détermination de l'aire géographique des services publics d'aide sociale, régionale et locale à créer et au problème du financement de ceux-ci »³⁹ s'est déroulé au sein de la Section « Assistance publique » de l'Union des Villes et Communes belges. Il déboucha sur l'adoption d'une position commune des Assemblées générales réunies de l'Union des Villes et Communes belges et de sa Section « Assistance publique », réunies à Bruxelles le 30 novembre 1968.

Celles-ci ont en effet pris acte « des conclusions de la Table-Ronde concernant les nécessités d'un « Service public d'aide sociale », les missions et les structures de celui-ci et approuvent les principes directeurs de ces conclusions, à savoir, d'une part, le maintien, pour les communes d'une certaine importance, de « Services publics d'aide sociale » locaux, d'autre part, la création de « Services publics d'aide sociale » régionaux groupant un nombre minimum d'habitants, desservant une certaine aire géographique et disposant d'un personnel administratif et technique propre ; souhaitent que, pour le S.P.A.S. local, il soit tenu compte très largement, en les améliorant à la lumière de l'expérience, des dispositions de la loi de 1925 qui ont fait la preuve de leur efficacité et que, pour le S.P.A.S. régional, on s'inspire partout où c'est possible, de la loi de 1925 améliorée. »⁴⁰

Si le *statu quo* en matière de statut juridique, de composition et de mode de financement⁴¹ des centres pose question, il est incontestable que c'est par les missions imparties au CPAS que la loi de 1976 manifeste la volonté de « tourner radicalement le dos à une assistance publique largement discréditée par son caractère aléatoire et humiliant. »⁴² Ne promet-elle pas « l'institution de la dignité » en formulant dans son article 1^{er} : « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine », et en confiant au CPAS la mission « d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité ». A la fois « curative et préventive », cette aide peut être « matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique » (article 57). Le centre réalise cette mission « en suivant les méthodes de travail social les plus adaptées dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses » des usagers » (article 59). Le centre se voit confier le soin d'assurer « la guidance psycho-sociale, morale ou éducative nécessaire à la personne aidée pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés » (article 60§4). Le centre peut fournir l'aide sociale due sous la forme d'un emploi, éventuellement en étant employeur, afin de permettre à l'intéressé d'ouvrir son droit à une prestation sociale, telle l'allocation de chômage (art 60, §7). « Le champ d'application personnel de la loi organique des CPAS ne connaît pas la moindre limitation – basée par exemple sur des conditions liées à l'âge ou à la nationalité-, tandis que

³⁹Union des Villes et Communes belges, *L'octroi des secours par les commissions d'assistance publique*, Bruxelles, D/1969/0163/2, 1968, p. 34

⁴⁰Union des Villes et Communes belges, *L'octroi des secours par les commissions d'assistance publique*, 604 OCTR DOC-B, 1968, p. 47

⁴¹La part du minimex à charge de l'Etat s'élève à 50%, le centre finançant ses dépenses par ses ressources propres ainsi que d'éventuels subsides du Fonds spécial de l'aide sociale, tout déficit devant comme auparavant être épongé par la commune (articles 105 et 106)

⁴²D. Dumont, op.cit., p. 128

les pouvoirs publics sont clairement investis du statut de débiteur d'aide à l'égard des personnes dont les conditions de vie sont indignes d'un être humain : mener une vie non conforme à la dignité humaine constitue l'unique condition d'octroi de l'aide. En contrepartie, les formes concrètes de l'aide demeurent largement indéterminées : il reviendra aux CPAS et à leurs travailleurs sociaux d'apprécier au cas par cas les modalités que cette aide doit revêtir, conformément à une logique d'individualisation du travail social. »⁴³

1.2.2. Le mandatement de l'assistant social

Le personnel du CPAS comprend un secrétaire, qui seconde le président sous l'autorité de ce dernier (article 28) et qui est le chef du personnel (article 45), un receveur qui gère et établit les comptes (article 46) et des assistants sociaux (AS) – au moins un – qui instruisent les demandes des usagers et leur assurent une guidance sociale (article 47). La loi de 1976 marque donc un changement de taille puisqu'elle consacre le mandatement de l'assistant social, lequel fait ainsi son entrée en scène officielle pour devenir, à la fois, un professionnel dont l'expertise compte et un acteur politique qui veut avoir voix au chapitre. D'une certaine façon, on peut dire que celui-ci devient, par le mandat que lui confère l'institution, le garant de la transformation, dans le champ des pratiques, de la vision autant anthropologique que politique portée par l'Etat-Providance, vision à laquelle l'institution était jusque-là demeurée, sinon aveugle et sourde, du moins inattentive. Ce que n'a pas manqué de signaler le ministre Namèche qui préconise, dans la préface de la brochure de la Section Assistance publique de l'Union des Villes et Communes belges datant de 1968 citée plus haut, *« la méthode du « social case-work » dont on fait l'éloge depuis quelques années déjà. Malheureusement, quelques dizaines de C.A.P. seulement ont compris l'esprit et ont dès lors pu créer des services sociaux vraiment remarquables. »*⁴⁴

La réforme législative est ainsi sous-tendue, comme le souligne Abraham Franssen, par une nouvelle conception du travail social, laquelle attribue la cause de la précarité de la personne à *« des motifs structurels - le chômage, la maladie -, qui lui échappent et contre lesquels elle ne peut pas vraiment agir. »* C'est donc au titre de victime involontaire qu'elle *« a droit au bénéfice de la solidarité publique instituée au travers de mécanismes de redistribution. L'usager est un ayant droit tandis que le travailleur social est un garant et un intermédiaire des droits et devoirs de la personne. »*⁴⁵ Fondé sur la méthode du « case work » et de la guidance psycho-sociale d'un public considéré comme résiduel, marginal ou occasionnel, le travail social a, dans le champ de l'aide sociale, pour principale fonction *« la normalisation d'individus déficitaires. »*⁴⁶ Le temps de cette institution du travail social est celui du règne de l'inégalité, écrivent Jacques Ion, Claude Laval et Bertrand Ravon, *« une inégalité qui renvoie à la déficience d'une constitution, qui toujours mesure une infériorité ». « Le principe de justice, d'égalité et de solidarité mobilisé par la mesure psychologique des infériorités renvoie à la question de la citoyenneté »,* puisque *« l'idéal éducatif porté par le travail social vise à permettre cette transformation vers une citoyenneté. »*⁴⁷ Cet individu perfectible *« reste paradoxalement défini par la norme sociale d'éducabilité. Dit autrement, il n'a pas vraiment voix au chapitre, la consistance de son « moi » restant à la charge de l'éducateur, seul maître*

⁴³Ibid., p. 130

⁴⁴L. Namèche, op.cit., p. 2

⁴⁵A. Franssen, op. cit., p. 99

⁴⁶A. Franssen, "De la critique de l'activation à la démocratisation de l'action sociale", *Politique - Actes de la 86ème semaine sociale du MOC*, N°HS9, septembre 2008, pp. 70-83

⁴⁷J. Ion, C. Laval, B. Ravon, "Politiques de l'individu et psychologies d'intervention: transformation des cadres d'action dans le travail social", F. Cantelli et JL Genard (coordonné par) *Action publique et subjectivité*, Droit et société, vol.46-2007, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, p.161

à bord de la relation d'aide. »⁴⁸ La fonction normalisatrice et réparatrice du travail social est cependant loin de faire l'unanimité parmi les travailleurs sociaux⁴⁹, et fait même l'objet d'une forte dénonciation. « *Dénoncée comme participant aux logiques de reproduction et de contrôle social, elle suscite le malaise au sein de la profession qui demande : A qui sert le travail social ?* »⁵⁰ C'est la psychologisation du travail social qui est sévèrement critiquée. « *La psychologisation à l'œuvre depuis une vingtaine d'années, permet de réintroduire les jugements moraux et les images qui hantaient l'inconscient des dominants sous un travestissement moderne et scientifique qui leur prête des fondements inattaquables. Au service social, la psychologie et la « science psychanalytique » fournissent une technique, le « case work », particulièrement efficace pour transformer le jugement en fait scientifique, les déterminismes économiques en particularités des comportements.* »⁵¹ Une autre conception du travail social est promue qui voit dans la précarité la résultante d'une domination contre laquelle il convient de lutter par l'action collective, l'usager étant considéré comme « *un exploité et un acteur en puissance, tandis que le travailleur social sera avant tout un militant solidaire d'une lutte. Cette troisième logique s'est progressivement développée notamment au travers du travail social communautaire, où le travailleur social se veut agent de changement social.* »⁵² Si une telle logique a trouvé écho dans les CPAS, et a donné lieu durant les années 1970 et 80 à une série de pratiques innovantes, en milieu urbain comme en milieu rural, elle n'y a jamais constitué « le cœur du métier ». Car le lieu de travail détermine en grande partie la nature de la pratique professionnelle, la pratique dans les services d'actions communautaires nécessitant des habilités professionnelles très différentes de celles plus techniques et plus administratives requises par le travail d'AS polyvalent qui prédominait dans les CPAS à l'époque.

1.3. L'explosion de la demande et de l'octroi du minimex

Agissant comme révélateur de la misère souterraine, le nombre d'octroi du minimex a rapidement explosé. « *Si l'on compte près de 10.000 minimexés en 1976, l'on en recense déjà plus de 25.000 dès le début des années 80. (...) On enregistre plus de 40.000 bénéficiaires en 1985, tandis que le seuil des 50.000 ayants droit est définitivement franchi au début des années 1990.* »⁵³ Etant donné l'absence de données statistiques relatives à la pauvreté, le législateur de 1974 ignorait le nombre de bénéficiaires potentiels du nouveau droit et donc la possible « explosion » du public des CPAS. De la même façon, du fait de la persistance de la

⁴⁸Ibid., p. 161

⁴⁹Pour ce qui est de l'usage des notions de « travail social » et de « travailleur social », nous nous bornerons à préciser qu'elles désignent une nébuleuse de métiers de l'aide et de l'assistance sociale, de l'éducation et de l'animation (assistant social, éducateur, animateur socioculturel, travailleur de rue, agent d'insertion, aide familiale...), toutes professions déclinées au masculin, bien qu'exercées par une nette majorité de travailleurs féminins. Notions relativement récentes, du moins dans le monde francophone, les termes de « social work » et « social worker » étant d'usage plus ancien dans le monde anglo-saxon pour désigner principalement l'activité des assistants sociaux. Comme le soulignent Jacques ION et Jean-Pierre TRICART dans leur désormais classique *Les travailleurs sociaux*, La Découverte, 1998, « *L'appellation "travailleur social" ne s'est imposée que dans l'après-1968 (...) Il y a une trentaine d'années, les "travailleurs sociaux" existaient à peine : plus exactement, ceux que l'on désigne communément ainsi aujourd'hui n'étaient pas représentés comme tels. Il existait seulement des métiers, historiquement différenciés, inégalement développés et pratiquement cloisonnés* ». ⁵⁰Contradictions, *Travail social, Travailleurs sociaux*, n° 14, décembre 1977, cité par A. Franssen, « De la critique de l'activation à la démocratisation de l'action sociale », op. cit., p. 71

⁵¹J. Verdès-Leroux, *Le travail social*, Paris, Minuit, 1978, p. 51, cité par JY. Dartiguenave et JF. Garnier, « Les conditions épistémologiques à l'élaboration d'une sociologie du travail social », *Recherches sociologiques et anthropologiques* (En ligne), 42-1, 2011, (mis en ligne le 23 septembre 2011), URL: <http://rsa.revues.org/658>

⁵²A. Franssen, « L'assistant social actif », op.cit., p. 100

⁵³Ibid., p. 142

méconnaissance des besoins potentiels de la population, en 1991, « *un an après l'abaissement de l'âge de la majorité civile à 18 ans, on compte parmi le nombre total de bénéficiaires du minimex à peu près 10% de jeunes âgés de 18 à 21 ans, soit 5.000 nouveaux ayants droit.* »⁵⁴

L'Union des Villes et Communes belges exprimera régulièrement, sans succès, tout au long des années 80, la demande que la part du coût du minimum d'existence à charge de l'Etat soit augmentée, en particulier pour les CPAS des grandes villes qui connaissent une augmentation rapide et importante du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui alourdit l'ardoise en matière de frais de fonctionnement et de personnel entièrement à leur charge. Dans ces conditions, durant ses vingt premières années d'existence, l'application du minimex ne fut pas, loin s'en faut, un long fleuve tranquille. Preuve en est l'abondante production jurisprudentielle des cours et tribunaux. « *Sont ainsi au centre des réformes et des controverses jurisprudentielles, ou continuent de constituer des pierres d'achoppement, le champ d'application personnel de la loi du 7 août 1974, le découpage des catégories de bénéficiaires et le niveau des montants octroyés, ainsi que la répartition de la charge de financement du minimex.* »⁵⁵ Sans surprise, ces controverses portent sur la condition de nationalité et de résidence – « *il aura fallu donc fallu à la Belgique plus de quinze années pour se conformer à ses engagements internationaux* »⁵⁶ –, sur l'âge – suite à l'abaissement en 1990 de la majorité civile de 21 à 18 ans –, sur le non arrimage structurel du minimex à l'évolution du bien-être, en plus de son indexation, comme prévu par le législateur en 1974, sur la reconnaissance de la catégorie des familles monoparentales et leur mise sur pied d'égalité avec les couples mariés en termes de taux d'indemnisation, sur la détermination de l'existence de la cohabitation et, last but not least, sur le caractère peu objectivable de la disposition à travailler, véritable « *sac de nœuds pour les juridictions du travail* »⁵⁷. Les CPAS disposent en la matière d'un large pouvoir d'appréciation et la jurisprudence révèle que les pratiques sont très différentes d'un CPAS à l'autre et même d'un assistant social à un autre. Quant au droit de toute personne à l'aide sociale, il apparaît qu'au-delà de la plus grande encore variabilité des pratiques, l'aide sociale financière « *en est progressivement venue à constituer le minimex des personnes exclues du minimex* » et « *que son montant tend à être fixé au même niveau que les barèmes établis en matière de minimex – c'est pourquoi on parle d'aide sociale équivalente* »⁵⁸.

1.3.1. Plaidoyer pour la débureaucratization de l'aide sociale

Au cours de la même période, la politique d'aide sociale fait l'objet de nombreuses critiques formulées par des acteurs politiques et de terrain, parmi lesquels des travailleurs sociaux des CPAS, qui reprochent à l'institution de se satisfaire d'octroyer un revenu minimum, au demeurant très bas, sans agir en faveur de la réinsertion sociale et professionnelle du bénéficiaire. Bref, d'avoir institué « un bancontact du pauvre » qui maintient celui-ci dans la dépendance et l'assistance. « *Il faudrait s'efforcer de « débureaucratiser » l'aide sociale et encourager les CPAS à adopter une attitude plus « active » face à leur « clientèle ».* »⁵⁹ L'amplification de la crise tout au long des années 80, et davantage encore au début des années 90, métamorphose la question sociale et conduit de nombreux travailleurs sociaux à se demander, non plus à qui, mais à quoi sert le travail social ? « *Les articles et recherches*

⁵⁴Ibid., p. 143

⁵⁵Ibid., p. 132

⁵⁶Ibid., p. 133

⁵⁷Ibid., p. 139

⁵⁸Ibid., p. 141

⁵⁹Ibid., p. 143

portant sur les identités professionnelles des travailleurs sociaux témoignent de cette perte de repères : « Les travailleurs sociaux : la dynamique de l'impuissance » titre un article – suisse – des années 80, « Le travail social écartelé » résume un ouvrage publié dans les années 90»⁶⁰, écrit Abraham Franssen, qui a pu prendre la mesure du profond sentiment de malaise éprouvé par les assistants sociaux des CPAS à l'occasion d'une recherche menée au milieu des années 90⁶¹. « Les assistants sociaux se sentent inutiles lorsqu'ils ont le sentiment de devoir colmater les fuites, alors que les brèches sont béantes. Ils se sentent impuissants face au caractère massif et structurel de la souffrance sociale voire complices, utilisés comme « roue de secours de la société ».⁶²

Des initiatives politiques sont prises pour inciter les CPAS à renforcer leur action en matière d'insertion socioprofessionnelle. La Région bruxelloise va, par exemple, inciter les CPAS à créer des partenariats avec l'Office Régional de l'Emploi (ORBEm) afin de permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale d'entamer un parcours d'insertion. De nouveaux moyens financiers en provenance du Fonds Social Européen (FSE) sont attribués aux CPAS (notamment pour le recrutement de personnel) dans le cadre de la conclusion de conventions de partenariat.

1.4. Projet individuel d'intégration sociale (PIIS) et contractualisation

Dans un contexte politique marqué par la retentissante percée de l'extrême-droite flamande (Vlaams Blok) lors des élections de 1991, le premier gouvernement Dehaene (1992-1995) déclare vouloir restaurer la confiance et conclure un nouveau contrat avec le citoyen. Ce dont il a grandement besoin puisqu'il est déterminé à prendre des mesures d'austérité destinées à réduire rapidement le déficit des finances publiques conformément à la norme adoptée par le Conseil des Ministres de l'UE, et ceci pour rendre la création de la monnaie unique européenne réaliste et réalisable. En 1993, le parlement adopte à une large majorité le programme d'urgence pour une société plus solidaire dont la mesure phare « *réside certainement dans la contractualisation des relations d'aide entre les bénéficiaires du minimex et les CPAS, par le biais de l'introduction des projets individualisés d'intégration sociale. Mais le paquet législatif adopté comprend également plusieurs autres mesures, dont les plus importantes sont la (véritable) dépénalisation du vagabondage et de la mendicité ainsi que l'amélioration de l'aide aux personnes sans abri, le rehaussement des subsides accordées par l'Etat aux CPAS, et l'unification des voies de recours en matière d'aide sociale.* »⁶³

L'article 6 de la loi de 1974 qui lie l'octroi et le maintien du revenu minimum de moyens d'existence à la disposition de l'intéressé à être mis au travail est complété en précisant que la preuve qu'il est satisfait à cette condition peut notamment résulter de l'acceptation et de la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS), proposé par le bénéficiaire ou par le centre, projet qui fait l'objet d'un contrat écrit prévoyant le contenu de la guidance, les modalités d'une éventuelle formation ou mise au travail, et qui peut être modifié à la demande de chacune des parties. L'article 6 dispose en outre que tout bénéficiaire âgé de moins de 25 ans doit, sauf si des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent, signer et respecter le contrat contenant le PIIS, et ce dans un délai de 3 mois à dater de la demande. Les

⁶⁰A. Franssen, "De la critique de l'activation à la démocratisation de l'action sociale", op. cit., p. 71

⁶¹G. Bajoit, A. Franssen, V. Ska, V. Albert, P. Walthéry, "Le métier d'assistant social", *Travailler le social*, n°17, 1996-1997, pp. 36-65

⁶²A. Franssen, op.cit., p. 73

⁶³D. Dumont, op.cit., p. 147

sanctions prévues par la loi sur le minimum de moyens d'existence sont complétées de manière telle que le non-respect sans motif légitime des obligations découlant du PIIS peut entraîner, sur proposition du travailleur social ayant en charge le dossier, le refus ou la suspension, partielle ou totale, pour un mois maximum de son droit au revenu. Ces dispositions s'appliquent aussi aux jeunes de moins de 25 ans qui refusent de signer un contrat. Le centre doit donner à l'intéressé la possibilité d'être entendu avant de prononcer une éventuelle sanction, toute sanction étant susceptible de faire l'objet d'un recours auprès du tribunal du travail. Un arrêté royal d'exécution a par ailleurs précisé les conditions minimales et les modalités auxquelles doivent répondre les contrats contenant un PIIS.

L'article 60§3 de la loi organique des CPAS relatif à l'aide matérielle est lui aussi complété de façon à autoriser le centre à conditionner l'octroi de l'aide financière à la preuve par l'intéressé de sa disposition à être mis au travail, éventuellement par un contrat contenant un PIIS. C'est un régime de sanctions similaire à celui décrit ci-dessus qui s'applique (et non plus une suppression pure et simple comme auparavant). Et ceci afin d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires du droit au minimum de moyens d'existence et de l'aide sociale équivalente.

Rencontrant une demande formulée de longue date par la section CPAS de l'Union des Villes et Communes, préoccupée par les problèmes récurrents de déséquilibre financier causés par la croissance de la pauvreté, surtout dans les grandes villes, « *le programme d'urgence pour une société plus solidaire relève de 50% à 60 ou 65% la participation de l'Etat dans le financement du montant minimex lorsque le centre a octroyé celui-ci en moyenne mensuelle à respectivement au moins 500 ou 1000 ayants droit aux cours de l'année antérieure.* »⁶⁴ Des majorations plus ciblées du subside versé par l'Etat aux CPAS sont aussi adoptées afin de soutenir les mesures d'intégration en faveur des jeunes minimexés (par exemple, prise en charge intégrale du minimex par l'Etat lorsque le CPAS agit comme employeur du bénéficiaire dans le cadre d'un article 60§7) et des personnes sans abri qui cherchent à se fixer afin de « *s'assurer que les CPAS ne soient pas tentés de se défaire de leurs obligations à l'égard des personnes sans abri, par exemple en prétendant ne pas être territorialement compétents.* »⁶⁵ Un droit de réquisition de logements vides est aussi accordé à l'autorité communale. L'histoire montre qu'une et une seule commune belge en fera (bon) usage ...

1.4.1. Le contrat dans l'Etat-Réseaux et son régime des droits-autonomies

La dite « contractualisation » du minimex traduit un changement de cap majeur. Non seulement parce qu'elle rompt avec la logique de type catégoriel qui prévalait jusque-là, selon laquelle « *tous les bénéficiaires avaient droit, moyennant le respect des mêmes conditions d'octroi, à un même droit consistant en un revenu* »⁶⁶, mais aussi parce qu'elle vise explicitement l'activation des deux parties en présence, l'usager et le CPAS. Ainsi au cours des débats parlementaires la Ministre de l'intégration sociale a défendu l'idée que « *l'élaboration au cas par cas entre l'ayant droit et l'assistant social d'un projet individuel d'intégration sociale constituerait un moyen d'accompagner l'octroi du minimum de moyens d'existence afin que celui-ci soit réellement une seconde chance et pour éviter que les CPAS se « contentent » de simplement verser un revenu.* »⁶⁷ Ce changement de cap est, selon Jean-Louis Genard, l'un des marqueurs de l'apparition d'une troisième strate politique qui

⁶⁴Ibid., p.158

⁶⁵Ibid., p.158

⁶⁶Ibid., p.160

⁶⁷Ibid., p.150

caractérise la seconde modernité contemporaine, celle de l'Etat animateur, réflexif, social actif, termes auxquels il préfère celui « d'Etat-réseaux », caractérisé par un régime spécifique de droits qu'il qualifie de « droits-autonomies ». *« Vouloir faire ce qu'on doit pouvoir », tel serait peut-être exprimé dans le vocabulaire des modalités le leitmotiv de l'Etat-réseaux à condition que le « devoir pouvoir » soit entendu sur le mode individualisant. La motivation étayée sur les capacités, sur leur exploitation, sur leur développement. Motivation le cas échéant couplée à la capacitation, ce que les anglophones appellent « empowerment » et que l'on traduit parfois par habilitation. L'affirmation et la mobilisation des capacités, leur nécessaire reconnaissance dès lors qu'il pourrait apparaître que l'individu n'est pas en mesure de les actualiser et, en cas de déficit, une exigence de capacitation, d'effort sur soi et de soutien ... Soutien exigeant d'ailleurs en contrepartie cet effort sur soi...Tels sont désormais les leviers anthropologiques de l'action, et notamment de l'action de l'Etat. »*⁶⁸

Vingt ans à peine après leur entrée – tardive - dans le régime des droits-créances et les pratiques d'aide sociale ad hoc, les CPAS sont contraints à une « *nécessaire responsabilisation des bénéficiaires – responsabilisation entendue en un sens individuel qui contraste avec la collectivisation des responsabilités que présupposent les droits-créances – à charge pour l'Etat de leur offrir, généralement sous forme de travail social et d'accompagnement individualisé, les supports de cette responsabilisation.* »⁶⁹ Mais la politique de « motivation-capacitation », dès lors qu'elle se fonde sur un « vouloir faire ce qu'on doit pouvoir », change profondément la donne en matière de séparation du droit et de la morale puisque, comme le souligne Genard, « *la question du vouloir, de la bonne ou mauvaise volonté, et du vouloir ou ne pas vouloir* », est typiquement une question morale. Mise à la porte du CPAS en 1974, la morale n'y rentre-t-elle pas par la fenêtre ? C'est bien le sens de la critique de la réforme formulée dans la société civile, selon une ligne argumentative similaire à celle développée par les parlementaires Ecolo et Groen qui ont manifesté jusqu'au bout une opposition de principe à l'introduction de contrats contenant un PIIS. L'opposition à la technique contractuelle tient à la dissymétrie des positions des parties prenantes: le terme de contrat dissimule un rapport de pouvoir, l'usager n'a guère le choix de le refuser ou d'y renoncer puisqu'il y va de sa survie. D'où la dénonciation de la logique répressive de la contractualisation, particulièrement à l'encontre des jeunes, logique jugée similaire à celle du plan d'accompagnement des chômeurs (PAC) qui vient d'être conclu par l'ONEM et les offices régionaux de l'emploi. Dans les deux cas, il s'agirait aux yeux des détracteurs, d'un retournement de l'aide sociale contre ceux-là même qu'elle est censée servir, et même d'une « régression fondamentale », d'un « retour en arrière » vers des pratiques moralisatrices et culpabilisantes caractéristiques de l'assistance publique. L'instauration du contrat participerait, en outre, d'une instrumentalisation des assistants sociaux, d'un renforcement de la tension entre aide et contrôle qui caractérise de longue date leur identité professionnelle, et donc du brouillage de leur rôle aux yeux des usagers.

1.4.2. Accompagnement et capacitation : l'éthicisation de l'action publique

Le sociologue belge Didier Vrancken considère même, qu'étant donné le caractère inégal des deux parties engagées dans les contrats assistantiels, ceux-ci peuvent être vus « *comme de véritables simulacres tant ils simulent les conditions d'un processus de marchandage entre*

⁶⁸JL Genard, op. cit., p. 53

⁶⁹Ibid., p. 53

*partenaires en principe égaux. »*⁷⁰ Simulacre qui réside dans la pratique du « as if », du « faire comme si ». « *On fait comme si les différentes parties contractantes convergeaient vers un accord préalable. On fait comme si les volontés en présence s'étaient préalablement et librement exprimées avant la formation d'un lien en droit.* »⁷¹ (...) « *De bénéficiaire, il devient désormais sujet actif de droit, investi de nouvelles attentes sociales : être capable de maîtriser son destin et apparaître comme l'auteur de sa propre vie. L'ordre juridique du simulacre produit ainsi ses effets dans la sphère morale : l'individu est progressivement tenu d'être actif et responsable de son propre parcours d'insertion.* »⁷² Mais si l'ordre fictionnel en train de s'orchestrer dans la sphère juridique de l'assistance transforme le statut du destinataire de l'aide, il ouvre aussi la voie à la création d'espaces communicationnels où se mêlent consentement et ruse, distance et confiance. Soit le cadre davantage instable et fluctuant de « l'accompagnement », au regard de celui de guidance, qui caractérise désormais la rencontre et le cours de l'interaction « capacitante » des « personnes » que sont le travailleur social et l'usager. Ainsi, tout en reconnaissant la pertinence d'un éventuel renforcement de la tension entre aide et contrôle dans l'exercice du travail social, Jean-Louis Genard nous invite à décaler l'angle de vue en posant le problème en termes d'exigences « d'éthicisation » des modalités de l'action publique, qui concerne selon lui tous les acteurs de l'aide sociale, mais singulièrement les travailleurs sociaux. « *Une telle ambition impose aux travailleurs sociaux de première ligne des exigences relationnelles inédites que n'impliquait en rien le rapport à des acteurs considérés simplement comme des « ayants droit ». Des exigences de confiance mutuelle, d'écoute, de respect, d'attention...mais aussi d'engagement de soi du travailleur social lui-même, l'obligeant d'ailleurs à une gestion constante de la distance avec ceux dont ils ont la charge de s'occuper. (...) Ceux-ci sont ainsi conduits à devoir résoudre sans cesse dans leurs pratiques des questions aussi fondamentales que celles de savoir « comment par exemple construire des conditions d'effectuation des attitudes, de sollicitude et de respect échappant au paternalisme et à la victimisation ? Comment bâtir des espaces relationnels dont l'enjeu est la confiance mutuelle et l'authenticité dans des cadres contraignants, dont la finalité demeure l'accès à des droits ? Comment répondre aux demandes de respect adressées par les publics visés lorsque ces demandes prennent la forme paradoxale du droit au respect ? »* »⁷³ Là où le bât blesse, semble-t-il, d'après ce que livrent les études sur les conditions du travail social en CPAS et le diagnostic établi lors des analyses en groupe que nous examinons dans la suite de ce rapport, c'est que la montée en puissance de la responsabilité éthique dans le champ politique de l'action sociale est insuffisamment, d'une part, reconnue et partagée par les responsables décisionnels et, d'autre part, garantie par un cadre et un espace de travail appropriés.

Enfin, et puisqu'on envisage la question de la responsabilité politique, on ne saurait conclure ce passage en revue sans mentionner l'impact de la révision constitutionnelle de 1993 qui transfère aux trois communautés et, pour ce qui concerne la RBC à la Commission communautaire commune (Cocom), les règles organiques relatives aux CPAS. « *Ces entités fédérées héritent ainsi du pouvoir de régler comme elles l'entendent notamment la composition et le fonctionnement du conseil de l'aide sociale, les questions relatives au personnel des centres, l'administration de ces mêmes centres, leur financement et la tutelle administrative. En revanche sont maintenus à titre dérogatoire dans la compétence exclusive*

⁷⁰D. Vrancken, "Politiques publiques, politiques de l'individu", Action publique et subjectivité, (coordonné par F. Cantelli et J.L. Genard), *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J., 2007-46, Maison des Sciences de l'Homme, p. 84

⁷¹Ibid., p. 84

⁷²Ibid., p. 84

⁷³JL Genard, op. cit., p. 63

*de l'autorité fédérale, outre le minimex, les articles 1 et 2 de la loi organique du 8 juillet 1976, la définition des missions dévolues aux CPAS – sans préjudice toutefois de la possibilité pour les communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires – et les règles relatives aux recours dont sont susceptibles les décisions prises par les centres en matière d'aide sociale individuelle. »*⁷⁴ Dans la foulée de la défédéralisation partielle de l'aide sociale, l'Union des Villes et Communes belges est scindée en trois unions régionales autonomes, dotées chacune de leur section CPAS.

1.5. Du minimex au droit à l'intégration sociale

En 1994, le *Rapport général sur la pauvreté*⁷⁵ réalisé par la Fondation Roi Baudouin avec la collaboration du mouvement ATD Quart-Monde et de la section CPAS de l'Union des Villes et Communes fait grand bruit. Parmi les innombrables recommandations, celles relatives aux liens entre l'aide sociale, la sécurité sociale et le travail retiendront particulièrement l'attention du nouveau gouvernement Dehaene (1995-1999). En effet, les bénéficiaires du droit au minimum de moyens d'existence qui se sont exprimés demandent l'accès aux services et mesures favorisant le retour au travail, mesures de fait réservées aux seuls chômeurs indemnisés comme tels. Ils en appellent également à une mobilisation plus active des mesures financières d'aide sociale en faveur de leur réinsertion professionnelle. De fortes réserves sont cependant formulées à l'égard de la contractualisation du minimex, même s'il est admis qu'il est encore trop tôt pour en évaluer la mise en œuvre concrète sur le terrain, et donc pour se prononcer sur l'existence ou non d'effets délétères sur la situation des ayants droit au minimum de moyens d'existence et autres bénéficiaires de l'aide sociale.

Cette large concertation avec les associations représentatives des personnes vivant en situation de pauvreté marque l'entrée en scène dans le débat sur l'aide sociale d'un nouvel acteur public : le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale⁷⁶, créé par l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, suite à la signature le 5 mai 1998 d'un accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Le Centre évalue l'effectivité des droits fondamentaux des personnes qui vivent dans des conditions socio-économiques défavorables : droit à un logement décent, droit à l'énergie, droit à la protection de la vie familiale, droit à la protection sociale, droit à la protection de la santé...⁷⁷ Il organise pour ce faire des concertations approfondies entre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des CPAS, des interlocuteurs sociaux, des professionnels de divers secteurs, des administrations... Sur la base de ces travaux, il formule des recommandations destinées aux responsables politiques du pays, en vue de restaurer les conditions d'exercice des droits fondamentaux. Celles-ci font l'objet de discussions dans tous les Gouvernements et Parlements ainsi que dans des instances consultatives.

1.5.1. Hausse et évolution du public, manque de temps et de moyens

La hausse du nombre d'ayants droit se poursuit sans interruption au cours des années 90, surtout à Bruxelles et dans les autres grandes villes du royaume, et atteint le pic historique de 85.000 bénéficiaires en 1998. Le profil de ce public est désormais – un peu - mieux connu :

⁷⁴D. Dumont, op. cit., p. 164

⁷⁵*Rapport général sur la pauvreté. Rapport réalisé à la demande du ministre de l'intégration sociale par la Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD-Quart Monde Belgique et la section CPAS de l'Union des Villes et Communes belges*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1994

⁷⁶<http://www.luttepauvrete.be>

⁷⁷Service de lutte contre la pauvreté, *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport 2010-2011*, Bruxelles, Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 2011

presque un quart d'entre eux sont des jeunes de moins de 25 ans, la majorité sont des personnes indemnisées au taux isolé, un nombre croissant est de nationalité étrangère. L'élargissement successif des catégories d'ayants droit ainsi que leur reconfiguration produit donc ses effets – imprévus ? -, dans un contexte de rigueur budgétaire destiné à réduire l'endettement public et de sévérité accrue de la politique menée en matière d'assurance chômage par l'ONEm. La crise de l'Etat-providence bat son plein. « *L'accroissement des transferts de charge observés depuis l'assurance chômage vers les CPAS s'explique principalement par les diminutions successives au cours des années 1980, du montant des allocations octroyées à certaines catégories de chômeurs*⁷⁸, ainsi que le renforcement drastique, au début des années 90, de la sévérité des sanctions prévues en cas de manquement administratif ou d'entrée « volontaire » dans le chômage. »⁷⁹ Ce qui suscite l'ire des trois fédérations de CPAS qui « *reprochent au pouvoir fédéral de ne pas assumer la responsabilité financière de ses choix politiques propres, puisqu'il en fait de facto payer le prix aux pouvoirs locaux, et singulièrement aux plus désargentés d'entre eux.* »⁸⁰ Or, comme le souligne Daniel Dumont, la part du coût du minimum de moyens d'existence n'atteint même pas 1% du budget total de la sécurité sociale à la fin des années 90, ce qui révèle un net décalage entre « *la charge symbolique très forte dont est lestée la thématique du coût pour l'Etat de l'assistance aux pauvres* »⁸¹ et son poids financier réel. Il faut s'attarder quelque peu à la tension, certes pas nouvelle, mais de plus en plus explicite entre l'Etat fédéral et l'autorité locale en matière de responsabilité, entre autres financière, de l'action sociale. Le référentiel d'action de l'Etat-Réseau montre ainsi ses limites : même si les mandataires communaux appartiennent aux partis politiques qui gouvernent, la logique des compétences « propres » aux différents échelons de pouvoir fragilise, plus qu'il ne renforce, le partage conjoint des responsabilités politiques. Dans cette vision, l'autorité fédérale « impose », en toute « externalité », à l'autorité locale des orientations politiques sur lesquelles cette dernière estime ne pas avoir de prise et auxquelles elle est contrainte et forcée de s'adapter.

Qu'en est-il justement de la concrétisation sur le terrain de la contractualisation du minimex ? Qu'en savons-nous ? En l'absence de base de données centralisée, il est impossible de décider de l'existence ou non d'une ligne de conduite commune aux CPAS qui, du fait de la très large autonomie dont ils disposent, usent de la technique du PIIS comme ils peuvent et, sans doute aussi, comme il leur sied. Une série d'évaluations⁸² sont toutefois conduites par la section CPAS de l'Union des Villes et Communes auprès des travailleurs sociaux qui se révèlent dans l'ensemble mitigés, même si une ligne de fracture assez nette apparaît entre les travailleurs sociaux du nord du pays, plutôt favorables⁸³, et ceux de Bruxelles et de Wallonie, en particulier ceux qui travaillent dans les CPAS des grandes villes. Ces derniers invoquent le manque de temps et de moyens appropriés pour la réalisation d'un travail de guidance sociale réellement individualisée avec les bénéficiaires dont les besoins sont, en outre, très diversifiés, compte tenu de l'hétérogénéité croissante de leurs conditions et situations personnelles et de

⁷⁸En l'occurrence les cohabitants qui, dans les faits, sont majoritairement des cohabitantes.

⁷⁹D. Dumont, op. cit., p. 165

⁸⁰Ibid., p. 165

⁸¹Ibid., p. 166

⁸²M. Lesiw, "Les contrats d'intégration: une première évaluation", *Journal Droits des Jeunes*, n°135, 1994, p.4-6; G. Van Menxel et L. Notredame, "Het bestaansminimum als instrument voor armoedebestrijding. Naar een nieuw maatschappelijk project voor de 21^{ste} eeuw ?", *R.D.S.*, 1999, n°3, *Armoede, menselijke waardigheid en arbeidsgerechten*, pp. 437-493

⁸³Daniel Dumont rapporte ainsi que « *le président de la fédération flamande des travailleurs sociaux estime que à condition d'être maniée avec souplesse, la technique du projet individualisé d'intégration sociale peut être de nature à revaloriser le travail social de base et à soutenir des formes d'accompagnement réellement sur mesure* ».

leurs parcours biographiques. Ils se plaignent aussi de la lourdeur administrative du contrat, qui trop souvent se réduit à un formulaire standardisé, et de leur manque de sens pour les usagers.

Ceux qui prennent la défense de la formule contractuelle arguent que *« prise au sérieux la philosophie qui sous-tend la contractualisation est potentiellement bénéfique tant pour l'utilisateur que pour le travailleur social. L'élaboration négociée d'un projet donnerait au premier l'opportunité de mieux faire entendre ses besoins et ses difficultés propres, tandis qu'elle permettrait au second de se départir du rôle de « bancontact des pauvres » et contribuerait à revaloriser la fonction du travailleur social. Corrélativement, la formalisation dans un contrat écrit de la guidance accomplie permettrait aux assistants sociaux de mieux faire comprendre aux mandataires qui composent le conseil de l'aide sociale la nature exacte de leur travail quotidien. »*⁸⁴ En d'autres termes, ce qui pose fondamentalement problème aux travailleurs sociaux, c'est moins la logique d'activation - du CPAS comme de l'utilisateur - que le manque d'espace, de temps, de moyens et d'outils appropriés mis à leur disposition par l'institution pour faire correctement leur travail avec la personne et à son bénéfice. Pointé par les professionnels chargés au quotidien de rencontrer le demandeur d'aide et d'entrer avec et pour lui dans une dynamique de projet, le constat du manque de temps et de lourdeur administrative dans l'exercice du travail social, qui avait déjà émergé lors de la décennie précédente, se trouve ici amplifié pour devenir un leitmotiv du discours sur les difficultés vécues dans l'exercice du métier d'AS en CPAS.

1.5.2. Création des départements ISP et spécialisation du travail social

Dans le cadre d'une recherche conduite sur base d'observations du travail d'agents des CPAS bruxellois⁸⁵, Isabelle Lacourt s'est intéressée à l'impact sur la subjectivité des agents comme sur celle des usagers, de l'introduction d'un instrument comme le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Elle montre ainsi que la mobilisation de l'instrument du « projet » dans l'attribution des aides, *« implique une posture évaluative chez les travailleurs sociaux et qu'au travers de celle-ci, se créent des catégories bricolées et inventées dans le cours de l'action, s'éloignant ainsi des catégories juridico-administratives classiques. »*⁸⁶ A la faveur de la montée en puissance de la mission d'insertion des CPAS, des départements spécialisés, où travaillent des travailleurs sociaux spécialisés dénommés agents d'insertion, ont été progressivement créés, du moins dans les « grands » CPAS. Ces nouveaux services, *« vont ainsi se détacher de ce que l'on appellera désormais le service social de base (SSB). Une réelle expertise en termes d'insertion socio-professionnelle s'est ainsi formée au sein des CPAS. Celle-ci se distingue largement de l'expertise « classique » que l'on rencontre au sein des départements SSB. Elle s'en distingue non seulement par le type de pratiques professionnelles qui y est mobilisée, mais aussi et surtout, par les identités et les cultures professionnelles qui se sont construites autour de ces pratiques. »*⁸⁷ Selon Isabelle Lacourt,

⁸⁴D. Dumont, op.cit., p.168

⁸⁵I. Lacourt, "Des catégories de l'action publique à l'épreuve de la subjectivité", F. Cantelli et JL Genard (coordonné par) *Action publique et subjectivité*, Droit et société, 46-2007, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, pp 219-230. Elle écrit en note d'introduction de son article: *"Plus précisément l'objectif de la recherche est de comprendre comment se déroule concrètement la mise en application des politiques d'aide sociale au sein des CPAS et, plus largement, comment des principes généraux d'action sont réappropriés par ces organisations et comment ils se matérialisent au travers des relations entre travailleurs sociaux et usagers. Cette recherche est financée par la Région de Bruxelles-Capitale (programme Prospective Research for Brussels) et a été entamée en janvier 2004."*

⁸⁶Ibid., p. 220

⁸⁷Ibid., p. 224

cette nouvelle expertise recouvre six dimensions : « *l'accent mis sur l'activation de l'utilisateur, sur sa responsabilisation, la mobilisation d'un projet individuel comme outil d'intégration, l'exigence d'une participation de l'utilisateur au service rendu, la négociation de l'aide et le ciblage d'un public spécifique.* »⁸⁸ Il convient d'ajouter que la spécialisation résulte aussi en la création de « cellules jeunes », entièrement dédiées au suivi des bénéficiaires de moins de 25 ans. « *Ces reconfigurations de l'organigramme des CPAS témoignent autant qu'elles participent en elles-mêmes d'un processus de spécialisation du travail social : la réinsertion socioprofessionnelle des publics précaires est devenue l'objet d'un métier à part entière.* »⁸⁹

Un nouveau registre lexical, qui qualifie tant les agents que leurs actions, entre progressivement en usage. « Activation », « responsabilisation », « individualisation », « contrat », « projet », « parcours », « autonomie », « réseau », « partenariat », « accompagnement », « coaching », sont les « *mots-clés qui constituent désormais la nouvelle grammaire et le nouveau vocabulaire de l'action sociale, redéfinissant le rôle et les missions des intervenants sociaux.* »⁹⁰ Ce nouveau registre lexical contribue, selon Abraham Franssen, à relégitimer les finalités du travail social. « *Pour une part en effet, les réformes et les innovations promues pour le traitement de la (nouvelle) question sociale rencontrent leur idéologie professionnelle en relégitimant leur intervention relationnelle et le registre psychosocial de celle-ci, dans une interaction d'accompagnement en face-à-face. Invitant pour partie à échapper au traitement strictement « administratif » des « dossiers » pour déployer un accompagnement personnalisé, tout en renouvelant les méthodologies du case work (« bilan de compétences, coaching »), les dispositifs d'activation ont permis la construction d'espaces d'affirmation professionnelle, se traduisant dans la définition de nouvelles identités professionnelles, voire de nouveaux métiers (ne dites plus « assistant social » ou « travailleur social », mais « job coacher », « conseiller d'insertion », « accompagnateur de projets »), d'autant plus valorisés que bénéficiant d'une forte légitimation politique et organisationnelle, par opposition aux « services sociaux classiques » désormais identifiés à la passivité de l'assistance.* »⁹¹ Émerge ainsi une nouvelle conception du travail social qui « *voit également dans les déficits et les manques individuels la cause de la précarité, mais considère que l'individu est responsable de sa situation et donc peut s'en sortir, qu'il a les capacités – et l'obligation – d'être autonome, de s'intégrer. Dès lors, le rôle de l'assistant social va être double, il s'agit d'une part de favoriser cette autonomie et, d'autre part, d'exercer un contrôle social.* »⁹²

Le travail des départements ISP produit ses effets puisqu'on observe, tout au long des années 1990, l'augmentation du nombre de personnes mises à l'emploi pour concerner 5.000 usagers à la veille de l'an 2000. L'activation des CPAS est donc effective et ce grâce au renforcement régulier des incitants financiers fédéraux à la mise à l'emploi via l'article 60§7, et à la réécriture de cet article de la loi organique afin, d'une part, de ne plus limiter la finalité de cette mise à l'emploi à un « aller simple » vers l'assurance chômage et, d'autre part, à élargir l'éventail des emplois potentiels aux communes, asbl, entreprises à finalité sociale ou tout autre « partenaire » avec lequel le CPAS, qui demeure dans tous les cas l'employeur, a conclu une convention sur base de l'article 61.

⁸⁸Ibid., p. 224

⁸⁹D. Dumont, op. cit., p. 222

⁹⁰A. Franssen, op. cit., p. 3

⁹¹Ibid., p. 4

⁹²A. Franssen, « L'assistant social actif », op. cit., p. 100

1.6. L'abrogation du minimex et son remplacement par le DIS

C'est suite à l'adoption du Programme Printemps et son impact sur le public des CPAS⁹³, donc dans un contexte de diminution du nombre d'ayants droit au minimex - un peu moins de 70.000 personnes en 2001 -, que le nouveau gouvernement arc-en-ciel (1999-2003), dirigé par Guy Verhofstadt, annonce son intention de réformer en profondeur la loi du 4 août 1974. Pour justifier cette initiative, conduite à vive allure par l'énergique Vice-Premier, Ministre de l'intégration sociale et de l'économie sociale ainsi que du Budget (SP.A), un leitmotiv court tout au long des débats parlementaires, fort similaire à celui mobilisé en 1993, lui-même hérité des critiques formulées tout au long des années 80 : « *Les politiques sociales doivent évoluer de l'assistance strictement financière vers l'action sociale.* »⁹⁴ Suscitant « *l'adhésion presque unanime des députés* »⁹⁵, le projet de loi (pas évoqué par le Sénat), est « *rapidement sanctionné et promulgué par le Roi. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et son arrêté d'exécution portant règlement général sont entrés en vigueur le 1er octobre 2002, tandis qu'était abrogée dans le même temps la loi du 7 août 1974* »⁹⁶.

Désormais, la loi ne proclame plus « tout Belge (...) a droit à un minimum de moyens d'existence », mais « toute personne a droit à l'intégration sociale ». Mais encore ? Quelle différence entre l'ancien et le nouveau droit ? La comparaison technique, rubrique par rubrique, à laquelle s'est livré Daniel Dumont « *met en évidence que si le vocabulaire employé a quelque peu changé, le dispositif juridique proprement dit, lui, n'a guère fait l'objet que d'un travail de réécriture, marqué par la confortation d'évolutions antérieures, assorti de la codification de l'un ou l'autre acquis jurisprudentiel – on pense en particulier à la définition de la notion de cohabitant et à l'inscription dans la loi de la possibilité d'entamer ou de poursuivre des études -, et ponctué ça et là par quelques innovations.* »⁹⁷

Le droit à l'intégration sociale (DIS) peut prendre plusieurs formes : soit l'octroi d'un revenu d'intégration sociale (RIS), soit l'emploi via diverses mesures de mise au travail - dans l'un ou l'autre cas, la prestation accordée pouvant être assortie de la conclusion d'un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)-, soit encore une combinaison de ces instruments. Deux points précis le distinguent à cet égard du droit au revenu minimum d'existence. En premier lieu, la mise à l'emploi est prioritaire par rapport à l'octroi d'un RIS lorsque le bénéficiaire du DIS est âgé de moins de 25 ans. En second lieu, l'établissement d'un contrat d'intégration sociale n'est plus systématiquement obligatoire pour les jeunes usagers tandis que tout usager, quel que soit son âge, qui sollicite la conclusion d'un contrat y a désormais droit⁹⁸.

⁹³Mis sur pied par le gouvernement fédéral, dont J. Vande Lanotte est ministre de l'intégration sociale, le programme printemps « *s'inscrit dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour arriver à ces objectifs, le gouvernement a élaboré des mesures structurelles et financières. Concrètement, ce plan d'action vise la réduction du nombre de bénéficiaires de minimex ou d'une aide financière dans les cinq prochaines années en augmentant le nombre de mises au travail et en renforçant le régime de la sécurité sociale à l'égard des plus démunis. Le programme Printemps offre ainsi aux CPAS un certain nombre de législations et d'instruments administratifs qui permettront de proposer un meilleur service sur le terrain.* », Section CPAS de l'AVCB/Fédération des CPAS de l'UVCW/Afdeling Maatschappelijk Welzijn van de VVSG, Le Programme Printemps, Bruxelles, décembre 2000, 52 p. + annexes

⁹⁴D. Dumont, op.cit., p. 236

⁹⁵Ibid., p. 174

⁹⁶Ibid., p. 174

⁹⁷Ibid., p. 202

⁹⁸**CHAPITRE II Bénéficiaires Section 1 : Intégration sociale pour les personnes âgées de moins de 25 ans**

Art.6§1er. Toute personne majeure âgée de moins de 25 ans a droit à l'intégration sociale par l'emploi adapté à sa situation personnelle et à ses capacités dans les trois mois de sa demande lorsqu'elle remplit les conditions

1.6.1. Petite différences et grandes conséquences

Parmi les différences, qu'il qualifie de « non négligeables », introduites par le législateur, Daniel Dumont établit la liste suivante : « *Le champ d'application personnel de la loi du 26 mai 2002 s'étend aux ressortissants de nationalité étrangère inscrits au registre de la population, ainsi qu'à l'ensemble des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille qui bénéficient d'un droit de séjour de plus de trois mois*⁹⁹ ; les montants du revenu d'intégration ont été légèrement relevés ; les bénéficiaires du revenu d'intégration – mais aussi de l'aide sociale équivalente - redevables d'une pension alimentaire ont désormais droit à un complément pécuniaire spécifique ; la subvention accordée par l'Etat aux CPAS en tant que ceux-ci sont débiteurs du droit à l'intégration sociale a été augmentée dans une série d'hypothèses et complétée par un forfait destiné à couvrir une partie de leurs frais de personnel ; la charge de la preuve de la disposition au travail ne repose plus uniquement sur les ayants droits mais est partagée avec les CPAS, désormais formellement investis d'un rôle

prévues aux articles 3 et 4. § 2. Le droit à l'intégration sociale par l'emploi peut faire l'objet soit d'un contrat de travail soit d'un projet individualisé d'intégration sociale menant, dans une période déterminée, à un contrat de travail. (...) Art.11§ 1er. L'octroi et le maintien du revenu d'intégration peuvent être assortis d'un projet individualisé d'intégration sociale, soit à la demande de l'intéressé lui-même, soit à l'initiative du centre. Le projet s'appuie sur les aspirations, les aptitudes, les qualifications et les besoins de la personne concernée et les possibilités du centre. Selon les besoins de la personne, le projet individualisé portera soit sur l'insertion professionnelle, soit sur l'insertion sociale. Dans l'élaboration du projet individualisé d'intégration sociale, le centre veille à respecter une juste proportionnalité entre les exigences formulées à l'égard de l'intéressé et l'aide octroyée. § 2. Ce projet est obligatoire: a) lorsque le centre accepte, sur la base de motifs d'équité, qu'en vue d'une augmentation de ses possibilités d'insertion professionnelle, la personne concernée entame, reprenne ou continue des études de plein exercice dans un établissement d'enseignement agréé, organisé ou subventionné par les communautés; b) lorsqu'il s'agit d'un projet visé à l'article 6, § 2. (...)

Section 2 : Intégration sociale pour les personnes à partir de l'âge de 25 ans

Art. 12 Toute personne à partir de 25 ans a droit à l'intégration sociale lorsqu'elle remplit les conditions prévues aux articles 3 et 4. Art. 13§ 1er. Le droit à l'intégration sociale peut être réalisé soit par l'octroi d'un revenu d'intégration, soit par un emploi lié à un contrat de travail (...) §2. L'octroi et le maintien d'un revenu d'intégration peuvent être assortis d'un projet individualisé d'intégration sociale visé à l'article 11, §§ 1er et 3, soit à la demande de l'intéressé lui-même, soit à l'initiative du centre.

⁹⁹ L'Article 3 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (DIS) stipule :

« Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale ; la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi :

- 1° avoir sa résidence effective en Belgique, dans le sens à déterminer par le Roi ;
- 2° être majeure ou assimilée à une personne majeure en application des dispositions de la présente loi ;
- 3° appartenir à une des catégories de personnes suivantes :
 - soit posséder la nationalité belge ;
 - (soit bénéficier en tant que citoyen de l'Union européenne, ou en tant que membre de sa famille qui l'accompagne ou le rejoint d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement, et l'éloignement des étrangers.) En vigueur au 07.01.2007.
 - soit être inscrite comme étranger au registre de la population ;
 - soit être un apatride et tomber sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960 ;
 - soit être un réfugié au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
- 4° ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ni être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens (...)
- 5° être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ;
- 6° faire valoir ses droits aux prestations dont elle peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère».

plus actif en matière d'aide à la réinsertion socioprofessionnelle ; enfin, les droits des usagers ont été renforcés à divers stades de la procédure administrative. »¹⁰⁰

Cela dit, le souci pour la personne et les droits de l'utilisateur, si présent dans les discours politiques, se traduit difficilement en actes, comme en atteste la non consultation des associations de personnes en situation précaire rassemblées au sein du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pourtant créé à cet effet par l'autorité publique. Significatif à la fois d'un manque de tact et de cohérence politique, ce n'est qu'après l'approbation du projet de loi par le gouvernement que le ministre de l'intégration sociale mandate le Service de lutte contre la pauvreté pour organiser un dialogue entre les acteurs associatifs. Ce qui se révéla impossible dans le délai de moins de deux mois fixé par le ministre. Le Service a cependant émis un avis dans lequel il déplore le manque de connaissances sur les trajectoires de vie des ayants droit au minimex en raison de l'absence d'évaluation préalable sérieuse de la loi du 7 août 1974. Il relaie aussi l'inquiétude exprimée par des associations sur le renforcement de la conditionnalité du droit au revenu minimum et l'obligation de conclure un contrat.

L'abrogation du minimex et son remplacement par le DIS étant la première traduction significative dans le droit belge de la sécurité sociale de l'idéologie de l'Etat social actif, il a été fortement critiqué dans les milieux académiques et associatifs, principalement francophones. Les arguments avancés sont grosso modo les mêmes que ceux mobilisés en 1993. La réforme signerait la régression vers une politique sociale culpabilisante et moralisatrice en « conditionnalisant » un droit auparavant inconditionnel. Elle renforcerait aussi le caractère coercitif de l'octroi de l'aide en accentuant les devoirs et les contreparties dont sont redevables les usagers. Enfin, elle ouvrirait la porte à une pénalisation accrue par le recours à la sanction. Autant d'arguments réfutés par Daniel Dumont : l'inconditionnalité du droit au minimex est une fiction, s'activer a toujours été une contrepartie exigible du minimum de moyens d'existence et, pour ce qui concerne les sanctions, en l'absence de données chiffrées à ce sujet, et s'appuyant sur des enquêtes de terrain, il écrit : *« Il semble que de manière générale le nombre de suspensions temporaires du versement du revenu d'intégration prononcées par les CPAS pour sanctionner le non-respect par un intéressé des engagements consignés dans son contrat d'intégration soit très faible. (...) Même si, une fois encore, tout dépend de la politique adoptée par le conseil de l'aide social local, la suspension semble le plus souvent n'être maniée qu'en guise d'ultimes recours, pour sanctionner des refus manifestes et répétés d'accomplir les démarches mentionnées dans le contrat conclu. Pour leur part, les assistants sociaux de base sont en tout cas manifestement peu portés à suggérer ou à appuyer le prononcé d'une sanction. »¹⁰¹*

1.7. 10 ans d'existence du droit à l'intégration sociale : quel bilan ?

Devant le cortège de critiques suscité par la réforme législative, promesse avait été faite par le ministre de l'intégration sociale de procéder à une évaluation approfondie de la mise en œuvre du DIS afin de proposer à d'éventuels ajustements. C'est en 2005 que le second gouvernement Verhofstadt (2003-2007) a rendu public le rapport d'évaluation réalisé par le bureau de consultants Ernst & Young. Réalisée à la « va vite », selon une méthodologie très sujette à caution, écrit Daniel Dumont, la soi-disant évaluation « n'apprend rien » sur les conditions et modalités de mise en œuvre du DIS par les CPAS, comme sur « le vécu » des usagers, qu'ils soient engagés dans un PIIS, employés dans le cadre d'un article 60§7, ou

¹⁰⁰D. Dumont, op.cit, p. 203

¹⁰¹Ibid., p. 228

qu'ils participent à l'une ou l'autre action de préformation ou de remobilisation sociale, citoyenne et culturelle.

Le juriste questionne la faisabilité même d'une telle évaluation. Le DIS serait inévaluable pour au moins deux raisons. D'abord, il n'y a pas de point de comparaison puisque la loi du 7 août 1974 n'a jamais fait l'objet d'une évaluation exhaustive. *« Il est donc délicat de prétendre déceler telle ou telle évolution de fond alors que l'on sait finalement assez peu de choses sur le quotidien des bénéficiaires de l'ancien minimum d'existence et des travailleurs sociaux de feu les centres publics d'aide sociale. »* Le second obstacle, déjà souligné à diverses reprises, tient tout bonnement à l'autonomie dont disposent les CPAS qui leur permet *« de faire usage en des sens très différents des marges d'appréciation que leur octroie le texte légal. Dans les faits, différents facteurs influencent profondément la politique locale de l'aide sociale. Parmi ces facteurs, figure l'affiliation politique des mandataires qui composent le conseil de l'aide sociale : il est notoire qu'en fonction de la sensibilité politique des conseillers – il ne faut pas perdre de vue que ce sont bien eux qui statuent en dernier ressort sur les demandes adressées aux CPAS -, les directives informelles adressées aux travailleurs sociaux et la plus ou moins grande sévérité manifestée à l'endroit des demandeurs connaissent des variations considérables d'un centre à l'autre. Le caractère rural ou urbain de la commune, ainsi que son environnement socio-économique, sont également des éléments de nature à influencer substantiellement les pratiques mises en œuvre. Conjugués, ces deux obstacles invitent à reconnaître qu'évaluer sérieusement la mise en œuvre par les CPAS de la loi concernant le droit à l'intégration a bien quelque chose d'une mission impossible. »*¹⁰²

Il s'y risque néanmoins en s'appuyant sur ce qu'il appelle « une batterie d'enquêtes de type microsociologiques », dont nous reproduisons la liste ci-dessous, enquêtes menées dans les CPAS des trois régions du pays, au moyen principalement d'observations directes « en situation » et d'entretiens approfondis avec des ayants droit, des assistants sociaux, des présidents de centre, des secrétaires et des responsables de département.

Pour le nord du pays :

K. Hermans, A. Declercq, T. Seynaeve et F. Lammertijn, « Aan de rand van de actieve welvaarstaat. Een socio-biographisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening », *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 46, n°2, 2004, pp. 293-328

L. De Koster, K. Deweerdt, E. Permentier, D. Simoens, D. Verschuere, « Eerste praktijkervaringen met de integratiecontracten uit de wet maatschappelijke integratie », *OCMW-Visies*, vol. 19, n°3, 2004, pp. 2-9

K. Hermans, « De actieve welvaarstaat in werking. De implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's », *OCMW-Visies*, vol. 20, n°3, 2005, pp. 2-5 ; qui présente les principaux enseignements tirés de sa thèse de doctorat en sociologie (non publiée)

Pour Bruxelles :

I. Lacourt, « Les transformations des politiques d'aide sociale en Belgique : un éclairage en termes d'expertise », *Les constructions de l'action publique* (dir. F. Cantelli, S. Jacob, J.L. Genard, C. de Visscher), Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2006, pp. 117-133

I. Lacourt, « Quel est votre projet ? L'insertion socio-professionnelle des usagers dans les CPAS bruxellois », *Brussels Studies*, n°5, 2007, 16 p.

I. Lacourt, « Des catégories de l'action publique à l'épreuve de la subjectivité », *Action publique et subjectivité* (coord. J.L. Genard et F. Cantelli), Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2007, pp. 219-230

Pour le sud du pays :

A. Urbain, « L'insertion socioprofessionnelle par les CPAS : expérience et réflexions », *Vers le droit à l'intégration sociale*, pp. 215-22, qui relate son expérience de responsable du service d'insertion socio-professionnelle du CPAS de Namur

¹⁰²Ibid., p. 215

S. Lemaître, « Les CPAS à l'épreuve de l'insertion socio-professionnelle », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 47, n°1, 2005, pp. 77-93

R. Cherenti, « Les projets individualisés d'intégration sociale », Namur, UCW, Fédération des CPAS, décembre 2007, 19 p.

Au niveau fédéral :

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Contribution à l'évaluation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, septembre 2004, 74 p.

E. Devillé, P. Schmitz, « L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », *L'année sociale*, 2005, pp. 257-269

E. Devillé, « L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », *J. dr. Jeun.*, n° 254, 2006, pp 9-15

M. De Coninck, « Evaluation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale », exposé au nom des trois fédérations de CPAS, mars 2005, 7 p.

Alter-Echos, n° 183, « Réforme du minimex : on évalue », 2005, 22 p.

Alter-Echos, supplément au n°252, « L'aide sociale à l'ère de l'activation des usagers : quels enjeux pour les CPAS ? », 2008, 13 p.

Source : D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., p. 219

L'auteur tire quatre principaux enseignements de tout ce matériau:

- En dépit de la diversité des pratiques, des moyens, des situations géographiques, et *« en dépit des infinies difficultés qu'ils doivent affronter au quotidien, les travailleurs sociaux paraissent pour la plupart d'entre eux s'efforcer de fonder autant que possible la relation d'aide sur l'impératif éthique du partenariat et d'inscrire cette relation dans l'horizon de la reconquête par l'ayant droit de son autonomie. »*¹⁰³
- Les CPAS ont du faire face à l'accroissement des formalités administratives entraînées par l'amélioration des garanties procédurales prévues pour les ayants droit¹⁰⁴ et, surtout, garder leur calme pendant la « saga des catégories » - redécoupages à répétition des catégories de bénéficiaires du fait de l'inconséquent bricolage juridique du législateur –, saga qui leur a « pourri » la vie en les contraignant à changer à plusieurs reprises leur programme informatique et à justifier et expliquer ces modifications à des usagers déboussolés.
- La réforme législative a renforcé le changement organisationnel amorcé dans de nombreux CPAS. *« Additionnées, ces inflexions successives ont conduit à transformer assez profondément le métier de travailleur social et le mode de fonctionnement quotidien des CPAS. (...) Le trait le plus marquant de l'évolution globale qui a affecté les modalités de travail social ces quinze dernières années réside probablement dans sa spécialisation et sa professionnalisation croissantes. Ce processus de spécialisation se repère jusque dans les réaménagements organisationnels qu'ont connus beaucoup de CPAS, surtout urbains. »*¹⁰⁵
- Deux contraintes externes mettent à mal l'accompagnement des usagers dans leur parcours : le manque de temps et les injonctions venues « d'en haut ». Les assistants sociaux, et surtout ceux qui travaillent dans un « grand » CPAS, *« estiment ne pas disposer du temps nécessaire pour pouvoir exercer correctement leur véritable métier – le travail social –, et éviter que leurs journées ne soient en grande partie englouties par le traitement de la « paperasserie » administrative et la seule gestion à (très) court terme de l'urgence sociale. (...) Du reste, il est notoire que le personnel des grands CPAS connaît un taux de « turn over » assez élevé : être travailleur social est*

¹⁰³Ibid., p. 220

¹⁰⁴Loi du 11 avril 1995 visant à instaurer « la charte » de l'assuré social. A remarquer que le secteur de l'aide sociale est inclus dans les institutions de sécurité sociale, ce qui en soi est assez remarquable.

¹⁰⁵Ibid., p. 221

*incontestablement un métier éprouvant. »*¹⁰⁶ En agissant sur le facteur temps qui se révèle être un facteur clé de réussite ou d'échec d'un parcours d'insertion, les interventions du comité spécial de l'aide sociale peuvent mettre à mal, voire réduire à néant, le long et patient travail d'accompagnement entrepris avec des usagers vulnérables aux capacités très abîmées. *« Le fragile équilibre sur lequel reposent beaucoup de relations de l'aide sociale est extrêmement vulnérable à la plus ou moins grande sévérité que les mandataires qui composent le conseil entendent imprimer à la politique locale de l'aide sociale. Il revient par exemple souvent qu'en raison de subsides majorés qui sont octroyés par l'Etat fédéral aux CPAS lorsque ceux-ci procèdent à une mise à l'emploi, certains conseils de l'aide sociale exercent clairement une pression sur les assistants sociaux du centre pour que tel quota d'articles 60 soit atteint endéans tel délai. Comme le constatait dès 2002 Myriam Bodart¹⁰⁷, la proportion de bénéficiaires mis à l'emploi est devenue peu à peu une sorte de baromètre de la vitalité des CPAS. »*¹⁰⁸

1.8. De l'autonomie sous tutelles

Résumons-nous. Le CPAS est un service public, autonome, disposant d'une personnalité juridique distincte. Il prend des décisions dans les matières pour lesquelles il est compétent. Dans certains cas, la loi a prévu que ses décisions soient soumises à une autorité de tutelle. Au niveau fédéral, le ministre qui a l'action sociale dans ses attributions dispose d'un service d'inspection qui est chargé de la surveillance et du contrôle du fonctionnement du CPAS (art. 108 de la LO des CPAS). A cette fin, les inspecteurs ont notamment le droit de visiter ses services et établissements et, en général, d'obtenir tous les renseignements qui leur sont nécessaires pour l'accomplissement de leur tâche. Ils conseillent les centres dans tous les problèmes relatifs à l'accomplissement de leurs missions. De plus, pour pouvoir bénéficier de la subvention fédérale en matière de droit à l'intégration sociale, les CPAS sont tenus de se soumettre au contrôle organisé par le ministre (Article 57 de l'AR portant règlement général en matière de DIS).

Depuis la révision constitutionnelle de 1993 mentionnée précédemment, la tutelle régionale des 19 CPAS Bruxellois est exercée par le Collège réuni de la Commission communautaire commune. C'est à ce niveau qu'ont été édictées des règles de fonctionnement des CPAS, notamment en matière de comptabilité. Comme il est précisé dans la *Note de Politique Générale 2012* du CPAS de Forest¹⁰⁹, *« Le Collège réuni, peut suspendre, par arrêté motivé, la décision par laquelle un CPAS viole la loi ou blesse l'intérêt général. Pratiquement, cette surveillance comporte le droit, pour le membre délégué du Collège réuni, de visiter tous les établissements, de prendre connaissance, sans déplacement, de toute pièce et de tout document, à l'exception des dossiers d'aide individuelle et de récupération, et de veiller à ce que les centres observent la loi et ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et des testateurs en ce qui concerne les charges légalement établies. Le Collège réuni peut convertir la suspension prononcée par la commune en annulation, si le CPAS décide de maintenir la décision suspendue. »*¹¹⁰

Au niveau communal, c'est le Collège des Bourgmestre et Echevins qui est chargé de la

¹⁰⁶Ibid., p. 224

¹⁰⁷M. Bodart, "La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi", *Vers le droit à l'intégration sociale*, p.179

¹⁰⁸D. Dumont, op cit., p. 224

¹⁰⁹CPAS de Forest, *Note de politique générale 2012*, 54 p.

¹¹⁰Ibid., p.8

surveillance et du contrôle du CPAS (article 109 de la LO des CPAS). La commune exerce deux formes de tutelle : la suspension et l'approbation. « *Le Collège peut suspendre, par arrêté motivé, l'exécution de toute décision du CPAS qui nuit à l'intérêt communal et notamment aux intérêts financiers de la commune. Cependant cette tutelle de suspension ne peut s'exercer sur les actes suivants : décision d'octroi d'aide individuelle et de récupération ; démission d'office et révocation d'agents ; expropriations ; budgets et comptes ainsi que modifications budgétaires ; décisions d'association du CPAS avec d'autres CPAS, personnes de droit public ou personnes morales de droit privé sans but lucratif. La commune donne son approbation sur les matières suivantes*¹¹¹ : budget recettes et dépenses et leurs modifications ; comptes ; dépense urgente pour laquelle il n'existe pas de crédit budgétaire ; adhésion à une association de CPAS, pour toute modification statutaire de cette association, pour la prorogation et la dissolution de l'association. »¹¹²

Enfin, comme le prévoit la LO des CPAS, une concertation entre des représentants de la commune et du CPAS doit avoir lieu au moins tous les trois mois (article 26§2 de la LO des CPAS et AR du 21 janvier 1993 fixant les modalités de la concertation). Ce sont les membres élus du Bureau Permanent¹¹³, constitué au sein du Conseil de l'Action sociale, qui représentent le CPAS au Comité de Concertation lequel est présidé par le Bourgmestre. « *Dans certaines matières, ni le CPAS ni la commune ne peuvent prendre des décisions avant qu'il y ait concertation entre eux (article 26bis§1^{er} de la LO des CPAS) : le budget du centre ; la fixation ou la modification du cadre du personnel ; la fixation et la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, mais uniquement dans la mesure où elles peuvent avoir une répercussion financière sur la commune ou si certaines dispositions dérogent au statut du personnel communal ; l'engagement de personnel complémentaire à des postes laissés vacants mais pour lesquels la présence en permanence d'un personnel déterminé est indispensable ; la création de nouveaux services ou établissements et l'extension de structures existantes ; l'association du CPAS avec d'autres CPAS, personnes de droit public ou autres personnes morales sans but lucratif pour réaliser des missions d'aide sociale ; les modifications budgétaires qui peuvent affecter l'intervention de la commune. Quant à la commune, elle doit soumettre au comité de concertation, préalablement à toute décision (article 26 bis §2 de la LO des CPAS) : la fixation ou la modification du statut administratif ou pécuniaire du personnel communal dans la mesure où elles peuvent avoir un impact sur le budget et la gestion du personnel du CPAS ; la création de nouveaux services ou établissements à finalité sociale et l'extension de structures existantes. »*

Il convient de souligner ici que la loi organique des CPAS a été modifiée à plusieurs reprises par les diverses entités fédérées désormais compétentes pour légiférer en matière d'organisation des CPAS. Par conséquent, comme le souligne Daniel Dumont, « *les centres publics d'action sociale obéissent à des législations distinctes selon leur lieu géographique. Tant en Communauté flamande qu'en Région wallonne – les deux collectivités qui, jusqu'ici, ont fait l'usage le plus significatif de leurs compétences en matière d'aide sociale, surtout depuis la régionalisation de la loi communale en 2001-, l'évolution suivie a principalement consisté à renforcer les synergies entre le CPAS et la commune, notamment en intégrant le président du centre au sein du collège des bourgmestre et échevins.* »¹¹⁴ La Communauté flamande s'est en

¹¹¹ Comme le précise la Note de Politique Générale du CPAS de Forest: *La commune ne peut exercer, en double emploi, sa tutelle de suspension sur ces matières.*

¹¹² CPAS de Forest, op cit., p. 9

¹¹³ En vertu de l'article 27§1 et §3 de la LO des CPAS, le Bureau permanent est chargé de l'expédition des affaires d'administration courante.

¹¹⁴ D. Dumont, op cit., p. 163

autre dotée de son propre décret relatif à l'organisation des CPAS (*OCMW-decreet*), tandis que la Région wallonne s'est limitée à apporter des modifications à la loi du 8 juillet 1976 tout en la conservant comme base. A ce jour, en région bruxelloise, c'est le statu quo qui a prévalu mais des débats ont aussi lieu à ce sujet, comme nous le signalait la section CPAS de l'AVCB, faisant allusion au renforcement des synergies politiques entre CPAS et pouvoir local. Il semblerait que des parlementaires défendent l'idée de renforcer l'intégration du président du centre au sein du collège communal en le dotant d'un pouvoir délibératif équivalent à celui d'un échevin.

Quelle(s) vision(s) les CPAS ont-ils de ces différentes tutelles ? Qu'en disent-ils ? Comment envisagent-ils leurs modalités d'action et de coopération avec chacune d'entre elles ?

1.9. Partenariat stratégique, managérial et opérationnel du CPAS

Dans une note de présentation des CPAS pour les mandataires (de la législature 2006-2012), la section CPAS de l'AVCB mobilise la théorie de la contingence de Mintzberg pour décrire le type de rapport, qualifié de partenariat soit stratégique, soit managérial soit opérationnel, voire les trois ensemble, avec chacune des tutelles. *« Le CPAS est une structure qui permet le déploiement d'une politique sociale locale par le fédéral, le communautaire et le communal. Dans cette optique, pour le sommet stratégique (Conseil de l'Action sociale (CAS) et Président), ces trois niveaux de pouvoir sont des partenaires stratégiques fondamentaux ayant un impact sur les différentes composantes du CPAS. Ces partenaires stratégiques externes exercent un pouvoir sur le CPAS par l'intermédiaire entre autres des lois (dont la tutelle), des missions attribuées, des financements accordés ainsi qu'éventuellement de normes émises »*¹¹⁵, par exemple des normes en matière de qualité du travail.

Les partenaires managériaux sont *« la tutelle, les institutions financières ainsi que la commune »* qui *« exercent une influence sur les services organisationnels ainsi que sur les règles et les lignes directrices dans la mesure où, sur base de leur expertise, ils fournissent des conseils en termes managérial pouvant conduire à la mise en place d'outils de contrôle, de suivi et d'évaluation. Par leur caractère incontournable, ils exercent un pouvoir important »*¹¹⁶. C'est particulièrement le cas pour certains CPAS de commune sous tutelle financière. Quant aux relations avec les partenaires opérationnels que sont *« la commune (échevin des affaires sociales), la coordination sociale locale (réseau entre les partenaires sociaux locaux), les autres CPAS (information sur les bénéficiaires), les structures spécialisées (expertise), les fournisseurs privés et publics (IT) »*, elles ne sont pas envisagées sous l'angle de l'influence ou du pouvoir sur le CPAS mais en termes de coopération réciproque, de complémentarité, de sources d'échanges de bonnes pratiques et de formation.

C'est à un examen plus approfondi du cadre d'action de chacun de ces partenariats que nous nous livrons dans les trois chapitres de la partie suivante en considérant le rôle et la place des CPAS dans la politique fédérale, régionale et communale de lutte contre la pauvreté.

¹¹⁵AVCB-Section CPAS, p. 15

¹¹⁶Ibid., p. 16

Longtemps menée à l'aveugle faute de connaissances approfondies de l'ampleur des besoins et des caractéristiques de la population en situation de précarité, il semble que la politique belge de lutte contre la pauvreté soit aujourd'hui mieux informée et pilotée. On peut sans doute y voir l'effet de la Méthode Ouverte de Coordination mise en œuvre par l'Union européenne, qui a incité les Etats membres à élaborer des plans d'inclusion sociale assortis d'objectifs chiffrés et donc à construire un set d'indicateurs de mesure et d'évaluation. Par conséquent, des données quantitatives et qualitatives existent, à commencer par celles rassemblées par le Service Public de Programmation Intégration sociale (SPP IS). Dans le cadre de la fameuse réforme Copernic de modernisation des services publics enclenchée il y a 10 ans, le SPP IS a été doté d'une technostructure de pilotage et de suivi de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, dont il constitue le bras administratif, gestionnaire et coordinateur.

Dans ce cadre le SPP IS rassemble les données chiffrées communiquées par les CPAS relatives aux bénéficiaires RIS, équivalent RIS et occupant un emploi, ainsi que les autres mesures d'aide sociale donnant lieu à remboursement (en tout ou en partie) de la part de la tutelle fédérale. Pour le remboursement des aides octroyées, les CPAS disposent de maximum 15 mois pour introduire les données dans leur application informatique ou dans Prima Web et d'un délai d'un mois pour compléter les différents modules du « Rapport Unique », deux applications informatiques développées par le SPP IS. Pour les remboursements des aides octroyées en 2012, les CPAS disposent d'un délai d'un mois pour compléter les différents modules, toute information complémentaire étant reprise dans la circulaire publiée le 10 janvier 2013 sur le site web du SPP Intégration Sociale à la rubrique « e-government et applications web ». Par ailleurs, le SPP IS rassemble des données quantitatives et qualitatives via la commande d'études thématiques à des centres de recherche universitaires et organise des réunions d'information, de réflexion et d'échanges de bonnes pratiques avec des représentants de CPAS sur des questions jugées centrales comme, par exemple, l'amélioration de la production et de la gestion des flux de données, l'utilisation de nombreuses applications informatiques, l'activation dans l'emploi, ou encore la transformation du cadre légal et les actions attendues des CPAS dans le domaine de ce qui s'appelle désormais la politique de lutte contre « la fraude sociale ».

Dans ce deuxième chapitre, après avoir passé en revue les principaux instruments de collecte et d'analyse des données relatives à la pauvreté mis en place aux différents échelons de pouvoir, nous en présentons brièvement les résultats les plus significatifs à l'échelon fédéral, à l'échelon régional et à l'échelon communal bruxellois. Ce faisant, ayant eu notre attention attirée par le contraste observé dans la manière d'utiliser, donc de « faire parler », les données chiffrées issues d'une même source - le SPP IS -, nous nous interrogeons non seulement sur les raisons de ce passage brutal de l'état de disette à l'état d'abondance de connaissances sur les « bénéficiaires » des différents types d'aide sociale, mais aussi sur le possible brouillage engendré par cette nouvelle profusion de chiffres. Connaissons-nous plus et mieux ? Et en quoi cette connaissance quantitative supplémentaire transforme-t-elle les actions entreprises ? Si transformation il y a, cela va-t-il dans le sens d'une amélioration des pratiques et de leurs effets pour les usagers ?

2.1. Gouverner par les chiffres

« L'argument statistique » constitue désormais l'épicentre du discours politique. L'action publique s'appuie de plus en plus sur des indicateurs chiffrés qui fournissent des évaluations de la performance de l'action publique. Ce passage par la quantification, loin de fournir une image neutralisée des phénomènes, les transforme et les performe. Amorcé il y a une dizaine d'années, le grand chantier de la modernisation de l'appareil statistique belge obéit tout à la fois à des nécessités internes (réforme de l'Etat fédéral et reconfiguration des champs de compétences politiques aux différents niveaux de pouvoir) et externes (engagements politiques au niveau de l'Union européenne et d'autres instances internationales comme l'ONU ou l'OCDE). Mais il atteste aussi d'un changement de paradigme, marqué par le passage d'une approche fondée sur la mise en place d'une série de systèmes de collecte d'informations et d'enquêtes distincts, répondant à des besoins et des usages spécifiques, au paradigme actuel fondé sur l'articulation fine entre trois types de sources utilisables à des fins statistiques: les registres de données sur les populations, comme par exemple le Registre National, les grandes bases de données administratives du type du Datawarehouse Protection sociale et Marché du Travail (dite aussi Banque Carrefour) et les enquêtes.

Pour faire fonctionner ce nouveau modèle, où le statisticien utilise des données produites à d'autres fins, il est nécessaire de créer des plateformes qui rassemblent utilisateurs, producteurs, statisticiens, spécialistes de nomenclatures, etc. Celles-ci oeuvrent au «décloisonnement» des sources (fichiers administratifs, données d'enquêtes, répertoires) et de leurs usagers, l'enjeu étant de construire un langage commun (tableau de bord) qui permette de formuler les problèmes pour mieux piloter les réponses politiques qui leur sont apportées. Les CPAS sont connectés à la Banque Carrefour¹¹⁷, dont ils sont à la fois producteurs et utilisateurs de données pour des usages divers et multiples, notamment la collecte de données sur les demandeurs d'aide aux fins d'instruire l'enquête sociale¹¹⁸. Un groupe de travail « Banque Carrefour » a été créé au sein de la section CPAS de l'AVCB afin de faciliter le processus d'appropriation par les CPAS des nouveaux outils informatiques indispensables à la gestion de ces flux de données et relayer auprès du fédéral les difficultés rencontrées tant du point de vue « production » que du point de vue « utilisation ». Les flux « Banque Carrefour » peuvent être un outil de lutte contre « la fraude sociale ».

2.1.1. Plan fédéral de lutte contre la pauvreté

Adopté par le gouvernement en juillet 2008, le premier Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté a fait l'objet d'un audit par la Cour des Comptes qui a rendu son rapport en mai 2012. Reconnaisant à ce premier plan le mérite d'avoir rendu la lutte contre la pauvreté plus

¹¹⁷La circulaire du SSP IS du 18 février 2004 présente les avantages qu'offre la connexion des CPAS à la Banque Carrefour. L'AR du 4 mars 2005 étend le réseau de la sécurité sociale au CPAS en ce qui concerne leurs missions relatives au droit à l'aide sociale, en application de l'article 18 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Les CPAS sont assimilés à des institutions de sécurité sociale et les données relatives au droit à l'aide sociale traitées par les centres sont assimilées à des données sociales. Selon l'AR du 9 avril 2007 l'avis de l'octroi des secours du ministère se fait par voie électronique par le biais du réseau de la sécurité sociale, selon un modèle accepté par le SPP IS à partir du 1^{er} avril 2007.

¹¹⁸Le législateur par la loi-programme du 12 décembre 2003 impose au CPAS, dans le cadre des demandes d'aide sociale remboursables par l'Etat, de procéder à une enquête sociale en vue d'établir l'existence et l'étendue du besoin d'aide. La loi-programme du 30 décembre 2009 a modifié l'art.11§1er de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS en ce sens: «*les frais visés à l'article 4 précité ne peuvent être remboursés que si l'existence et l'étendue des besoins d'aide sociale ont été établies au moyen d'une enquête sociale préalable.*»

visible et d'avoir mobilisé pour la première fois l'ensemble du gouvernement fédéral, via notamment la création du réseau fédéral de fonctionnaires de lutte contre la pauvreté, chargé d'assurer le suivi administratif du plan au fil des législatures successives, la Cour des Comptes a cependant pointé une série de faiblesses : une structure méthodique floue, avec des objectifs trop généraux, non basés sur une étude préliminaire, non chiffrés, non assortis d'estimations budgétaires ni de délais d'exécution. Autant de lacunes qui rendent, selon la Cour des Comptes, l'évaluation impossible, le baromètre interfédéral de la pauvreté ne permettant pas d'évaluer l'impact des mesures. Le président du SPP IS l'affirme : « *Le second plan fédéral, adopté par le gouvernement en septembre 2012, tire les leçons de l'évaluation de la Cour des Comptes, complète les mesures en cours avec de nouvelles actions et formule divers facteurs de succès cruciaux pour aborder de manière intégrée la lutte nécessaire contre la pauvreté.* »¹¹⁹

Le nouveau plan est subdivisé en six objectifs stratégiques¹²⁰, en 33 objectifs opérationnels et pas moins de 117 points d'action sensés permettre à la Belgique d'atteindre l'objectif auquel elle s'est engagée au niveau européen : « sortir 380.000 Belges de la pauvreté d'ici 2020 ». A cette occasion, la Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale a notamment déclaré : *"Mes priorités politiques à ce niveau sont les suivantes : l'éradication de la pauvreté infantile, l'activation en tant qu'arme pour sortir du cercle de la pauvreté, une politique active au niveau des CPAS afin de contrer préventivement la pauvreté, et la lutte contre la fraude sociale afin que les moyens puissent être alloués à ceux qui en ont vraiment besoin. Rendre les citoyens autonomes en leur donnant les moyens de rompre le cercle de la pauvreté est le premier principe de ma politique de lutte contre la pauvreté. Mon rôle spécifique à ce niveau consiste à coordonner l'apport de tous les membres du gouvernement. J'accorde en particulier une grande importance à la collaboration et au dialogue. C'est pourquoi, outre les autres membres du gouvernement et les administrations, dont les CPAS, toutes les associations actives dans le secteur de la pauvreté sont également interrogées. Elles connaissent en effet la réalité encore trop souvent cachée derrière de nombreuses portes fermées. Leur contribution a donc été très importante pour faire de ce plan un instrument de travail pratique, réaliste et fruit d'une bonne concertation.* »¹²¹

A diverses reprises, les CPAS sont explicitement cités dans le plan comme acteurs responsables de la réalisation des actions définies, et ce dans de nombreux domaines. A titre illustratif, nous présentons ci-dessous, pour chacun des six objectifs stratégiques, quelques exemples d'objectifs opérationnels et de points d'action qui concernent directement les CPAS.

Objectif stratégique 1: Garantir la protection sociale de la population.

Action 22: La secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté développera un manuel pour les CPAS afin qu'ils puissent fournir des informations précises aux indépendants qui s'adressent à eux.

Objectif stratégique 2 : Réduire la pauvreté infantile.

Objectif opérationnel 6 : *Conclure des partenariats verticaux et horizontaux entre les différents niveaux de pouvoir et les différents domaines politiques.* La collaboration est cruciale. La lutte contre la pauvreté infantile ne peut fournir des résultats que si tous les domaines politiques et niveaux de pouvoir unissent leurs forces pour prendre des mesures de manière intégrée. Le manque de coordination entre les différents domaines politiques, la fragmentation des services et la piètre qualité de la collaboration et de la communication entre les différents niveaux de pouvoir, nuisent encore trop souvent à l'efficacité de la lutte contre la pauvreté.

¹¹⁹SPP IS, "Introduction", *Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, septembre 2012

¹²⁰Garantir la protection sociale pour tous, la diminution de la pauvreté infantile, l'accès au marché du travail, le logement pour tous, garantir le droit aux soins de santé, et un meilleur accès aux services publics pour les groupes les plus vulnérables.

¹²¹Maggie de Blok, « Avant-Propos », *Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, septembre 2012, p.

Action 53. La Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté demandera aux CPAS, en collaboration avec les entités fédérées, de mettre en place une structure locale de concertation où les CPAS, les écoles, les garderies et les associations de lutte contre la pauvreté peuvent se rencontrer pour discuter des mesures sur mesure possibles en faveur des enfants en situation de pauvreté dans leur commune. De cette manière, la pauvreté infantile pourra être combattue selon une approche multidisciplinaire. Les CPAS peuvent jouer un rôle préventif et proactif pour repérer la pauvreté cachée. Ils peuvent jouer un rôle central dans la détection et la lutte contre la pauvreté infantile. Les CPAS peuvent à ce sujet créer un lien avec les "Lokale Sociale Beleidsplannen" de la Région flamande, "Les plans de cohésion sociale" de la Région wallonne et « Les programmes de cohésion sociale » de la Région bruxelloise.

Objectif stratégique 3 : Renforcer l'accès à l'emploi par l'activation sociale et professionnelle.
Objectif opérationnel 2. Encourager les CPAS à prendre des actions au niveau de l'activation sociale en incitant les personnes éloignées du marché du travail à une participation sociale utile.

Action 61. La Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté développera, en concertation avec les associations des villes et des communes, une méthodologie afin de soutenir les CPAS dans les actions d'encouragement à l'activation sociale des bénéficiaires du RIS. Ceci se traduira par l'échange de bonnes pratiques.

Action 62. La Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté étudiera la possibilité de rendre l'octroi de moyens dans le cadre de la participation sociale et culturelle pérenne et structurel afin de favoriser le développement de réelles politiques de participation par les CPAS.

Objectif opérationnel 3. Soutenir et encourager les CPAS à mener une politique d'activation professionnelle en partenariat avec différents ???

Objectif stratégique 4 : Lutter contre le sans-abrisme et le mal-logement.

Action 69: Sous la coordination de la Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, un accord de coopération en matière de sans-abrisme et du mal-logement entre les différents niveaux de pouvoir sera conclu.

Action 76 : La Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté appliquera le principe du « Housing First » (ou 'Un logement d'abord') dans au moins cinq grandes villes du pays (deux en Flandre, deux en Wallonie et une à Bruxelles). Une harmonisation sera organisée dans ce cadre avec les régions, qui sont compétentes pour le logement et qui ont déjà développé des instruments.

Objectif stratégique 5 : Garantir le droit à la santé

Action 77: La secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté et la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique poursuivront les efforts visant à mettre en œuvre un mécanisme de remboursement des frais médicaux dans le cadre de l'aide médicale.

Objectif stratégique 6 : Des services publics accessibles à tous.

Action 90: La Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté encouragera chaque service public à engager des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Les ministres et secrétaires d'État ayant une administration dans leurs attributions seront invités à promouvoir l'engagement d'au moins un expert du vécu par rôle linguistique et par administration.

Pour atteindre les objectifs chiffrés définis par le gouvernement, encore convient-il de disposer rapidement de données quantitatives complètes et fiables, de les traiter et de les faire circuler. Le SPF IS y contribue, par exemple en distribuant en format PDF, la publication statistique trimestrielle (janvier, avril, juillet et octobre) qui « *constitue pour les CPAS, associations de terrain, pouvoirs locaux, centres de recherche et medias, un instrument de suivi systématique des mesures fédérales d'aide sociale. Le rapport traite du droit à l'intégration sociale (DIS) ; du revenu d'intégration sociale (RIS) ; des étudiants et le RIS ; du droit à l'aide sociale (DAS) ; de l'aide financière équivalente (AF) ; des mises au travail (MAT DIS et MAT DAS) et des primes d'installation (PI).* »¹²² Il produit également un bilan chiffré, curieusement intitulé « note hélicoptère », qui présente, de manière légèrement différente et plus complète, les mêmes statistiques de bénéficiaires d'aides des CPAS pour lesquelles une intervention financière du SPP IS est prévue (les données se fondent sur les demandes de remboursement introduites par les 589 CPAS). La nécessité de la transparence est la justification donnée à la circulation des données : « *En diffusant son expertise en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le SPP IS entend mener une*

¹²²SPP IS, *Bulletin statistique trimestriel*, Mars 2012

politique plus transparente dans des domaines de compétence fortement influencés par les récents mouvements socio-économiques. »

Dans la note statistique trimestrielle, les statistiques sont présentées pour la Belgique et pour les clusters de taille, lesquels sont des regroupements de CPAS définis sur base de la taille de la population des communes. Il y a 4 clusters : un pour les communes de petite taille (< 15.000 habitants-CT1), un autre pour les communes de taille moyenne (15.001 à 50.000 habitants-CT2), un pour les communes de grande taille (50.001 à 150.000 habitants-CT3) et le dernier pour les cinq grandes villes - Anvers, Gand, Bruxelles-Ville, Charleroi, Liège - (> 150.000 habitants-CT4). Le tableau 2 reproduit les données issues du bulletin trimestriel de mars 2012 qui présente les statistiques complètes les plus récentes au mois de mai 2011.

TAB. 2 - Nombre mensuel moyen de bénéficiaires de mesures fédérales d'aide sociale en 2011 (2010 pour DAS, MAT DAS et AM)

MESURES	BE	CT1	CT2	CT 3	CT4
DIS	103.872	12.690	31.148	32.158	27.978
RIS	94.350	11.153	27.850	29.736	25.612
ETUDIANTS RIS	10.717	1.567	3.453	3.429	2.267
DAS (EN 2010)	37.745	3.588	10.435	12.163	11.560
AF	26.671	1.733	7.428	9.217	8.294
AM (EN 2010)	12.463	1.658	3.287	3.687	3.831
MAT DIS	9.660	1.560	3.301	2.395	2.404
MAT DAS (EN 2010)	2.435	157	807	696	776
PI	9.178	2.056	2.698	1.951	2.473

Source : SPP IS- note statistique trimestrielle mars 2012

Dans cette note statistique trimestrielle, le profil des bénéficiaires est défini selon cinq variables : le sexe, la classe d'âge, la catégorie, la nationalité et le statut. Il n'y a toutefois pas de ventilation systématique de toutes les données selon les cinq variables ni, semble-t-il, de standardisation dans l'établissement du profil des bénéficiaires des différents types d'aide. Les variables ne sont par ailleurs pas croisées. C'est ainsi par exemple que la ventilation des bénéficiaires RIS selon le sexe s'applique aux différents types de catégories mais sans fournir d'information sur l'âge ou la nationalité des hommes et femmes qui ressortissent des trois catégories. Quant à la ventilation des bénéficiaires du RIS selon la nationalité, elle n'est pas combinée avec les variables de sexe, d'âge et de catégorie. La ventilation des bénéficiaires du DAS ne porte que sur leur statut (demandeur d'asile, régularisé, illégal, autres) sans indication d'âge et de sexe. Le profil des bénéficiaires de l'aide financière (AF) est en revanche établi selon la même logique que pour le RIS, donc par sexe, par classe d'âge et par catégorie mais sans croisement des différentes variables. Pour l'aide médicale (AM), la ventilation ne concerne que le statut et le type d'intervention sans information sur l'âge ni le sexe des bénéficiaires. Il y a ventilation en termes d'âge et de sexe pour le profil du public de la mise au travail (MAT) et seulement en termes de sexe pour le profil des bénéficiaires d'une prime d'installation (PI).

Dans la note dite hélicoptère, les statistiques globales par type de mesure sont présentées pour la Belgique et pour les régions. Mais dès que les informations relatives aux bénéficiaires sont ventilées par sexe, par âge ou par nationalité, il n'y a plus de ventilation régionale. Par ailleurs, la note fournit rarement les chiffres absolus. Comme dans la note trimestrielle, il n'y a pas de ventilation systématique de toutes les données selon les cinq variables ni de standardisation dans l'établissement du profil des bénéficiaires des différents types d'aide. Les variables n'y sont pas non plus croisées.

2.1.2. Outils et instruments de mesure de la pauvreté

Concrètement, des baromètres de la pauvreté ont été créés au cours de la décennie écoulée, dont nous reproduisons ci-dessous la liste telle qu'établie par *Le service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*.

Le Baromètre Interfédéral de la Pauvreté est publié par le SPP Intégration Sociale pour le compte du Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté. En tant qu'instrument, le Baromètre Interfédéral de la Pauvreté vise à mieux faire connaître le phénomène de la pauvreté en Belgique et à mieux mettre en évidence l'étendue de ce phénomène. Le baromètre permet également d'effectuer des comparaisons avec la situation dans d'autres pays européens. Le Baromètre Interfédéral de la Pauvreté repose sur quinze indicateurs mesurant les diverses facettes de la pauvreté et de l'insécurité sociale : revenus et dettes, soins de santé, travail, enseignement, logement, participation et privation non monétaire. Les indicateurs du Baromètre Interfédéral de la Pauvreté ont été sélectionnés au sein du set d'indicateurs du Plan d'Action National Inclusion Sociale (PANincl), qui comprend un set d'indicateurs plus large. La principale source de données est l'enquête EU-SILC. Rédaction : Groupe de travail Indicateurs Plan d'Action National Inclusion Sociale (PANincl), en collaboration avec le SPP Intégration Sociale, la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) et le SPF Sécurité Sociale. Le suivi est assuré par le groupe de travail Indicateurs PANinc., le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et le SPP Intégration Sociale, Rythme de parution : annuel Nombre de baromètres parus : 3 Date du dernier baromètre : août 2011 www.mi-is.be

L'annuaire Pauvreté en Belgique, publié annuellement depuis 3 ans, est un instrument d'évaluation et d'analyse de l'état de la situation et des mesures politiques en matière de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau des compétences fédérales. L'annuaire s'organise autour d'un axe thématique particulièrement ciblé au cours de l'année écoulée en matière de pauvreté et de lutte contre l'exclusion sociale. L'édition 2012 s'est centrée sur l'inclusion active et ses trois piliers (un revenu suffisant, l'activation avec attention particulière pour l'activation sociale et l'accessibilité à des services de qualité). Réalisée par le CeRIS (Centre de Recherche en Inclusion Sociale) de l'Université de Mons en collaboration avec le POS+ (Participation Opportunities Structures) de l'Université de Gand et Jan Vranken, Professeur émérite de l'Université d'Anvers, l'édition 2013 à paraître en janvier 2013 met l'accent sur l'impact qu'exerce la crise économique tant sur les publics les plus vulnérables que sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les thèmes suivants ont été sélectionnés : la pauvreté infantile ; l'intégration sociale des minorités – le cas particulier des Roms ; la reproduction des inégalités ; la fracture numérique ; les ajustements du salaire minimum ; la politique d'activation sociale ; la participation des personnes en situation de pauvreté aux processus de décisions politiques ; la lutte contre la fraude sociale ; la pauvreté en communauté germanophone ; l'avenir des CPAS, en particulier leur rôle dans les réseaux locaux, les budgets de référence comme instruments liés aux pratiques des CPAS, l'importance d'être présent sur le terrain, les « bonnes pratiques », la participation actives des bénéficiaires, l'intégration socioprofessionnelle, les jeunes usagers des CPAS et les pratiques qui favorisent l'intégration des migrants. L'objectif de l'annuaire est de déterminer l'état d'avancement des connaissances scientifiques disponibles au sujet de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, en rassemblant et en analysant les chiffres récents, les mesures politiques et les études scientifiques menées sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique, et en proposant des recommandations à l'égard du politique.

Le Baromètre de la Pauvreté de Decenniumdoelen 2017 est publié par Decenniumdoelen 2017 qui rassemble 13 organisations actives dans le soutien structurel aux personnes vivant dans la pauvreté. C'est pour cette raison que des objectifs concrets à atteindre pour l'année 2017 ont été définis sur les plans de la santé, des revenus, du travail, du logement, de l'enseignement et de la vie en société. Six 'Baromètres de la pauvreté' suivent la mise en œuvre des 'objectifs décennaux'. Sources : Les principaux indicateurs proviennent du Plan d'Action National Inclusion Sociale (PANincl), l'enquête EU-SILC étant la principale source de données. Il est également fait usage de données administratives. Rédaction : Onderzoeksgroep Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (Universiteit Antwerpen) (OASeS). Rythme de parution : annuel Nombre de baromètres parus : 5 Date du dernier baromètre : mai 2012 ; www.decenniumdoelen.be

Le Moniteur flamand de la pauvreté (Vlaamse armoedemonitor) est publié par le Service d'étude du gouvernement flamand pour le compte du ministre flamand de la Lutte contre la pauvreté. L'objectif de ce moniteur consiste à dresser un inventaire et à offrir un suivi intelligible et global de la situation et de l'évolution sur le plan de la pauvreté en Flandre. La situation et l'évolution sur le plan de la pauvreté sont donc considérées indépendamment de la situation des autres régions belges. Cette vision se traduit, entre autres, par le recours à un seuil régional de pauvreté spécifique à la Flandre. Lorsque cela est possible, la situation en matière de pauvreté en Flandre est comparée à celle des 27 États membres de l'Union européenne. La mise au point du set d'indicateurs a pris en compte la multiplicité des aspects qui caractérisent la problématique de la pauvreté. La pauvreté n'est pas une question uniquement financière : elle est également associée à des manquements dans les domaines de l'emploi, de l'enseignement, de la santé, du logement et de la participation à la vie en société. Sources : Le moniteur flamand de la pauvreté repose essentiellement sur la liste des 'indicateurs prioritaires' énumérés dans le rapport préparatoire intitulé « Naar een doelmatiger armoedebestrijdingsbeleid » (« Vers une politique de lutte contre la pauvreté plus efficiente ») du groupe de recherche OASeS de l'université d'Anvers. Cette liste a ensuite été complétée au moyen des indicateurs pertinents issus des sets d'indicateurs du pacte 2020, de la Stratégie européenne 2020, du Baromètre interfédéral de la pauvreté, ainsi que du Baromètre de la pauvreté des Objectifs décennaux 2017. Rythme de parution : site Internet mis à jour en permanence ; publication : annuelle Nombre de baromètres parus : 1 Date du dernier baromètre : mars 2011

<http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/Pages/2012-04-23-armoedemonitor2012.aspx>

Le Baromètre social publié par l'Observatoire de la santé et du social de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale. Volet du *Rapport bruxellois sur la pauvreté*, il décrit les principales lignes de force de l'évolution de la pauvreté en Région bruxelloise au moyen d'une série d'indicateurs. Son objectif « est de pouvoir suivre la situation socioéconomique des Bruxellois dans le temps. Il s'agit donc avant tout d'un outil d'aide à la décision politique. Dans ce baromètre, la pauvreté est étudiée en relation avec différents domaines de la vie : le revenu, le travail, l'instruction, la santé, le logement et la participation sociale. Le choix des données présentées reflète à la fois leur disponibilité (de nombreuses données sont encore actuellement non disponibles) et leur qualité actuelles (certaines données existantes ne sont pas suffisamment validées pour être utilisées dans le cadre d'un baromètre). D'autres publications de l'Observatoire de la Santé et du Social sont complémentaires à celle-ci et permettent d'avoir une vision plus complète de la situation (les fiches communales 2010, le Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise 2010, l'Atlas de la santé et du social, les Dossiers de l'Observatoire, les indicateurs repris sur le site internet). Le Baromètre social est aussi complémentaire à des publications d'autres administrations bruxelloises comme par exemple le Monitoring des quartiers¹²³, le Baromètre conjoncturel et les indicateurs statistiques de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), les rapports de l'Observatoire des loyers, de la Strada etc. Sources : Parallèlement au set d'indicateurs du Plan d'Action National Inclusion Sociale (PANincl), il recourt aux statistiques des CPAS, du Registre national, de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale... Rédaction : Observatoire de la santé et du social, Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale Rythme de parution : annuel Nombre de baromètres parus : 8 Date du dernier baromètre : octobre 2012 www.observatbru.be

L'Eurobaromètre Pauvreté et exclusion sociale (avec une Fiche Belgique) est publié par la Commission européenne. Depuis 1973, à l'initiative de la Commission européenne, l'Eurobaromètre sonde sporadiquement l'opinion publique de l'UE au sujet de la situation en matière de pauvreté. Dans le cadre de l'Eurobaromètre de la pauvreté, les répondants sont interrogés au sujet des causes de la pauvreté, des groupes à risque, des conséquences de la pauvreté, ainsi que de la manière dont et par qui la pauvreté doit être combattue. Rédaction : La dernière édition de l'Eurobaromètre de la pauvreté a été élaborée pour le compte de la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne par le cabinet d'études de marché TNS Opinion & Social. Source : sondage concernant la pauvreté à l'initiative de la Commission européenne Rythme de parution : pas de rythme régulier. Date du dernier Eurobaromètre pauvreté : décembre 2010 http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm

Source : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, site internet

Que nous apprennent tous ces baromètres ? Quelles « nouvelles » connaissances apportent-ils et sur qui, sur quoi ? Qu'en est-il précisément de l'ampleur de la pauvreté en Belgique et à Bruxelles en particulier ?

2.2. Etat des lieux et des connaissances sur la pauvreté

Comme l'explique l'Observatoire bruxellois de la santé et du social, l'indicateur de pauvreté le plus utilisé au niveau international est le pourcentage de la population qui vit dans un ménage qui ne dispose que d'un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté (PANincl)¹²⁴. En Belgique en 2010 (sur base des revenus 2009), ce seuil est de 11.678 € par an, soit 973 € par mois pour un isolé. Pour un parent seul avec deux enfants, le seuil est de 1.557 € par mois. Pour un couple avec deux enfants, il est de 2.044 € par mois, soit des montants supérieurs à ceux alloués dans le cadre du RIS ou de son équivalent ainsi que le montre le tableau 3 ci-dessous.

TAB. 3– Seuil de risque de pauvreté et montant des allocations minimales (en € par mois) à la date du 01/07/2012

	Isolés	Cohabitants	Couple avec 2 enfants ou chef de ménage	Familles monoparentales avec 2 enfants
Seuil de risque de pauvreté (EU-SILC 2010, revenus 2009)	973 €		2.044€	1.557 €
Revenu d'Intégration Sociale (CPAS)	785,61 €	523,74 €	1.047,48 €	1.047,48 €
Prestations familiales garanties (pour 2 enfants de < 6 ans) (1)	-	-	+ 329,78 €	+ 329,78 €
Allocation d'attente ONEm (> 21 ans)	785,98 €	408,98 € 436,02 € (2)	1062,88 €	1062,88 €
Allocation de chômage minimum	916,24 €	986,92 €	1090,7 €	1090,7 €

¹²³ www.monitoringdesquartiers.irisnet.be

¹²⁴ Sur base de l'enquête détaillée (EU-SILC), on calcule annuellement le seuil de risque de pauvreté pour chaque pays par rapport au revenu disponible médian du pays et le pourcentage de la population ayant un revenu inférieur à ce seuil.

Allocation minimum (3) de remplacement de revenu pour handicapés	786,00 €	524,00 €	1048 €	1048 €
Pension minimum des employés pour carrière complète	1087, 69 €	-	1359, 18 €	-
Pension minimum des indépendants pour carrière complète	1027, 28 €	-	1336, 54 €	-
Pension de survie (employés)	1070, 59 €	-	-	-
Pension de survie (indépendants)	1027, 28 €	-	-	-
Garantie de revenu aux personnes âgées	972,39 €	648,26 €	-	-

(1) valable à la date du 01/02/2012

(2) Cohabitant privilégié : le chômeur et le conjoint disposent uniquement de revenus de remplacement

(3) On ne reçoit pas nécessairement le montant maximum correspondant à sa situation familiale. Un montant est fixé après avoir examiné mes revenus du ménage.

Source : Observatoire de la santé – baromètre social 2012 (données ONAFTS, ONEm, ONP, SSP Intégration Sociale)

Le constat de l'insuffisance des revenus minimaux reste valable en dépit de la très légère augmentation intervenue le 1er décembre 2012, et qui porte le revenu d'intégration à 801,34 € net par mois pour une personne isolée, à 534,22 € net par mois pour un cohabitant et à 1.068,45 € net par mois pour une personne vivant avec une famille à charge. Comme le commente l'Observatoire : « Depuis 2005, il existe en Belgique un cadre légal pour adapter le montant des allocations sociales à l'évolution de l'indice des prix. Ces adaptations ne permettent cependant pas d'atteindre des montants supérieurs au seuil de risque de pauvreté (soit par exemple de dépasser 973 € pour un allocataire isolé). » Mais « de manière générale, la protection contre la pauvreté offerte par les revenus minimum est moins efficace pour les couples avec enfants que pour les isolés. L'augmentation de l'allocation par personne à charge est en effet trop faible (ou parfois même inexistante) pour couvrir les frais d'un adulte supplémentaire. L'effet protecteur du revenu minimum face à la pauvreté se réduit au fur et à mesure que les enfants grandissent: les suppléments d'âge pour les allocations familiales ne progressent pas parallèlement à la croissance des coûts liés à l'augmentation de l'âge des enfants (Van Mechelen et al., 2007). »¹²⁵

2.2.1. Mesure du risque de pauvreté : l'exception bruxelloise

A la rubrique *Faits et Chiffres* de son site internet, le Service de lutte contre la pauvreté, présente lui aussi les données de l'enquête EU-SILC 2011 relatives aux trois indicateurs utilisés pour mesurer la pauvreté dans le cadre de la politique européenne : 1) risque de pauvreté sur la base du revenu, 2) privation matérielle grave et 3) ménages à très faible intensité de travail. Les trois indicateurs combinés forment le nouvel indicateur européen de la pauvreté : à risque de pauvreté ou exclusion sociale. « Selon l'enquête EU-SILC 2011¹²⁶, 15,3% de la population belge (soit environ 1 personne sur 7) connaissaient en 2010 un risque de pauvreté si on se base sur le revenu; 5,7% de la population souffraient de privation matérielle grave et 10,6% vivaient dans un ménage à très faible intensité de travail. D'après le nouvel indicateur européen de la pauvreté utilisé dans le cadre de la stratégie Europe-2020,

¹²⁵Observatoire bruxellois de la santé et du social, *Baromètre social. Rapport bruxellois sur la pauvreté 2012*, Bruxelles, novembre 2012, p. 22

¹²⁶Les chiffres utilisés tant au niveau belge qu'europeen, permettant de mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale, proviennent de l'enquête EU-SILC ('European Union – Statistics on Income and Living Conditions' ou 'Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie'). Cette enquête est organisée pour la Belgique par le SPF Economie - Direction générale Statistique et Information économique. Certains groupes de population (des personnes sans abri, des personnes en séjour illégal, des ménages collectifs,...) ne sont pas pris en compte dans l'enquête parce qu'ils ne sont pas inscrits dans le registre national des personnes physiques. A la demande du Service de lutte contre la pauvreté, et avec le soutien financier de la Politique scientifique fédérale, une enquête sur les revenus et conditions de vie des personnes sans abri et des personnes en séjour illégal a été réalisée par HIVA (KU Leuven) en 2010 afin d'étudier la faisabilité d'inclure ces groupes dans les enquêtes sur la pauvreté.

21,0% des personnes étaient à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique. » Le Service de lutte contre la pauvreté ajoute : « Le risque de pauvreté est plus élevé chez les femmes (16,0%) que chez les hommes (14,6%). Il faut garder à l'esprit que cette différence repose uniquement sur la différence entre les femmes célibataires et les hommes célibataires. La méthodologie implique en effet que les deux partenaires au sein d'un couple courent le même risque de pauvreté. » Autrement dit, on a beau prétendre en connaître un bout sur l'exercice du pouvoir et la production des inégalités, on continue de poser par commodité statistique qu'un couple partage également les ressources disponibles.

La RBC ne figure pas dans les différents tableaux relatifs à la ventilation régionale du risque de pauvreté. L'absence de données s'explique par la taille réduite de l'échantillon bruxellois : « Les chiffres pour la Région de Bruxelles-Capitale semblent plus élevés que pour les autres Régions mais l'échantillon est trop petit pour fournir des chiffres fiables ». Concrètement, le problème s'illustre par le large intervalle de confiance, la proportion de personnes en-dessous du seuil de risque de pauvreté en Région bruxelloise se situant entre 16,3 % et 40,1 % ! L'Observatoire bruxellois de la santé et du social présente néanmoins les données bruxelloises issues de l'EU-SILC. « C'est en Région bruxelloise que le pourcentage de la population vivant sous le seuil de risque de pauvreté est significativement le plus élevé : entre 21,3 % et 35,3 % alors que cette proportion se situe entre 8,4 % et 12,4 % en Flandre, entre 15,0 % et 20,4 % en Wallonie et entre 13,3 % et 15,9 % en Belgique. » Les questionnaires des enquêtes internationales comme l'EU-SILC et l'Enquête sur les Forces de Travail (EFT) ayant été conçus pour permettre le calcul de plusieurs indicateurs PANincl, ces données d'enquête se révèlent indispensables pour le calcul des indicateurs de pilotage des politiques. Le problème de la taille réduite de l'échantillon bruxellois, signalé à maintes reprises par plusieurs instances dont la Commission Consultative Formation Emploi Enseignement de la Cocof¹²⁷, prive la RBC de résultats significatifs donc fiables.

Les autorités publiques bruxelloises sont conscientes de cet enjeu et déterminées à agir, comme en atteste le premier chapitre du plan bruxellois de lutte contre la pauvreté consacré à la collecte et l'analyse de connaissances. « La politique en matière de pauvreté doit reposer sur l'information, les connaissances et la vision sur la problématique de la pauvreté. Plusieurs défis importants restent à relever sur ce plan : la qualité des informations de base doit être améliorée (objectif stratégique 2), tout comme les données sur la prestation actuelle de services et les personnes qui font appel à ceux-ci (objectif stratégique 3). Les acteurs concernés doivent autant que possible être associés au recueil, à l'analyse et à l'interprétation de ces informations de base (objectif stratégique 4), qui doivent ensuite être autant que possible mises à disposition (objectif stratégique 5). »¹²⁸ L'objectif 2 Améliorer la qualité des informations de base : Investir dans des indicateurs de pauvreté multidimensionnels, se concrétise en l'action 2.1 : « Élargissement de l'échantillon bruxellois dans l'enquête EU-SILC » qui indique « qu'il sera investi dans une extension de l'échantillon et que l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) sera désigné comme représentant bruxellois afin de négocier avec la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) quant à l'organisation et au coût d'une extension de l'échantillon bruxellois. Les autorités bruxelloises fixent par ailleurs une clé de répartition pour le

¹²⁷Commission consultative formation enseignement emploi (CCFEE), Avis n°88 adopté le 6 avril 2010 sur la connaissance statistique des transitions des jeunes entre l'école et la vie active en Région de Bruxelles-Capitale <http://ccfee.be/nos-avis/articulations-enseignement-formation-emploi/transitions/item/106-avis-88-connaissance-statistique-des-transitions>

¹²⁸Observatoire bruxellois de la santé et du social, *Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010*, Bruxelles, 2010, p.55

financement de cette enquête susceptible de fournir des informations intéressantes, tant pour les compétences régionales que communautaires. »¹²⁹

L'Observatoire bruxellois de la santé et du social rend par ailleurs compte des difficultés rencontrées dans le traitement des données dont il dispose. Il signale ainsi que les données principalement administratives utilisées sont parfois incomplètes au regard de certaines caractéristiques du public. Outre qu'elles peuvent sous-estimer la réalité, parce qu'il y a des personnes qui échappent aux statistiques administratives ou qui ne font pas appel à certains droits pour l'une ou l'autre raison, elles sont sujettes également à des changements dans le temps dans la définition de la population concernée (modification des critères pour bénéficier d'une certaine aide, inclusion ou non des fonctionnaires internationaux, personnes inscrites au Registre d'attente, etc.) ou à des corrections rétroactives, ce qui rend l'interprétation de l'évolution plus complexe. C'est notamment le cas pour les statistiques du Registre d'attente et celles des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) dont il faut par exemple constater l'absence dans certains tableaux de la publication récente du Baromètre bruxellois 2012, comme l'illustre le tableau 4 ci-dessous concernant le nombre de personnes bénéficiant d'un revenu minimum ou de remplacement en RBC. Les données CPAS 2012 n'y figurent pas parce que, écrit l'Observatoire, *« pour le RIS et ERIS, les données de janvier 2012 ne sont pas encore disponibles »*, ce qui dénote à tout le moins d'un défaut de concertation et de coordination d'acteurs supposés piloter ensemble la mise en œuvre du plan !

TAB 4 - Nombre de personnes bénéficiant d'un revenu minimum ou d'un revenu de remplacement par groupe d'âge, RBC, janvier 2011 et 2012

	Nombre en janvier 2012	Nombre en janvier 2011	% de population en janvier 2011
Jeunes (18-24 ans) : population totale		101.310	100%
CPAS : RIS et ERIS	(1)	9.199	9,1%
Allocation de chômage	8.207	8.382	8,3%
Allocation pour handicapés	661	680	0,7%
Nombre total de jeunes avec allocation		18.267	18,0%
Population active (18-64 ans) : population		717.261	100%
CPAS : RIS et ERIS	(1)	35.128	4,9%
Allocation de chômage	99.432	98.929	13,8%
Allocation pour handicapés	13.224	12.967	1,8%
Nombre total de 18-64 avec allocation		147.172	20,5%
Personnes âgées (65 ans et +) : population		152.500	100%
GRAPA (2)	13.442	14.153	9,3%
CPAS : RIS et ERIS	(1)	1.422	0,9%
Allocation pour handicapés	9.327	9.124	6,0%
Nombre total de 65 ans et + avec allocation		24.699	16,2%

(1) Pour le RIS et ERIS, les données de janvier 2012 ne sont pas encore disponibles

(2) Anciennement appelée le revenu garanti aux personnes âgées

Source : Observatoire de la santé et du social – Baromètre social 2012 (données ONP, ONEm, ONP, SPF Sécurité sociale, SSP Intégration Sociale, Registre national)

2.2.2. Amélioration de la connaissance en RBC : le « datawarehouse » pauvreté

« Améliorer les informations sur les services existants et les personnes qui font appel aux services et aux centres concernés » constitue précisément l'objectif stratégique 3 du plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté. L'action 3.1 concerne les CPAS puisqu'elle porte sur l'engagement des autorités politiques bruxelloises à mettre en place *« un « Datawarehouse Pauvreté » ayant comme objet la création d'un outil commun aux CPAS afin de mesurer/ consolider/analyser correctement, sur base de statistiques, l'état de la pauvreté en Région bruxelloise en partenariat avec la CCC (Observatoire de la Santé et du*

¹²⁹Ibid., p. 55

Social). Le projet consiste à récupérer et à structurer de façon uniforme les données des dossiers traités par les 19 CPAS pour ensuite les rassembler dans une grande base de données. Ceci permettrait d'avoir une vision globale et détaillée du profil, des conditions de vie et de la composition de ménage de la « clientèle » du CPAS. Il s'agit donc d'un « outil de reporting » qui permettrait de formuler des politiques ciblées et efficaces de lutte contre la pauvreté. RBC - Coût budgétaire : 450 000 € répartis sur 3 ans (2010-2012) - Subside en 2010 : 100.000 € »¹³⁰ Le datawarehouse était encore au cœur des préoccupations exprimées lors d'une réunion tenue en décembre 2012 à l'initiative de la section CPAS de l'AVCB, sur les chantiers prioritaires à faire figurer en conclusion de la recherche-action. Comme on le voit à la lecture du descriptif du projet dans le plan d'action, ce datawarehouse a une double visée : rétrospective (outil de « reporting » au niveau des 19 CPAS des caractéristiques du public aidé) et prospective (formulation de politiques ciblées et efficaces de lutte contre la pauvreté).

Que l'examen du « réalisé » par les CPAS (en termes de public couvert et d'actions menées) informe sur la réalité de la pauvreté en RBC, c'est incontestable, mais il ne suffit pas pour estimer les besoins non couverts et à couvrir dans le futur. Pour au moins deux raisons : premièrement, parce que le « réalisé » rend compte des demandes d'aide qui ont été jugées recevables et réalisables par les CPAS dans le cadre juridique, réglementaire et organisationnel qui est le leur. En d'autres termes, il s'agit de demandes qui, suite au travail d'interprétation et de traduction de la demande réalisée par les travailleurs sociaux pour l'établissement d'un diagnostic, lui-même retraduit dans un dossier écrit assorti d'une proposition de décision formulée au Comité Spécial, ont réussi à passer l'épreuve de la sélection, à s'ajuster aux critères d'octroi et aux catégories d'ayants droit. Celles qui ont fait l'objet d'un refus, aussi légitime celui-ci soit-il, n'en sont pas pour autant dévaluées en termes de besoin d'aide. Deuxièmement, parce que la demande adressée au CPAS ne couvre pas le « tout » du besoin d'aide. Dans de nombreux pays voisins, en particulier aux Pays-Bas et aussi plus récemment en France, on s'intéresse au phénomène du « non recours », qui semble lié, selon le chercheur français Philippe Warin, d'une part, à la délégitimité croissante du droit universel, « *droit fragile qui n'a pas été mérité par des contributions antérieures et qui représente une charge pour la collectivité* », d'autre part, « *au ciblage des prestations sociales en fonction des conditions de ressources, les prestations sélectives présentant des taux de non-recours plus élevés que les prestations universelles.* »¹³¹

Par définition, le non-recours renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre. Trois types de non-recours peuvent être distingués : la non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue ; la non-demande, quand elle est connue mais pas demandée ; la non-réception, lorsqu'elle est connue, demandée mais pas obtenue. Philippe Warin, qui anime l'Observatoire français du non-recours, observe que les actions mises en oeuvre aujourd'hui pour réduire ou prévenir le non-recours, relèvent de deux logiques : l'une s'inscrit dans un rapport inchangé aux destinataires de l'offre publique de droits et de services ; l'autre, au contraire, cherche plutôt à le transformer. Tout dépend du type de non-recours pris en compte en priorité. En particulier, le non-recours par « non connaissance » de l'offre et celui par « non demande » retiennent plus particulièrement l'attention des prestataires de services. Ils permettent d'opérationnaliser, l'un, la question de l'effectivité des politiques, l'autre, celle de leur pertinence. Ainsi, l'émergence du thème du non-recours donne lieu à des innovations dans la

¹³⁰Ibid., p. 56

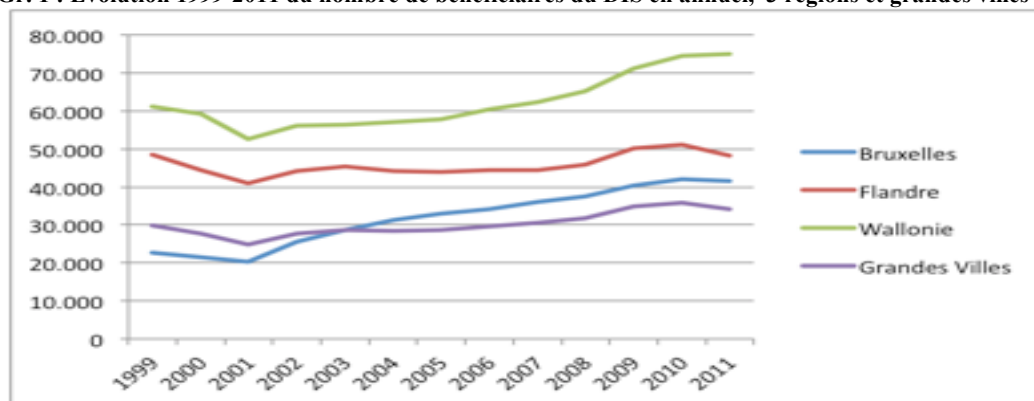
¹³¹Philippe Warin, « Le non-recours aux droits », Sociologies [En ligne], Théories et recherches. URL : <http://sociologies.revues.org/4103>

production des politiques publiques: elle peut introduire des aménagements dans les fonctionnements existants ou bien les prémisses de changements en profondeur dans les rapports avec les destinataires de l'offre publique. De ce point de vue, le datawarehouse des CPAS Bruxellois tiendra sa double promesse, s'il est conçu et mis en oeuvre de manière à fournir des informations « parlantes » à un niveau plus large que le « réalisé » des CPAS, informations susceptibles d'être mises en correspondance et rapportées à d'autres types d'informations sur des publics et à des demandes d'aide adressées à d'autres prestataires de services. Comme l'illustrent les quelques exemples exposés ci-dessus, deux soucis étroitement connectés devraient prédominer en matière de production, de traitement et d'analyse des données : celui de la qualité des données et celui des usages. C'est notamment, mais pas seulement nous y reviendrons plus tard, ce double souci qui motive de nombreux travailleurs sociaux des CPAS à se défier des pressions de plus en plus manifestes à la création d'un dossier social unique et à l'utilisation d'outils informatiques (grilles, formulaires, écrans de saisie et d'encodage, etc.) A quoi servent tous ces chiffres collectés ? Et qui les utilise ?

2.2.3. Finalités et usages des données chiffrées

On peut constater une relative incertitude dans les chiffres relatifs au nombre annuel de bénéficiaires du DIS, chiffres qui varient selon les commentateurs. D'après les dernières données à nous transmises par la section CPAS de l'AVCB, il s'agirait de 119.469 personnes en 2011. Le Service de lutte contre la pauvreté, qui utilise pourtant la même source de données – le SPP IS –, publie un chiffre moins élevé : « En 2011, on dénombrait 104.173 de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale. 95.606 d'entre eux recevaient un revenu d'intégration. »¹³² Quant au SPP IS, dans sa note « hélicoptère », il chiffre à 157.541 le nombre annuel de bénéficiaires de l'une des différentes mesures du droit à l'intégration sociale en 2011, parmi lesquels 58.621 femmes (56,3%) et 45.497 hommes (43,7%), soit au total 104.118 bénéficiaires du RIS. Il précise que « les bénéficiaires du DIS sont majoritairement des femmes. La part des hommes est en constante augmentation sur la période 2003-2011, à l'exception de 2007. »¹³³ Le graphique qui suit, élaboré par la section CPAS de l'AVCB à partir de données du SPP IS datées du 31/07/2012, montre l'évolution décennale du nombre de bénéficiaires du DIS dans les trois régions du pays et dans les grandes villes (Anvers, Gand, Charleroi et Liège), la population totale de ces villes étant similaire à celle de la RBC.

Gr. 1 : Evolution 1999-2011 du nombre de bénéficiaires du DIS en annuel, 3 régions et grandes villes



Source : Section CPAS de l'AVCB – données SPP IS en date du 31/07/2012

¹³²Service de lutte contre pauvreté, Rubrique “faits et chiffres” du site www.luttepauvrete.be

¹³³SPP IS, Note hélicoptère, Bruxelles

Il attire l'attention sur l'évolution de la répartition géographique des bénéficiaires, laissant apparaître que la part de la Flandre dans le nombre de bénéficiaires du DIS est relativement stable alors qu'il augmente régulièrement en Wallonie et à Bruxelles.

Dans les tableaux 5 et 6 ci-dessous, la section CPAS de l'AVCB a combiné des données portant sur quatre échelles géographiques (pays, région, grande ville, commune) pour présenter l'évolution 2000-2010 du nombre de bénéficiaires du DIS ainsi que du nombre du « RIS+ERIS+TT Emploi » en 2011. Le premier tableau révèle des évolutions très contrastées selon les communes. Forte tendance à la hausse depuis 2000 du DIS à Anderlecht, Bruxelles-ville, Evere, Forest et Schaerbeek, lente augmentation continue depuis 2005 à Etterbeek, Saint-Gilles et Woluwe-Saint-Lambert, tendance récente à la baisse à Auderghem, Berchem, Ganshoren, Ixelles, Saint-Josse. Le deuxième tableau met en relief la performance en termes de mise à l'emploi des CPAS de la Région bruxelloise.

TAB. 5 - Evolution 2000-2011 du nombre de bénéficiaires du DIS en annuel, dans le pays, par région, dans les grandes villes, et par commune en RBC, en 2011

CPAS	2000	2005	2010	2011
ANDERLECHT	1.709	3.167	4.445	4.572
AUDERGHEM	412	477	669	607
BERCHEM-SAINT-AGATHE	229	331	514	483
BRUXELLES	3.747	5.634	7.521	7.358
ETTERBEEK	1.340	1.469	1.862	1.917
EVERE	568	1.000	1.336	1.339
FOREST	920	1.171	1.690	1.815
GANSHOREN	158	205	373	307
IXELLES	2.282	2.820	2.734	2.592
JETTE	775	1.104	1.341	1.302
KOEKELBERG	281	605	627	625
MOLENBEEK-SAINT-JEAN	2.261	4.141	5.475	5.361
SAINT-GILLES	1.999	2.291	2.494	2.557
SAINT-JOSSE-TEN-NOODE	919	1.554	2.056	1.920
SCHAERBEEK	2.024	4.004	5.712	5.623
UCCLE	1.037	1.326	1.309	1.324
WATERMAEL-BOITSFORT	239	389	483	480
WOLUWE-SAINT-LAMBERT	468	834	995	1.024
WOLUWE-SAINT-PIERRE	236	406	387	389
Bruxelles	21.604	32.928	42.023	41.595
Flandre	44.339	44.018	51.209	48.197
Wallonie	59.198	57.833	74.472	75.043
Belgique	125.141	134.779	167.704	164.835
Grandes Villes	27.774	28.681	35.755	34.115
ANVERS	9.602	9.070	9.266	8.490
GAND	4.870	5.478	7.377	6.674
CHARLEROI	5.469	5.177	8.504	8.693
LIEGE	7.833	8.956	10.608	10.258

Source : Section CPAS de l'AVCB – données SPP IS en date du 31/07/2012

TAB. 6 - Nombre de RIS+ERIS+ mise à l'emploi en juin 2011

	RIS	ERIS	TT Emploi	dont Art 60§7	=> Interv fin	RIS+ERIS	RIS+ERIS+TT Emploi
ANDERLECHT	3.011	1.398	235	220	15	4.409	4.644
AUDERGHEM	371	121	43	40	3	492	535
BERCHEM-SAINTE-	255	79	56	56	-	334	390
BRUXELLES	4.515	1.918	701	660	41	6.433	7.134
ETTERBEEK	1.188	364	149	142	7	1.552	1.701
EVERE	988	199	33	28	5	1.187	1.220
FOREST	1.068	424	157	149	8	1.492	1.649
GANSHOREN	160	63	51	49	2	223	274
IXELLES	1.530	752	213	199	14	2.282	2.495
JETTE	750	378	133	122	11	1.128	1.261
KOEKELBERG	374	193	59	50	9	567	626
MOLENBEEK-SAINT-	3.743	1.366	274	260	14	5.109	5.383
SAINT-GILLES	1.560	706	260	240	20	2.266	2.526
SAINT-JOSSE-TEN-	1.310	696	119	107	12	2.006	2.125
SCHAERBEEK	3.918	153	284	255	29	4.071	4.355
UCCLE	779	175	138	134	4	954	1.092
WATERMAEL-	274	35	39	36	3	309	348
WOLUWE-SAINT-	655	135	44	36	8	790	834
WOLUWE-SAINT-PIERRE	189	52	68	68	-	241	309
Bruxelles	26.638	9.207	3.056	2.851	205	35.845	38.901
Flandre	24.025	9.445	5.337	5.002	335	33.470	38.807
Wallonie	43.286	6.868	4.569	4.123	446	50.154	54.723
Belgique	93.949	25.520	12.962	11.976	986	119.469	132.431
Grandes villes	21.081	6.501	2.709	2.379	330	27.582	30.291
ANVERS	4.208	2.618	1.484	1.405	79	6.826	8.310
GAND	4.427	1.002	376	330	46	5.429	5.805
CHARLEROI	5.459	538	352	289	63	5.997	6.349
LIEGE	6.987	2.343	497	355	142	9.330	9.827

Source : Section CPAS de l'AVCB données SPP IS datant de juin 2012

2.2.4. Le cas des étudiants bénéficiaires du RIS

En ce qui concerne l'âge du public, selon une analyse récente réalisée par Philippe Defeyt¹³⁴, sur base d'une note « hélicoptère » du SPP IS, on dénombre en Belgique en 2011, 27.457 bénéficiaires du RIS âgés de moins de 25 ans, parmi lesquels 7.482 jeunes bruxellois. Examinant le nombre de bénéficiaires du RIS étudiants au sein de chaque région, l'auteur, par ailleurs président de CPAS, s'interroge, et nous avec lui, sur les facteurs explicatifs des contrastes régionaux, compte tenu évidemment des proportions différentes de jeunes concernés au sein de chaque région.

TAB. 7 - Répartition des étudiants bénéficiaires du RIS selon l'âge en octobre-décembre 2011

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique
Nombre bénéficiaires du RIS de 18 à 24 ans	7.482	6.336	13.639	27.457
Nombre de RIS étudiants de 18 à 24 ans	2.708	2.225	5.264	10.197
% de RIS étudiants (18-24 ans)	36%	35%	39%	37%
Nombre total de RIS étudiants (< et > 25 ans)	2.900	2.359	5.634	10.893

Source : P. Defeyt – IDD données SPP Intégration sociale (Note "hélicoptère")

Est-ce le résultat d'un calcul financier ? Le RIS "étudiant" représente en effet une charge supplémentaire pour le CPAS et ce même s'il bénéficie d'une subvention majorée (10% en plus) par rapport au RIS « normal »¹³⁵. « La décision d'accorder un RI "étudiant" implique

¹³⁴P. Defeyt, *Le point sur les jeunes qui bénéficient d'un revenu d'intégration "étudiant"*, Ottignies, Institut pour le Développement durable, octobre 2012

¹³⁵CHAPITRE VI De la subvention de l'Etat Section 1 : Revenu d'intégration

Art. 32§1er. L'Etat accorde au centre visé à l'article 18 une subvention égale à 50% du montant du revenu d'intégration accordé conformément aux dispositions de la présente loi. § 2. La subvention visée au § 1er est portée à 60% du montant du revenu d'intégration pour le centre qui a octroyé, en moyenne mensuelle au cours

d'importantes dépenses pour le CPAS, en tout cas pour les jeunes qui sont dans les conditions pour pouvoir bénéficier d'une allocation d'insertion. En effet, si le CPAS refuse de permettre à un jeune d'entamer, de reprendre ou de continuer des études, il aura à déboursier un RI uniquement pendant la période du stage d'insertion (pendant maximum 12 mois donc). S'il accepte le projet d'études du jeune, il est souvent embarqué pour de nombreuses années. Au total, il s'agit d'une charge supplémentaire pour le CPAS, mais qui s'inscrit dans sa mission de favoriser l'insertion des jeunes (et moins jeunes) en difficultés. Il y a aussi un autre aspect qui impacte financièrement les CPAS en matière de RI "étudiant". La loi prévoit¹³⁶ que l'étudiant reste à charge du CPAS d'origine, quel que soit son parcours géographique par après, tant qu'il n'a pas interrompu ou achevé ses études.»

Au sein même de la RBC, on constate de fortes disparités entre communes, comme le montre le tableau ci-dessous. Le pourcentage d'étudiants par CPAS est très variable et passe de 13% à Forest et Evere à 61% à Ganshoren et Woluwe-Saint-Lambert.

TAB. 8 - Proportion de jeunes de 18-24 ans bénéficiant d'un RIS "étudiant" octobre-décembre 2011 en RBC

COMMUNE DE RBC	RIS 18-24 ANS	RIS ETUDIANTS 18-24 ANS	% DES 18-24 ANS
ANDERLECHT	778	340	44%
AUDERGHEM	92	23	25%
BERCHEM-SAINTE-AGATHE	68	34	51%
BRUXELLES	1316	449	34%
ETTERBEEK	281	125	44%
EVERE	312	41	13%
FOREST	328	41	13%
GANSHOREN	28	17	61%
IXELLES	402	168	42%
JETTE	247	131	53%
KOEKELBERG	104	44	43%
MOLENBEEK-SAINT-JEAN	1178	278	24%
SAINT-GILLES	344	61	18%
SAINT-JOSSE-TEN-NOODE	340	133	39%
SCHAERBEEK	1046	472	45%
UCCLE	211	106	50%
WATERMAEL-BOISFORT	97	57	59%
WOLUWE-SAINT-LAMBERT	248	151	61%
WOLUWE-SAINT-PIERRE	62	36	58%
TOTAL RBC	7482	2708	36%

Source : SPP Intégration sociale - Calculs : P. Defeyt - IDD

L'auteur en appelle à la prudence dans l'interprétation de la variation observée. « *En effet, beaucoup de CPAS proposent une palette de stages, formations, etc. aux jeunes qu'ils aident. Or, et c'est regrettable, seules des études de plein exercice peuvent être reconnues pour donner droit à un revenu d'intégration "étudiant". Il est fort possible, voire probable, que pour diverses raisons certains CPAS proposent une proportion plus grande de filières non considérées comme étant de plein exercice. Par ailleurs, la proportion de bénéficiaires du RI "étudiant" est poussé à la hausse à due concurrence de la longueur moyenne des études. Celle-ci est à son tour influencée par la longueur des études acceptées par les CPAS et par le*

de la pénultième année, un revenu d'intégration à au moins cinq cents ayants droit ou qui a réalisé en leur faveur un emploi subventionné par l'État. § 3. La subvention visée au § 1er est portée à 65% lorsque, dans les conditions visées au § 2, le droit a été octroyé à au moins mille ayants droit. (...) Art. 34 La subvention visée à l'article 32 est majorée de 10% pendant la durée d'un contrat concernant un projet individualisé d'intégration sociale conclu en application de l'article 11, § 2,a, (...) »

¹³⁶A l'article 2 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, il est inséré un § 6 rédigé comme suit : § 6. Par dérogation à l'article 1er, 1°, le centre public d'aide sociale secourant de la personne qui poursuit des études au sens de l'article 11, §2, a, de la loi (..) instituant le droit à l'intégration sociale est le centre public d'aide sociale de la commune où l'étudiant est, au moment de la demande, inscrit à titre de résidence principale dans le registre de population ou des étrangers. Ce centre public d'aide sociale demeure compétent pour toute la durée ininterrompue des études.

taux de redoublement. Tout cela peut évidemment varier d'un CPAS à l'autre, à la fois en fonction des choix du CPAS et des caractéristiques socioculturelles des jeunes qui bénéficient d'un RI "étudiant".»¹³⁷

Cela étant, le principe d'équité n'est-il pas mis à mal, se demande l'auteur de la note, si la possibilité d'entamer, de reprendre ou de continuer des études varie à ce point d'un CPAS à l'autre ? *« Les CPAS sont supposés garantir trois formes d'équité, toutes choses égales par ailleurs (= personnes aux caractéristiques semblables) 1° entre bénéficiaires d'un même CPAS, 2° entre bénéficiaires de différents CPAS et 3° entre les bénéficiaires des CPAS et d'autres personnes non aidées par un CPAS mais malgré tout en (grande) précarité. Pour aider les CPAS à garantir cette triple équité, il va falloir une action déterminée et collaborative des acteurs concernés : les CPAS, leur fédération, l'administration de l'enseignement (notamment pour la question des bourses), les acteurs de l'orientation et de l'accompagnement, les écoles, Hautes Ecoles et universités et le SPP Intégration sociale ; cette action déterminée devra passer notamment par plus de moyens, par une meilleure articulation entre les CPAS et les services sociaux dans l'enseignement et par un "encadrement" de l'autonomie locale. »¹³⁸*

2.2.5. L'instrument de suivi des activations

Au cours des dix dernières années, *« les CPAS ont développé une véritable expertise en matière d'orientation de leurs usagers vers un emploi durable. De 14.246 personnes activées en 2002, on passe à 23.6121 personnes durant l'année 2011 »,* écrit le SPP IS dans la note de bilan qu'il a récemment consacrée à la question¹³⁹. Afin d'évaluer de façon systématique l'efficacité des mesures d'activation, le SPP IS a développé *« un dispositif de suivi de la trajectoire des personnes ayant bénéficié d'une mesure d'activation. A cette fin, les mesures ont été regroupées comme suit : les articles 60§7 et articles 61 (groupe 1), les autres mesures d'activation, SINE, ACTIVA, Programme de Transition Professionnelle et intérim d'insertion (groupe 2), les trajets d'insertion socioprofessionnelle développés dans le cadre du FSE (groupe 3), et enfin les pré-trajets d'activation FSE (groupe 4). »* Le suivi de trajectoire est rendu possible par le couplage des données du « datawarehouse marché du travail et protection sociale » de la Banque Carrefour de Sécurité Sociale (BCSS) et de la banque de données PRIMA du SPP IS. Ces groupes sont constitués de cohortes d'individus ayant terminé un parcours d'activation au dernier jour de chaque trimestre de l'année. Chaque cohorte est suivie pendant 12 trimestres. De cette manière, il est possible de suivre trimestriellement les individus de chaque cohorte selon les quatre positions socioéconomiques définies dans le « datawarehouse ». Sur base des données récoltées, deux indicateurs de suivi sont calculés. Il s'agit, premièrement, de la situation immédiate, c'est-à-dire la position socio-économique occupée au premier trimestre de suivi et, deuxièmement, de la situation sur un an, c'est-à-dire la répartition des individus suivis selon qu'ils ont travaillé zéro, un, deux, trois ou quatre trimestres au cours de la première année de suivi.

Les résultats sont très contrastés selon les groupes, les trajets FSE étant aux dires du SPP IS ceux qui performant le mieux, suivis des art. 60 et 61. Cette analyse est contestée par la section CPAS de l'AVCB qui juge biaisée la construction des indicateurs de suivi.

En complément des mesures d'activation financées par le fédéral, le SPP IS incite les CPAS

¹³⁷Ibid., p.3

¹³⁸Ibid., p.6

¹³⁹SPP IS, *Les mesures d'activation*, MI-IS Note focus, 2012, p. 3

à s'activer aux moyens de deux outils : le plan « cluster » pour petits CPAS et la subvention majorée pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale. *« Via l'octroi d'une subvention financière, ces initiatives permettent aux CPAS d'offrir à leurs usagers un projet individualisé, avec objectif final de déboucher, via la formation, le stage et les diverses mesures d'activation, sur un contrat de travail régulier. »* Un cluster est un groupe de petits CPAS d'une même province qui s'engagent à collaborer à une politique commune de formation et de mise à l'emploi des bénéficiaires du droit au revenu d'intégration et assimilés. *« La comparaison des efforts d'activation des CPAS regroupés en clusters aux efforts fournis par les CPAS de taille semblable montre que le taux d'activation est régulièrement plus élevé au sein des CPAS regroupés en cluster. Ainsi en 2011, 13,6 % des bénéficiaires dans les clusters ont été activés en application de l'article 60,§7 contre 12,0% dans les CPAS de taille semblable et 11,0% pour l'ensemble des CPAS de la Belgique. »* Une subvention majorée est octroyée aux CPAS qui prennent des initiatives spécifiques d'insertion sociale. Chaque année, les CPAS remplissant des conditions particulières définies légalement concluent une convention qui fixe des objectifs chiffrés sur base d'une typologie des projets d'insertion socioprofessionnelle. En 2010, 36 CPAS ont conclu une convention, parmi lesquels douze CPAS bruxellois. Pour l'activation via l'article 60§7, la réalisation des objectifs chiffrés a progressé de 31 % entre 2008 et 2010, le SPP IS déplorant cependant le niveau élevé de l'écart entre l'annoncé et le réalisé.

Il est indubitable que la connaissance du public en situation de précarité bénéficiaire de l'aide sociale se trouve améliorée. La masse des données disponibles ne doit cependant pas faire illusion: d'une part, la qualité et la fiabilité n'est pas toujours garantie ; d'autre part, elle porte seulement sur la population ciblée, définie à partir des catégories d'ayants droits telles que définies par la loi, mettant par exemple en évidence les étudiants et les personnes insérées dans l'emploi. Mais qui sont ces étudiants, quelles études font-ils et comment cela s'inscrit-il dans leur trajectoire de vie et leurs perspectives futures ? Quels sont les emplois occupés dans le cadre de l'art.60§7 et quel est l'impact de cette expérience professionnelle sur le parcours de l'utilisateur ? En outre, les étudiants et les mis à l'emploi étant minoritaires parmi l'ensemble des bénéficiaires, dans quelles actions tous les autres usagers sont-ils engagés ?

2.3. Etudes thématiques rétrospectives et prospectives

Pour en savoir plus et mieux, le SPP IS commande des études thématiques à des équipes de recherche universitaires, conformément à ce que prévoit le plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

« **Action 8.** En vue de mener sa politique de manière éclairée, la Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté aura recours aux études et à la diffusion des données déjà disponibles. En fonction des priorités politiques, la Secrétaire d'Etat prévoit les études suivantes en 2012 : une étude sur la jurisprudence du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale, une mesure de la charge de travail au niveau des CPAS, et une étude sur la fraude sociale. Des données issues des bases de données du SPP Intégration sociale seront diffusées via le rapport trimestriel, qui peut représenter un instrument de suivi pour l'activation, par exemple. Après évaluation, la Secrétaire d'Etat vérifiera si d'autres informations peuvent encore être diffusées. La Secrétaire d'Etat étudiera par ailleurs si d'autres informations des CPAS sont nécessaires à propos des coûts du remboursement, entre autres pour obtenir davantage d'informations sur les usagers n'émargeant plus au CPAS. »

Outre une colossale étude sur l'activation dans l'emploi réalisée par un consortium de centres de recherche¹⁴⁰, étude dont nous ne rendons pas compte de façon détaillée ici, sauf à préciser

¹⁴⁰P. Raeymaeckers, L. Nisen, D. Dierckx, J. Vranken, MT. Casman, *L'activation au sein des CPAS belges. En quête de parcours durables et de bonnes pratiques*, OASES/ULg, Novembre 2009

qu'elle est à l'origine de la construction de l'instrument de suivi des activations du SPP IS qui vient d'être présenté, trois études ont retenu notre attention : la première sur l'admission au statut d'allocataire par l'ONEM de personnes dont le CPAS était employeur via l'art. 60§7 ; la deuxième sur une première cartographie de l'activation sociale dans les CPAS belges et la troisième sur la définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS. Les résultats des deux premières études sont présentés ci-dessous, alors que nous présentons les résultats de la troisième étude dans la partie suivante du présent rapport.

2.3.1. Impact de la mise à l'emploi via l'article 60§7 sur le public des CPAS

Bien que la mise au travail ne constitue que l'une des formes que peut prendre le droit à l'intégration sociale (DIS) et le droit à l'aide sociale (DAS) qui constituent les deux piliers essentiels de la mission des CPAS, elle est particulièrement mise en évidence dans les études sur leurs réalisations et résultats, comme l'illustre l'étude de l'ONEM sur *Les allocataires de l'ONEM admis sur la base de prestations de travail pour les CPAS en application de l'article 60§7 de la loi organique des CPAS*.¹⁴¹ Il ressort du tableau ci-dessous que la mise au travail sur la base de l'article 60§7 est la principale forme de mise au travail utilisée par les CPAS bruxellois, comme ceux du reste du pays, puisque cette mesure concentre près de 91% des mises au travail en 2010.

TAB. 9 - Les différentes formes de mise au travail par les CPAS (nombre annuel 2010)

	Région flamande		Région wallonne		RBC		Pays	
1. Mise au travail art. 60§7	9.085	93,91%	7.773	87,22%	4.694	91,50%	21.552	90,88%
2. Prime de tutorat art. 61	41	0,42%	327	3,67%	25	0,49%	393	1,66%
3. Activation	548	5,66%	812	9,11%	411	8,01%	1.771	7,47%

Source : Etude ONEM - SPP Intégration sociale

L'analyse des données statistiques enregistrées par l'ONEM lors de l'admission aux allocations de chômage en 2010, révèle que, cette année là, 4.885 personnes ont été admises aux allocations sur base d'une occupation via un art.60§7, dont 2.340 femmes (48%) et 2.545 hommes (52%). Comme le précise l'ONEM, « *la mise au travail sur la base de l'art.60 § 7 de la loi organique des CPAS, se termine, en principe, lorsque les personnes ont presté le nombre de journées de travail requis pour avoir droit aux allocations de chômage. Ces allocataires sont enregistrés à l'ONEM sous un code spécifique se référant à cette occupation qui nous permet de suivre leur évolution.* »¹⁴²

¹⁴¹ONEM, *Les allocataires de l'ONEM admis sur la base de prestations de travail pour les CPAS en application de l'article 60§7 de la loi organique des CPAS*, Bruxelles, 2012

¹⁴²Ibid., p. 16

**TAB. 10 - Evolution comparée des mises à l'emploi art.60, § 7 (CPAS)
et du nombre d'allocataires de l'ONEM admis sur cette base – Moyenne mensuelle.**

	Emplois CPAS art. 60 §.7		Allocataires ONEM sur base art. 60 § 7	
		1999=100		1999=100
1999	8.782	100	1.374	100
2000	8.910	101	1.851	135
2001	9.450	108	2.290	167
2002	10.960	125	2.983	217
2003	12.605	144	4.197	305
2004	14.344	163	5.709	416
2005	15.733	179	7.211	525
2006	16.564	189	8.423	613
2007	16.447	187	8.897	648
2008	19.252	219	9.210	670
2009	20.090	229	9.895	720
2010	21.552	245	10.355	754
2011	/	/	10.283	748

Sources : SPP Intégration sociale, ONEM

« A la lecture du tableau, on constate que le nombre de personnes admises aux allocations de chômage sur la base de ces emplois s'élève à 10.283 en 2011 ce qui correspond à un montant total de dépenses de 112.909.610 EUR en 2011. Par rapport au total des dépenses CCI-DE, à situation égale, les dépenses relatives aux allocataires admis sur la base de prestations pour un CPAS (art. 60 § 7) représentent 2,8% des dépenses CCI-DE en 2011. »¹⁴³

Les principaux résultats de cette analyse en termes de répartition régionale et de caractéristiques du public sont présentés ci-dessous.

- 62% de ces personnes (hommes et femmes) ont une durée de travail pour compte du CPAS de plus d'un an. Les femmes doivent généralement réunir une durée d'occupation plus longue que les hommes. 42% des hommes enregistrent une durée de travail pour le CPAS ne dépassant pas 12 mois, c'est le cas pour seulement 34% des femmes.
- L'analyse de la répartition par classes d'âge des nouveaux allocataires de l'ONEM admis sur la base de prestations pour un CPAS montre que, tant pour les hommes que pour les femmes, la classe d'âge la plus représentée est celle des 20 à 25 ans. En régions flamande et wallonne, les 20 à <25ans représentent, respectivement, 17% des femmes et 20% des hommes en Flandre ; 17% des femmes et 22% des hommes en Wallonie. Bruxelles-Capitale se démarque des deux autres régions : c'est la classe d'âge plus âgée des 30 à <35 ans (22% de femmes et 18% d'hommes) qui y est la plus représentée.
- En 1999, 20% des bénéficiaires d'allocations de chômage admis sur la base de prestations article 60§7 étaient étrangers (9 % d'étrangers originaires de l'UE et 10,5 % d'étrangers originaires d'un pays hors UE). En 2011, le pourcentage d'étrangers originaires de l'UE représente 6 % alors que le pourcentage des étrangers hors UE atteint 30 %, soit au total 36%.
- L'offre d'emplois article 60 § 7 a cru de 145% entre 1999 et 2010 (de 8.782 emplois à 21.552 emplois). Le nombre de personnes admises aux allocations de chômage sur la base des emplois CPAS a augmenté de 648% entre 1999 et 2011 (de 1.374 allocataires à 10.283 allocataires). C'est à Bruxelles que cette augmentation du nombre d'emplois est la plus forte (multiplication par 4,98 contre 2,41 en Wallonie et 1,97 en Flandre). Entre 1999 et 2010, le nombre d'allocataires indemnisés sur la base de cet article a été

¹⁴³Ibid., p. 17

multiplié par près de 13 à Bruxelles, par 8 en Wallonie et seulement par 4,4 en Flandre. Ainsi en 2011, la part de la Flandre dans le total des allocataires du pays n'était plus que de 23,4% contre 44,2% pour la Wallonie et 32,5 % pour Bruxelles.

- Les femmes sont restées longtemps les principales bénéficiaires de l'admission aux allocations de chômage sur la base de l'article 60§7 (58% des bénéficiaires en 1999). Au cours de la période 1999-2011, le nombre de bénéficiaires masculins a amorcé un mouvement de rattrapage, progressant plus rapidement que le nombre de femmes. Dès 2008, la part relative des hommes a dépassé celle des femmes qui ne représente plus que 46% en 2011. La situation est toutefois nettement différente en région bruxelloise, où les hommes étaient déjà, en 1999, les principaux bénéficiaires (58%) de l'indemnisation sur la base de l'art.60§7. En 2010, ils représentent 61% de ceux-ci. En 2011, la moitié (50%) des bénéficiaires d'allocations de chômage sur la base d'un emploi art.60§7 sont des chefs de famille. 59 % des femmes allocataires sur la base de prestations art.60§7 appartiennent à la catégorie des chefs de famille. Les isolées représentent 28% et les cohabitantes 13%. Quant aux bénéficiaires masculins, ils se répartissent à parts égales entre les catégories de chefs de famille (43%) et d'isolés (44%).

L'étude met en avant les spécificités régionales, non seulement en termes de rythme de croissance du public, mais aussi en matière d'âge, de sexe et de nationalité des principaux bénéficiaires de l'admission aux allocations de chômage, attestant ainsi de l'intérêt et de l'importance de « bien interroger et faire parler les chiffres ». Le croisement systématique des données selon le sexe, l'âge et la nationalité des bénéficiaires (il faut souligner toutefois que ni l'appartenance sexuée ni l'âge des bénéficiaires étrangers n'est précisée, comme si leur statut d'étranger suffisait à les qualifier), permet l'intégration d'une perspective de genre et d'égalité dans l'analyse de la participation du public aux différents types d'actions, ce qui dote les CPAS, et l'autorité fédérale qui finance, d'un outil d'information, d'orientation et de pilotage de l'action publique.

2.3.2. Régionalisation des compétences pour le programme art.60§7 : pourquoi et comment ?

C'est un exemple très concret de « gouvernance par les chiffres » puisque le dernier accord de gouvernement prévoit que « *les Régions deviennent compétentes pour les programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sur le marché du travail (articles 60-61).* »¹⁴⁴ Quelle est la logique de ce transfert de compétence ? La présentation des résultats de l'étude par l'ONEM lors d'une réunion du groupe de travail « activation », réuni par le SPP IS en octobre 2012, livre quelques indices : « *On constate un faible flux sortant d'anciens bénéficiaires des CPAS, le pourcentage de l'accès au travail des personnes admises sur la base des prestations pour le CPAS se situe autour de 5%, environ la moitié de la moyenne pour tous les chômeurs bénéficiant d'allocations de chômage. En ce qui concerne le profil de ce groupe-cible, on constate qu'il y a davantage de personnes peu scolarisées et d'étrangers (hors UE). Le transfert des CPAS à l'ONEM est évalué à 2,8% des dépenses totales de l'ONEM en 2011, par rapport à 0,43% en 1999. Il est important de tirer les bonnes conclusions de ces résultats, la conclusion ne doit pas se limiter à un transfert de budget. Ces résultats doivent aussi être examinés dans leur contexte ; les CPAS parviennent tout de même à proposer un trajet d'activation à ce groupe-cible difficile, et la faible*

¹⁴⁴Repris dans Accord institutionnel, point 3.1.4 "Placement", p.30; Accord gouvernemental, point 3.1.4. "Placement", p. 34; Note de politique générale, Emploi, point4 "Placement", DOC 53 1964/015, p.4; pas évoqué dans la Note de politique générale, Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale, DOC 53 1964/022

insertion pourrait être l'indication d'un manque d'encadrement approprié de ce groupe-cible de la part des services de placement régionaux. » Traducteurs traduisez : cela coûte cher pour un résultat en termes d'insertion sur le marché du travail « régulier » jugé insuffisant, faute « d'activation » efficace des services de placement régionaux à l'égard de ce public de chômeurs et de chômeuses au « profil spécifique » (comprenez féminin, peu qualifié, étranger). Etant entendu que le coût pris en considération est composé, d'une part, du financement fédéral de la mesure art.60§7 par le SPP IS (156,4 millions EUR en 2010), mais compte non tenu du solde à charge des CPAS, et du financement des indemnités de chômage sur la base de l'art.60§7 (2,8% des dépenses totales de l'ONEM soit 112.909.610 EUR en 2011), .

En juin 2012, les fédérations de CPAS ont adressé un courrier aux deux Secrétaires d'Etat chargés des réformes institutionnelles pour solliciter une rencontre sur divers volets de la réforme de l'Etat et de la loi de financement, notamment l'activation des bénéficiaires de l'aide sociale, rencontre qui a eu lieu le 17 septembre 2012 et qui avait pour objectif de « *présenter les suggestions des fédérations de CPAS quant à l'organisation des transferts de compétences.* » Au cours de cette rencontre, ainsi que le signale l'AVCB sur son site internet, « *les deux Secrétaires d'Etat ont indiqué qu'ils étaient conscients des conséquences possibles pour les CPAS de ces transferts de compétences, tout en rappelant que leur mission était, d'abord, l'exécution de l'accord du Gouvernement, faisant aussi remarquer que les questions soumises par les fédérations relevaient au stade actuel du régional, et non plus du fédéral. Néanmoins, pour ce qui est du transfert de compétences en matière d'articles 60 et 61, l'idée de maintenir un guichet unique assuré par le SPP Intégration sociale peut être soutenue, les Secrétaires d'Etat acceptant de soutenir ce principe d'organisation auprès des Ministres de tutelle régionaux, sur base d'un inventaire des éléments plaidant dans ce sens. Ils proposent que les fédérations de CPAS leur envoient une note reprenant les éléments pratiques concourant au maintien d'un guichet unique, pour ce qui est de l'informatique, de l'expertise des administrations, de l'organisation générale du service, et enfin des risques inhérents à un déménagement.* »

La section CPAS de l'AVCB a instruit ce dossier afin de mesurer l'impact du transfert sur le fonctionnement des CPAS et, partant, de définir les différents scénari possibles, en vue de déterminer « *ce qui devra(it) être négocié au plan régional avec les fédérations des CPAS.* » A l'heure actuelle, nous ignorons quels sont les termes de l'accord conclu, si accord il y a, entre les CPAS et l'autorité régionale en matière d'activation via l'art.60§7.

2.3.3. Qu'est-ce que l'activation sociale ?

Comme annoncé, une recherche exploratoire sur les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges¹⁴⁵ a aussi été commanditée, ce qui n'est guère étonnant vu la place qu'occupe « l'activation sociale » dans l'agenda politique de la secrétaire d'état. Ce qu'au demeurant les chercheurs soulignent eux-mêmes : « *La commande d'une recherche universitaire n'est jamais désintéressée. En l'occurrence, en demandant aux chercheurs de réaliser une première cartographie des pratiques d'activation sociale et d'identifier les*

¹⁴⁵G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz, L. Struyven, Y. Vanderborght, A. Franssen, *Activation sociale, entre mise à l'emploi et citoyenneté active*. (HIVA – CES), SPP Intégration sociale, mars 2012. La recherche dont le rapport rend compte est basée sur une enquête en ligne auprès des 589 CPAS de Belgique, et à laquelle 224 d'entre eux ont répondu. Cette enquête par questionnaire a été complétée par des études de cas auprès de huit CPAS et par l'organisation de deux focus groupes bilingues, composés de travailleurs sociaux et de responsables CPAS de grandes et de petites communes.

‘bonnes pratiques’ mises en oeuvre par les CPAS, il s’agit bien de préparer le terrain à l’action politique. Celle-ci est déjà annoncée puisque parmi les nouveaux axes de travail envisagés par le gouvernement fédéral « afin que la politique d’activation soit encore plus efficace », il est prévu que « Pour les personnes qui ne parviendraient pas à une activation professionnelle parce qu’elles sont trop éloignées du marché de l’emploi, les CPAS s’engageront dans leur activation sociale en les incitant à une participation sociale utile. (SPP intégration sociale, rapport d’activité 2011). »

Au point de départ de l’étude, le constat que *« l’accompagnement vers l’emploi, à travers un suivi par le service d’insertion socioprofessionnelle du CPAS, ne concerne qu’une minorité des usagers des CPAS. In fine, ce sont un peu plus de 10 % des bénéficiaires du Revenu d’intégration sociale qui accèdent à une mise à l’emploi dans le cadre de l’article 60 qui constitue la mesure phare des CPAS pour permettre une mise à l’emploi. »*¹⁴⁶

TAB. 11 - Les CPAS et le nombre de personnes activées via l’art. 60§7 dans la population totale (2)

	Nombre total	Nombre moyen par CPAS (N=589)	Région de Bruxelles-Capitale (N=19)	Flandre (N=308)	Wallonie (N=262)
N CPAS	589				
N bénéficiaires du RIS (et équivalents) en 2010 (1)	199 903	339,4	54 129 (27, 1%)	64 451 (32,2%)	81 323 (40,7%°)
N personnes mises au travail dans le cadre de l’art. 60§7 en 2010 (2)	21 499	36,5	4 694 (21,8%)	9 038 (42%)	7 767 (36,1%)
% (2)/(1)	10,8		8,7	14,0	9,6

Source : G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz, L. Struyven, Y. Vanderborght, A. Franssen, *Activation sociale, entre mise à l’emploi et citoyenneté active*, op.cit., p. 45

Voyant dans cette façon de poser le problème une conception de l’ISP réduite à la mise à l’emploi, la section CPAS de l’AVCB conteste le bien fondé de cette étude. L’examen de la définition de l’activation sociale proposée par les chercheurs et de l’éventail des actions reprises sous ce label par les CPAS lors de l’enquête atteste, nous semble-t-il, du contraire en soulignant dans l’intitulé même de l’article consacré à cette étude dans l’annuaire 2013 de la pauvreté, « les ambivalences » tant de la notion que de la réalité qu’elle recouvre¹⁴⁷.

Ainsi, à la question de savoir ce que désigne le terme d’activation sociale, les chercheurs répondent que c’est avant tout une catégorie d’action en voie de gestation, un référent normatif en voie de légitimation. *« S’il est en voie de légitimation politique et d’institutionnalisation, le terme d’activation sociale n’est encore consacré par aucune réglementation spécifique. C’est également le cas dans la plupart des autres pays européens, à l’exception des Pays-Bas qui définissent à travers l’article 6 du WWB (Wet Werk en Bijstand) l’activation sociale comme « l’accomplissement d’activités sociales non rémunérées et utiles centrées sur l’engagement vers le travail ou, si le passage vers le travail n’est pas encore possible, sur la participation sociale autonome ».*¹⁴⁸

¹⁴⁷Ibid., p. 42

¹⁴⁷ A. Franssen, G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz, L. Struyven, « Les ambivalences de l’« activation sociale », (W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken et R. Van Rossem eds) Pauvreté en Belgique – Annuaire fédéral 2013, Leuven/Den Haag, Acco, 2013, pp. 205-226

¹⁴⁸G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz, L. Struyven, Y. Vanderborght, A. Franssen, *Activation sociale, entre mise à l’emploi et citoyenneté active*, op.cit., p.13

De manière opérationnelle, ils proposent la définition suivante: *« l'activation sociale est l'augmentation de la participation sociale et la rupture de l'isolement par le biais d'activités socialement utiles, 1) soit comme but en soi, 2) soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle, 3) soit comme premier pas vers une remise (ultérieure) au travail rémunéré »*.¹⁴⁹ Cette définition large illustre le caractère multifonctionnel de l'offre qui représente un vaste éventail *« allant de projets de formation comme des cours de langue et d'informatique à des activités proposées dans un centre de jour, des activités socioculturelles et récréatives, des groupes de parole, etc. Le bénévolat peut également en faire partie. »*¹⁵⁰

2.3.4. L'activation sociale en CPAS : du concept à la réalité

Ainsi définie, une très grande majorité des CPAS ayant participé à l'enquête par questionnaire menée auprès de l'ensemble des CPAS belges, et à laquelle 224 d'entre eux ont répondu, semble s'y reconnaître. *« Toutefois, le terme est bien davantage toléré qu'embrassé par les travailleurs sociaux et responsables des CPAS concernés. Ces réserves s'expliquent à la fois en raison des divergences de conceptions de l'activation et parce que le terme d'activation sociale est, pour une partie des acteurs des CPAS, trop associé à une conception individualisante et orientée vers l'emploi. Actuellement, ce sont sous des terminologies multiples et non homogènes (remobilisation sociale, citoyenneté, cohésion sociale, participation, pré-trajet...), que les CPAS déploient des offres complémentaires et intermédiaires de services, projets et initiatives à destination des publics non immédiatement disponibles pour la recherche d'emploi ou la mise à l'emploi. »*¹⁵¹ Sur le plan légal, c'est dans le cadre des missions générales des CPAS, telles que définies par la loi organique de 1976 et de la loi de 2002 sur l'intégration sociale, et en fonction de leur autonomie constitutive qui leur donne une grande latitude d'interprétation et d'initiative locale, que les CPAS déploient leurs offres de service en ce domaine. La politique générale du CPAS peut également constituer le cadre réglementaire pour la planification et la mise en œuvre de l'activation sociale. Les arrêtés royaux (principalement concernant la participation socioculturelle), les décrets (principalement concernant la participation sociale), les circulaires (principalement concernant la participation socioculturelle) et les conventions (principalement concernant l'article 27) jouent également en rôle de planification et de mise en œuvre de l'activation sociale, mais seulement dans une mesure limitée.

Invités à justifier leur action d'activation sociale, les CPAS mobilisent divers fondements normatifs qui relèvent, selon les chercheurs, de deux visions divergentes : une vision émancipatoire et une vision disciplinaire. *« C'est la vision émancipatoire de l'activation qui prédomine. Ainsi, 96,4% des CPAS font de l'activation sociale parce que le CPAS se doit de développer l'insertion (socioprofessionnelle) de ses usagers. (...) 95,9% des CPAS invoquent la mission de donner à chacun de ses bénéficiaires la possibilité de vivre une vie conforme à la dignité humaine (cf. loi de 1976). 91,5% des CPAS exercent leur activation sociale pour que tous leurs usagers puissent recevoir un maximum de chances de développer leurs connaissances, compétences et attitudes. Et dans 88,8% des réponses, les CPAS estiment (plutôt) avoir pour tâche d'améliorer l'intégration en rendant les droits sociaux fondamentaux réalisables. (...) 53,1% des CPAS wallons sont (plutôt) d'accord avec la proposition selon laquelle le CPAS doit promouvoir l'activation dans une perspective d' 'empowerment' alors que c'est le cas pour tous les CPAS bruxellois et pour 91,1% des CPAS flamands. Les CPAS font par ailleurs de l'activation sociale parce qu'ils considèrent que cela fait partie de leurs tâches de renforcer le tissu social dans leur commune ou dans*

¹⁴⁹Ibid., p. 14

¹⁵⁰Ibid., p. 14

¹⁵¹Ibid., p. 92

leur ville. Cette conception prévaut à plus grande échelle en Flandre qu'à Bruxelles et en Wallonie. »¹⁵²

Sur le plan de la vision politique qui sous-tend l'action des CPAS, il semble que ceux-ci « voient double », une vision émancipatoire et une vision disciplinaire de l'activation sociale étant fortement entremêlée. « 86,6% des CPAS sont (plutôt) d'accord pour dire que les usagers qui ont la capacité de travailler n'ont pas seulement le droit mais aussi le devoir de collaborer à leur insertion (socioprofessionnelle) – ce que prévoit d'ailleurs la loi de 2002 sur l'intégration sociale. Il est frappant que les CPAS en Wallonie soutiennent moins cette conception que les CPAS bruxellois et de Flandre : 75,3% des CPAS wallons contre 100% des CPAS bruxellois et 92,6% des CPAS flamands sont (plutôt) d'accord avec cette proposition. En outre, pour 49,1% des CPAS, la conception de l'activation sociale revêt un caractère obligatoire, dans le sens où ces CPAS sont (plutôt) d'accord avec la proposition selon laquelle le CPAS doit pouvoir obliger l'utilisateur à faire quelque chose en contrepartie de son allocation. »¹⁵³

TAB. 12 - Lien entre activation sociale et conditionnalité du revenu d'intégration sociale (selon la région). Réponse à la question : « La disposition à s'engager dans un projet d'activation sociale est-elle pour l'instant un critère entrant en ligne de compte pour conserver l'allocation du CPAS? »

	Total (%) (N=224)	Région de Bruxelles- Capitale (%) (N=8)	Flandre (%) (N=135)	Wallonie (%) (N=81)
Non	57,6	62,5	43,0	81,5
Oui	42,4	37,5	57,0	18,5

Source : A. Franssen, G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz, L. Struyven, op. cit., p.31

A la question de savoir si oui ou non le fait d'être prêt à être activé socialement pouvait être un critère jouant dans l'allocation du revenu d'intégration sociale ou du moins dans le maintien de celle-ci, 42,2% des CPAS répondent « oui ». La proportion varie selon les régions : pour 18,5% des CPAS wallons, 37,5% des CPAS bruxellois et 57,5% des CPAS flamands, l'acceptation d'être activé socialement peut être momentanément un critère pouvant jouer dans le maintien de l'allocation du CPAS. « On le voit à l'horizon du débat sur la place de l'activation sociale dans les politiques des CPAS, c'est bien la question de son caractère obligatoire et contraignant qui est posée. Certains CPAS ont déjà passé ce cap. »¹⁵⁴

Quelles sont les activités proposées par les CPAS ? Premier constat, la grande majorité des 224 CPAS qui ont répondu au questionnaire revendique l'organisation d'activités d'« activation sociale », même si ce n'est pas forcément sous cet intitulé. 95% des CPAS déclarent l'organisation d'au moins une activité de ce type. Ce sont essentiellement les très petits CPAS qui n'organisent aucune activité, leur petite taille les empêchant d'entreprendre des actions dans ce domaine. Ce sont les activités socioculturelles et récréatives qui dominent. « Une grande majorité des CPAS offre de telles activités en matière d'activation sociale (79,5%) L'activation sociale se concrétise pour la moitié (52,1%) des CPAS via des allocations loisirs, c'est à dire « des allocations pour une participation à des activités sportives et culturelles ou à une plaine de jeux, un « pass temps libre » avec lequel on peut par exemple devenir gratuitement membre d'une bibliothèque et/ou avec lequel on peut avoir des réductions pour les frais d'inscriptions auprès de toutes sortes d'associations (académie de musique et des art, sport,...), des chèques 'article 27' qui donnent accès à des musées, théâtres ou concerts, etc. »¹⁵⁵ La formation et l'éducation permanente ainsi que la possibilité

¹⁵²Ibid., p. 25

¹⁵³Ibid., p. 25

¹⁵⁴Ibid., p. 25

¹⁵⁵Ibid., p. 35

de fréquenter un club sportif ou des mouvements de jeunesse ont également leur place dans l'offre d'activation sociale. Pour ces deux derniers items, c'est de manière flagrante plus le cas à Bruxelles qu'en Flandre, où c'est à son tour plus souvent le cas qu'en Wallonie. « *Il faut relever que certains CPAS, principalement en Flandre, catégorisent sous la rubrique 'activation sociale' des activités de mise au travail et d'accompagnement de trajectoire. C'est également en Flandre que le bénévolat est le plus souvent mentionné.* »¹⁵⁶ Parmi les huit « bonnes pratiques » d'activation sociale en CPAS sélectionnées et analysées dans l'étude, deux concernent des CPAS bruxellois. Il s'agit, d'une part, du « Comité des spectateurs , un groupe de personnes auxquelles on propose de venir voir un spectacle précédé d'un échange avec l'équipe artistique et d'un repas », mis en œuvre par le Théâtre Les Tanneurs dans les Marolles pour le CPAS de Bruxelles, et, d'autre part, du « Pré-trajet d'activation, deux groupes d'utilisateurs qui prennent part à un pré-trajet d'activation pendant un an, financé par le Fonds Social Européen. »

En termes d'organisation, les dispositifs d'activation sociale sont dans la plupart des cas développés par les CPAS eux-mêmes. « *Les CPAS semblent, en moyenne, disposer de 4 équivalents temps plein pour l'activation sociale. Cette moyenne recouvre d'importantes disparités puisque 45% des CPAS disposent d'au maximum un équivalent temps plein en matière d'activation sociale. Il est par ailleurs remarquable que 5% des CPAS disposent de plus de 10 équivalents temps plein à cet effet. Pour une part importante, ces activités sont organisées en collaboration avec des partenaires externes, au premier rang desquels figurent des acteurs associatifs. 75,9% des CPAS travaillent avec ce type de partenaire.* »¹⁵⁷

TAB. 13 - Les sources de financement de l'activation sociale (selon la taille de la commune)

Sources de financement	Total (%) (N=224)	Très petite (%) (N=68)	Petite (%) (N=85)	Moyenne (%) (N=47)	Grande (%) (N=19)	Très grande (%) (N=5)
Le CPAS lui-même	94,6	97,1	90,6	95,7	100,0	100,0
Le Fédéral	80,0	69,1	82,4	91,5	89,5	80,0
La Région	39,7	26,5	41,2	46,8	52,6	80,0
Le FSE	19,2	2,9	17,7	27,7	47,4	80,0
La Loterie Nationale	9,4	5,9	5,9	10,6	21,1	60,0
Des Fondations	4,9	0,0	4,7	2,1	10,5	80,0
Autres	5,8	2,9	4,7	6,4	15,8	20,0

Source : A. Franssen, G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz, L. Struyven, op.cit, p. 62

* La catégorie « autres » comprend une diversité de sources de financement tels les subsides pour projets spécifiques, les donations, etc.

94,6% des CPAS déclarent en partie financer l'activation sociale par des ressources propres. 80% des CPAS font aussi usage de sources de financement issues du niveau fédéral, même si c'est nettement moins le cas pour les CPAS wallons (67,9% des CPAS wallons contre 100% des CPAS bruxellois et 87,4% des CPAS flamands). Quant au financement régional, il concerne 39,7% des CPAS, surtout en Wallonie et à Bruxelles. Le FSE (Fonds social européen) constitue quant à lui une source de financement pour environ un cinquième des CPAS (19,2%).

À quels publics ces offres de service sont-elles destinées ? Sont-elles focalisées sur une catégorie spécifique ? Peut-on en estimer les publics et leurs caractéristiques ? « *Une majorité de CPAS (56% des répondants) affirme que ces diverses activités sont destinées et ouvertes 'à tout le monde'. Ce 'tout le monde' renvoie au fait que généralement la participation à ces activités s'effectue sur base volontaire. Cette ouverture reflète également parfois une volonté explicite de déstigmatiser ce type d'activité en ne les associant pas exclusivement au public*

¹⁵⁶Ibid., p. 35

¹⁵⁷Ibid., p. 56

du CPAS et en favorisant la mixité sociale. C'est ainsi qu'une partie de ces activités ne sont pas réservées aux usagers du CPAS et relève plutôt d'une logique d'action territoriale et communautaire que d'une logique catégorielle. À Bruxelles, cela vaut même pour trois-quarts des CPAS. »¹⁵⁸ Le ciblage concerne 44,4% des CPAS et repose sur des catégories « toujours formulées de manière relativement large et pas nécessairement limitées à la clientèle du CPAS. » A la question de savoir ce qui distingue le public des bénéficiaires de l'activation sociale de celui orienté vers une démarche d'insertion professionnelle, « deux tiers des CPAS interrogés estiment que ce sont tout au plus 30% des personnes participant à l'activation sociale qui pourraient potentiellement faire l'objet d'une activation via un travail rémunéré. »¹⁵⁹ 71,5% des CPAS wallons estiment même que le seuil de personnes potentiellement employables est inférieur à 30%. Il est toutefois intéressant de relever que les CPAS les plus actifs en matière de mise à l'emploi le sont également en matière d'activation sociale, ce qui souligne une nouvelle fois les différences de politique d'un CPAS à l'autre.

Les questions relatives au chiffrage des participants sur base annuelle et à l'évolution dans le temps sont considérées comme problématiques. « Sur base des réponses données au questionnaire en ligne, il s'agissait en moyenne de 228 participants par CPAS pour l'année 2010. Toutefois, cette estimation sommaire doit être relativisée. D'une part, elle ne peut être extrapolée à l'ensemble des CPAS, les CPAS les plus actifs en matière d'activation sociale étant probablement surreprésentés parmi les répondants. De plus, un certain nombre de CPAS ayant collaboré à l'enquête n'ont pas pu répondre à cette question en raison du manque de données dont ils disposent. Enfin, une donnée strictement quantitative ne rend pas compte de l'intensité de la participation des usagers, ne permettant pas de distinguer le participant occasionnel du membre actif. Le nombre de bénéficiaires concernés par l'activation sociale est en outre fortement dépendant de l'offre de service proposée par chaque CPAS. A cet égard, un tiers des CPAS estime l'offre actuelle en matière d'activation sociale comme 'plutôt suffisante' ou 'suffisante' afin de toucher son groupe cible potentiel (surtout dans les grandes communes), tandis qu'un autre tiers la juge 'plutôt insuffisante' ou 'insuffisante' et qu'un quart des CPAS porte sur cet aspect un regard neutre (l'offre n'est ni 'suffisante' ni 'insuffisante'). La Flandre et la Wallonie présentent à ce sujet des différences marquantes : en Flandre, l'offre tend à être estimée comme 'plutôt insuffisante' à 'insuffisante' alors qu'en Wallonie elle est jugée 'plutôt suffisante' ou 'neutre'. Nous constatons une même division dans le groupe des CPAS bruxellois. »¹⁶⁰ Les chercheurs estiment toutefois, sur base de l'information dont ils disposent, que « la portée de l'activation sociale dépasse largement le nombre de mises au travail social (article 60§7) : il y a, en 2010, trois fois plus de participants à l'activation sociale qu'aux projets articles 60§7. L'activation sociale aura touché 35,7% des bénéficiaires du RIS (et équivalents) en 2010 tandis que 11,2% de ceux-ci auront fait l'objet d'une mise au travail via l'article 60§7. »¹⁶¹

Quant à l'évaluation des résultats, si 64,3% des CPAS disent y procéder, « dans les faits, cette évaluation des impacts et des effets est difficile à systématiser. Elle s'appuie généralement sur quelques indicateurs quantitatifs qui portent surtout sur les produits des activités (nombre de personnes concernées par des activités, nombre d'actions organisées en la matière, mesures quantitatives de satisfaction) et qualitatifs (la perception par le travailleur social de l'évolution personnelle de l'utilisateur). (...) Quelques CPAS se démarquent par la mise en oeuvre d'une démarche qui se veut plus objectivante, à l'exemple du CPAS de Gand qui

¹⁵⁸Ibid., p. 37

¹⁵⁹Ibid., p. 44

¹⁶⁰Ibid., pp. 39-40

¹⁶¹Ibid., p. 83

évalue la progression des bénéficiaires sur un nombre de compétences à l'aide d'indicateurs de comportement.»¹⁶²

Parmi les nombreux obstacles auxquels ils sont confrontés, les acteurs des CPAS déplorent unanimement le manque de moyens financiers et en personnel, mais également le manque de reconnaissance de ce type d'initiative.

En conclusion, les chercheurs considèrent que l'activation sociale en CPAS constitue pour le moment un champ de pratiques relativement peu formalisées et peu structurées. Cette faible formalisation se révèle être à la fois une force et une faiblesse. *« Une faiblesse dans la mesure où la faible institutionnalisation des pratiques fragilise les actions menées, hypothèque leur continuité et peut nuire à l'efficacité. Une force dans la mesure où ces pratiques qui se déploient aux marges et dans les interstices de l'institution contribuent à réinventer l'action sociale. Partant du double constat des limites d'un traitement strictement administratif et financier de l'exclusion sociale et des limites des politiques d'activation strictement orientées vers la mise à l'emploi, les pratiques d'activation sociale tentent de retisser du lien et de redonner du sens à l'action sociale. En cela, elles sont bien porteuses d'une nouvelle éthique de l'action sociale, que l'on peut avec Bertrand Ravon qualifier de « souci du social. (...) Le souci du social part du constat des limites et insuffisances, mais aussi de la critique des effets pervers des modalités classiques du travail social, constats et critiques largement effectués par les travailleurs sociaux eux-mêmes. Les institutions de l'aide aux personnes, dites en crise, se reconfigurent à partir des discours critiques et des réaménagements pratiques opérés par tous les acteurs qui cherchent, sur le terrain, à les étayer sinon à les réinventer. De multiples dispositifs émergent, qui travaillent à l'adaptation continue des institutions » (Ravon, 2008). (...) Ce « souci du social » est effectif lorsque les pratiques du travail social, au sein même des institutions classiques, sont centrées sur la personne plutôt que sur l'organisation, sur les processus plutôt que sur les procédures (Driessens, 2008). »*¹⁶³

2.4. Rôle des CPAS dans la lutte contre la fraude sociale

C'est précisément pour discuter de ces sujets qui fâchent que le SPP IS organise des séminaires afin de permettre aux acteurs concernés de s'expliquer sur le cadre légal et réglementaire, de discuter des enjeux éthiques et politiques, d'explicitier les convergences et divergences de vues en termes d'actions et de pratiques préconisées. A titre illustratif, nous rendons compte du séminaire du 24 janvier 2012 sur la fraude sociale dans les CPAS, au cours duquel la secrétaire d'Etat à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté et le Président du SPP Intégration sociale ont planté le décor de la façon suivante : *« La Belgique jouit d'un des meilleurs systèmes de sécurité sociale. Cependant, on ne peut pas accepter la fraude sociale. L'ancien gouvernement a souhaité lutter contre la fraude sociale. Il a adopté la loi du 6 juin 2010 qui a introduit le code pénal social. Ce code a modifié la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Cependant, le droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale présente une particularité par rapport aux autres prestations sociales en ce qu'ils sont fournis par une autorité publique locale (CPAS) et non fédérale. Compte tenu de cette spécificité et pour appréhender davantage le contrôle qui doit être mis en place, le SPP a souhaité organiser ce séminaire afin d'examiner les possibilités d'amélioration de lutte contre la fraude sociale dans le secteur des CPAS. »*¹⁶⁴

¹⁶²Ibid., p. 52

¹⁶³A. Franssen, G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz, L. Struyven, « Les ambivalences de l'« activation sociale », op. cit., p. 226

¹⁶⁴SPP IS, Compte-rendu du séminaire du 24 janvier 2012 sur la fraude sociale dans les CPAS, p. 1

Comme l'a précisé l'avocat général près la Cour du travail de Liège, le code pénal social est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011 : *« Les pouvoirs des services d'inspection sont renforcés, des garanties sont données aux justiciables (possibilité de recours), les services d'inspection doivent répondre aux réquisitions du parquet, les PV doivent être précis, de nouvelles infractions sont introduites dont notamment en matière de droit à l'intégration sociale et les sanctions administratives sont renforcées. Auparavant, quand une fraude était constatée, cela relevait de la compétence des parquets (AR 31 mai 1933) ; depuis l'entrée en vigueur du Code pénal social, ce sont les auditorats du travail qui sont compétents. »*¹⁶⁵ Quant à la question de savoir si les travailleurs sociaux sont soumis à l'article 29 du code d'instruction criminelle¹⁶⁶, l'avocat général estime qu'elle *« n'est pas tranchée et préconise que lorsqu'un CPAS constate une fraude, il s'adresse au service de l'inspection sociale afin qu'il effectue une enquête. »*¹⁶⁷

En quoi consiste le code pénal social et quelle modification de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale a-t-il introduit ? Comme le précise un avocat près le Barreau de Bruxelles, les objectifs poursuivis par le code pénal social sont les suivants : *« codifier et harmoniser la matière, renforcer la protection des droits fondamentaux, clarifier les interactions avec le droit pénal commun. Il se compose de 237 articles répartis sur deux livres : le livre 1^{er} sur la prévention, la constatation, la poursuite des infractions, et leur répression en général ; le livre deux concernant les infractions en droit du travail et de la sécurité sociale et leur répression en particulier. Ce code fixe 4 niveaux de sanction. Il a modifié l'article 31 de la loi du 26 mai 2002. Dorénavant, les infractions aux dispositions de la loi et de ses arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément à ce code pénal social (article 230 à 236). Les inspecteurs sociaux disposent des pouvoirs prévus par le code pénal social quand ils agissent d'initiative ou sur demande dans le cadre de leur mission d'information, de conseil, de surveillance. »*¹⁶⁸ Le même intervenant met en exergue deux points importants. Premièrement, à la différence du droit à l'intégration sociale, le régime de l'aide sociale ne prévoit pas de sanction : *« la jurisprudence considère qu'on ne peut pas suspendre le droit à une aide sociale car cette sanction n'est pas prévue par la loi. Le code pénal social ne s'applique pas en matière d'aide sociale. »* Deuxièmement, concernant l'article 29 du code d'instruction criminelle pour les travailleurs sociaux, *« il y a une interaction entre le secret professionnel et l'obligation de dénonciation. »*¹⁶⁹

Le séminaire a été l'occasion de rendre compte des pratiques de trois « grands » CPAS dans le domaine.

Pratiques de la cellule fraude du CPAS de Gent : L'idée de créer cette cellule s'inspire du CPAS d'Anvers et des Pays-Bas (Rotterdam). Le droit à l'intégration sociale crée des droits et des obligations. La cellule veille à ce que l'assuré social respecte ses obligations. On distingue 3 volets : un volet préventif : informer et motiver ; un volet curatif : confronter et contracter et un volet répressif : détecter la fraude et sanctionner. L'objectif est double : augmenter les obligations découlant du droit à l'intégration sociale et diminuer la fraude sociale en ayant égard aux plus démunis. Des actions concrètes ont eu lieu : information aux groupes-cibles, collaboration avec des services externes en respectant les limites du secret professionnel (VDAB, bureau d'interim, police, auditorat du travail.) La cellule fraude se compose

¹⁶⁵Ibid., p.2

¹⁶⁶Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel le prévenu pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

¹⁶⁷Ibid., p.3

¹⁶⁸Ibid., p.3

¹⁶⁹Ibid., p.4

de deux travailleurs sociaux qui travaillent au sein du service juridique et ils sont contrôlés par le responsable des travailleurs sociaux. Il s'agit d'un choix réfléchi pour scinder les contrôles de l'aide sociale ; les faits sont à charge et décharge. La cellule fraude effectue différentes tâches : des enquêtes individuelles concernant la cohabitation, la fraude au séjour, les moyens de subsistance, l'existence d'un emploi ; des enquêtes structurelles : sociétés fictives, la fraude sociale organisée. En pratique, en cas de présomption de fraude, le travailleur social transmet le dossier à la cellule fraude qui effectue une enquête (visite à domicile, constatations); une confrontation est réalisée par la cellule de contrôle ; cette confrontation est suivie d'une discussion en équipe et une proposition contraignante concernant le retrait ou la sanction est émise. A titre d'exemple, la cellule fraude a reçu 123 demandes (75% concernait les présomptions de cohabitation ou fraude au séjour) dont 115 ont été poursuivies ; les 115 demandes ont donné lieu à 90 enquêtes ; sur les 90 enquêtes, on dénombre 49 demandes fondées (3 suspensions, 2 non-attributions, 4 retraits, 40 retraits et suspensions).

Pratiques de la cellule fraude du CPAS de Namur : C'est en 2008 que la cellule lutte contre la fraude a été mise en route au CPAS de Namur. La cellule se compose de 2 assistantes sociales qui sont chargées des visites de contrôle relatives aux code 207 et étudiants demandées par les CPAS compétents, celles demandées par les travailleurs sociaux de l'aide individuelle, celles imposées par une dénonciation et celles demandées par le Comité Spécial du Service Social (CSSS), celles qui ont lieu suite à une première demande. Cette cellule présente plusieurs intérêts : les travailleurs sociaux de l'aide individuelle sont dispensés des visites de contrôle, le travailleur social de l'aide individuelle ne portera pas la double casquette (aide et contrôle), un rapport de visite est dressé dans chaque dossier, le travail social est plus approfondi grâce à une meilleure connaissance des conditions de logement, diminution des fraudes et des abus. Les travailleurs sociaux affectés à cette mission exercent un travail de contrôle mais ce travail s'inscrit dans « un travail social humain, à l'écoute, orienté vers la construction partagée d'un avenir pour ceux et celles qui vivent l'exclusion ». Depuis le 1^{er} septembre 2008, 1195 visites ont eu lieu et 377 fraudes ont été détectées (1 visite sur 3). Un guide de procédure précise le fonctionnement de cette cellule et des critères de priorité sont fixés (visite faisant l'objet d'une décision du CSSS dans le cadre d'un contrôle, visite sur base d'une dénonciation.)

Pratiques du CPAS de Bruxelles : Le CPAS insiste sur la déclaration sur l'honneur ainsi que les visites à domicile. En vue de détecter de manière précoce un indu, le CPAS de Bruxelles consulte systématiquement, tous les trimestres, la BCSS. Des groupes cibles ont été établis (données Dimona, indépendant, pensionné, handicapé et bénéficiaire d'allocation familiale). Une fois un indu constaté, un suivi est établi avec une application systématique de l'Article 1410 du Code judiciaire ; souvent, la sanction prononcée par le CPAS reste vaine. »

La cheffe du service inspection du SPP IS a quant à elle précisé que les deux canaux de lutte contre la fraude développés depuis plusieurs années vont être renforcés.

Le premier « canal » concerne l'intégration des demandeurs d'aide dans la BCSS. « *Le SPP a développé et fourni aux CPAS les flux nécessaires à la réalisation de l'enquête sociale et au suivi du dossier (intégration d'un numéro NISS, consultation du registre national). Le SPP utilise un certain nombre de flux pour vérification automatique interne des données fournies par les CPAS en développant de nouveaux flux (CADAF, CADNET, le cadastre des pensions, le cadastre des allocations handicapées, TAXI-As), en ouvrant des flux existants pour les CPAS au niveau du SPP avec mise en place d'un croisement automatique des données accessibles via ces flux avec celles reprises dans la base de données NOVAPRIMA à posteriori des demandes de subsides. Si des anomalies sont détectées pour certains dossiers, l'information est transmise aux CPAS pour vérification et correction éventuelle, et si elles persistent, le service inspection se rendra sur place pour vérification des dossiers concernés.* »

Le deuxième « canal » : les contrôles du service inspection. Celui-ci « *contrôle la légalité des décisions prises par les CPAS par l'examen d'un échantillon de dossiers DIS ou AS. L'inspection porte sur l'examen réalisé par le CPAS concernant les conditions d'octroi relatives au DIS ou AS ; ce contrôle est réalisé de manière uniforme par le biais d'une grille de contrôle définie dans un manuel de procédure.* » Le renforcement de ce canal porte, d'une part, sur le rapport d'enquête sociale et, d'autre part, sur l'inspection des CPAS. « *Le résultat de l'enquête sociale consigné dans le rapport social, comprend une série d'informations relatives au demandeur d'aide. Le SPP souhaite déterminer dans un arrêté royal les éléments pertinents qui devront se trouver dans le rapport d'enquête sociale et contrôler l'existence de ces éléments pertinents dans tous les rapports. Via la prochaine application « rapport social électronique », les différents CPAS en charge d'un même demandeur d'aide pourront accéder directement à un certain nombre de ces éléments pertinents.* » Le service inspection « *vérifiera en outre l'utilisation régulière par les CPAS des flux que la BCSS a mis à leur disposition. Il vérifiera également si un système de contrôle interne lui permettant de détecter les éventuelles fraudes a été mis*

en place au sein du CPAS. Enfin, il réalisera des audits de ces systèmes de contrôle interne. Lorsqu'une fraude sera détectée, le service inspection veillera à ce que le client soit poursuivi conformément à l'article 31 de la loi du 26 mai 2002. Si une plainte ou dénonciation est adressée directement au SPP IS, elle sera transmise au CPAS concerné pour vérification et le CPAS devra fournir un feedback de cette vérification. »

En conclusion du séminaire, le SPP IS envisage de mettre en route plusieurs chantiers.

- Devant le constat d'un vide juridique pour la fraude en matière d'aide sociale, « un arrêté royal relatif à l'enquête sociale, un autre relatif à l'utilisation des flux BCSS par les CPAS et un troisième relatif à la mise en place d'un système de contrôle interne permettant la détection des fraudes notamment par l'utilisation de ces flux »¹⁷⁰ devront être adoptés.
- Sur le plan ICT : « des flux permettant de cibler la fraude dans le système informatique PRIMANOVA devront être développés. (...) Des contacts seront pris avec les sociétés softs créant les programmes IT des CPAS afin de connaître en pratique la façon (forme) dont les différents flux sont mis à disposition des CPAS et la traçabilité de l'utilisation de ceux-ci. »¹⁷¹
- Elargir l'accès aux bases de données dans le cadre de l'enquête sociale : « développer au maximum le nombre de flux pertinents permettant aux CPAS de cibler au mieux l'état de la situation de la personne à aider. » « D'autres bases de données ont également vocation à être consultées par les CPAS à court, moyen et long terme. Il s'agit des données de l'ONEM relatives au chômage ; des données des Services Publics Régionaux de l'emploi à propos de la situation d'un demandeur d'emploi, les données des mutualités concernant l'assurabilité seront enrichies, les décisions de l'Office des Etrangers, les données touchant aux VISAS ou encore les données du SPF Justice à propos des incarcérations. »¹⁷²
- Améliorer la communication entre les CPAS : « A cette fin, la création du Rapport Social Electronique pourrait s'avérer être un outil efficace. Il permettrait non seulement d'uniformiser les standards de l'enquête sociale dans les CPAS, mais aussi de faciliter la communication des rapports sociaux entre les CPAS. »
- Le service inspection : « le service adaptera sa grille de contrôle existante en y incluant les éléments relatifs aux flux à contrôler lors de l'examen d'un échantillon des dossiers sociaux dans les CPAS. »¹⁷³

Si elle reconnaît le caractère nécessaire de la lutte contre la fraude, la section CPAS de l'AVCB ne partage cependant pas les constats et la position de l'autorité fédérale en ce domaine.

¹⁷⁰Ibid., p.7

¹⁷¹Ibid., p.7

¹⁷²Ibid., p.8

¹⁷³Ibid., p.8

En tant qu'entité fédérée, la RBC participe et contribue, à son échelon de pouvoir, à la politique de lutte contre la pauvreté par l'élaboration et la mise en oeuvre du plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté.

3.1. Le plan bruxellois de lutte contre la précarité

Après un premier plan d'action adopté en 2008, les quatre gouvernements bruxellois ont approuvé fin mai 2010, la *Note de politique générale relative à la lutte contre la pauvreté 2009-2014*, par laquelle ils s'engagent à développer une politique transversale de lutte contre la pauvreté, encadrée par la Conférence interministérielle bruxelloise Social-Santé réunissant la Région de Bruxelles-Capitale et les trois commissions communautaires, elle-même intégrée dans le Plan Régional de Développement Durable. Un protocole de coopération prévoyant le développement d'une politique inclusive et globale a été renouvelé et un groupe de travail inter-cabinets permanent a été instauré, réunissant les représentants des huit ministres bruxellois, sous la coordination des membres du Collège réuni, compétents pour la politique en matière d'assistance aux personnes. Les CPAS figurent en bonne place dans la synthèse des politiques en matière de lutte contre la pauvreté de la COCOM : « *Soutenir davantage les actions des CPAS : mettre sur pied une concertation systématique avec les autorités régionales et communautaires, poursuivre les efforts pour améliorer l'outil informatique et la rationalisation de la gestion informatisée, promouvoir le rôle des CPAS en matière d'insertion socioprofessionnelle.* »¹⁷⁴

Le Plan d'action, décliné en 34 objectifs stratégiques issus de la Note de politique générale, indique de quelle façon les gouvernements bruxellois souhaitent réaliser ces objectifs. Dans ce plan, dont nous publions la structure ci-dessous, il apparaît qu'une série d'actions concernent explicitement les CPAS bruxellois comme acteurs principaux, alors que de nombreuses autres mesures les concernent indirectement.

Outre l'action 3.1 de construction du datawarehouse déjà citée plus haut, il convient de souligner l'action 33.3 relative aux coordinations sociales. Depuis 2004, la Commission Communautaire Commune encourage la création de coordination sociale dans tous les CPAS de la RBC par des subventions à titre d'intervention dans les frais liés à leur mise en place (arrêté du 18 décembre 2003). Cette volonté politique permet de rendre effective l'application de l'article 62 de la LO des CPAS : « *Le centre peut proposer aux institutions et services déployant dans le ressort du centre une activité sociale ou des activités spécifiques, de créer avec eux un ou plusieurs comités où le centre et ces institutions pourraient coordonner leur action et se concerter sur les besoins individuels ou collectifs et les moyens d'y répondre.* » Suite à plusieurs rencontres avec différents coordinateurs bruxellois, la Cocom a défini dans une circulaire ce qu'il convient d'entendre par Coordination. « *La Coordination sociale est une concertation des acteurs sociaux locaux dans un souci d'identification et d'articulation des actions vers la population. Le dispositif de « Coordination sociale » se veut un lieu de réflexion et d'orientation des politiques sociales au niveau local en émettant des avis et des orientations tant aux partenaires locaux qu'aux autorités communales, régionales et communautaires, dans le respect des responsabilités de chacun. Elle est un lieu de*

¹⁷⁴Observatoire de la Santé et du Social, Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010, Bruxelles, p.18

convergence et de participation et, à ce titre, veille au respect de l'identité, des actions et des responsabilités de chacun des partenaires et se dote d'un mode de fonctionnement démocratique. » La circulaire Cocom 2010-2014 porte sur les exigences relatives aux coordinations sociales, et impose notamment à celles-ci de veiller à la participation des usagers, sans toutefois en définir les modalités exactes.

PLAN BRUXELLOIS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Objectif stratégique 1 : Les décideurs politiques bruxellois développent une politique en matière de pauvreté sur base d'informations, de connaissances et de vision

Objectif stratégique 2 : Améliorer la qualité des informations de base

A Investir dans des indicateurs de pauvreté multidimensionnels

Action 2.1 : Élargissement de l'échantillon bruxellois dans l'enquête EU-SILC

Action 2.2 : (Alternatives pour) l'Enquête socio-économique générale

B Rendre les informations de base disponibles

Action 2.3 : Mettre à disposition les données statistiques des administrations bruxelloises

Action 2.4 : Mise à disposition des résultats des recherches commandées par les autorités bruxelloises

Objectif stratégique 3 : Améliorer les informations sur les services existants et les personnes qui font appel aux services et aux centres concernés

A Développement d'outils de connaissance qualitatifs et/ou quantitatifs pour avoir une meilleure connaissance de l'importance, des caractéristiques et des besoins de la population qui fait appel aux services et centres concernés. Ces outils de connaissance doivent être développés en concertation avec les services et centres des différents secteurs et commissions communautaires

Action 3.1 : Datawarehouse pauvreté : outil de « reporting » avec des données objectives sur les bénéficiaires CPAS

B Mettre à disposition des informations sur la prestation de services existants

Objectif stratégique 4 : Favoriser la participation de tous les acteurs (les personnes qui vivent dans la pauvreté, les acteurs du terrain, les scientifiques, les administrations, les décideurs politiques) dans le cadre de la collecte, de l'analyse et de l'interprétation des informations de base

Objectif stratégique 5 : Les informations collectées doivent être analysées, interprétées et synthétisées puis mises autant que possible à disposition

Objectif stratégique 6 : Favoriser la participation des acteurs concernés

Objectif stratégique 7 : Les choix politiques qui sont faits sur base des connaissances collectées doivent être clairement explicités et communiqués

Objectif stratégique 8 : Élaborer et appliquer un test d'impact sur la pauvreté commun aux 4 gouvernements pour chaque décision politique importante

Objectif stratégique 9 : Les décideurs politiques bruxellois cherchent à développer une politique transversale en matière de pauvreté

Objectif stratégique 10 : Les décideurs politiques bruxellois cherchent à instaurer une politique intersectorielle en matière de pauvreté : la politique est menée dans différents domaines politiques et est adaptée en fonction des objectifs communs

Objectif stratégique 11 : Augmenter les revenus des Bruxellois en situation de pauvreté

Action 11.1 : Inciter les Autorités fédérales à augmenter les allocations minimales et le salaire minimum jusqu'au niveau du seuil de risque de pauvreté européen

Objectif stratégique 12 : Renforcer les moyens financiers des Bruxellois en réduisant leurs dépenses

Objectif stratégique 13 : Investir dans la prévention et la lutte contre le surendettement

Objectif stratégique 14 : Réaliser le droit au travail

A Mesures d'aides pour l'emploi

B Insertion professionnelle

Action 14.6 : Réseau Actiris

Action 14.7 : Le dispositif intégré d'insertion socio-professionnelle

C Formation professionnelle

D Attention particulière aux groupes vulnérables de la population

Action 14.13 : Recherche-action «Optimalisation de l'emploi dans le cadre de l'article 60§7 et de l'article 61»

E Lutte contre les discriminations sur le marché de l'emploi

Objectif stratégique 15 : Développer des alternatives pour la réalisation de la fonction d'intégration sociale du travail

Objectif stratégique 16 : Réaliser le droit à la formation

Objectif stratégique 17 : Réaliser le droit au logement

Objectif stratégique 18 : Investir dans un environnement qui favorise le bien-être

Objectif stratégique 19 : Renforcer la mobilité des Bruxellois

Objectif stratégique 20 : Garantir le bien-être social et une bonne santé pour tous les Bruxellois

Objectif stratégique 21 : Garantir le bien-être social et une bonne santé pour tous les Bruxellois via l'adaptation et la collaboration des services et via le développement du travail en réseau dans et entre différents domaines

Objectif stratégique 22 : Garantir l'accessibilité de l'offre d'activités sportives et de loisirs ainsi que de possibilités de détente pour tous

Objectif stratégique 23 : Soutenir le droit de vivre en famille et favoriser les liens familiaux

Objectif stratégique 24 : Investir dans des mesures et des initiatives qui permettent de nouer ou renouer des liens sociaux

Objectif stratégique 25 : Soutenir la vie associative bruxelloise

Objectif stratégique 26 : Favoriser la mixité sociale et culturelle sur l'ensemble du territoire de la ville de Bruxelles

A Promouvoir le «vivre ensemble»

Action 26.1 : Cohésion sociale COCOF

B Promouvoir la diversité

Objectif stratégique 27 : Promouvoir la fonction démocratique des autorités publiques et des équipements

Objectif stratégique 28 : Réaliser le droit à une bonne administration de la justice

Objectif stratégique 29 : Toutes les autorités bruxelloises s'engagent à l'exécution optimale de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (12 janvier 2005) pour ce qui concerne leurs compétences

Objectif stratégique 30 : Garantir la sécurité de tous les Bruxellois

Objectif stratégique 31 : Les décideurs politiques bruxellois mènent systématiquement le débat sur la répartition des rôles entre les trois institutions de base. Pour chaque politique, il convient de vérifier dans quelle mesure le marché, les autorités publiques et els ménages doivent jouer un rôle.

Objectif stratégique 32 : Les décideurs politiques bruxellois cherchent à instaurer une coordination horizontale entre la politique du Gouvernement bruxellois et celle des Collèges des trois Commissions communautaires bruxelloises en matière de lutte contre la pauvreté

Objectif stratégique 33 : Les décideurs politiques bruxellois cherchent à instaurer une coordination verticale avec le niveau fédéral, local et européen

A Pouvoirs locaux

Action 33.1 : Fonds spécial de l'aide sociale

Action 33.2 : Coordination sociale des CPAS

Action 33.3 : ASBL Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB). Section CPAS

B Gouvernement fédéral

Action 33.4 : Exécution de l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à la poursuite de la politique de lutte contre la pauvreté

Objectif stratégique 34 : Élaborer conjointement et appliquer une évaluation commune de la politique menée

En annexe du Plan figure un « état des lieux de la politique mise en œuvre dans 6 domaines », le premier d'entre eux étant consacré au « rôle central du CPAS dans la lutte contre la pauvreté », document établi par l'AVCB en concertation avec le cabinet de la ministre. Le pilotage du Plan, la collecte de données en matière de précarité et de pauvreté, leur analyse et leur publication, s'opèrent au niveau régional. Comme indiqué plus avant, l'Observatoire bruxellois de la Santé et du Social est chargé de l'élaboration du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté dont le contenu a été fixé dans l'ordonnance relative à l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2006.

Tous les deux ans, un rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté est publié, lequel inclut le Baromètre social cité plus haut et quatre autres cahiers : le 'Rapport thématique', les 'Regards croisés', le 'Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté', la 'Synthèse de la table ronde'¹⁷⁵. Le rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2012, chargé d'évaluer les effets des mesures entreprises depuis 2010 vient d'être publié par l'Observatoire de la santé et du social, de même que le Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012, lequel est consacré à la problématique de la pauvreté des jeunes adultes. Ce plan d'action, qui a fait l'objet d'une procédure d'avis à laquelle ont participé les CPAS bruxellois, est scindé en 5 axes, les CPAS étant surtout concernés par l'axe 2 : développer des politiques qui ciblent les jeunes adultes, et particulièrement l'objectif 2.1. Soutenir les CPAS dans le développement d'une politique pour les jeunes adultes. Cet objectif spécifique se décline en 5 sous-objectifs :

2.1.1. Encourager et soutenir la mise en place et le développement des services « jeunes adultes » au sein des CPAS, en fonction de la spécificité locale ;

2.1.2. Renforcer les CPAS dans leur mission d'élaboration du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) pour les jeunes adultes ;

2.1.3. Recherche-action « Mise à l'emploi par les CPAS bruxellois » ;

2.1.4. Renforcer l'articulation entre le PIIS (CPAS) et le CPP (Actiris) ;

¹⁷⁵ Ces rapports peuvent être obtenus sur le site web www.observatbru.be et sur simple demande.

2.1.5. Encourager les CPAS à partager leurs procédures et leurs pratiques et à construire de nouveaux outils.

3.2. Politique de "cohésion sociale" de la COCOF

Comme prévu par l'objectif stratégique 26¹⁷⁶, le Plan bruxellois de lutte contre la pauvreté doit être articulé à la politique de cohésion sociale de la Commission communautaire française de la Région Bruxelles-Capitale (Cocof). Celle-ci s'est en effet dotée, depuis le 1er janvier 2006, d'un nouveau décret organisant le soutien de projets dans le cadre de la politique de Cohésion sociale. Elle a chargé le Centre régional d'appui en cohésion sociale (CRAcs), implanté au sein du Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI), de mener à bien les missions suivantes: évaluer l'application du décret dans un rapport annuel, organiser des rencontres thématiques avec l'ensemble des acteurs de la Cohésion sociale et soutenir les coordinations locales dans la mise en place d'outils d'évaluation¹⁷⁷. Le décret définit la cohésion sociale comme un *"ensemble de processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus, quelle que soit leur origine nationale ou ethnique, leur appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, leur statut social, leur niveau socio-économique, leur âge, leur orientation sexuelle ou leur santé, l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu. Ces processus visent en particulier la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale par le développement de politiques d'intégration sociale, d'interculturalité, de diversité socioculturelle et de cohabitation des différentes communautés locales. Ils sont mis en oeuvre, notamment, par le développement d'une action communautaire de quartier et du travail en réseau."* Dans la formulation qu'en donne le décret, le concept de cohésion sociale, est sous-tendu par une vision transversale de l'intervention publique, ce qui suppose une vision intégrée des actions conduites dans le cadre des politiques dites spécifiques : sociales, logement, santé, rénovation urbaine, lutte contre les discriminations.

Concrètement, la politique de cohésion sociale consiste à mettre en place des initiatives en faveur du vivre ensemble sous l'impulsion de la Cocof et en partenariat avec les communes et les associations locales actives dans les quartiers fragilisés de Bruxelles. Ces quartiers ont été recensés dans treize communes sélectionnées sur base des difficultés sociales rencontrées par leur population et des espaces prioritaires tels que définis par le Plan Régional de Développement (EDRLR). Il s'agit des communes d'Anderlecht, d'Auderghem, de Bruxelles-Ville, d'Etterbeek, d'Evere, de Forest, d'Ixelles, de Jette, de Koekelberg, de Molenbeek-Saint-Jean, de Saint-Gilles, de Saint-Josse-ten-Noode et de Schaerbeek. A cet effet, chaque commune se voit allouer une dotation en fonction « d'indices de fragilités socio-économiques ». Suite à un appel à projets, le montant de cette dotation est alors distribué entre les projets introduits par les associations locales. La sélection des projets et la répartition budgétaire font l'objet d'une concertation entre autorité communale, opérateurs associatifs et pouvoir subsidiant. La signature d'un contrat communal de cohésion sociale vient sceller le partenariat entre ces trois acteurs pour une durée de cinq ans. Pour veiller au bon développement du programme communal, chaque commune éligible est invitée à mettre en place une coordination locale. Cette coordination locale est chargée d'assurer la préparation et le suivi de l'exécution des contrats communaux de cohésion sociale, en veillant

¹⁷⁶Objectif stratégique 26 : Favoriser la mixité sociale et culturelle sur l'ensemble du territoire de la ville de Bruxelles A. Promouvoir le «vivre ensemble» Action 26.1 : Cohésion sociale COCOF

¹⁷⁷Le CRAcs a édité un répertoire des projets en Région bruxelloise afin d'offrir au secteur une meilleure visibilité et de mettre en lumière la diversité des actions menées par les 300 associations soutenues par le décret.

à la bonne coordination des projets, à leur accompagnement administratif et pédagogique et à leur évaluation. Elle joue aussi le rôle d'interface entre le Collège de la Cocof, la commune et les associations subsidiées. Une autre mission importante des coordinations locales consiste dans l'organisation d'une concertation communale qui rassemble tous les intervenants locaux de la cohésion sociale. Cette concertation au niveau local vise à inciter des dynamiques d'échanges et de collaboration entre acteurs qui œuvrent dans le sens de la cohésion sociale et à améliorer la cohérence entre les actions relevant de programmes différents, mais visant les mêmes objectifs.

A côté des treize contrats communaux, le décret permet le financement de 55 projets régionaux qui, par le biais d'actions transversales, dépassent l'échelon communal. Il s'agit dans ce cas de projets de portée régionale ou intercommunale, de projets non retenus dans un contrat communal ou de projets nés en cours de quinquennat.

3.2.1. Les projets de cohésion sociale soutenus par la Cocof en 2011-2015

Le Collège de la Cocof a fixé trois thématiques prioritaires pour le deuxième quinquennat : le soutien et l'accompagnement scolaires, l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes peu ou non scolarisés, l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants. Quant à la thématique transversale du "mieux vivre ensemble", elle doit être concrétisée par des actions favorisant les dites « *quatre mixités (de genre, culturelle, sociale et d'âge)* », la finalité étant d'améliorer les « *possibilités de participation, de responsabilisation et un accroissement des capacités d'autonomie et de socialisation du public bénéficiaire.* » Plus de 230 associations sont soutenues dans le cadre des contrats, certaines étant présentes dans différentes communes. Plus de 440 actions sont soutenues dans les 13 communes et dans le volet régional. Un budget annuel total de 8.000.000 d'euros doit financer les actions dans le cadre des contrats communaux et régionaux pour une durée de cinq ans.

Dans le dernier rapport d'évaluation¹⁷⁸, le CRAcs interroge la pertinence et les conséquences politiques des trois priorités d'action définies : *« En énonçant les impératifs opérationnels prioritaires du second quinquennat, le Ministre a donné à cette politique une orientation qui définit les enjeux de cohésion sociale sur le terrain de l'insertion sociale des individus. Selon cette vision, les actions mises en oeuvre dans le cadre du décret doivent être affectées au renforcement des capacités des personnes de façon à ce que ces dernières rejoignent le «mainstream» de la société, principalement par l'accès à une fonctionnalité professionnelle. En d'autres termes, il s'agit de développer une politique de distribution des chances à ceux et celles qui sont les plus vulnérables d'un point de vue social et économique, et qui doivent trouver leur place dans une société de plus en plus concurrentielle. (...) Nous pensons que ce choix politique révèle une forme de dualisme que la philosophe Nancy Frazer a qualifiée de «substantialiste», lequel alimente la dichotomie entre politique culturelle et socio-économique. Or, une des caractéristiques majeures de cette politique repose sur le fait qu'elle a longtemps constitué un des rares dispositifs, avec le FIPI, dédiés à des projets qui conjuguait ces deux dimensions, notamment en agissant sur des enjeux de cohabitation. (...) La diversité culturelle croissante de la région de Bruxelles-Capitale, si elle constitue un fait indéniable, doit être stimulée de façon à produire des interactions dynamiques entre ses différentes composantes. (...) Dès lors, il nous semble que le Collège de la Cocof, lorsqu'il s'agira d'identifier des nouvelles priorités pour le troisième quinquennat du décret, devrait*

¹⁷⁸A. Ansay, J. Unger, V. Vindreau, *Rapport d'évaluation 2011 du Centre Régional d'Appui cohésion sociale*, Bruxelles, CRAcs, Bruxelles, Centre Bruxellois d'Action Interculturelle, 2012

apporter une réponse à la question suivante : les pouvoirs publics bruxellois considèreront-ils toujours que l'enjeu interculturel mérite une politique spécifique ? »¹⁷⁹

¹⁷⁹Ibid., p. 86

CHAPITRE 4 ROLE ET PLACE DU CPAS DANS LA POLITIQUE LOCALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Nous venons de prendre la mesure, d'une part, du rôle clé joué par les communes bruxelloises dans la mise en oeuvre de la politique régionale de cohésion sociale et, d'autre part, de la mission cruciale de concertation locale confiée aux coordinations sociales, établies à l'initiative des CPAS et au sein desquelles ils occupent une place centrale. Ainsi l'autorité communale est-elle, avec le CPAS, un acteur clé du développement d'une politique locale, cohérente et intégrée, de lutte contre la pauvreté. Quel type de « partenariat » le CPAS entretient-il avec la commune et avec le secteur associatif local et régional ? Quelle importance le CPAS accorde-t-il à la coordination sociale locale et quel rôle y joue-t-il ?

4.1. Programmes et notes de politique générale des CPAS

Le programme de politique générale (PPG) pour la durée du mandat¹⁸⁰ et la note de politique générale (NPG) annuelle¹⁸¹ de chaque CPAS constituent à cet égard une source précieuse d'informations. Ces documents délivrent en effet, d'une part, la « vision » des membres des mandataires politiques élus au Conseil de l'Action Sociale, et de leur Président, quant au rôle et à la place conférée à l'institution qu'ils commandent pour lutter contre la pauvreté à l'échelon local et régional et, d'autre part, renseignent sur l'état d'avancement des différents chantiers prioritaires définis en début de mandature ainsi que sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre. Le diagnostic établi dans le PPG sur les causes de la pauvreté et les publics concernés, les engagements politiques qui y sont pris et traduits en priorités d'action sociale offrent une image très contrastée des régimes d'engagement et d'action des responsables politiques, permettant ainsi de mieux comprendre la diversité des modalités de fonctionnement et des pratiques des CPAS bruxellois. On ne peut que regretter l'absence de publicité faite à ces documents qui concernent pourtant tous les citoyens et sont susceptibles de les informer de façon claire et circonstanciée sur les formes de la solidarité promue à l'échelon local. Bien que les CPAS participent activement à la semaine de la démocratie locale, leur programme de politique générale ne figure par exemple pas sur leur site internet. La même discrétion politique a prévalu dans le cadre de cette recherche-action puisque, en réponse à une demande de documents adressée par la section CPAS de l'AVCB durant l'été 2011 aux 19 CPAS bruxellois, demande à laquelle la moitié seulement des CPAS a répondu en tout ou en partie, trois CPAS ont transmis le programme de politique générale 2007-2012 et la note de politique générale 2011, deux CPAS ont transmis le programme de politique générale et trois autres la note de politique générale 2011. Un CPAS n'a transmis ni l'un ni l'autre.

Dans les programmes de politique générale, dont le format est fort variable (de 6 à 39 pages), référence est faite à l'impact socio-économique de la crise financière de 2008, et parfois au contexte de destruction d'emploi, de croissance du chômage et d'augmentation des exclusions du bénéfice des allocations de chômage par l'ONEM, ainsi qu'à l'augmentation continue des demandes d'aide par un public de plus en plus hétérogène, l'accent étant mis par certains CPAS sur ce « nouveau public » constitué d'un nombre croissant de travailleurs pauvres ou de retraités qui sollicitent l'aide des cellules énergie et médiation de dettes ainsi que des aides médicales. L'évolution démographique bruxelloise est dans certains cas mise en avant pour justifier la nécessité de prévoir le développement de l'offre de services en faveur de l'enfance

¹⁸⁰L'article 72 de la LO des CPAS prévoit qu'au premier budget de l'exercice suivant le renouvellement intégral du Conseil de l'Action Sociale, soit joint un programme de politique générale pour la durée de son mandat.

¹⁸¹Conformément à l'article 88 de la LO des CPAS et à la circulaire régionale relative à l'élaboration du budget de l'exercice des CPAS de la RBC

et de la jeunesse des familles précarisées. Certains soulignent les caractéristiques du marché du travail « régulier » bruxellois qui rendent particulièrement ardue la mission d'insertion socio-professionnelle développée de longue date par les CPAS, mission présentée par tous comme une preuve d'efficacité et de qualité du service rendu à la population et comme une priorité d'action pour les années à venir.

Des données chiffrées présentées sous forme de tableaux et de graphiques sont mobilisées dans la moitié des programmes de politique générale pour étayer les propos avancés. Il s'agit de données en provenance de l'Observatoire bruxellois de la santé et du social ou de données produites en interne. Les notes de politique générale comportent toutes quant à elles des données chiffrées sur le nombre et, parfois, les caractéristiques des bénéficiaires des divers types d'aide ainsi que sur les effectifs des personnels des différents services. Tous les programmes de politique générale rendent compte du poids croissant des contraintes fédérales et du manque de moyens financiers mis à leur disposition pour effectuer les anciennes et les nouvelles missions. La nécessité, sinon de réduire, du moins de contrôler sévèrement les dépenses afin de ne pas grever le budget communal, est soulignée par la plupart d'entre eux, ce qui se traduit concrètement, pour certains, par le constat d'impossibilité de recruter en nombre suffisant des travailleurs sociaux pour le Service Social Général et, dans une moindre mesure, pour les services spécifiques (ISP, Energie, etc.), ainsi que du personnel administratif pour le « back office ».

Les notes de politique générale, assorties de budgets détaillés, rendent compte des possibilités de recrutement opérées dans le cadre du Maribel social et du développement des emplois art.60§7 en interne. La surcharge du service social et des travailleurs sociaux ainsi que les difficultés organisationnelles liées au « turn over » et à l'absentéisme y sont explicitées. Plusieurs centres rendent compte, suite à des audits effectués par des consultants externes, de mesures prises en termes d'identification de processus et de standardisation des procédures, de réorganisation des services et particulièrement l'accueil, de redéfinition de la ligne hiérarchique, de description de fonction, de gestion et d'animation d'équipes, de formation et d'évaluation des personnels. L'informatique et l'informatisation est une préoccupation récurrente, ce qui passe par du recrutement de personnel spécialisé (protection et qualité), des achats d'équipement et de logiciels, de la conception de processus de gestion des flux informatiques et de la formation du personnel. Enfin, il convient de souligner, même s'il nous est impossible d'entrer dans les détails de cette donnée contextuelle cruciale dans le cadre de ce rapport, que les maisons de repos et de soins sont une source de préoccupation (organisationnelle et financière) très importante du fait de l'entrée en vigueur d'une série d'obligations légales de mise aux normes des bâtiments, des services et des personnels. C'est une tension forte qui oblige à des arbitrages financiers serrés entre les deux piliers historiques de l'institution CPAS que sont les maisons de repos et le service d'octroi des secours, pour reprendre les termes de la loi de 1965.

A titre illustratif, nous publions ci-dessous des extraits des programmes de politique générale (PPG) et des notes de politique générale (NPG). Ainsi, par exemple de l'explicitation de la philosophie politique des conseillers :

PPG CPAS 1 : Ethique politique et gouvernance : La légitimité du pouvoir public procède autant de la qualité de la gouvernance publique, de la bonne utilisation des deniers publics, et de l'éthique avec laquelle les mandataires s'impliquent au service de l'intérêt général. C'est dans cet esprit que le Conseil de l'Action sociale, et son Président, entendent exercer leur responsabilité, notamment par l'élaboration, et le respect, de procédures objectives dans tous les domaines qui nécessitent une décision politique. Les exemples ci-dessous illustrent, particulièrement bien, la nécessité de renforcer l'éthique dans les pratiques politiques et les moyens pour y arriver. **Octroi des aides sociales :** face aux problèmes de pauvreté, et aux difficultés des personnes, le mandataire politique, à l'écoute de ses concitoyens désire souvent les aider le plus

concrètement et le plus rapidement possible. Cette attitude, louable, se heurte à l'organisation et à la méthodologie de travail des agents en charge de l'aide aux personnes. Les Conseillers de l'action sociale veulent laisser les travailleurs sociaux du CPAS instruire leurs dossiers, en toute indépendance, et en suivant les procédures décidées par le Conseil et le Comité Spécial du Service Social. Par ailleurs le Conseil de l'Action Sociale décidera de consignes précises notamment pour l'octroi des aides ou pour l'entrée dans la maison de vie. Cette objectivation doit permettre la plus grande équité. Gestion du personnel : De la même manière que pour l'aide sociale, les procédures concernant les engagements et la promotion du personnel doivent être strictement respectées et maintenues sous la coordination du Secrétaire. Evaluation : En vue d'améliorer notre fonctionnement et nos actions, nous évaluerons annuellement nos réalisations. Un rapport annuel sera rédigé et mis à disposition de l'ensemble des citoyens et des acteurs sociaux intéressés.

PPG CPAS 2 : Le CPAS a toujours adopté des solutions originales pour venir en aide aux personnes exclues du progrès économique et social. Loin de retenir l'idée d'essaimer les aides parcellaires encourageant la dépendance sociale, le CPAS a pris l'initiative d'envisager globalement la demande de ses usagers. Ainsi est née l'idée d'une « aide globalisée » concernant l'ensemble des besoins vitaux des ménages : loyer, santé, loisirs, ...octroyés aux personnes âgées, aux handicapés, et à tous les clients hors circuit du travail. (...) Notre projet, durant les cinq prochaines années, est de poursuivre dans cette voie. Notre objectif : faire coller l'aide publique au seuil de pauvreté. Nos principaux projets politiques s'articulent autour des axes suivants : jeunesse et familles ; le 3^{ème} et 4^{ème} âge ; l'emploi et la formation ; la coordination sociale et le partenariat avec le privé ; le logement ; un patrimoine valorisé, géré en bon père de famille et soucieux d'un bilan énergétique ou en cogénération ; une administration moderne, performante et ouverte à tous.

PPG CPAS 3 : C'est donc une note de législation que nous vous présentons ici dont la vocation est de brosser les grandes orientations que nous souhaitons poursuivre. Celles-ci demeurent mutatis mutandis celles que nous vous présentions il y a 7 mois, lors de l'installation du nouveau Conseil de l'Action Sociale. (...) Comme nous l'annoncions à cette époque, nous souhaitions prendre le temps d'appréhender l'institution tant au niveau de ses moyens humains que de ses ressources financières. En collaboration avec le Secrétaire du CPAS et les chefs de service nous avons lancé des pistes d'analyse et de réflexion en vue d'améliorer nos modes d'organisation. Ce travail n'est pas achevé et il nous reste à produire un plan stratégique à l'horizon 2008-2012. (...) Les 7 mois qui viennent de s'écouler, consacrés à rencontrer les gens qui font vivre la maison, les écouter nous rendre compte de leur travail, nous ont permis de comprendre l'institution de l'intérieur. (...) Il convient ici de rendre un hommage appuyé aux travailleurs sociaux pour la qualité de leur travail, leurs efforts pédagogiques, leurs disponibilités aux nombreuses questions, interpellations, sollicitations des conseillers de l'action sociale. Soulignons également l'implication et la conscience professionnelle avec laquelle les conseillers se sont impliqués directement. Ils remplissent pleinement le mandat qui leur a été confié. Le travail des conseillers s'est révélé collectif et dynamique. Cette approche faite de navettes avec les travailleurs sociaux, d'échanges francs entre conseillers s'est concrétisée, au vu de l'importance des situations évoquées, de manière responsable, bien au-delà des simples clivages politiques. Le Conseil a pu saisir l'ampleur de la tâche du service social, au 1^{er} rang duquel les assistants sociaux de secteur qui, seuls, prennent réellement la mesure de la complexité des situations vécues quotidiennement par nos usagers. (...) Vu la complexité de la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la lutte contre la pauvreté n'est pas chose facile. Ces dernières années, la nécessité d'une approche structurelle de la lutte contre la pauvreté a été mise en avant. Une approche qui se baserait sur les efforts en vue d'une réalisation maximale des droits sociaux fondamentaux pour tous. Nous pensons que la lutte contre la pauvreté doit être abordée de manière active, il faut tenter de réduire la fracture sociale grandissante entre la population active et la population vivant d'une allocation financière. C'est l'objectif vers lequel nous voulons tendre et auquel nous allons nous atteler. (...) L'objectif ultime, en ce qui nous concerne, est de créer les conditions permettant la mise en oeuvre, par les personnes bénéficiaires elles-mêmes, des clés de l'émancipation sociale dont elles sont dépositaires. La question que nous posons est de savoir quels moyens mettre en oeuvre pour permettre à nos usagers de sortir du « dispositif », l'idée étant de donner au bénéficiaire de l'aide sociale les « clés » pour modifier sa condition et le mener ainsi vers une autonomie et une vie meilleure.

PPG CPAS 4 : La rédaction d'un programme de politique générale, qui devra effectivement être réalisé, est un exercice difficile. Le CPAS se doit de mettre en oeuvre tous ses moyens pour les différents domaines d'activités. Ces moyens seront utilisés de façon sélective et bien réfléchi afin de couvrir tous les aspects du bien-être social. Faire ces choix réfléchis sera donc une responsabilité politique. Une bonne relation concertation et coordination avec l'administration est souhaitable pour aboutir aux bonnes décisions. Ce plan est un document rédigé en collaboration des mandataires politiques et de l'administration. Le programme de politique générale vise une relation saine entre la continuité, la croissance et le renouvellement.

NPG 2011 CPAS 5 : De manière globale, les services du CPAS seront amenés à renforcer les synergies avec les services communaux. Dans ce cadre, les contacts structurels continuent à être privilégiés. La volonté politique des mandataires du C.P.A.S. est de veiller à ce que l'Institution s'adapte en permanence aux réalités de l'évolution sociale de nos habitants. Plus que jamais, il est fait appel à notre engagement quotidien pour répondre aux problèmes sociaux de plus en plus multiples et divers. Nous pensons que nous devons agir à l'endroit où nous le pouvons, de manière préventive plutôt que d'attendre qu'un problème social ne s'impose de fait. (...) Aider les personnes démunies à s'extraire de la précarité et mettre les moyens utiles et nécessaires à la disposition de celles-ci afin de retrouver le chemin de l'autonomie individuelle, sont les objectifs essentiels de notre action dans le cadre de l'Institution que représente notre C.P.A.S. (au-delà d'une simple exécution de la Loi Organique, qui prévoit que toute personne a droit à l'aide sociale, celle-ci ayant pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine).(...)

NPG CPAS 6 : Pour rappel, la mission générale du CPAS consiste à travailler à l'émancipation sociale de tous les publics précarisés et /ou enfermés dans une forme d'isolement social, politique ou culturel. Il s'agit de développer un processus de collaboration entre les actions du Département de l'Action Sociale (antennes sociales et services transversaux), celles du Département Formation et celles du Département Emploi dans une approche cohérente des ayants droit en permettant une perspective optimale d'émancipation sociale. L'objectif général et partagé vise l'insertion sociale pour toutes les personnes qui s'adressent au CPAS, ce qui signifie que pour toute personne aidée, un projet social doit pouvoir se concevoir même si une insertion professionnelle ne peut pas (encore) être envisagée. Néanmoins, tenant compte du contexte socio-économique et du risque grandissant de précarité et d'exclusion de notre public cible, il convient de privilégier l'insertion professionnelle et/ou des formules alternatives.

Le diagnostic des causes et de l'ampleur du besoin d'aide est aussi très variable.

PPG CPAS 1 : Cette note a été réalisée en tenant compte, tant des missions qui s'imposent au CPAS, que des contraintes budgétaires avec lesquelles nous devons travailler au quotidien. Face à ces deux impératifs, parfois contradictoires, nous avons l'obligation de développer notre créativité et de nous organiser avec la plus grande rigueur, ce qui est à l'avantage du CPAS comme de son public. (...) En effet, il reste impossible de prévoir l'évolution des phénomènes de pauvreté et la manière dont le CPAS devra, le cas échéant, y faire face.

PPG CPAS 2 : Il est patent, en effet, que les ménages dont le revenu se situe en-deçà du seuil de pauvreté présentent le plus de risques de pauvreté et d'exclusion sociale.

PPG CPAS 3 : Au-delà des personnes qui sans ressources s'adressent aux CPAS pour bénéficier d'un revenu d'intégration ou d'une aide sociale équivalente, de nombreuses personnes ont besoin d'une aide ponctuelle du CPAS pour se loger (aide pour une garantie locative, pour le paiement du loyer) se soigner (demande d'intervention des frais médicaux et pharmaceutiques), se chauffer (chèque mazout, interventions dans les frais de gaz/élec, etc.) Plus que jamais les situations de précarité se créent et s'enracinent atteignant aussi la classe dite moyenne, qui vit des revenus de son travail et se sent en danger ou exclue du bénéfice des systèmes de solidarité. Tout le monde ressent la fragilité d'une situation a priori confortable d'un salarié : il suffit d'un accident de parcours, un décès, un divorce, un licenciement, ... et c'est tout l'édifice d'une vie qui s'écroule. En un instant. Nous soulignons déjà dans la note d'investissement du nouveau Conseil de l'action sociale combien il importait que le niveau local soit associé de manière plus étroite à l'élaboration de la politique sociale fédérale. Le meilleur exemple est la question du financement des maisons de repos : les normes sont fixées par les pouvoirs supérieurs sans aucune concertation tandis que la question du financement est laissée aux opérateurs locaux ! De la même manière le plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs qui vise à sanctionner les chômeurs (dont les évaluations ne sont pas satisfaisantes) ne manquera pas, nous le croyons, d'engendrer des effets collatéraux sur les CPAS. (...) L'essence même de notre action durant la présente mandature sera, à leurs côtés, de s'attacher à affronter des défis aussi divers que la précarité du logement, la monoparentalité, la parentalité des adolescents, la santé (soins médicaux et pharmaceutiques), la santé mentale, l'infra-qualification, l'impuissance des plus démunis face à la complexité des démarches administratives, la non maîtrise d'une des langues nationales, l'isolement, les différences culturelles, l'instabilité psycho-sociale, les assuétudes, l'éducation des enfants, l'accès aux besoins primaires (énergie, eau, alimentation, vêtements), l'isolement des aînés, la fracture numérique, l'accès à la culture....

PPG CPAS 4 : Le CPAS est avec la commune un des niveaux de pouvoir le plus proche des citoyens. Cette proximité avec le public doit être considérée comme un atout majeur dans le concept d'un service « utile et efficace » à la population. Car le constat est bien réel, le nombre de citoyens qui font appel aux services du CPAS ne cesse d'augmenter et au-delà des personnes défavorisées qui s'adressent au CPAS pour bénéficier du revenu d'intégration ou de son équivalent, se pressent à l'accueil du centre d'autres citoyens non dépourvus de revenu mais en situation de précarité sociale et qui sollicitent diverses aides ponctuelles pour se loger, se soigner, se chauffer, voire même tout simplement se nourrir.

PPG CPAS 5 : Les Cellules du Service Social sont les antennes sociales de notre société. Ils reçoivent toutes les personnes qui sont passées au travers des mailles du filet de la sécurité sociale. Les problématiques auxquelles le C.P.A.S. est confronté quotidiennement à travers son public nécessitent obligatoirement des réponses concrètes dans des délais rapides. (...) Quand l'économie va mal, et que le chômage augmente, le C.P.A.S. en subit immédiatement les conséquences. Quand le nombre de personnes qui demandent l'asile politique dans notre pays augmente, le C.P.A.S. sera en première ligne pour accueillir ces personnes et ces familles, ne fut-ce que pour leur octroyer l'aide médicale urgente. Quand le coût des soins de santé augmente pour les patients, ceux dont les revenus sont modestes ont besoin du soutien du C.P.A.S. (...) Ceux et celles, pas nécessairement émergeant au C.P.A.S., qui accumulent les dettes, viennent aussi frapper à la porte de notre Centre. Bien que l'autorité fédérale ait pris un certain nombre de mesures qui témoignent de la prise en compte croissante de la problématique, le surendettement reste un des fléaux auxquels le C.P.A.S. est confronté quotidiennement. De plus en plus de personnes connaissent aussi des difficultés pour payer leurs factures d'énergie.

NPG CPAS 6 : Le contexte socio-économique s'étant encore dégradé au cours des derniers mois, les besoins des personnes en services, accompagnements et aides seront encore plus importants en 2011. De plus en plus de Bruxellois et d'habitants de la Région vivent dans la précarité sans perspective d'avenir. Le CPAS est de plus en plus confronté des problématiques aiguës de jeunes sollicitant l'aide du CPAS, de personnes analphabètes ou ne maîtrisant pas suffisamment une des langues nationales, de personnes infra-qualifiées ayant un accès difficile au marché de l'emploi, de chômeurs exclus du bénéfice des allocations de chômage, de ménages surendettés. Le phénomène d'exclusion le plus criant que représente le sans-abrisme ne cesse de s'amplifier également. De surcroît, le CPAS est victime d'une situation spécifique résultant de l'accroissement considérable de la demande de candidats à l'asile et de la saturation des centres d'accueil gérés par Fedasil.

Le manque de moyens financiers et le poids des contraintes imposées par l'Etat fédéral sont mis en avant de façon plus ou moins appuyée.

PPG CPAS 1 : La situation financière de la commune est préoccupante. Aussi, la Région lui a proposé ainsi qu'au CPAS d'établir un plan d'assainissement. Ayant peu d'influence sur la situation socio-économique et sur les problèmes de pauvreté qui y sont liés, le CPAS ne peut pas effectuer des économies au niveau des aides sociales qu'il octroie. Par contre le CPAS continuera à être attentif à limiter ses frais de fonctionnement. Il est également difficile de savoir comment l'Etat fédéral et les entités fédérées souhaiteront collaborer avec les CPAS. Pour rappel, ces dernières années les CPAS ont reçu de nouvelles missions sans toujours bénéficier des moyens humains et financiers nécessaires pour les assumer.

PPG CPAS 3 : Ces projets politiques restent bien sûr tributaires des moyens octroyés au Centre à travers la dotation communale. L'épuration budgétaire imposée à la commune dans le cadre de son plan de gestion 2008-2010 fixe à l'avance la dotation allouée au CPAS pour les 3 prochaines années. (...) Ce contexte budgétaire impose une gestion responsable de l'institution et une attention particulière en matière de récupération des recettes. Le centre reste aussi tributaire des délais pris par le SPF Intégration sociale pour procéder au financement a posteriori des aides octroyées, ce qui ne manque pas d'avoir un effet désastreux sur notre trésorerie. De plus, peu d'informations sont disponibles sur la politique sociale qu'entend poursuivre le futur gouvernement. Cette approche de nos voies et moyens ne devra en aucune manière porter atteinte à nos missions légales en matière d'aide sociale, pour répondre aux situations difficiles rencontrées par les publics les plus fragilisés. Elle imposera au Centre de faire preuve de dynamisme, d'imagination et de rechercher en permanence des partenaires pour développer au mieux sa politique sociale.

PPG CPAS 4 : Ce document sera comparé aux évolutions constatées lors de chaque rédaction de budget, compte tenu du plan d'assainissement financier auquel sont soumis tant la commune que le CPAS. Nous l'avons déjà mentionné dans le premier programme de politique générale, mais nous tenons cependant à le réitérer : beaucoup de décisions prises au niveau fédéral et régional ont des répercussions au niveau local. Ces décisions doivent être exécutées sans que pour autant le financement correspondant soit assuré, soit partiellement, soit dans sa totalité.

PPG CPAS 5 : Le Centre est également tenu de travailler avec un budget limité, dans le respect strict du nouveau Plan Financier pluriannuel 2010-2014. A cette fin, un contrôle rigide des dépenses continue à être opéré, notamment via un visa du service des finances avant tout achat ou commande. Ces conditions de travail n'ont jusqu'à présent pas empêché notre C.P.A.S. de gérer les situations de façon efficace et de s'organiser de manière efficiente.

NPG CPAS 5 : Notre C.P.A.S. s'est vu imposer, pas ses autorités de tutelle, un nouveau plan financier pluriannuel 2010-2014 très rigide. Le CPAS s'efforce donc de ne lancer des initiatives nouvelles qu'à la double condition qu'elles soient financées par les autorités fédérales et régionales plutôt que par la commune et que ces initiatives offrent véritablement un service mieux diversifié et adapté aux besoins spécifiques de la population. Comme tout autre C.P.A.S. en Région de Bruxelles-Capitale, notre

Institution constate une augmentation constante du nombre de demandes d'aide de toute sorte. Cette croissance n'est pas assortie d'une croissance équivalente des moyens humains, financiers et matériels pour garantir le traitement de ces demandes et la guidance sociale des demandeurs.

NPG CPAS 6 : Actuellement, l'Etat fédéral et Fedasil sont dans l'impossibilité de pouvoir apporter une quelconque solution d'hébergement à environ 5500 personnes (sans compter les familles en séjour illégal qui seraient également en droit de solliciter un hébergement auprès de Fedasil et qui sont estimées à environ 3000 personnes). L'Etat fédéral et Fedasil ont pris l'orientation de renvoyer dès lors ces demandeurs purement et simplement vers le seul CPAS compétent selon eux pour intervenir eu égard à l'inscription de ces personnes à l'initiative de l'Office des Etrangers dans le registre de la ville à l'adresse du siège de l'Office. Le CPAS confronté à un véritable état de nécessité s'est vu dans l'obligation de prendre une mesure radicale de refus d'enregistrement et de traitement de toute demande qui serait faite par un candidat à l'asile et par des familles en séjour illégal. A défaut, il prenait en effet le risque de devoir quasiment doubler son effectif de travailleurs sociaux pour faire face à la demande potentielle de ce public (sans compter les dépenses financières qui risquaient de rester à sa charge en matière de soins de santé notamment). Jusqu'à ce jour, tant Fedasil que l'Etat fédéral n'ont pas daigné envisager la moindre mesure concrète et efficace leur permettant d'assurer les responsabilités qui sont les leurs ni a fortiori de solutions permettant d'alléger à tout le moins la charge d'un CPAS (alors que le Parlement avait clairement adopté l'application d'un plan de répartition devant être mis en oeuvre par les Ministres compétents).

En termes organisationnels, la modernisation de la gestion administrative et de la politique du personnel sont chaque fois invoquées, mais avec des accents sensiblement différents.

PPG CPAS 1 : Gestion des ressources humaines : En tant qu'employeur de taille importante dans la commune, nous nous efforçons de mener une politique du personnel qui soit juste, rigoureuse et non discriminatoire. Le CPAS continuera à développer les formations, collectives et individuelles, des membres du personnel. Et ce aussi bien à la demande des intéressés qu'à partir des besoins relevés par les responsables de divisions ou de services. Un système d'évaluation régulière sera développé. Il sera pensé dans une dynamique formative. Les équipes devant faire face à un travail qui nécessite une prise de recul pourront bénéficier d'une supervision collective. Ce sera notamment le cas des travailleurs sociaux de secteur et des équipes de soins de la maison de vie.

PPG CPAS 2 : Administration : Le cadre de l'administration date d'il y a 10 ans. Depuis, le personnel a presque doublé en nombre : de nombreux nouveaux services se sont ajoutés et les nouvelles missions confiées aux CPAS ont explosé : culturelle, sportive, énergie, titres-services... assortis toutefois de screenings lourds et compliqués. Notre administration doit fournir de multiples statistiques, rapports, justifications sur des supports différents. Il est donc important de coordonner ces matières et de confier cette tâche à un service spécialement créé à cette fin. Il en va de même pour le service de contrôle interne à mettre au point. (...) En matière d'informatique, nous poursuivrons sur notre lancée pour informatiser complètement le service social et le service assistance/facturation, la GRH, la facturation et la gestion des MR/MRS, la gestion des présences. (...) Enfin, la Charte Sociale, établie en 1998, sera complètement revue dans l'optique d'un management de compétence.

PPG CPAS 3 : Moderniser les outils de gestion au sein de notre organisation en vue d'améliorer le service rendu aux usagers : moderniser les outils de gestion suppose au préalable de définir des objectifs clairs et raisonnables portant sur l'organisation de notre administration. Il ne s'agit pas pour nous de tout changer comme si rien ne fonctionnait. Il s'agit au contraire, d'associer les chefs de service et, au-delà, l'ensemble du personnel à une réflexion sur ce que nous sommes, ce que nous faisons et comment nous le faisons. Notre objectif est d'optimiser les moyens qui sont les nôtres dans le but d'offrir un service de qualité aux usagers de l'institution. Ne perdons jamais de vue que nous sommes un service public et que partant nous devons rendre service au public. (...) On pourrait résumer notre modèle comme suit : 1. atteindre des résultats c'est-à-dire a)atteindre les objectifs fixés, b)exercer nos métiers de base et mettre en œuvre les projets prioritaires ; on se situe ici dans une filière court terme, on est dans l'opérationnel. 2. Garder les risques sous contrôle : il s'agit de travailler sur l'organisation de l'institution et donc d'analyser son fonctionnement mais aussi ses Ressources (humaines et financières) dans le but d'une amélioration générale. On se situe ici dans une filière long terme, on est dans la stratégie. (...) Le but recherché est de connaître le bénéfice final de notre action. Il s'agit d'appréhender les conséquences finales des actions sur notre environnement (les usagers, la commune, les citoyens, etc). (...) La direction est clairement au centre de cette démarche : elle détermine la stratégie ainsi que les orientations à donner aux missions. Il va de soi qu'un dialogue doit alors s'instaurer entre tous les niveaux hiérarchiques sur la traduction des missions. Ce dialogue est essentiel pour faciliter l'appropriation par tous les agents du CPAS des enjeux que recouvrent leurs actions et de l'intérêt d'améliorer la performance.

PPG CPAS 4 : Il nous faut assurer sans faillir un accueil correct du public, un traitement efficace et qualitatif de ses demandes d'aide, une écoute active et une action sociale à la fois dynamique et respectueuse des personnes et de leurs difficultés. Nous veillerons à fournir à notre équipe sociale et administrative les outils utiles et nécessaires ainsi que les formations adéquates pour accomplir leurs tâches et ce dans l'esprit d'un management efficace et efficient. (...) Une organisation qui veut atteindre ses objectifs doit investir dans le processus de croissance et de développement de ses collaborateurs. La formation doit contribuer au fonctionnement optimal du collaborateur à son poste de travail. (...) Durant cette législature l'accent sera tout particulièrement mis sur l'importance de la formation et une de nos principales tâches sera de mettre en place une véritable politique de formation afin de réaliser nos objectifs tant sur le plan individuel que global. Notre deuxième grand défi sera de continuer à bien notre politique d'évaluation et d'insister sur l'importance de celle-ci non pas comme outil de sanction mais comme outil de motivation. (...) Un troisième défi, mais qui est en quelque sorte la résultante des deux premiers, sera d'instaurer ce que l'on appelle la gestion des carrières ou gestion des compétences. « *The right person à the right place* ». (...)

PPG CPAS 5 : La formation du personnel : chaque année, le responsable des formations du personnel établit un plan de formation annuel, permettant aux employés et aux ouvriers du CPAS de déterminer leurs besoins en matière de formation continuée. Le CPAS entend bien poursuivre cet objectif, qu'il s'agisse de la formation des nouveaux agents ou de la formation continuée d'agents déjà en service. Ces formations seront non seulement effectuées dans le cadre de l'enseignement diffusé par l'Ecole Régionale d'Administration publique (ERAP), mais il sera aussi fait appel activement à d'autres institutions, organismes et écoles dispensant des cours et des formations adaptés à la réalité des besoins pour un CPAS en région bruxelloise.

NPG CPAS 5 : Aujourd'hui, les travailleurs sociaux de première ligne ne peuvent que répondre aux urgences et ne disposent plus du temps nécessaire à l'élaboration d'une guidance de qualité. Par ailleurs, la charge et la complexité du travail en C.P.A.S. entraîne un turn-over important dans les équipes. (...) Le recrutement de nouveaux travailleurs reste un problème épineux et la charge de travail reposant sur une équipe jeune est d'autant plus difficile à assumer et à gérer. En vue de stabiliser les équipes de la Division Sociale, dont l'ancienneté moyenne actuelle ne dépasse pas les deux ans, notre C.P.A.S. a lancé, fin 2010, la procédure pour l'organisation d'un examen de recrutement d'assistant social et d'assistant social en chef. Cet examen sera organisé dans le courant du premier semestre de 2011. Nous espérons ainsi pouvoir statuer un maximum de travailleurs sociaux, conformément au cadre du personnel existant, freiner le turn-over susmentionné, et stabiliser les équipes à moyen et à long terme. Afin de répondre aux exigences toujours plus grandes du public en général et des autorités tant fédérales que régionales, défi que le Conseil de l'Action sociale entend relever, et de permettre aux équipes de la Division Sociale d'effectuer une guidance et un travail de plus grande qualité, notre C.P.A.S. introduira en 2011 une demande de création de 5 emplois de travailleur social supplémentaires, auprès du Fonds Maribel Social du Secteur public, géré par le Comité de gestion de l'O.N.S.S. A.P.L. (...) L'objectif est de « renforcer les services existants afin de réduire la charge de travail et d'améliorer l'intensité ainsi que la qualité des soins et de l'assistance afin d'optimiser le confort des usagers. L'évaluation du personnel : Une procédure adéquate d'évaluation du personnel sera relancée permettant la promotion d'un climat de travail motivant ; le renforcement de relations de travail ouvertes dans lesquelles le goût pour l'initiative, la créativité, l'écoute réciproque et la responsabilité sont encouragés ; l'encouragement de la qualité et de l'efficacité du service rendu ; la transparence dans la gestion du personnel par la détermination d'objectifs, une communication et une information maximales. Cette procédure doit également permettre aux agents de faire leur bilan professionnel de manière continuée dans une perspective de motivation. N'oublions pas que les objectifs opérationnels de toute évaluation sont, pour l'ensemble des membres du personnel statuaire et contractuel: l'amélioration du fonctionnement du service sur base de descriptions de fonction, fixation d'objectifs, évaluation du travail et entretien d'évaluation ; l'encouragement à la coopération et à la prévention des conflits ; la détection des besoins en formations pertinentes. Au vu de la complexité et la portée des défis susmentionnés, il est clair que pour leur réalisation, il faudra également faire appel à l'implication active du Service du Personnel. La lutte contre l'absentéisme : Les conséquences d'un absentéisme trop élevé peuvent vite devenir graves et coûteuses, en termes de qualité du travail et de motivation de ceux qui sont présents. Communiquer autour des conséquences et du coût de l'absentéisme pour l'institution permettra au personnel de prendre conscience des enjeux. Il s'agit en effet d'un problème complexe qui dépend de nombreux facteurs, comme la santé physique et émotionnelle des travailleurs, les conditions de travail, les problèmes personnels et la satisfaction au travail. Un plan de lutte contre l'absentéisme sera dès lors établi en 2011, en collaboration avec un consultant externe, spécialisé en la matière, afin de répondre aux problèmes constatés aussi bien au sein de l'administration centrale du CPAS qu'au sein des maisons de repos.

NPG CPAS 6 : Le nombre de dossiers actifs gérés par les assistants sociaux augmente comme les années précédentes. Nous constatons une évolution du type de demandes notamment par une augmentation du nombre de demandes d'aides introduites par des personnes disposant de revenus propres (allocations de remplacement de revenus, faibles salaires...) Cette évolution du travail social ainsi que l'augmentation des demandes nous ont amené, depuis quelques années, à élargir le cadre des travailleurs sociaux. Afin que ceux-ci puissent bénéficier d'un encadrement optimal et de garantir l'homogénéité du travail réalisé en antenne, il importe aujourd'hui d'aligner le cadre des responsables des antennes sociales. Le renforcement important de la cellule ressources humaines (contrats Maribel) rencontre les besoins des antennes en termes de remplacement des travailleurs sociaux absents mais permet également un soutien aux collègues récemment affectés en antenne ou soulage une surcharge ponctuelle dans certains secteurs. Ce renforcement améliore la qualité de la réponse sociale. Un programme d'accueil et de formation des nouveaux assistants sociaux engagés est mis en place depuis début 2010. Une évaluation de ce parcours de formation est actuellement en cours afin d'y apporter les améliorations nécessaires.

NPG CPAS 7 : Afin d'assurer un fonctionnement optimal de notre administration le Conseil de l'Action Sociale a décidé de faire réaliser un audit participatif général visant à mettre fin aux dysfonctionnements existants et à améliorer l'organisation, le fonctionnement et l'efficacité du centre. Le rapport de l'auditeur reçu en avril 2010 établissait les recommandations suivantes : structurer le nouveau Comité de Direction dans son rôle de pilotage et d'interface, structurer et améliorer les processus clés, formaliser la rédaction et l'amélioration des procédures essentielles, mettre en place une cellule responsable de l'amélioration de la qualité et de la maîtrise des processus, organiser la veille juridique. Le Comité de Direction : assure la direction générale de l'Administration sans préjudice des prérogatives des fonctionnaires légaux. Ses missions sont les suivantes : préparer les dossiers soumis aux organes décisionnels, élaborer l'avant-projet de budget et de modifications budgétaires, préparer les modifications des cadres, statuts pécuniaires, administratifs, règlements de travail, conventions et règlements divers ; modifier l'organisation générale du travail dans un but d'efficacité et d'efficacités ; décider des objectifs communs et de la politique qui va être définie en matière de processus et de procédures internes (budget, personnel, qualité) ; approuver les processus à logique transversale pour les services ; assurer la cohérence de la gestion ; garantir l'application identique des normes à tous les agents au travers de la ligne hiérarchique ; rendre un avis sur un problème spécifique à un service à la demande d'un des membres du comité de direction ; partager l'information sur les ordres du jour des différents organes délibérants/décisionnels et consultatifs ; examiner des nouvelles procédures et diffusion aux équipes ; échanger les informations utiles et pertinentes pour assurer une gestion moderne et efficace du CPAS ; coopérer pour implémenter efficacement les processus de changement ; partager les pratiques professionnelles ; régler en dernier recours les problèmes entre services ; coordonner la transversalité entre les services. (...) Formaliser la rédaction et l'amélioration des procédures essentielles : un certain nombre de procédures ont été écrites par les différents départements. Ceci est une bonne base de travail. Il faudra envisager de simplifier certaines de ces procédures et surtout de mieux définir la relation entre départements. Une nouvelle rédaction des procédures existantes est en cours de développement en fonction des impératifs de compréhension et d'intégration de celles-ci par les opérateurs. Le CPAS devra développer, établir, documenter, implémenter et entretenir un système de processus et de procédures afin de pouvoir réaliser la mission et les objectifs que le CPAS aura défini. Mise en place d'une cellule responsable de l'amélioration de la qualité et de la maîtrise des processus : engagement d'un agent de niveau B responsable de l'amélioration de la qualité et de la maîtrise des processus et de la gestion informatique de notre CPAS. Vu l'augmentation de notre parc informatique et le désir de maximiser l'outil informatique, notre CPAS ne peut plus faire l'économie d'un informaticien. Outre ses fonctions dans la gestion du parc informatique, cet agent sera chargé de développer le service Irisbox du CIRB permettant une approche plus moderne de la diffusion des documents aux Conseillers et aux membres du Comité de Direction.

Le renforcement de l'ISP et de l'action en partenariat dans le cadre de la coordination sociale locale constitue une action prioritaire pour la plupart des CPAS concernés. Deux CPAS mettent particulièrement l'accent sur la mission de production et de partage des connaissances et de l'expertise dévolue à la coordination sociale.

PPG CPAS 1 : Emploi : Le CPAS est un acteur incontournable en terme d'emploi, tant au travers de ses missions de mise au travail, que de son soutien aux initiatives d'économie sociale. Dans ce contexte, les concertations et les collaborations avec les autres acteurs importants de l'emploi sont indispensables en vue d'une politique de l'emploi cohérente au niveau communal. Le CPAS se réjouit de l'initiative prise par l'échevin compétent de créer une concertation emploi. Participation : Le CPAS désire également mener un projet qui a pour but de susciter l'expression collective des usagers du CPAS. (...) Le CPAS soutiendra les projets initiés à la Coordination Sociale. Son premier objectif est d'instaurer une concertation et un travail de réseau entre tous les intervenants sociaux qui agissent sur la commune

(services du CPAS, services communaux, associations). Un deuxième objectif est de rechercher, autour de problèmes particuliers qui apparaîtraient, une meilleure articulation et une plus grande cohérence des interventions. Enfin, le but est aussi que la coordination sociale serve d'observatoire social sur la commune et permette ensuite de mettre en commun ce que les différentes structures sociales vivent, voient, perçoivent de leurs publics. La coordination sociale se veut, sur le plan théorique comme sur le plan pratique, le lieu de recombinaison des actions sociales sur la commune.

PPG CPAS 2 : Emploi : Le service a été créé en 1984, il y a près de 25 ans. Sa réputation n'est plus à faire mais son fonctionnement optimal exige toutefois de permanents réajustements des outils et une adéquation avec le service social de quartier, en raison de l'évolution de la situation socio-économique des clients ; des impératifs et incitants des pouvoirs subsidiaires ; Partenariat ACTIRIS : création d'une maison de l'emploi. L'idée est de tirer parti des spécificités de chacune des parties, de la mise en commun des expériences pour redynamiser la mise à l'emploi, élargir l'offre et les réelles opportunités d'emploi. C'est pourquoi nous avons réalisé le système de contrôle de procédure interne – contrôle qualité-, encore une originalité de notre CPAS, qui assure une meilleure visibilité des actions dans chaque dossier individuel. Il reste qu'une informatisation de la procédure pourrait fournir des conclusions plus rapides et permettre des conclusions adaptées en temps réel. Le service devra également repenser ses procédures de démarchage des employeurs. Enfin, l'ensemble du Service Social devra pouvoir fournir d'avantage d'éléments statistiques pour identifier la corrélation entre l'input et l'output des services offerts. Assistance aux clients consommateurs : pour examiner la pertinence de notre offre de service, il y aurait lieu d'examiner son adéquation avec les attentes exposées par les consommateurs. Coordination sociale et partenariat avec le privé : L'article 62 de la LO des CPAS leur confie la mission d'organiser la coordination sociale des institutions et services déployant, dans le ressort du centre, une activité ou des activités spécifiques. Le CPAS développe un outil structurel de concertation pour impulser un processus de politique générale contre l'exclusion sociale. Pour atteindre ces objectifs, une assistante sociale a été détachée du Service Social (à mi-temps). Elle a d'abord mis en place une coordination Jeunesse et Petite Enfance rassemblant tous les acteurs de terrain qui, d'une manière ou d'une autre, oeuvraient dans ce domaine, tant sur le plan strictement social, que psychosocial, médical, culturel ou même sportif. Cette coordination s'est développée et veut rencontrer des objectifs dépassant le cadre de la jeunesse : rechercher une meilleure efficacité pour l'usager ; être un lieu d'information, d'échanges et de débats entre les différents intervenants ; articuler au mieux les acteurs de terrain, chercher les cohérences et les synergies dans les interventions professionnelles, quels que soient les problèmes psychologiques, sociaux ou médicaux rencontrés ; favoriser un véritable réseau de solidarité sociale et éviter les doubles emplois ; développer la créativité en matière d'aide psychologique, sociale, médicale, culturelle ; explorer de nouvelles méthodes de relations de travail qui reconnaissent et soutiennent les intervenants ; contribuer à l'élaboration progressive d'une politique sociale cohérente et intégrée qui veut répondre avec un maximum d'efficacité aux demandes et besoins des usagers dans le respect de ceux-ci ; établir un vademecum social et le tenir à jour. La coordination sociale se réunit régulièrement dans les locaux du CPAS.

PPG CPAS 4 : L'objectif sera de favoriser, tant que faire se peut, l'intégration du bénéficiaire par l'emploi, surtout pour les jeunes de moins de 25 ans, tout en considérant les catégories de bénéficiaires qui en raison de problèmes divers (santé ou équité) sont indisponibles sur le marché du travail. (...) Les travailleurs sociaux ont pris la pleine mesure de ces enjeux et poursuivront l'accompagnement social des personnes en formalisant concrètement un projet de vie éventuellement lié à un projet d'insertion socioprofessionnel pour les bénéficiaires en formation ou en recherche d'emploi (ou lié à un projet social pour les autres bénéficiaires de l'aide sociale). (...) Dans cette perspective et parce que cela représente un atout supplémentaire, notre centre souhaite concrètement poursuivre l'appel à projet dans le cadre du FSE – programmation 2007-2012 et développer des partenariats dans le cadre de projets en économie sociale.

PPG CPAS 5 : Grâce à toute une série de mesures intervenues depuis 1999 et la mise en place du Programme Printemps, notre C.P.A.S. n'a cessé d'améliorer et de renforcer son rôle en matière d'insertion socioprofessionnelle. Rien qu'au travers des emplois subventionnés, des centaines de personnes ont déjà été mises au travail grâce à notre Centre. Mais il ne faut pas perdre de vue que le C.P.A.S. est directement confronté à l'état du marché de travail. Avec des emplois trop rares et peu attractifs, on ne peut pas faire des miracles ! Les mesures visant à encourager l'insertion socioprofessionnelle des personnes précarisées continueront à représenter un axe fondamental de la politique du CPAS, renforcé par les objectifs décidés par le gouvernement fédéral. Celui-ci fait notamment dépendre l'octroi des subsides des résultats obtenus en matière d'ISP.

NPG CPAS 5 : Alors qu'en 2009 et en 2010, la coordination sociale était axée sur le logement, le Bureau Permanent a décidé que pour 2011 soit développé un projet de coordination sociale autour du 3^{ème} âge, visant à favoriser le maintien des personnes âgées à domicile tout en y améliorant leur qualité de vie. (...) Pour rappel, depuis 2004, la Cocom encourage la création de coordinations sociales dans tous les CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale, par des subventions à titre d'intervention dans les frais liés à leur

mise en place. (...) La Coordination Sociale est une concertation des acteurs sociaux locaux dans un souci d'identification et d'articulation des actions vers la population. Le but de cette coordination est avant tout de s'informer mutuellement, de veiller à ne pas nuire aux actions respectives des différents membres et surtout de se connaître afin de se compléter pour améliorer le travail et la communication entre les différents acteurs. L'idée est de rassembler au mieux les compétences de chacun dans le but d'élaborer une connaissance et une réflexion mutuelle afin de travailler en réseau. Le dispositif de Coordination Sociale se veut un lieu de réflexion et d'orientation des politiques sociales au niveau local en donnant des avis et proposant des orientations tant aux partenaires locaux qu'aux autorités communales, régionales et communautaires, dans le respect des responsabilités et des compétences de chacun.

NPG CPAS 6 : Ainsi le travail de réflexion et d'analyse mené dans le cadre du plan stratégique en 2009 au sein du Département de l'Insertion Socioprofessionnelle a permis de redéfinir et d'intensifier la politique d'insertion menée au sein de notre CPAS et ce, par le développement de deux axes – formation et emploi – au sein de ce département. Le projet de poursuivre le développement de ces deux axes au sein de deux départements distincts se concrétisera en janvier 2011. L'année 2010 a quant à elle été consacrée à la définition de l'organisation fonctionnelle de ces deux futurs départements. (...) Un projet d'intégration sociale et/ou socioprofessionnelle sera élaboré pour toute personne bénéficiaire d'une aide de notre centre. Le travailleur social, sur base de l'analyse de la situation, orientera le demandeur vers le département emploi ou le département formation qui seront, à leur tour, chargés de développer le projet avec la personne. Lorsque l'orientation s'avère impossible en raison de l'absence de projet (réaliste) émis par l'intéressé, ce dernier sera orienté vers la cellule screening (composée d'un psychologue et d'un agent administratif) en vue de mesurer les compétences de repérer les lacunes, de définir un projet et in fine d'orienter le public vers le département (emploi ou formation) qui sera identifié comme le plus adéquat pour l'accompagner dans son parcours d'insertion socioprofessionnelle et/ou d'émancipation sociale. Le suivi des étudiants de l'enseignement secondaire comme du supérieur est quant à lui confié à une cellule spécialisée ce qui permet l'orientation adéquate ainsi que l'évaluation trimestrielle des projets d'études. La cellule « étudiants » sera intégrée dans le département formation permettant des passerelles vers d'autres types de formation ou pré-projet qui pourront déboucher sur une mise au travail.

NPG CPAS 7 : Sur base de l'article 62 de la LO, mise en place d'une coordination sociale afin de développer une politique sociale et une concertation entre les différents acteurs sociaux de la commune et, en particulier, avec les associations actives dans le domaine social, culturel, sportif de la commune. Un nouveau projet de coordination a été rédigé, un agent mi-temps est affecté à cette mission » dont « le projet à long terme 2010-2014 lutte contre la pauvreté en matière d'exclusion sociale » définit les thématiques prioritaires 2011 suivantes : « les problèmes liés au logement, les primo arrivants, les personnes âgées, renforcer le tissu social sur la commune par une remise à niveau de la coordination.

Ces extraits de programmes et notes de politique générale mettent en évidence trois enjeux fondamentaux.

Premièrement, l'augmentation des missions dévolues aux CPAS par les autorités de tutelle, leurs coûts, les moyens financiers qui y sont assortis et donc les arbitrages que cela suppose en termes de contrôle des dépenses et d'équilibre budgétaire communal.

Deuxièmement, l'articulation de ces différentes missions à la mission générale de base d'aide sociale du CPAS, donc la définition de finalités et de priorités d'action (insertion sociale, insertion socio-professionnelle, médiation de dettes, énergie, logement, jeunesse, vieillesse, etc), et sa traduction en termes organisationnels. Ce qui revient à s'interroger sur le rôle et la place conférées au Service Social Général dans l'architecture institutionnelle ainsi qu'aux autres services, départements ou cellules spécialisés. Quels sont leurs liens fonctionnels, quelles sont les modalités de coordination entre différents services et entre les professionnels (effectifs, fonctions) qui y travaillent ?

Enfin, troisièmement, se pose aussi la question de la coopération avec des acteurs externes au CPAS (associatifs, publics, etc) ainsi que celle des finalités des partenariats locaux et de leur coordination. C'est le premier de ces trois enjeux que nous traitons ci-dessous à partir d'informations principalement produites par les CPAS eux-mêmes, et rassemblées par la section CPAS de l'AVCB, complétées de données tirées d'études universitaires auxquelles nous avons eu accès. Les deux autres enjeux seront examinés dans la partie suivante du

présent rapport au départ du diagnostic partagé établi par les acteurs lors des analyses en groupe.

4.2. Moyens financiers des autorités locales dans la lutte contre la pauvreté

Les informations financières donnent une indication de l'effort consenti par les autorités locales pour combattre la pauvreté. Cet effort peut se traduire soit par le biais de l'amélioration des revenus des personnes et des ménages (transferts de revenus), soit à travers l'organisation et le financement d'une aide et de services visant à soutenir ces personnes et ces familles. Quel coût représentent les CPAS dans les finances communales ? Pour y répondre, nous présentons d'abord les résultats d'une étude universitaire¹⁸² consacrée à l'analyse comparée des finances communales bruxelloises avec celle de quatre entités urbaines belges. Ensuite, nous nous appuyons sur l'analyse « *CPAS : données de base et chiffres clés* », qui figure en annexe du plan bruxellois de lutte contre la pauvreté¹⁸³, pour décrire les principaux postes de dépenses des CPAS.

L'analyse universitaire citée ci-dessus mobilise deux unités de mesure. La première unité de mesure utilisée est le nombre d'euros par habitant, afin de rendre compte du coût (pour une dépense) ou du rendement effectif (pour une recette), ce qui permet de voir si la charge supportée par les habitants est supérieure ou inférieure à la moyenne. La deuxième unité de mesure utilisée est le nombre d'euros par bénéficiaire, afin de tester l'efficacité des recettes ou des dépenses, dans le sens d'une utilisation économe des deniers publics. « *Si l'on prend l'exemple des dépenses de transfert aux CPAS, Bruxelles se situe largement au-dessus de la moyenne en termes d'euros par habitant mais se situe nettement sous la moyenne en termes d'euros par bénéficiaire du revenu d'intégration sociale. Cela signifie que la situation socio-économique de Bruxelles est telle que la charge des CPAS est bien plus lourde pour les Bruxellois que pour les habitants des autres entités, mais que cette charge n'est pas due à des dépenses excessives puisque, pour chaque bénéficiaire du revenu d'intégration sociale, les communes bruxelloises utilisent leurs moyens avec davantage de parcimonie que leurs homologues wallonnes et flamandes.* »¹⁸⁴

Les CPAS figurent parmi le poste « assistance et sécurité sociale », l'un des sept postes qui composent 78% des dépenses communales bruxelloises. Les dépenses de ce poste (11% du budget communal en moyenne pour les 19 communes) sont surtout affectées à la dotation aux CPAS. « *Dans ce domaine, les communes bruxelloises dépensent 23% de plus par habitant, mais 20% de moins par bénéficiaire du revenu d'intégration sociale. La charge financière est donc importante pour la population, mais les dépenses par allocataire social sont très contenues. En dehors des dotations aux CPAS - c'est-à-dire les ateliers protégés, les repas à domicile, les subsides aux associations, etc. - Bruxelles se caractérise par des dépenses par habitant plus faibles que dans toutes les autres entités (12 €/habitant versus 30 €/habitant en moyenne), une certaine austérité étant sans doute de mise face au poids particulièrement important des dotations aux CPAS.* » Si les communes bruxelloises ont été contraintes de faire des économies dans ce poste, c'est surtout « *parce qu'elles ont dû faire face à un accroissement de 104 % du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale dans leur*

¹⁸²M. Verdonck, M. Taymans, N. Van Droogenbroeck, « Une évaluation de l'efficacité relative des communes bruxelloises », *Brussels Studies*, Numéro 49, 9 Mai 2011, 11 p. www.brusselsstudies.be

¹⁸³L. Notredame, cabinet de la ministre E. Huytebroeck, C. Dekoninck, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, « Annexe 1. Les CPAS : données de base et chiffres-clés », *Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, Observatoire bruxellois de la santé et du social, 2010, pp. 104-111

¹⁸⁴M. Verdonck, M. Taymans, N. Van Droogenbroeck, op cit., p.7

*ensemble entre 1999 et 2008. En comparaison, ce nombre diminuait de 32% dans l'entité anversoise sur la même période. Ce premier facteur, largement exogène, de croissance des dépenses des CPAS, et donc des dotations communales à ceux-ci, est amplifié par le mode de financement des CPAS. »*¹⁸⁵

Les auteures incriminent les modalités d'intervention de l'autorité fédérale, particulièrement désavantageuses pour les communes bruxelloises. *« La subvention de base est de 50% de ce montant. Mais l'intervention est portée à 60% pour les CPAS comptant 500 ayants droit ou plus. L'intervention est relevée à 65% lorsque le CPAS compte plus de 1000 ayants droit. Ce mode de financement est surprenant car ce qui compte pour les CPAS et les communes qui financent ceux-ci, ce n'est pas tant le nombre absolu de bénéficiaires (ou d'ayants droit), mais la charge que cela représente par habitant. Cette règle est favorable aux communes étendues et largement peuplées, comme Anvers. On observe ainsi que près de la moitié des communes bruxelloises ont un nombre de bénéficiaires du RIS par habitant supérieur au taux observé par la ville d'Anvers alors qu'elles ne bénéficient d'une intervention qu'à 50% ou 60% alors qu'Anvers bénéficie d'une intervention à 65%. »*¹⁸⁶

4.2.1. Combien coûte l'aide sociale des CPAS ?

Comme l'indique la note de l'AVCB annexée au plan d'action de lutte contre la pauvreté, la comptabilité des CPAS bruxellois est basée sur la classification fonctionnelle et économique¹⁸⁷. Parmi les fonctions, se trouve notamment la fonction « 1230 Administration générale », la fonction « 8320 Aide sociale » ou encore la fonction « 8341 Maisons de repos ». Quant aux groupes économiques, ils comprennent le personnel, le fonctionnement, la redistribution et les charges financières. C'est la fonction « 8320 Aide sociale » et, à l'intérieur de celle-ci, les groupes économiques « personnel, fonctionnement et redistribution/transferts » (principalement des transferts directs aux ménages) qui fait l'objet de l'attention ici. Deux remarques s'imposent d'emblée. Premièrement, les informations rassemblées sur la fonction 8320 portent sur le total des 19 CPAS, *« alors que les différences entre CPAS sont très importantes (le rapport entre le centre le plus petit et le plus grand est en effet de 1 à 21). D'autre part, la façon de comptabiliser les recettes et les dépenses, même dans un cadre légal, peut différer fortement d'un CPAS à l'autre. »*¹⁸⁸ Deuxièmement, l'information sur le coût de l'aide sociale ne prend véritablement tout son sens que si elle est rapportée aux coûts des autres grandes fonctions comptables, qu'il s'agisse de l'administration générale (1230) ou des maisons de repos (8341). Les informations dont nous disposons ne permettent malheureusement pas de déterminer un tel ordre de grandeur.

Au cours de la période 2000-2010, *« les dépenses pour la fonction « 8320 Aide sociale » des CPAS ont plus que doublé (+ 106%). Si l'on corrige ce montant par rapport à l'inflation, l'augmentation est encore de 72%. Durant la même période, les dépenses des communes n'ont augmenté que de 50%. »*¹⁸⁹ La dotation communale correspond à l'intervention de la commune pour couvrir la différence entre les moyens dont le CPAS dispose et les dépenses qui découlent de l'exécution de sa mission. Il s'agit pour les CPAS de la *« traduction financière de la responsabilité de la commune en matière de politique sociale. (...) La dotation communale aux*

¹⁸⁵Ibid., p. 7

¹⁸⁶Ibid., p. 7

¹⁸⁷Conformément à l'Arrêté du Collège réuni du 26.10.1985 portant règlement de la comptabilité des CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale (Arrêté modifié les 19.02.1998 et 11.12.2003).

¹⁸⁸L. Notredame, C. Dekoninck, op cit., p. 107

¹⁸⁹Ibid., p. 108

CPAS a augmenté de 69% durant les années 2000-2010. Toutefois, la part de l'autorité locale dans le financement des coûts de l'aide sociale est passée de 34,6% en l'an 2000 à 28,3% des dépenses dans le budget 2010. Ceci est principalement dû à l'augmentation de la part des transferts financée par l'autorité fédérale. (...) L'augmentation des transferts (principalement des transferts directs aux ménages) est supérieure à l'augmentation des dépenses totales (+ 145%). Le solde des dépenses au sein de la fonction 8320, c'est-à-dire ce qui doit être financé par les autorités locales elles-mêmes, n'a en revanche augmenté que de 38%. Ceci aussi indique un financement beaucoup plus large des transferts par l'autorité fédérale. »¹⁹⁰

La fonction « 8320 Aide sociale » est centrale pour les CPAS, puisque plus de la moitié des dépenses relève de cette fonction (53,9% en 2009, contre 56,5% en 2010). « Les dépenses sont presque intégralement consacrées aux transferts de revenus (87,5%), puis aux dépenses de personnel (10,7%). Le financement de cette fonction Aide sociale est donc presque exclusivement une question de transferts, et principalement de transferts émanant de l'autorité fédérale. Le solde négatif des transferts, donc à financer par l'autorité locale, s'élève à 120,7 millions d'euros en 2009 et à 127,2 millions en 2010. Les dépenses pour l'aide sociale augmentent de 14,1% entre le budget initial de 2009 et le budget initial de 2010, tandis que le total des dépenses des CPAS n'augmente que de 9,0%. » Un autre coût important pour les CPAS concerne les mesures de mise à l'emploi. « Un montant de 70,7 millions d'euros a été inscrit en 2009 dans les budgets des 19 CPAS mis ensemble, contre 74,1 millions d'euros dans le budget 2010, soit une part de respectivement 8,9% et 8,6% du total des dépenses des CPAS. Les dépenses sont principalement des dépenses en personnel (83,3 %), dont le financement se répartit entre 60 % de prestations (sous-traitance à d'autres organisations), un quart de transferts et le reste en facturation interne (emploi dans le CPAS même). Les dépenses pour la réinsertion socioprofessionnelle ont augmenté de 4,9 % entre 2009 et 2010. »¹⁹¹

Au vu de ces données financières, on comprend que le travail du service social au sens large du terme recouvre deux tiers du budget des CPAS (63,4 % dans le budget 2009, pour grimper à 65,6 % dans le budget 2010). « Les transferts (principalement des transferts de revenus aux ménages) représentent trois quarts des dépenses, tandis que 20 % des moyens sont destinés aux dépenses de personnel. Le financement du service social provient principalement de subsides (fédéraux). Les dépenses de fonctionnement du service social ont augmenté de 12,8 % entre 2009 et 2010; la plus forte augmentation parmi les groupes économiques se situe du côté de la redistribution, autrement dit des transferts de revenus aux individus et aux ménages (+ 14,7 %). »¹⁹²

¹⁹⁰Ibid., p.108

¹⁹¹Ibid., p.109

¹⁹²Ibid., p.111

CONCLUSION

Au terme de ce sinueux parcours dans l'histoire passée et récente de la politique d'aide sociale et du rôle aussi singulier que crucial qu'y joue l'institution CPAS, quelle réponse apporter à la double question de savoir ce qui constitue l'environnement des CPAS, ce qui les agit de « l'extérieur », et les modalités concrètes de cette logique « d'adaptation » ?

Mobilisant la théorie de la contingence de Mintzberg, la section CPAS de l'AVCB a traduit cette question de la façon suivante : « *Est-ce que les CPAS sont des administrations comme les autres ?* »¹⁹³, pour arriver à la conclusion que « *les maîtres mots du CPAS sont : l'adaptation malgré son caractère public, la permanence grâce à son caractère public.* »¹⁹⁴ Le CPAS y est présenté comme « *le fruit de l'histoire* » de trois types de facteurs de contingence : « *les CPAS héritiers d'un passé (homes, hôpitaux, biens mobiliers...) ; les CPAS acteurs d'une intégration multifactorielle (des besoins de base au socio-culturel) via l'action sociale ; les CPAS, dernier filet de la sécurité sociale dans l'état social actif.* »¹⁹⁵ Et d'ajouter : « *Les éléments contingents ont une incidence directe sur l'offre des CPAS. Et les CPAS s'adaptent.* » La vision qui découle de cette note est celle d'une « *bureaucratie multiadaptive*, le CPAS étant « *un manager du social qui n'a quasi pas de contrôle sur son environnement.* »¹⁹⁶

Dans cette vision, le CPAS, tout à la fois « héros » et « victime », subit son environnement plus qu'il ne le façonne, ajuste son fonctionnement organisationnel à un cadre politique, posé en externalité, composé de « partenaires » stratégiques, managériaux et opérationnels. En indiquant de façon lapidaire, un « *autre élément important est que le CPAS est composé de mandataires politiques qui représentent en quelque sorte les attentes des citoyens* »¹⁹⁷ et, un peu plus loin, « *l'autonomie est un principe pour des administrations publiques* »¹⁹⁸, l'impasse n'est-elle pas faite sur un trait constitutif et distinctif du CPAS, le fait que son instance dirigeante est composée de mandataires politiques élus au suffrage indirect, trait propre aux administrations publiques locales et distinctif de toutes les autres administrations, ce qui rend a priori caduque la question de savoir s'il s'agit d'une administration comme une autre. Cette vision n'oblitére-t-elle pas aussi la situation spécifique du secteur public, pour laquelle le terme de « tutelle » désigne en réalité des éléments tant techniques, juridiques que politiques, du reste étroitement imbriqués, ainsi que l'illustre l'intensification de la circulation des flux d'informations entre « partenaires » au moyen d'une technostructure managériale complexe dont la finalité est incontestablement politique, la lutte contre la fraude sociale en étant un exemple manifeste.

Dès lors, ne convient-il pas d'intégrer à l'articulation environnement/organisation, la dimension institutionnelle du CPAS, fondée sur la reconnaissance du fait que, comme l'écrit Jean-Louis Laville, c'est parce que le service public « *manifeste l'existence d'une autorité émanant de la démocratie représentative* », que son registre de légitimation « *implique directement une relation de type politique* ». ¹⁹⁹ Les dirigeants du CPAS, en tant qu'élus politiques, ne sont-ils pas des acteurs constitutifs du cadre politique, et en tant que tels partie

¹⁹³ AVCB-Section CPAS/CES, *Note thème 8: L'organisation du travail en question: quels facteurs de succès et/ou d'échec ?*, Bruxelles, février 2012, p. 2

¹⁹⁴ Ibid., p. 2

¹⁹⁵ Ibid., p. 3

¹⁹⁶ Ibid., p. 8

¹⁹⁷ Ibid., p. 11

¹⁹⁸ Ibid., p. 11

¹⁹⁹ J.L. Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, Toulouse, éditions éres, 2010, p. 33

prenante - où, jusqu'à quel point et comment ? - de la négociation et de la conclusion d'accords - de portée stratégique, managériale et opérationnelle -, au sein d'un réseau structuré d'acteurs-partenaires ?

Certes, les CPAS sont soumis à rude épreuve depuis une vingtaine d'années, et tout indique que cette mise à l'épreuve va s'intensifier, la régionalisation de l'art.60§7 et la bi-communautarisation des maisons de repos et de soins en étant deux exemples particulièrement significatifs. A cet égard, trois éléments retiennent l'attention à l'issue du parcours historique et de l'analyse du contexte.

Le premier constat est celui d'une rupture forte de temporalité : à une très longue période de stabilité du mode de fonctionnement du CPAS succède une temporalité accélérée, une pression constante à s'activer et à changer. Après avoir agi pendant des siècles à son rythme, fidèle à l'héritage et sous le poids du passé, cette très ancienne et unique institution est soumise, depuis le début des années 80, à un vent de dé-bureaucratisation et de modernisation qui l'ébranle profondément. Etablissement public doté d'une personnalité juridique propre conférant à des élus locaux le pouvoir de décision, de gestion et d'administration de l'aide sociale, héritier d'une logique patrimoniale et paternaliste (gérer les biens et les deniers locaux en bon père de famille), le CPAS est tenu d'accélérer le rythme, de « s'activer » et de jouer le jeu de l'Etat-Réseau, venu se superposer - sans les remplacer mais en interférant avec eux - aux modèles antérieurs de « l'Etat libéral des droits-libertés » et de « l'Etat social des droits créances ». Comme le veut la tradition du « grand récit » institutionnel, le partage de l'ancien et du nouveau se fait pour le CPAS entre le temps d'avant l'instauration du minimex et la création des centres publics d'aide sociale et celui d'après. Examiné sous l'angle de la synchronicité politique, on verrait la rupture s'opérer plutôt en 1993, époque à laquelle l'institution de l'aide sociale locale doit s'aligner, en même temps et autant que les autres acteurs publics et privés concernés, sur le *modus operandi* de l'Etat-Réseaux et son régime de droits-autonomies.²⁰⁰ A une vision pyramidale et segmentée des domaines d'intervention publique et des compétences des acteurs se substitue une approche transversale des politiques sociales fondée sur un pluralisme de dispositifs dont l'Etat se donne désormais pour tâche proclamée d'assurer la coordination, l'articulation et la mise en cohérence. C'est peu de dire que la réalité actuelle de terrain révèle son lot d'incohérences, de discordances et de blocages.

La volonté d'activer les CPAS autant que leurs usagers est manifeste dans la justification politique des réformes. Les CPAS sont tenus de rendre des comptes, d'objectiver leurs décisions et leurs actions, bref de sortir de la logique du « quant à soi » qui a longtemps imprégné leur mode de fonctionnement et d'organisation. De fait, même s'il est difficile d'en prendre toute la mesure, les CPAS, et donc en premier lieu leurs personnels, connaissent depuis 20 ans une forte intensification du travail dont atteste la montée en puissance, d'une part, de la plainte du manque de temps et de ressources, d'autre part, du manque de reconnaissance de l'ampleur et de la complexité du travail accompli. Nous verrons dans la troisième partie de ce rapport l'intensité des changements organisationnels qui caractérise la plupart des CPAS bruxellois aujourd'hui ainsi que les difficultés induites par ces changements en termes « d'accordage » des temps tant pour les agents que pour les usagers.

Le deuxième constat, qui découle du premier, concerne l'entrée en scène et la prise de parole de deux acteurs fondamentaux, le public et les travailleurs sociaux, grâce auxquels est améliorée la connaissance du « travail social tel qu'il se fait ». Et aussi, de sa critique, les

²⁰⁰La loi de 1976 sur le mode de fonctionnement du CPAS, ne consistant de ce point de vue qu'à « habiller de neuf un vieux corps », selon la formule de Patrick Senaev, cité par D. Dumont, op. cit.

assistants sociaux formulant régulièrement leur vision du travail social tel qu'il pourrait et/ou devrait (mieux) se faire en CPAS. En revanche, une grande inconnue demeure concernant les référents normatifs et les modalités d'engagement des acteurs décisionnels. Dans le champ d'action des CPAS, il y a manifestement plus inconnu, plus imprévisible et plus hétérogène que l'usager : le conseiller de l'action sociale. Qui est-il ? Qu'est-ce qui motive son engagement et son action en matière de politique de lutte contre la pauvreté ? En quoi consiste précisément le travail d'un conseiller ? Quelles sont les interactions entre les conseillers et les personnels des CPAS ? Comment les conseillers considèrent-ils les usagers ? Quelle vision ont-ils de l'institution et de la meilleure façon de remplir sa mission ? Bien que ne disposant que de peu d'information à ce sujet, nous chercherons à répondre à ces questions dans la suite du présent rapport.

Le troisième constat porte sur l'enjeu fondamental de la connaissance dans un régime de gouvernement par les chiffres. Toutes les négociations entre entités politiques se fondent sur des données chiffrées (financières, publics, actions, etc.), celui qui l'emporte étant celui qui peut chiffrer sa revendication, l'étayer sur base de données quantitatives appartenant à des catégories, des nomenclatures, qui parlent et qui font sens pour les autres. C'était, et cela demeure, le point faible des CPAS bruxellois, qui restent aujourd'hui encore totalement sous-équipés en termes de production de connaissances fines sur eux-mêmes en tant que 19 CPAS Bruxellois, pris un par un et globalement. Produisant des données en ordre dispersé, chacun à sa façon, selon son propre système technique, sa propre logique d'organisation, de classement et de nomenclature, ainsi que de collecte, de traitement et d'analyse des données, dans un souci de discrétion justifié par la sacro-sainte autonomie, comment peuvent-ils contester ou relativiser les analyses chiffrées mises sur la table par l'autorité fédérale et/ou régionale, sinon par des arguments de principe ou fondés sur des valeurs, assortis d'estimations approximatives d'actions, de coûts, de publics non pris en compte et qui devraient l'être ?

Enfin, impossible de conclure cette deuxième partie sans nous interroger sur le sort réservé au droit à l'intégration sociale dans le futur. Si l'on en croit les propos tenus par la secrétaire d'Etat à la politique de lutte contre la pauvreté et par le président du SPP Intégration sociale lors du récent colloque de célébration conjointe du dixième anniversaire du DIS et du SPP IS, le grand vent de la réforme pourrait bien encore souffler prochainement. Tenu en décembre 2012 en présence du Roi Albert II, l'événement qui « *a pu compter sur le soutien de la secrétaire d'Etat Maggie De Block et sur la collaboration des fédérations des CPAS de l'Union des Villes et Communes* » a constitué « *le moment idéal pour revenir sur les 10 années écoulées et pour réfléchir à ce que l'avenir peut nous apporter.* »²⁰¹ Pour la secrétaire d'Etat, le temps du changement est arrivé : « *Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, il est temps de déterminer quelles modifications sont nécessaires pour que la loi soit davantage en phase avec la société actuelle. En 2013, j'examinerai par exemple la possibilité de mieux adapter la législation et les différents statuts pour les allocations du CPAS à la réalité quotidienne des personnes vivant dans la pauvreté. La société a changé. Les parents isolés sont de plus en plus nombreux et courent plus de risques de sombrer dans la pauvreté que les couples avec enfants. Notre priorité absolue doit être de lutter contre la pauvreté infantile. Nous devons en finir avec la pauvreté générationnelle surtout maintenant, en cette période de crise. C'est pourquoi les 10 ans du droit à l'intégration sociale sont pour moi une source de questionnement et de modernisation.* »²⁰²

²⁰¹Newsflash SPP IS, décembre 2012

²⁰²Newsflash SPP IS, décembre 2012

Le président du SPP Intégration sociale a renforcé ces propos en évoquant, à l'imparfait, le DIS et le modèle social qui le sous-tend : « *Le droit à l'intégration sociale a profondément modifié la logique de notre modèle social, pour dépasser la simple garantie de revenus. Son objectif ultime était de garantir à chacun une place dans la société. Durant dix ans, les CPAS belges ont appliqué la nouvelle législation dans un cadre social et institutionnel en pleine évolution. Il est aujourd'hui grand temps de s'interroger, avec les acteurs de terrain, sur la pertinence de ce modèle. Les réflexions et débats menés sont les fondements de la politique sociale des prochaines années.* »

Sur quoi se fonde le diagnostic de « décalage » entre la loi existante et la société actuelle pointé par la secrétaire d'Etat ? Quels changements compte-t-elle impulser ? Et en quoi cette vision est-elle partagée par les autres acteurs politiques qui exercent la tutelle ? De l'examen auquel nous nous sommes livrés, deux projets de réforme sont susceptibles d'accroître les difficultés et tensions vécues par les agents et usagers des CPAS. Il s'agit, premièrement, de l'éventuelle régionalisation de l'article 60§7 déjà évoquée plus haut et, deuxièmement, de l'utilisation de l'enquête sociale comme outil de lutte contre la fraude sociale, que nous examinons dans la partie suivante du présent rapport.

Il faut continuer, je ne peux pas continuer, il faut continuer, je vais donc continuer, il faut dire des mots, tant qu'il y en a, il faut les dire, jusqu'à ce qu'ils me trouvent, jusqu'à ce qu'ils me disent, étrange peine, étrange faute, il faut continuer, c'est peut-être déjà fait, ils m'ont peut-être déjà dit, ils m'ont peut-être porté jusqu'au seuil de mon histoire, devant la porte qui s'ouvre sur mon histoire, ça m'étonnerait, si elle s'ouvre, ça va être moi, ça va être le silence, là où je suis, je ne sais pas, je ne le saurai jamais, dans le silence on ne sait pas, il faut continuer, je ne peux pas continuer, je vais continuer.

Samuel Beckett, *L'innommable*, Paris, Minuit, 1949

INTRODUCTION

Dans cette troisième partie du rapport, nous quittons l'environnement extérieur des CPAS, pour envisager leur fonctionnement de l'intérieur, l'objectif étant de comprendre comment l'institution, appréhendée comme une organisation, s'y prend pour « s'ajuster à son environnement ». Pour ce faire, nous nous appuyons sur deux types de matériau : oral et écrit. Le matériau oral, qui a fait l'objet d'une retranscription intégrale, est issu des huit analyses en groupe, d'entretiens en face à face ou en petits groupe avec des responsables de services sociaux des CPAS ainsi que de réunions avec les membres du comité d'accompagnement de la recherche-action. Le matériau écrit est constitué principalement de documents de diagnostic relatifs au fonctionnement des CPAS bruxellois produits par la section CPAS de l'AVCB ainsi que d'études et recherches universitaires, menées sur le même sujet.

Dans le souci d'articuler, comme le veut la commande, les niveaux « micro » des pratiques, « méso » des modalités organisationnelles et « macro » des missions et de la « vision » politique, en vue de formuler des perspectives pratiques à chacun de ces niveaux, nous avons pris le parti de structurer cette troisième partie en deux chapitres correspondant aux mots « l'accompagnement des personnes » et « les CPAS bruxellois » de l'intitulé de la recherche-action, le mot recherche-action ayant déjà été traité dans la première partie du présent rapport consacrée à l'objet, la méthode, la portée et les limites du travail d'investigation et d'analyse mené durant l'année écoulée.

Ainsi, le premier chapitre, consacré aux 19 CPAS bruxellois, mobilise des informations tant quantitatives que qualitatives, rassemblées par la section CPAS de l'AVCB, sur le fonctionnement des CPAS. Quatre points principaux sont mis en évidence.

A la lumière de la diversité de leur offre de services, de leur modalités organisationnelles et de leurs personnels, et de la difficulté de procéder à une analyse comparative, est interrogée la possibilité, dans l'état actuel des choses, d'établir une radioscopie complète et bien informée des missions, services et personnels des 19 CPAS bruxellois (point 1). Sont ensuite examinés les finalités et les modalités de mise en œuvre des changements organisationnels, d'intensité variable, à l'œuvre dans la plupart des CPAS bruxellois (point 2). La préoccupation actuelle pour la gestion des temps et des flux, ainsi que pour la spécialisation du travail social, se traduit en effet dans de nombreux CPAS par une vague de changement organisationnel qui, si l'on en croit les récits et leurs analyses, déroute, désoriente, voire submerge, des personnels aussi fatigués que perplexes. Compte tenu du risque - élevé - de voir les buts de système prendre définitivement le pas sur les buts de mission, la question du pilotage institutionnel de la « modernisation par l'utilisateur » se pose ainsi avec force: quelles ressources mobiliser, et quelle clé de répartition équitable entre services sociaux définir, pour que la nécessaire gestion des « flux de dossiers et des flux d'utilisateurs » ne s'opère pas au détriment, d'une part, du respect du principe d'équité, et, d'autre part, de la qualité tant des conditions de travail des personnels que du service aux usagers ? (point 3) Sont ainsi mis en lumière la diversification des métiers du travail social et des conditions de travail dans le Service Social Général (SSG) et les services spécialisés, en particulier l'Insertion Socio-Professionnelle (ISP), et le questionnement identitaire des travailleurs sociaux (point 4).

Le deuxième chapitre, consacré à l'accompagnement des personnes, rend compte, à partir des analyses des acteurs récoltées lors des analyses en groupe et des entretiens, de l'impact de ces mutations organisationnelles sur l'univers professionnel des travailleurs sociaux et leur travail d'accompagnement ainsi que sur le parcours ou la trajectoire des usagers. Cinq éléments sont examinés.

D'abord, les tensions entre travail social « généraliste » et travail social « spécialisé », service social général et services spécialisés, notamment en matière d'autonomie professionnelle, d'évaluation de la disposition à l'emploi et de catégorisation des publics (point 1), ainsi que celles entre travail individuel et travail en réseau au sein de l'ISP, réseau oral et réseau informatisé qui interrogent les compétences professionnelles (point 2).

Ensuite, l'impact de la spécialisation du travail sur la cohérence et la qualité de l'accompagnement ainsi que sur le parcours de l'utilisateur, en particulier pour la mise à l'emploi via l'art.60§7 (point 3).

Egalement, la mise à disposition et les conditions d'élaboration et d'appropriation par les travailleurs sociaux des méthodes, outils et procédures jugés nécessaires pour l'exercice de leur métier en CPAS (point 4).

Enfin, les conditions de réussite et facteurs de succès (ou d'échec) des dispositifs mis en place ainsi que les conséquences éthico-politiques pour toutes les « personnes » concernées (usagers, travailleurs sociaux et conseillers de l'action sociale) de l'activation des politiques sociales et de leur réorientation vers des objectifs de reprise en main de soi, de motivation, de capacitation, de responsabilisation et d'autonomie (point 5).

CHAPITRE 1 LES CPAS BRUXELLOIS

Que font les CPAS bruxellois ? Quels services offrent-ils à la population ? Comment sont-ils organisés ? Qui sont leurs personnels ? Combien sont-ils et comment se répartissent-ils entre les différents départements ? Aussi étrange que cela puisse paraître, il n'est pas aisé de répondre de façon détaillée à ces questions, une connaissance fine de l'ensemble des 19 CPAS étant à ce jour encore très parcellaire.

La section CPAS de l'AVCB s'attelle depuis le début des années 2000 à construire cette connaissance en procédant à des collectes de données tant quantitatives que qualitatives et à leur analyse. Mais ces enquêtes et études se heurtent à une double difficulté : d'une part, les informations ne sont pas disponibles dans tous les CPAS ; d'autre part, la multiplicité des significations possibles des données collectées rend leur interprétation fragile et incertaine. A l'origine de cette double difficulté, l'absence de standard commun tant dans l'offre de services offerts à la population et leur appellation que dans les modalités de fonctionnement et d'organisation en interne. Chaque CPAS dispose de son organigramme propre, de telle sorte que les départements/services/cellules ainsi que les fonctions occupées par les personnels qui y travaillent ont des intitulés spécifiques, ce qui rend toute tentative de catégorisation et de comparaison particulièrement périlleuse et sujette à caution.

1.1. Une radioscopie des 19 CPAS bruxellois est-elle possible ?

Du fait de l'autonomie dont ils disposent dans l'organisation de leur offre de services, les CPAS développent de nombreux services facultatifs laissés à leur initiative et leur dynamisme dont les normes d'agrément et d'encadrement obéissent à des réglementations relevant du Fédéral, des Régions ou des Communautés. Complémentairement à la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale il y a donc une multitude de règles et de normes qui rendent le cadre juridique des CPAS particulièrement touffu et complexe, ainsi qu'en atteste le dernier relevé *Missions des CPAS : dispositions légales et réglementaires essentielles non reprises dans les textes* établi par la section CPAS de l'AVCB²⁰³. Comme cette dernière le précise dans la note thématique 8 *L'organisation du travail en question : quels facteurs de succès et/ou d'échec ?*²⁰⁴, la diversité de l'offre de services est aussi un produit de l'histoire. « Les CPAS sont le fruit d'une histoire liés à ses facteurs de contingence. Les CPAS sont héritiers d'un passé (homes, hôpitaux, biens mobiliers) (...) Les éléments contingents ont une incidence directe sur l'offre des CPAS. Cette diversité est le reflet de la politique sociale locale et de la créativité tant du personnel que de la direction des CPAS pour trouver des réponses adaptées aux besoins constatés et pour intégrer de nouvelles missions dévolues par une autorité ou un cadre légal. Seulement, la connaissance liée à la mise sur pied, aux difficultés rencontrées voire à l'échec de certains projets est essentiellement orale et/ou interne aux CPAS. Il est donc difficile de connaître l'analyse faite lors de la création de ces services (hypothèses causales, objectifs, indicateurs, éléments déclencheur de la création du service, ...), ce qui ne facilite pas l'échange de bonnes (et de mauvaises) pratiques. D'autant que tous les services créés au fil du temps ne sont pas nécessairement « étiquetés » CPAS ; ils ont été externalisés ou sont passés sous gestion communale, ce qui ne facilite pas non plus un

²⁰³N. Sterckx, *Missions des CPAS : dispositions légales et réglementaires essentielles non reprises dans les textes*, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Section CPAS, Bruxelles, Dernière mise à jour au 1.12.2012, 20 p.

²⁰⁴La note thématique 8 : *L'organisation du travail en question : quels facteurs de succès et/ou d'échec ?* figure à l'annexe 1 du présent rapport.

positionnement positif des CPAS. »²⁰⁵

Une enquête conduite en 2002 auprès des 19 CPAS bruxellois (et reconduite en 2008 mais de façon plus incomplète) illustre la diversité de l'offre de services. Remarquons qu'il convient d'ajouter à la liste reprise ci-dessous plusieurs autres offres de services telles que l'aide médicale (intervention dans les frais médicaux et pharmaceutiques, aide médicale urgente), l'intervention dans les factures d'eau, de gaz/électricité et de chauffage au mazout, le conseil en matière de consommation d'énergie ainsi que les activités relatives à l'épanouissement culturel et social.

TAB. 14 – Evolution de l'offre de services des 19 CPAS bruxellois 2002-2008

Type de service	2002	2008
Service social	19	19
Service ISP	19	19
Maison de repos	19	19
Médiation de dettes	15	16
Aide familiale	15	7
Aide ménagère	10	
Repas à domicile	10	
Soins à domicile	6	
Service juridique	6	
Centre de soins de jour	5	
Télé-vigilance	4	
Service jeunesse	4	
18-25 ans et étudiants	-	9
Résidence service	4	
Service social logement	3	9
Services de proximité	3	
Accueil des demandeurs d'asile	3	
Maison d'enfants-garderie	3	
Lavoir, vestiaire, magasin	2	
Logements sociaux personnes âgées	2	
Urgence sociale	2	
Maison d'accueil	1	
Logement d'insertion	1	
Accueil temporaire personnes âgées	1	
Restaurant social	1	
Centre de formation	1	
Maison familiale	1	
Service psycho-social usagers de drogues	1	
CEMO	1	
Energie (mazout, gaz, électricité)	-	9
Aide médicale	-	
Epanouissement social et culturel	-	

Source : Section CPAS - AVCB

Les interventions liées à ces différents types de services sont traduites sur le plan de la gestion financière « *en codes d'aide liés à des articles budgétaires. (...) L'ensemble des codes d'aide sociale pourrait être le reflet des demandes introduites au CPAS, seulement ces codes d'aide ne sont pas harmonisés entre les CPAS bruxellois voire belges.* »²⁰⁶

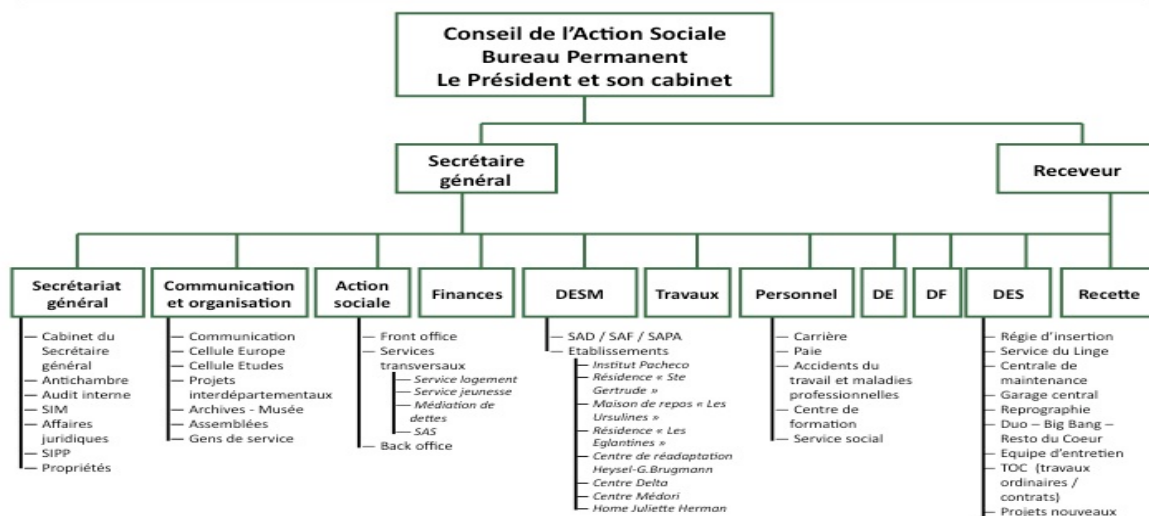
La diversité se traduit également en termes d'organigramme, et donc aussi d'intitulés de départements, services et cellules, ainsi qu'on le voit dans les deux organigrammes datant de 2011 reproduits ci-dessous.

²⁰⁵Ibid., p. 4

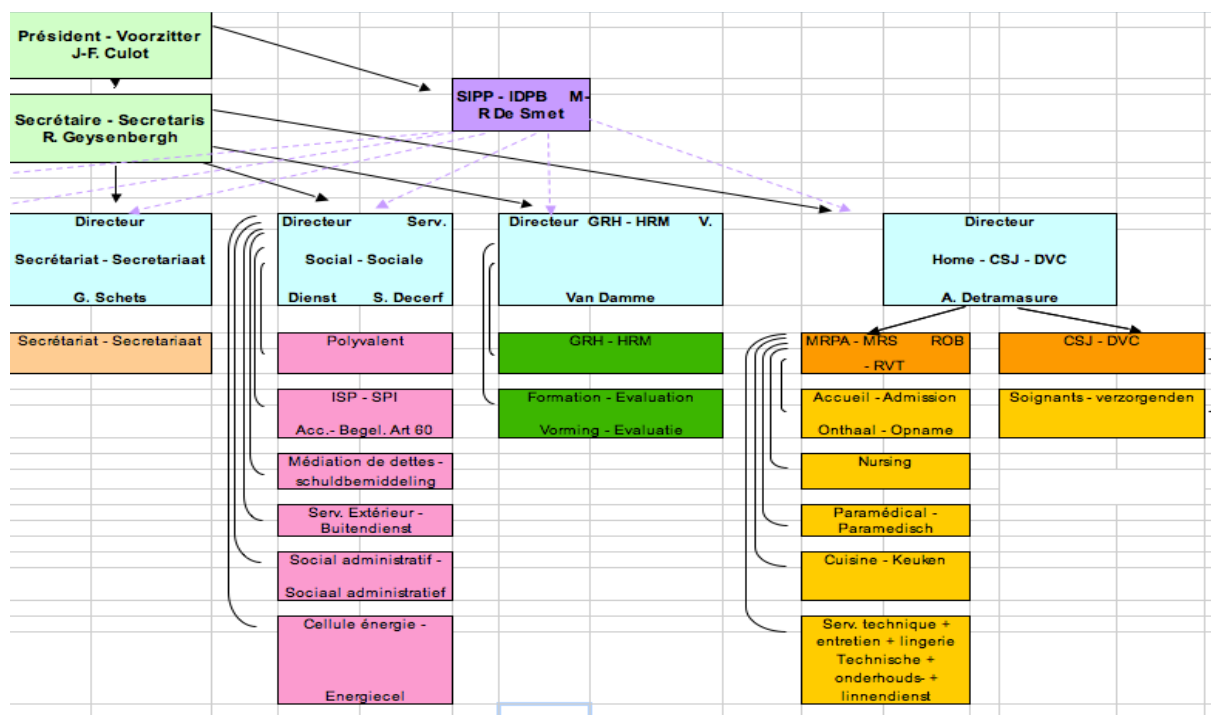
²⁰⁶Note thématique 8, op. cit., p. 5

GR. 2 – Organigrammes des CPAS de Bruxelles et de Berchem

Organigramme du CPAS de Bruxelles



Organigramme du CPAS de Berchem



Logiquement, une diversité similaire s'observe dans les intitulés de fonction des agents, comme l'illustrent les informations sur leur fonction (et parfois leur grade) transmises par les candidats aux analyses en groupe.

TAB. 15 – Fonction/grade des candidats aux analyses en groupe

Intitulé de fonction/Grade *	Nbre	Intitulé de fonction/Grade*	Nbre
Accompagnateur.trice Art.60	3	Facilitateur.trice de Projet ISP	4
Adjoint.e Coordination Cellule Emploi	1	Premier.ère Conseiller.ère	1
Adjoint.e Chef de Division des Affaires Sociales/	1	Référent.e Art.60	3
Adjoint.e Responsable du Service Social Général	2	Secrétaire Administratif Finances	1
Agent d'Insertion	24	Secrétaire de CPAS	2
Agent de Développement de Projet d'Economie sociale	2	Responsable des Cellules Spécifiques	1
Assistant.e Social.e	29	Responsable Technique du Service Informatique	1
Assistant.e Social en Chef	14	Responsable du Pôle Emploi	2
Chargé.e de Mission au Service Social	1	Responsable du Service Social Général	1
Chef.fe de Division des Affaires Sociales	3	Responsable de la Cellule GRH	1
Chef.fe de Division Ressources Humaines	1	Responsable des Facilitateurs	1
Chef.fe du Service Médiation de Dettes	1	Responsable du Service ISP	2
Chef.fe de Service (ISP/ILA /LOGEMENT)	1	Responsable du Département ISP	1
Chef.fe d'Equipe ISP	1	Responsable du Service Social	1
Coordinateur.trice du Département Social	2	Responsable de la Cellule Art.60	1
Coordinateur.trice du Service Social	1	Responsable de la Cellule Etudes et Formations	1
Coordinateur.trice ISP	3	Responsable du Département Prévention des Adultes	1
Coordinateur.trice Agenda 21	1	Responsable du Pôle Administratif	1
Conseiller.ère Emploi	1	Responsable du Pôle Participation Sociale et Citoyenne (ISP)	1
Directeur.trice des Affaires Sociales	2	Responsable du Service Finances	1
Directeur.trice Back Office	1	Responsable du Service Social	1
Directeur.trice ISP	1	Responsable de l'Equipe Médiation de Dettes	1
Total	94		30

*Dans un souci de standardisation, nous avons pris le parti de féminiser les intitulés de fonction et de grade

Signalons à ce sujet le projet Columbus de gestion prévisionnelle des compétences conduit par l'Ecole Régionale d'Administration Publique (ERAP). « *En juillet 2008, l'ERAP a été mandatée par le Ministre-Président Picqué et la Région de Bruxelles-Capitale pour organiser et coordonner un nouveau projet d'envergure : créer des outils permettant la gestion prévisionnelle des compétences. C'est ainsi qu'est né Columbus et, avec lui, un réseau d'administrations partenaires pour le porter à bout de bras, accompagné par l'ERAP. Concrètement, le but de Columbus, en termes de production de documents, relevait de la rédaction de descriptions de fonction-type et de l'élaboration de guides pratiques connexes (dictionnaire de compétences, aide-mémoire pour mener une animation, etc). Ces précieux outils, provenant directement du travail du réseau d'administrations pilotes, pourraient alors être partagés avec toutes les administrations bruxelloises et les structures d'intérêt public et serviraient de base à la mise en place de la gestion prévisionnelle des compétences au sein des départements de ressources humaines. Les descriptions de fonction jouent en effet un rôle essentiel tant lors du processus de recrutement d'un agent que pour faciliter la mobilité interne, établir un plan de formation cohérent ou évaluer le personnel sur des critères objectifs. Dès le début, plusieurs administrations se sont portées volontaires pour participer activement au projet. Au fil des mois, certaines, faute de temps, ont dû quitter le navire alors que d'autres prenaient le train en marche.* »²⁰⁷

Les CPAS d'Auderghem, Etterbeek, Ixelles, Jette, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Josse-ten-Noode, Uccle, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre sont restés à bord alors que ceux de Schaerbeek et Saint-Gilles sont descendus lors d'une escale. A ce jour, une

²⁰⁷ *Columbus, kesako ?*, site internet de l'ERAP <http://www.erap-gsob.be/Project.aspx>

soixantaine de descriptions de fonction-type ont été définies, mais le fruit du travail du réseau Columbus étant réservé aux administrations et structures d'intérêt public uniquement, nous n'avons pu accéder à cette information. Sont ainsi disponibles sur le site de l'ERAP, outre les 60 descriptions de fonction, une « Boîte à outils » qui regroupe les documents utiles et les procédures pour pouvoir établir de nouvelles descriptions de fonction-type ainsi qu'un dictionnaire des compétences construit et alimenté par le réseau et qui constitue le point de référence des compétences comportementales intégrées aux descriptions de fonction-type.

Pour ce qui concerne la suite réservée à ce projet l'ERAP précise : *« La nature même du projet s'inscrit dans l'évolution constante. De plus, la nouvelle mouture de la Charte sociale - qui sera bientôt d'application - recommande l'usage des descriptions de fonction et fait clairement référence à Columbus. En 1994, la première version de la Charte sociale venait moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique locale. Une quinzaine d'années plus tard, les dispositions du texte de base ne sont plus adaptées aux exigences de gestion des ressources humaines performantes. Les problèmes évoqués sont le plus souvent et de manière non exhaustive :*

- *L'absence, dans les pouvoirs locaux, de définitions de fonction, comme outils de base de la GRH ;*
- *L'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;*
- *De nombreux échecs en matière de recrutement, en raison de méthodes de sélection dépassées ;*
- *L'inefficacité du processus de l'évaluation, notamment en raison de l'absence d'enjeu et de conséquences ;*
- *L'absence de gestion des carrières (évolution des carrières, politiques de promotion), et en voie de conséquence, le manque de leviers de motivation du personnel ;*
- *Les nombreuses difficultés pour les cellules de formation, pour analyser les besoins de formation, établir des plans de formation cohérents, proposer une offre de formation adaptée aux besoins, et, plus globalement, proposer des pratiques intégrées de développement des compétences.*

*Nous constatons, dès lors, une réelle volonté de la Région pour que cet investissement ne reste pas sans suite. Il faut que Columbus continue à apporter sa pierre à l'édifice d'une gestion des ressources humaines moderne et efficace. Plus de 60 descriptions de fonction-type sont rédigées, les procédures pour en réaliser de nouvelles sont disponibles, l'outil de contextualisation est opérationnel. »*²⁰⁸

1.1.1. Connaissance des missions, des personnels et des publics

Un document interne de travail sur l'effectif du personnel en ETP en 2005-2008 dans 18 CPAS a été réalisé par la section CPAS de l'AVCB²⁰⁹. Trois angles d'analyse sont développés : *« une analyse du personnel au sein des CPAS et plus particulièrement au sein des services sociaux et de leurs différents composantes, y compris une étude au niveau des barèmes et de l'affectation du personnel sur différents subsides. Un examen des aides fournies par les CPAS auprès de leurs publics – qu'ils soient bénéficiaires de ressources via les CPAS ou d'une aide complémentaire pour les publics percevant par ailleurs d'autres ressources que celles du CPAS – sous l'angle du personnel qui y travaille, de la charge de travail, des missions assumées et du mode de fonctionnement ; une étude comparative entre*

²⁰⁸ Et après, que devient Columbus ?, site internet de l'ERAP <http://www.erap-gsob.be/Project.aspx>

²⁰⁹ Etude 2009 sur les Services sociaux des CPAS bruxellois. Document interne de la section CPAS. Partie I: Le Rapport, Partie II: Les tableaux chiffrés, Partie III: Le questionnaire, Section CPAS de l'AVCB, Bruxelles, décembre 2009, 100p.

les remboursements par le SPP Intégration sociale des CPAS bruxellois et de ceux des autres régions et de grandes villes flamandes et wallonnes au travers de la population aidée et de différentes formes d'aide. »²¹⁰

Y est souligné, en introduction, d'une part, le long temps requis pour collecter les informations, la difficulté pour les CPAS de répondre à l'ensemble des questions, « *quelques CPAS n'ont pas pu fournir des données à certaines questions, surtout celles qui ont trait aux décisions et aux octrois* »²¹¹, et même l'impossibilité pour l'un des CPAS de répondre au questionnaire, ainsi que la nécessité de procéder à des « *tests de cohérence des données brutes pour chaque CPAS permettant d'identifier celles non-plausibles ou celles manifestement erronées* »²¹², ceci afin d'améliorer la collecte des données recueillies en vue de produire une analyse fiable. D'autre part, la nécessité d'élaborer une terminologie spécifique « *où différentes notions sont employées pour tenter d'harmoniser les définitions internes à chacun des CPAS bruxellois.* » Qu'appelle-t-on en effet « service social », « service social général », « service spécifique » ? C'est l'épineuse difficulté à laquelle est confrontée la section CPAS de l'AVCB dans ses tentatives de décrire le fonctionnement de l'institution. Pour y remédier, elle s'est livrée à un intéressant exercice de construction terminologique que nous reproduisons ci-dessous tant il nous paraît révélateur du défi que constitue, pour des personnes pourtant familières de l'institution, la description de son fonctionnement afin de mettre en valeur son rôle et son apport à la population rassemblée sur un territoire aussi exigu que celui de la Région bruxelloise. La façon dont est construite la représentation de l'institution, en particulier la place et l'importance conférées aux différents services et à ses personnels, nous renseigne ainsi sur la vision que les acteurs décisionnels en ont et qu'ils souhaitent qu'on ait d'elle.

Le CPAS restreint : Les CPAS sont des établissements publics remplissant différentes missions. Parmi celles-ci, nous retrouvons les maisons de repos (et de soins) et les hôpitaux ainsi que la mise à l'emploi via l'art. 60§7. Au niveau du personnel, nous distinguons le CPAS « au sens large » qui englobe toutes les missions du CPAS par rapport au CPAS « restreint » qui est cette même administration dépouillée de ses maisons de repos et de soins), hôpitaux et art. 60§7.

Le service social (SS) : Ce terme renvoie à l'ensemble des services qui réalisent un travail dans la perspective de répondre à une ou plusieurs missions incombant aux CPAS.

Le Service social général (SSG) : Le service social général a été défini comme étant le service qui gère l'aide sociale au sens large du terme et toute demande y ayant trait. Dans ce service, on retrouve entre autres les travailleurs sociaux de première ligne. Les personnes faisant partie d'un service de deuxième ligne ne sont pas comptabilisées.

Les services spécifiques (SP) : Les services spécifiques sont des services de deuxième ligne et sont spécialisés et séparés du service social général au niveau de l'organigramme du CPAS.

Le service ISP : Le service ISP réfère au service répondant à la mission d'insertion socioprofessionnelle des CPAS.

La définition des services fonctionnels de base des CPAS, est complétée, pour faciliter la compréhension de la composition des aides sociales, d'un tableau qui représente la position de chaque aide par rapport à l'ensemble.

Aides sociales :

➤ **Aides de base – ADB**

- Droit à l'intégration sociale – DIS
 - Revenu d'intégration sociale – RIS
 - Emploi
- Aides sociales de base – ASB
 - Equivalent au revenu d'intégration sociale – ERIS

²¹⁰Ibid., p. 5

²¹¹Ibid., p. 8

²¹²Ibid., p. 5

- Emploi
- **Autres aides sociales**
 - Aides médicales – AM
 - Aides médicales urgentes – AMU
 - Interventions dans les frais médicaux et pharmaceutiques – AMP
 - Aides spécifiques – ASP
 - Aides complémentaires – AC
 - Aides complémentaires explicitées (garanties locatives, interventions loyers, gaz-électricité, primes d'installation, allocations chauffage)
 - Aides diverses
 - Interventions dans les frais de mutuelle
 - Dossiers en médiation de dettes
 - Autres aides

Cette terminologie étant propre aux CPAS bruxellois, il importe de les distinguer des catégories utilisées au niveau fédéral, soit :

Le DIS sous l'angle fédéral : Le DIS sous l'angle fédéral correspond au nombre total fourni par les statistiques du SPP Intégration sociale (SPP IS) en matière de droit à l'intégration sociale.

Le DAS sous l'angle fédéral : Le DAS sous l'angle fédéral correspond au nombre fourni par les statistiques du SPP Intégration sociale en matière de droit à l'aide sociale. Le droit à l'aide sociale reprend tant l'aide sociale de base que l'aide médicale remboursée par l'Etat fédéral.

L'AM sous l'angle fédéral : L'AM sous l'angle fédéral correspond au nombre fourni par les statistiques du SPP Intégration sociale en matière d'aide médicale remboursée par l'Etat fédéral. Cette aide fait partie du droit à l'aide sociale.

Last but not least, il convient de définir de qui on parle, et en particulier de déterminer ce que le SPP IS et les CPAS entendent par « bénéficiaire ». *« Depuis août 2006, le SPP IS publie sur son site les statistiques concernant les bénéficiaires des CPAS. Naturellement, le dénombrement des bénéficiaires déterminés par le SPP IS se base sur les demandes de récupération introduites par le CPAS auprès de l'Etat et acceptées. Il est possible que le CPAS octroie une aide sans pour autant qu'il puisse la recouvrer auprès du SPP IS. Ainsi le nombre de bénéficiaires calculé par le SPP IS est inférieur au nombre réel de bénéficiaires dans les CPAS. »*²¹³

Bénéficiaire : Un bénéficiaire correspond à une personne bénéficiant d'une aide.

Titulaire : Un titulaire correspond à une personne au nom duquel un dossier a été ouvert dans le CPAS. Plusieurs bénéficiaires peuvent être associés à un titulaire et sont présents dans le dossier du titulaire.

Travailleur social : nous entendons par travailleur social la personne porteuse d'un diplôme d'assistant social ou d'un diplôme assimilé au sens de l'arrêté royal du 9 mars 1977.

Ces précisions terminologiques étant faites, nous pouvons prendre la mesure de l'intensité du travail effectué en 2008 dans les 18 CPAS bruxellois qui ont répondu à l'enquête, sur base de la synthèse des résultats établie par les auteurs²¹⁴.

- 422.000 décisions ont été prises cette année-là, soit 13 décisions par semaine par travailleur des services sociaux (220 jours de travail par an), 80% de ces décisions ayant débouché sur un octroi.
- Sur les 338.000 aides octroyées en 2008, 22% étaient des aides de base (ADB), soit 76.000 octrois, les ¾ d'entre eux étant des DIS, le quart restant étant de l'aide sociale de base (ASB) répartie en ERIS et emploi.
- La majorité (78%) des aides octroyées en 2008 étaient des aides sociales, soit 262.000 octrois, qui se répartissaient pour 45% en soins de santé (116.000 octrois) et 55% en aides spécifiques (146.000 octrois). 72% des aides en matière de soins de santé concernent des interventions dans les frais médicaux et pharmaceutiques ; 6,5% des

²¹³Ibid., p. 8

²¹⁴Ibid., p. 50-51

interventions dans les frais de mutuelle et 21% des aides médicales remboursées par l'Etat. Quant aux aides spécifiques, il s'agit de primes d'installation, d'allocations de chauffage, etc., mais surtout d'aides diverses non précisées telles que aides à domicile, aides familiales, etc.

- Au cours de l'année 2008, les CPAS bruxellois ont aidé 104.000 bénéficiaires soit 10% de la population bruxelloise. 52% d'entre eux vivaient d'une aide de base (ADB) tandis que les autres 48% disposaient pour vivre d'autres ressources que celles du CPAS. Il y avait 73.000 titulaires de dossier (soit environ 1,5 bénéficiaire par titulaire).

Qui sont les personnels qui accomplissent ce travail, combien sont-ils, dans quels services travaillent-ils ? Pour y répondre, nous avons mobilisé, d'une part, des données sur l'évolution de l'effectif des 19 CPAS entre 2005 et 2011 transmises par la section CPAS de l'AVCB et, d'autre part, les tableaux chiffrés relatifs à la répartition des effectifs dans les services de 18 CPAS publiés dans la radioscopie de 2009.

TAB. 16 – Nombre de travailleurs et équivalents temps plein (ETP) par CPAS de la RBC en 2011

	Personnel total	Art. 60§7	% Art. 60§7	Personnel ETP	ETP Art. 60§7	% ETP Art. 60§7
CPAS ANDERLECHT	715	265	37,1	611,2	232,2	38,0
CPAS AUDERGHEM	190	48	25,3	150,3	41,7	27,8
CPAS BERCHEM-SAINT-AGATHE	223	64	28,7	156,4	54,5	34,9
CPAS BRUXELLES	2.611	796	30,5	2.127,2	625,5	29,4
CPAS ETTERBEEK	554	187	33,8	383,5	154,2	40,2
CPAS EVERE	247	46	18,6	194,1	32,4	16,7
CPAS FOREST	429	170	39,6	342,7	139,6	40,8
CPAS GANSHOREN	231	52	22,5	175,9	40,7	23,1
CPAS IXELLES	724	240	33,2	595,1	195,9	32,9
CPAS JETTE	342	138	40,4	275,9	112,9	40,9
CPAS KOEKELBERG	175	57	32,6	131,5	45,2	34,4
CPAS MOLENBEEK-SAINT-JEAN	1.041	387	37,2	813,5	314,8	38,7
CPAS SAINT-GILLES	593	256	43,2	482,7	212,3	44,0
CPAS SAINT-JOSSE-TEN-NOODE	321	119	37,1	258,2	92,0	35,6
CPAS SCHAERBEEK	936	343	36,6	752,6	280,9	37,3
CPAS UCCLE	688	151	21,9	486,2	116,6	24,0
CPAS WATERMAEL-BOITSFORT	244	40	16,4	182,5	26,1	14,3
CPAS WOLUWE-SAINT-LAMBERT	182	46	25,3	135,5	38,0	28,0
CPAS WOLUWE-SAINT-PIERRE	294	99	33,7	215,7	62,0	28,7
TOTAL	10.740	3.504	32,6	8.470,5	2.817,36	33,3

Source : Section CPAS de l'AVCB – données ONSS APL – chiffres au dernier trimestre de l'année ; calcul CES

Il ressort du tableau 16 ci-dessus qu'en 2011, 10.740 personnes travaillaient dans les 19 CPAS, dont 8.471 ETP, ce qui atteste d'une proportion relativement importante d'activité à temps-partiel. 32,6% de l'ensemble des travailleurs (3.504 personnes) occupent un emploi dans le cadre de l'art.60§7. Les CPAS de Bruxelles, Molenbeek-St-Jean, Schaerbeek, Ixelles, Anderlecht et Uccle sont les 6 plus gros employeurs puisqu'ils occupent à eux seuls 6.715 agents, soit 62,5% de l'effectif total.

Ainsi que le montre le tableau 17 ci-dessous, les CPAS de Bruxelles, Molenbeek-Saint-Jean et Schaerbeek connaissent au cours de la période 2005-2011 une hausse de 40% ou plus de leur effectif, tandis que les CPAS de Saint-Gilles, Uccle, Koekelberg, Ixelles, Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Lambert se situent dans la moyenne avec une hausse d'environ 25%. Seul le CPAS de Ganshoren voit son effectif total chuter.

On constate cependant que la hausse de l'effectif s'opère principalement via le recrutement de personnel sous contrat art.60§7. C'est le cas à Anderlecht, Etterbeek, Ixelles, Koekelberg,

Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Schaerbeek, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre. Le CPAS de Watermael-Boitsfort fait notable exception puisque l'augmentation de 14% de son effectif total s'accompagne d'une réduction de près de 50% de son personnel art.60§7.

TAB. 17 – Evolution 2005-2011 du nombre de travailleurs et équivalents temps plein (ETP) par CPAS

	2005		2011		Variation 2005-2011			
	Personnel ETP	Art.60§7 ETP	Personnel ETP	Art. 60§7 ETP	Personnel ETP CA	%	Art.60§7 ETP CA	%
CPAS ANDERLECHT	542,8	158,0	611,2	232,2	68,4	112,6	74,2	147,0
CPAS AUDERGHEM	129,7	27,7	150,3	41,7	20,6	115,9	14,1	150,8
CPAS BERCHEM-SAINT-AGATHE	139,4	41,5	156,4	54,5	17,0	112,2	13,1	131,5
CPAS BRUXELLES	1.514,3	520,2	2.127,2	625,5	613,0	140,5	105,3	120,2
CPAS ETTERBEEK	361,1	103,8	383,5	154,2	22,4	106,2	50,4	148,6
CPAS EVERE	175,4	35,9	194,1	32,4	18,6	110,6	-3,6	90,1
CPAS FOREST	320,6	140,6	342,7	139,7	22,1	106,9	-1,0	99,3
CPAS GANSHOREN	186,2	45,8	175,9	40,7	-10,3	94,5	-5,1	88,8
CPAS IXELLES	479,7	138,6	595,1	195,9	115,4	124,1	57,3	141,4
CPAS JETTE	256,6	109,2	275,9	112,9	19,28	107,5	3,7	103,4
CPAS KOEKELBERG	103,7	20,2	131,5	45,2	27,8	126,8	25,1	224,1
CPAS MOLENBEEK-SAINT-JEAN	579,0	204,3	813,5	314,8	234,5	140,5	110,5	154,1
CPAS SAINT-GILLES	375,7	130,4	482,7	212,3	107,0	128,5	82,0	162,9
CPAS SAINT-JOSSE-TEN-NOODE	242,3	76,4	258,2	92,0	16,0	106,6	15,6	120,4
CPAS SCHAERBEEK	512,8	181,9	752,6	280,9	239,9	146,8	99,0	154,4
CPAS UCCLE	382,0	99,2	486,2	116,6	104,1	127,3	17,4	117,5
CPAS WATERMAEL-BOITSFORT	159,3	56,5	182,5	26,1	23,2	114,6	-30,4	46,1
CPAS WOLUWE-SAINT-LAMBERT	109,7	24,2	135,5	38,0	25,8	123,5	13,8	157,0
CPAS WOLUWE-SAINT-PIERRE	169,4	36,0	215,7	62,0	46,3	127,3	25,9	172,0
TOTAL	6.739,5	2.150,3	8.470,5	2817,4	1731,1	125,7	667,1	131,0

Source : Section CPAS de l'AVCB – données ONSS APL – chiffres au dernier trimestre de l'année

Mais qui sont ces personnels, dans quels services travaillent-ils, quel type de poste occupent-ils ? L'enquête lancée par la section CPAS de l'AVCB afin de mettre à jour le diagnostic établi en 2009 n'étant toujours pas clôturée, nous ne pouvons répondre à ces questions qu'en nous appuyant sur les informations qui datent d'il y a quatre ans. Elles sont donc à considérer à titre indicatif dans la mesure où nous savons que des recrutements, principalement via le Maribel social, ont eu lieu entretemps.

TAB. 18 – Effectif du personnel en ETP dans 18 CPAS « sens restreint et large » 2005-2011

	ETP en 2005		ETP en 2008		2005/2008	ETP en 2011	
CPAS sens large	6.767	100%	7.778	100%	115%	8.471	100%
Art.60	2.150	31,8%	2.450	31,5%	114%	2.817	33,3%
Hôpitaux et MR-MRS	2.300	34,0%	2.534	32,6%	110%	nd	
CPAS sens restreint	2.317	34,2%	2.794	35,9%	121%	nd	
Services sociaux	1.265	18,7%	1.546	19,9%	125%	nd	
Service social général	1.024	15,1%	690	8,9%	67,4%	nd	
Services sociaux spécifiques	Nd		856	11%	-	nd	

Source : Section CPAS AVCB, Etude 2009- Les tableaux chiffrés et données ONSS APL ; calcul CES

Le mode de construction du CPAS « au sens large » et « au sens restreint » est frappant et retient l'attention. Celui-ci ne se fonde en effet pas sur la distinction de l'emploi entre les deux grands piliers d'activité des CPAS que sont les hôpitaux et MR-MRS d'une part, les services sociaux, d'autre part, distinction qui semble logique et utile afin de distinguer le volume d'emploi, donc de besoin et d'investissement en personnel, dans chacun de ces deux champs d'activité spécifique. Cette distinction se révèle dans les faits brouillée en raison du traitement réservé à l'effectif de travailleurs sous contrat art.60§7 : ceux-ci sont « mis à part »

dans leur globalité alors qu'ils sont occupés dans l'un ou l'autre des deux secteurs d'activité. Cette façon de classer résulte fort probablement d'une logique purement administrative (le cadre) et financière (code budgétaire) dès lors le personnel art.60§7 est « hors cadre » mais, outre qu'elle est significative de la non intégration de ce type de personnel dans l'ensemble des ressources humaines, elle a aussi pour effet de désinformer l'analyse sur l'effectif réel des personnels employés dans chacun des deux secteurs. Dans ces conditions, quelle valeur attribuer, par exemple, à la hausse (de 32 à 36%) qui semble avoir été enregistrée, entre 2005 et 2008, dans l'effectif ETP des CPAS « au sens restreint » ? Il suffirait en effet que l'essentiel des emplois art.60§7 soient affectés au secteur des hôpitaux et MR-MRS pour que cette hausse soit en réalité très relative.

Le choix d'établir un profil moyen des CPAS bruxellois plutôt que de présenter le profil de chacun des 18 CPAS ayant répondu à l'enquête relève du même registre de questionnement méthodologique et épistémologique. Significatif de la persistance d'une logique de discrétion quant aux modalités de fonctionnement et d'organisation de chaque CPAS bruxellois, il constitue un obstacle de taille à la connaissance et à la construction d'une vision globale jugée pourtant si nécessaire à l'échelon politique régional. Les disparités (de taille, de publics, de services, de ressources) entre les CPAS étant ce qu'elles sont, on comprend mal la portée heuristique et même l'intérêt politique de construire une telle fiction.

Le troisième constat frappant, c'est la part très réduite de l'effectif des Services Sociaux au regard du volume d'emploi global des CPAS. Parmi les 7.778 agents ETP actifs en 2008 dans les 18 CPAS (au sens large), 1.546 ETP travaillaient dans les services sociaux (SS), soit 19,9 % à peine de l'ensemble du personnel des CPAS au sens large, ce qui représente une légère augmentation par rapport à 2005 (18,7%). Si l'on réduit la focale sur l'emploi des CPAS « au sens restreint », on constate que l'effectif des services sociaux ne compte que pour un peu plus de la moitié (55%).

Enfin, il est surprenant de constater que l'exercice de radioscopie de l'emploi en CPAS est totalement muet sur le sexe des personnels. Or, la féminisation de l'emploi dans l'administration publique, d'une part, et dans les métiers du social, d'autre part, est établie de longue date. Pour ce qui concerne le métier d'assistant social, ainsi que le souligne David Laloy dans sa thèse de doctorat consacrée à *L'articulation des temps chez les assistants sociaux*²¹⁵, « la dimension du genre constitue un aspect incontournable de la définition de la profession d'assistant social. Nous ne pouvons pas isoler notre appréhension de ce monde professionnel de cette caractéristique, tant ce champ semble marqué par des rapports de genre dans ses différentes dimensions. » S'appuyant sur les travaux des sociologue et historienne belges Annie Cornet et Marie-Thérèse Coenen²¹⁶, il rappelle que l'histoire du travail social est marquée, dès le départ, par une forte féminisation qui persiste aujourd'hui, même si elle s'est atténuée. Ainsi, 80% environ des étudiants francophones qui sortent chaque année avec un diplôme d'assistant social sont des femmes. L'analyse prospective conduite en 2003 par Bernard De Backer sur l'emploi dans le secteur social en Communauté française²¹⁷

²¹⁵D. Laloy, *L'articulation des temps chez les assistants sociaux : analyse de l'influence du degré de formalisation des cadres organisationnels*. Thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en sociologie, UCL, Louvain-la-Neuve, Août 2010

²¹⁶MT. Coenen, « Introduire le genre dans la formation initiale des travailleurs sociaux, une nécessité ! », *Les Politiques Sociales*, n°1&2, 2008, pp. 112-126 ; A. Cornet, « Le service social sous le regard du genre », *Les Politiques Sociales*, n°1&2, 2008, pp. 9-28.

²¹⁷B. De Backer, *Les travailleurs sociaux : situation en 2000, Tome 3, Manpower Planning, Offre et demande de travail dans le champ de la santé et de l'aide sociale en Communauté française et en Communauté germanophone de Belgique, 2000-2010-2020*, Bruxelles, 2003.

révèle, en outre, que « *différentes études avancent la proportion de deux tiers de femmes parmi les travailleurs sociaux* »²¹⁸, proportion corroborée par une étude plus récente menée au niveau fédéral qui fait état de 67% de féminisation du métier de travailleur social²¹⁹. De la féminisation du métier d'assistant social, conjuguée au jeune âge du personnel, résulte un nombre important de congés de maternité, ce qui suppose de pourvoir au remplacement de la personne absente dans ce cadre. L'information sur le sexe et l'âge du personnel s'avère ainsi nécessaire, non seulement à l'analyse prévisionnelle des besoins en matière de gestion des ressources humaines mais aussi à la compréhension des éventuelles difficultés rencontrées par les personnels en matière de gestion des temps sociaux.

TAB. 19 - Effectif du personnel en ETP dans 18 CPAS « sens restreint », 2005 et 2008

CPAS au sens restreint N=18	2005 en ETP		2008 en ETP		Variation 2005-2008
Services sociaux	1.265	100%	1.546	100%	122%
Nommés	273	78%	326	21%	119%
Contractuels	992	80%	1.220	79%	123%
Hiérarchie	Nd		141	9%	-
TS	725	59%	719	47%	99%
Administratifs	339	27%	685	44%	202%
Autres	201	16%	Nd		-
Service social général	1.024	81%	690	45%	67%
Nommés	245	24%	146	24%	60%
Contractuels	779	76%	544	76%	70%
Hiérarchie	Nd		60	9%	-
TS	560	55%	404	57%	72%
Administratifs	291	28%	227	34%	78%
Autres	173	17%	Nd		-
Services sociaux spécifiques	Nd		856	55%	
Nommés	Nd		180	21%	-
Contractuels	Nd		676	79%	-
Hiérarchie	Nd		81	9%	-
TS	Nd		316	39%	-
Administratifs	Nd		459	53%	-
Autres	Nd		Nd		-

Source : Section CPAS AVCB, *Etude 2009- Les tableaux chiffrés* et données ONSS APL ; calcul CES

Comme l'indique le tableau 19 ci-dessus, en 2008, les services sociaux occupaient 719 travailleurs sociaux (TS), soit 47% de leur effectif total contre 59% en 2005 pour un nombre de TS presque identique (725), ce qui s'explique par la forte croissance du personnel administratif (+ 202%) au cours de la période. Les TS représentaient donc en 2008 moins de 10% (9,2%) de l'effectif total ETP des CPAS bruxellois.

La transformation des organigrammes des CPAS se reflète dans les variations importantes d'effectifs des services sociaux généraux et des services spécifiques au cours de la période considérée, ce qui rend l'interprétation de l'évolution observée particulièrement compliquée. Pour 2005, on ne dispose en effet que des données relatives aux SSG qui occupent, avec 1024 agents, 81% de l'effectif total des services sociaux, tandis que les 241 agents de l'ISP forment les 19% restants, comme l'indique le tableau 20 ci-dessous. Trois ans plus tard, cette proportion est passée à 45% d'agents dans les services de première ligne (SSG) et 55% d'agents dans les services sociaux spécifiques. La réduction d'effectif des SSG au cours de la

²¹⁸B. De Backer, *ibid.*, p. 73

²¹⁹F. Pauwels, T. Vandenbrande, *Fiche professionnelle : le travailleur social. Analyse fondée sur les données de l'indicateur salarial, quatrième série de données*, KUL-Hoger Instituut voor de arbeid, 30 janvier 2006, 16p.

période est donc considérable : de 1024 à 690 agents, chute qui concerne particulièrement les travailleurs sociaux, dont le nombre passe de 560 à 404. Sans écarter l'hypothèse d'une augmentation du nombre de personnes dans les services sociaux spécifiques, la section CPAS de l'AVCB envisage aussi, pour expliquer cette évolution, le fait que les réponses fournies par les CPAS sont biaisées suite, notamment, à la confusion entraînée par la transformation des organigrammes et à une mauvaise compréhension des dénominations utilisées dans le questionnaire d'enquête.

TAB. 20 – Effectif du personnel en ETP dans les services ISP en 2005 et 2008

CPAS au sens restreint N=18	2005 en ETP		2008 en ETP		Variation 2005-2008
<i>Service ISP</i>	241	19%	229	27%	92%
Nommés	28	12%	20	9%	71%
Contractuels	213	88%	209	91%	98%
Hiérarchie	Nd		19	8%	-
TS	165	68%	150	66%	91%
Administratifs	48	20%	60	26%	125%
Autres	28	12%	Nd		-

Source : Section CPAS AVCB, *Etude 2009- Les tableaux chiffrés*; calcul CES

Dans les SSG, on dénombre, en 2008, 227 agents administratifs au côté des 404 travailleurs sociaux, soit un agent administratif pour deux travailleurs sociaux alors que dans les services sociaux spécifiques, il y a 459 agents administratifs pour 316 travailleurs sociaux, ce qui s'explique sans doute par le fait que, comme le précise la section CPAS de l'AVCB dans son commentaire, les services spécifiques sont « *des services de seconde ligne, comme l'ISP, ainsi que des services administratifs ou d'appui.* » Ainsi, « *14 CPAS sur 18 ont un service consacré à la récupération de frais auprès des institutions partenaires.* »²²⁰ Au sein du service ISP, la proportion d'agents administratifs et de TS est d'un tiers/deux tiers.

Dans les services sociaux, une personne sur cinq est nommée et une personne sur dix occupe une fonction hiérarchique. Dans les SSG, en 2008, deux tiers des contractuels sont des travailleurs sociaux.

1.1.2. Le défi de la standardisation et de l'uniformisation

La difficulté d'établir une radioscopie détaillée des CPAS bruxellois faute de disponibilité d'informations tant quantitatives que qualitatives comparables, soulignée à plusieurs reprises jusqu'ici, est une préoccupation majeure de la section CPAS de l'AVCB, préoccupation qui, parmi d'autres, sous-tend la commande de la présente recherche-action. Dans cette optique, il nous a paru important de débayer le terrain en clarifiant la terminologie et en l'inscrivant dans la perspective de transformation du management public à l'œuvre en Belgique à l'échelon fédéral, régional et local, en ce y compris dans les CPAS. « *On peut actuellement opposer – de manière un peu caricaturale – d'une part, un modèle d'administration traditionnelle envisageant les citoyens comme des assujettis, et d'autre part, un modèle d'administration de service reposant sur une conception active des usagers et reconnaissant la diversité et la complexité des situations de ces derniers. Cette administration de service renvoie à la redéfinition actuelle de l'usager, plaçant ce dernier au centre de l'action administrative et supposant dès lors des modifications dans la manière d'envisager les relations entre lui et la puissance publique. Ainsi, plutôt que des bénéficiaires passifs de prestations, soumis à l'autorité publique, les usagers sont désormais perçus comme des interlocuteurs privilégiés, véritables partenaires de l'action publique, n'acceptant plus*

²²⁰Ibid., p. 15

*l'imposition de décisions unilatérales et appelant à une nouvelle qualité de service. »*²²¹

Ce nouveau management public place « le client » ou « l'utilisateur » au centre des interventions, d'où le terme de « modernisation par l'utilisateur » fréquemment utilisé par les chercheurs, même si ceux-ci constatent que la voix des usagers est singulièrement absente dans le cadre de cette approche managériale. *« Même si l'utilisateur est évoqué sans cesse et de plus en plus jusque dans les discours politiques, il reste la grande inconnue, autant du système d'action que des réflexions scientifiques »*²²².

La recherche d'un haut niveau de standardisation des méthodes de travail et d'organisation est une préoccupation essentielle du Nouveau Management Public (New Public Management) et des nombreux projets de réforme enclenchés depuis une dizaine d'années dans les services publics en vue de leur modernisation. Ces projets visent à améliorer le fonctionnement interne de l'administration, en se centrant en particulier sur sa productivité, son efficacité et un esprit de service à la « clientèle ». Dans le sillage de ces nouveaux projets apparaissent de nouveaux acteurs (managers, informaticiens, etc.), qui parlent une langue spécifique, truffée d'anglicismes, le plus souvent incompréhensible pour les non-initiés. Nous avons pu constater, à l'écoute des participants aux analyses en groupe comme à la lecture de documents produits par les CPAS, que le discours managérial, et son usage du mot client, y est relativement bien implanté. Si l'usage de ce terme paraît inadapté dans le cadre des services publics, c'est particulièrement le cas pour les CPAS. Un client achète des biens et des services. Or, l'administration n'a rien à vendre, et certainement pas le CPAS dont le supposé client, quand bien même voudrait-il lui acheter quelque chose, n'en a tout simplement pas les moyens.

Les notions de standardisation, uniformisation, harmonisation des méthodes de travail et d'organisation constituent la pierre angulaire des réformes modernisatrices. La notion de standardisation, qui vient de l'anglais « standardization », désigne une action de mise en conformité à certaines normes de référence. Dans cette optique managériale, la standardisation se traduit concrètement, comme le souligne la juriste Alexia Jonckheere dans la thèse de doctorat qu'elle a consacrée à l'informatisation des maisons de justice, par *« l'objectif d'équivalence dans les niveaux de prestations offertes, la notion d'équivalence, comportant l'idée de pouvoir substituer une chose à une autre, tout en conservant d'une chose à l'autre les mêmes effets. Le souci de standardisation participe à une recherche d'équité : il s'agit de pouvoir apprécier ce qui est dû à chacun et de veiller à ce que ce dû soit effectivement donné. (...) Ainsi posée, l'équité ne dit pas si, indépendamment de toute particularité, chaque individu doit pouvoir recevoir le même service ou s'il s'agit d'offrir « un peu plus » à ceux et celles qui en ont « un peu plus » besoin, voire de garantir un service différent à ceux et celles qui ont des besoins différents. En d'autres termes, l'équité invite-t-elle à assurer l'égalité des citoyens, c'est-à-dire leur jouissance des mêmes droits, ou encourage-t-elle l'individualisation de l'intervention sociale, dans le sens d'une adaptation de cette intervention à ce que requiert leur situation ? »*²²³ La standardisation poursuit également l'objectif de prévisibilité. Il s'agit pour une administration de pouvoir rendre compte à ses partenaires de ce qu'elle fait, ceci afin de renforcer sa crédibilité, voire sa

²²¹I. Lacourt, C. Magdalijns, « Introduction », *Pyramides*, 7, 2003, (mis en ligne le 26 septembre 2011), <http://pyramides.revues.org/399>

²²²P. Warin, « Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales », *Pyramides*, 7, 2003, (mis en ligne le 26 septembre 2011), <http://pyramides.revues.org/405>

²²³A. Jonckheere, *Des assistants de justice aux prises avec SIPAR. Un regard sur le management des maisons de justice*, Thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en criminologie, UCL, Louvain-la-Neuve, décembre 2011

fiabilité. Une autre notion fréquemment utilisée est celle d'uniformisation, qui rejoint celle de standardisation car elle porte sur les mêmes objets (les méthodes de travail et d'organisation), avec la nuance toutefois que l'uniformisation vise à «faire semblable ou le moins différent possible ». Le souci, pour le management d'un service public, de promouvoir tant la standardisation que l'uniformisation des méthodes de travail et d'organisation, s'explique par la volonté d'améliorer le fonctionnement des services qu'il gère et qu'il dirige. Dans cette perspective, il s'assigne un triple objectif : une efficacité accrue dans la prise en charge de ses missions et des demandes qui lui sont adressées, une équité envers les usagers à travers un respect du principe d'égalité des citoyens compte tenu de l'éventuelle nécessité d'individualisation des interventions et, enfin, une crédibilité renforcée pour les autorités qui le sollicitent grâce notamment à une plus grande prévisibilité et fiabilité des interventions.

On aperçoit bien à la lecture attentive des documents mis à notre disposition que la révolution copernicienne des CPAS bruxellois est en route mais loin d'être achevée, tant sont encore nombreux les obstacles à une connaissance approfondie aussi bien des services offerts que des publics aidés. Il y a certes l'absence de moyens financiers suffisants pour doter tous les CPAS d'une technostucture performante et efficace mais aussi, et peut-être même surtout, des résistances manifestes dans le chef de certains dirigeants de CPAS, et sans doute aussi de certains membres du personnel, d'une part, de sortir d'une logique de management strictement financière et budgétaire et, d'autre part, d'ouvrir la « boîte noire » de leur fonctionnement interne. L'amélioration de la connaissance des services rendus à la population de la RBC et de leurs effets en termes de lutte contre la pauvreté et de solidarité ne peut qu'être profitable à l'institution, à ses professionnels comme à ses dirigeants, renforçant ainsi sa visibilité, sa crédibilité et sa fiabilité, donc sa légitimité, tant aux yeux de la population, surtout celle qui paie des impôts, qu'à ceux des autres instances de pouvoir.

1.2. La question du changement organisationnel et de son pilotage

Se mettre d'accord verbalement dans des réunions inter-services avec l'aide d'un consultant externe sur une vision idéale du fonctionnement organisationnel est une chose. Passer à l'acte en est une autre. Le changement perturbe et fatigue. L'inertie aussi, mais on y est habitué. Un récit apporté et interprété lors d'une analyse en groupe consacrée au thème 8 *L'organisation du travail en question : quels facteurs de succès et/ou d'échec ?*²²⁴, l'illustre de façon exemplaire.

Qui fait quoi, où et comment ? En 2009, le Conseil n'est pas content du service aux usagers. Outre le manque de rapidité des réponses, le Comité ne comprend pas pourquoi dans un dossier où sont intervenus trois travailleurs sociaux, il y a des divergences dans les avis de ceux-ci. Il demande au Comité directeur de réfléchir à des pistes d'amélioration, par exemple en matière d'informatisation pour que les informations circulent plus facilement d'un service à l'autre. Un grand groupe de travail a été mis en place et un consultant externe a été chargé d'accompagner le processus. Après plusieurs réunions, il est décidé de développer l'informatisation pour organiser les flux d'infos entre services et de créer un intranet. De plus, sur base du constat que le CPAS s'est complexifié tant en nombre d'intervenants (augmentation des travailleurs sociaux) que des services (loi 2002, loi Vande Lanotte), on tombe d'accord sur l'idée de distinguer l'AS « généraliste » qui accompagne l'utilisateur tout au long de son parcours et l'AS « spécialiste » qui intervient ponctuellement, l'AS généraliste et l'AS spécialiste devant trouver des modalités de coopération. Le Conseil a donné le feu vert pour la mise en œuvre d'un plan opérationnel à tous les niveaux dans les trois départements. Chaque service pouvait mettre en place un projet. En 2010, la cellule énergie a démarré la réflexion (questionnaire, étude de textes) et en 2011 on a fait une « analyse swot »²²⁵ pour savoir combien de dossiers avaient été traités,

²²⁴La note thématique 8 figure à l'annexe 1 du présent rapport

²²⁵Le terme SWOT employé dans l'expression, analyse SWOT ou matrice SWOT, est un acronyme, dérivé de l'anglais, pour *Strengths* (forces), *Weaknesses* (faiblesses), *Opportunities* (opportunités), *Threats* (menaces). Son

les liens avec les dossiers sociaux, etc. Pour aboutir au constat qu'il fallait faire beaucoup plus de suivi, d'aide et d'accompagnement individuel des clients qui ont des défauts de paiement, ou dont les attitudes de consommation sont problématiques, ce qui pratiquement signifiait le renvoi du paiement des factures « énergie » vers le SSG. Il faut savoir que lors de la mise en place de la cellule énergie en 2007, la répartition des dossiers a été très arbitraire: endettement de moins de 500€ au SSG, 500€ et plus à la cellule énergie. Ce qui veut dire que viennent directement à la cellule énergie des personnes qui n'ont pas de dossier social et, indirectement, des usagers qui ont un dossier social et dont l'endettement est supérieur à 500 euros. Si le dossier social n'est pas ouvert, c'est la cellule qui l'ouvre pour traiter la demande d'énergie. S'il y a quelque chose d'autre derrière, d'autres problématiques, l'utilisateur est orienté vers le SSG qui octroie l'aide. Si le dossier social est ouvert et que l'AS en charge fait une fois par an une visite à domicile, est-ce que le TS de la cellule énergie doit encore en faire une ? Oui, s'il s'agit d'une visite technique. Par contre, si on reste dans l'optique de l'état de besoin, alors c'est une perte de temps parce que ce travail devrait être fait par un AS généraliste dans le cadre de l'accompagnement. Or l'objectif est de gagner du temps. Le projet est donc « la cellule va se concentrer sur l'énergie et va conduire l'utilisateur à l'autonomie énergétique de telle sorte qu'éventuellement l'utilisateur se rende compte qu'il peut faire d'autres choses dans d'autres domaines. » Le projet assorti d'un agenda d'organisation de séances d'information sur l'utilisation rationnelle de l'énergie, la guidance socio-énergétique, etc., a été présenté aux collègues des autres services, suite à quoi, tous les freins sont arrivés. « Vous nous prenez pour un bancontact, avec notre surcharge de travail cela ne va pas, pourquoi vous ne nous avez pas concerté avant », etc. La question est : « est-ce qu'on est toujours dans la définition d'un service spécialisé, et comment le définit-on, sur base de quelle méthode de travail ? Est-ce que cela a encore lieu d'être la réflexion passée visant à mieux spécialiser les services, sans tomber dans le travers de saucissonner à nouveau le dossier de la personne et donc aussi la personne ? Il s'agit de revoir les rôles de chacun, mais de sorte que cela ne soit pas en défaveur de l'utilisateur. Comme il y a eu des réticences, une réunion a été organisée avec le Secrétaire, le SSG et moi-même, où il a été décidé de laisser les choses en l'état et de mettre en place, en septembre, un groupe de travail avec les AS du SSG et de la cellule. »

Dans les interprétations du récit par les participants, trois thématiques ont émergé: la transversalité, la temporalité et le pilotage du changement organisationnel. Concernant la transversalité, il y a eu accord dans le tour de table pour expliquer la réticence, la résistance du SSG par le fait que la cellule énergie n'avait pas tenu compte, d'une part, de la demande formulée par le Conseil d'une réorganisation de l'ensemble du fonctionnement du CPAS, et d'autre part, de l'impact de sa propre réorganisation sur les autres services. La cellule a développé son propre projet de changement alors qu'il aurait fallu prendre en compte la dimension transversale et penser le projet en ces termes. L'idée a même été avancée qu'on avait « commencé par la fin ».

- Un projet de réorganisation du travail a été présenté de façon à ce que les représentants du SSG comprennent qu'on leur dit que désormais ils feront telle tâche en plus. C'est la question que je me pose par rapport à la place du SSG. Avant il y avait un grand SSG dans les CPAS, petit à petit on a créé des cellules. Ce SSG est la colonne vertébrale du CPAS, mais il a vu que les cellules prenaient de plus en plus de poids, sans doute pour de bonnes raisons vu la transformation des problématiques, mais on leur a tout pris, on les a laissés avec le RIS, les aides urgentes et autres aides financières. Puis, on réfléchit,

équivalent en français est donné par analyse MOFF « Menaces Opportunités Forces Faiblesses ». Le terme SWOT désigne un outil très apprécié des analystes (consultants, économistes ou financiers) car il peut répondre simplement à un double usage : l'analyse interne de l'organisation/entreprise, son micro environnement, et l'analyse externe, son macro environnement. L'outil SWOT (analyse + matrice) est susceptible d'être employé très largement, dans de nombreux domaines, pour analyser, diagnostiquer, décrire un état de l'existant (une situation, un environnement) ; le diagnostic d'une dynamique opérationnelle (un processus, un projet) ; l'évaluation d'une volonté et de ses effets (une politique, une stratégie). L'outil SWOT est également apprécié - sinon exigé par les décideurs - car le résultat produit par l'outil (matrice SWOT) est un résumé (global, qualifié et hiérarchisé) des éléments à prendre en compte pour une "bonne" décision.

on réorganise et, hop, cela retourne au SSG. Donc c'est la question de la place de l'AS du SSG au sein du CPAS.

- Le récit parle d'un service, donc je dirais qu'ici on part de la fin d'un processus parce qu'il s'agit du projet d'un service qui va devoir forcément remonter et intervenir au même niveau dès lors que tous les services sont concernés et tous doivent s'améliorer. La preuve en est que la réorganisation de la cellule énergie génère actuellement un déplacement de travail d'un service vers un autre. Quel sens lui donner au-delà de la seule préoccupation du service énergie ? La question du sens de l'organisation doit être travaillée de façon transversale au niveau de tous les services et non au niveau du seul service énergie. Je partirais dans l'autre sens, le principe serait qu'il faudrait plus s'appuyer sur un fondement d'organisation que sur un problème spécifique d'un service. (...) Cela va être fonction de ce qu'attend l'institution dans son ensemble par rapport à la façon de décliner les missions. Le travail préventif, d'accompagnement, pour le moment il est fonction d'un montant de facture. Il faut trouver un autre point plus général d'organisation qui s'applique à l'ensemble des services. Cela pourrait être, par exemple, l'accès à des conditions de vie dignes au niveau de l'aide financière et les outils nécessaires pour les conditions de vie dignes à titre préventif qui serait un service d'accompagnement. Il y a des points d'intersection entre le service social et la cellule énergie puisque l'évaluation de l'état de besoin en termes d'énergie se fait selon une démarche à celle du SSG par rapport à d'autres besoins. Donc il y a eu lieu peut-être d'évaluer l'état de besoins autrement qu'au travers d'une problématique spécifique. Cela ferait gagner du temps aux TS qui doivent analyser l'état de besoins au travers de problématiques au détriment d'une vision globale de la situation vécue.

1.2.1. Temporalité et transversalité du changement organisationnel

L'importance de prendre en considération tant la logique processuelle que la temporalité d'une réorganisation est mise en évidence. Tous les services étant concernés, ils doivent travailler ensemble, coopérer, pour bouger ensemble. La deuxième dimension, plus cruciale encore de la transversalité, c'est qu'avant même d'envisager une série d'actions concrètes, il y a la nécessité de réfléchir aux missions de l'institution, de penser l'impact du changement organisationnel envisagé sur la poursuite et la réalisation des missions du CPAS par l'ensemble des services et des agents. L'interprétation proposée a mis l'accent sur le fait que la nouvelle mission en matière d'énergie récemment confiée au CPAS, avec un financement spécifique, n'avait peut-être pas été intégrée ou articulée clairement à la mission première d'aide sociale de l'institution. De fait, lors du tour de table, de nombreux éléments d'information ont été apportés qui montrent la forte diversité des modalités d'appropriation du fonds énergie dans les CPAS bruxellois, et donc la diversité des fonctions attribuées à ces cellules comme celles des pratiques qu'elles développent.

- La cellule énergie n'est pas obligatoire, c'est une conséquence de la libéralisation du marché de l'énergie et de sa régionalisation. Elle existe dans certains CPAS et pas dans d'autres, et celles qui existent font des choses très différentes. A Molenbeek, elle ne fait que de la prévention. A St Gilles, il y a une asbl ECOECO qui ne fait que de la prévention, mais qui est une asbl dépendant d'une autre asbl qui, elle-même, dépend du CPAS. Chacun a sa propre logique. Il y a de plus en plus de cellules énergie qui sont composées de conseillers en énergie qui évitent les interventions financières qui restent la prérogative du service social. Dans d'autres CPAS, il y a dans la cellule des conseillers énergie, des AS et des techniciens, comme à Schaerbeek. Il ne faut pas être usager du CPAS pour faire appel à la cellule énergie. Et peu importe les ressources.
- La pro-activité est même possible pour les CPAS parce que les fournisseurs envoient la liste des mauvais payeurs aux CPAS, dans lesquelles figurent des gens pas connus du CPAS, les CPAS réagissent ou pas. Les portes d'entrée sont multiples. A part cela, on a aussi les usagers qui viennent dire « ce mois-ci je ne sais pas payer. »
- Chez nous, on n'avait pas terminé le Fonds Energie Vande Lanotte et donc le service fonctionnait dessus, d'autres communes le dépensent en 6 mois. Ce fonds est en diminution constante. Le service est partiellement financé par RBC.
- On est très libres. On peut faire beaucoup de choses, même aller très loin comme faire du réaménagement de logement. Ce sont des questions de politique sociale.

La question posée devient ainsi celle de savoir comment l'introduction d'une nouvelle fonction, via des financements spécifiques, peut entraîner des perturbations dans la conception et la réalisation de la mission générale de l'institution. Le narrateur du récit a explicité la logique d'action proposée par sa cellule en référence à une mission : viser l'autonomie de l'usager. Donc pas seulement « payer les factures d'énergie à la place de l'usager parce qu'il n'en a pas les moyens », mais faire en sorte qu'il ne soit plus confronté à l'avenir à un problème de ce type parce qu'il gère mieux, grâce à des conseils, sa consommation. Une réflexion sur la mission et les fonctions de la cellule énergie a été conduite mais sans la mettre en concordance avec la mission générale du CPAS, ni en articulation avec les modalités de réalisation de la mission d'évaluation de la situation globale du demandeur d'aide et d'accompagnement de celui-ci réalisée par le SSG. Faut-il laisser à chaque agent ou service une marge d'autonomie suffisante pour prendre à bras le corps la situation jusqu'à la résolution globale, ou bien est-ce que dans ces cas de figure l'agent (médiateur, AI, cellule énergie) renvoie ou communique avec l'AS du SSG lequel demeure le référent principal de la personne ? Comment le management tranche-t-il ?

- Un schéma se construit sur base d'une mission. Maintenant, il y a la mission et il y a le système. Et tout dépend de ce que l'on va mettre en avant. Si on s'appuie sur un point de repère de mission on va d'emblée voir comment on assure la mission et c'est sur base de cela que va se décliner l'organisation pour autant qu'elle soit compatible avec les moyens, l'environnement, le système aussi. Mais donc la préoccupation première, le « core business », c'est la fonction du travailleur social. Et cette fonction est particulièrement peu connue et je dirais même malmenée, le regard est assez méfiant et pourtant c'est le point central de l'organisation d'un CPAS. La fonction d'AS est complexe, il suffit déjà de regarder le code de déontologie. « C'est comme une sorte de monstre du Loch Ness », disent certains. Je ne pense pas. C'est un document qui existe, en ligne, qui a été travaillé même adapté pour tenir compte des dimensions spécifiques du travail des AS en CPAS, il renseigne sur ce qu'au départ un TS doit assurer dans le cadre de son métier. Quand on recrute un AS, la fonction qu'il va occuper doit être en phase avec ce qu'il a comme expertise, entre autres ce qui est repris dans le code de déontologie. L'exemple pratique peut se poser par rapport à la médiation de dettes. Est-ce que l'on attend d'avoir un médiateur de dettes ou est-ce que l'on attend d'avoir un AS qui fait de la médiation ? Ce sont deux choses différentes. Et le service doit être décliné de façon différente selon les cas. C'est de l'AS dont on parle, le détenteur d'un diplôme reconnu et qui est repris dans la loi organique, dès lors que la seule personne détentrice de ce diplôme est à même de remplir la mission de base qui est de déterminer l'état des besoins, de poser un diagnostic.

La deuxième thématique travaillée dans l'analyse en groupe est celle de la temporalité pour laquelle il y a eu de fortes convergences mais aussi quelques divergences. Dans l'interprétation du récit, un participant a d'emblée introduit la question de la durée, considérant que le changement prend beaucoup de temps dans les CPAS. Temporalité longue dans ce type d'institution, du fait de son organisation interne, mais aussi étant donné le nombre d'acteurs externes concernés, en particulier les autorités politiques locales, puisqu'il faut des accords de financement. Temporalité longue qui démotive, épuise les agents. D'autant que comme l'a souligné un participant : « C'est le passé qui commande le présent. » Il y a beaucoup de freins, les habitudes héritées, incrustées, empêchent le changement. Un paradoxe a aussi été mis en évidence : la lenteur du changement dans un climat permanent d'urgence. Donc la difficulté de combiner, de trouver les bonnes temporalités, entre urgence du quotidien et longueur des processus décisionnels et de mise en œuvre du changement organisationnel. Il y a cependant eu une forte divergence d'un participant qui a tenu à souligner que les CPAS sont très régulièrement soumis à des contraintes de changement et qu'ils s'adaptent rapidement, s'ajustent vite, afin de créer nouveaux services. Il a donné l'exemple de 10 mois pour mettre en place une cellule d'accompagnement pour mineurs en exil. Les CPAS ne sont pas si lents, ils peuvent rebondir vite, même quand le dispositif à mettre en place est compliqué. La temporalité a encore été déclinée sous un autre angle, celui de la préparation du changement. Un processus, cela se prépare. Il y a donc un temps à créer

et à prendre pour la réflexion, la concertation, le dialogue entre acteurs concernés, pour se mettre au clair sur les finalités, les objectifs. Ce temps pris en amont pour mettre en place le changement est gagné par la suite quand il s'agit de le rendre opérationnel par des actions et des réorganisations pratiques du travail des agents et des modalités de coordination entre services. Enfin, la temporalité c'est aussi celle des différents acteurs, en interne, qui entre en tension avec les pressions, injonctions qui viennent de l'environnement. Il y a la temporalité proprement politique d'une structure fortement dépendante de la contingence politique locale. Il y a la pression à court terme des usagers qui viennent solliciter l'aide et puis la temporalité des professionnels eux-mêmes, avec la question évoquée des « indébouillonnables » dont il faut attendre la mise à la retraite pour pouvoir apporter des modifications dans les façons de concevoir et réaliser les missions comme dans l'organisation du travail et des services.

1.2.2. Enjeu du choix stratégique : équilibrer buts de système et buts de mission

Faisant référence aux réorganisations en cours dans plusieurs CPAS bruxellois, l'accent a été mis sur le fait que, trop souvent, les buts de système prennent le pas sur les buts de mission.

- S'il y a un AS de 1^{ère} ligne qui fait bien son travail, c'est lui qu'on va prendre pour créer un nouveau service. On affaiblit le SSG et le nouveau service va prendre sa place, son espace dans l'organisation, il va donc mettre en place des barrières pour préserver sa zone d'autonomie, contrôler sa zone d'incertitude, c'est un mode de fonctionnement normal.
- Cela doit se gérer au niveau institutionnel parce que quel que soit le service concerné, c'est toujours la même personne qui s'adresse au service. Donc si on est dans une logique qui rend possible le cloisonnement par métier et par service, on va faire un schizophrène de la personne demandeuse d'aide du fait des injonctions contradictoires qu'elle va recevoir. Il faut que quelqu'un coordonne, qu'il y ait une culture d'entreprise du CPAS qui garantisse cette coordination parce qu'on parle toujours de la même personne. Recadrer cela s'inscrit dans un projet global de gestion de la mission pour qu'il y ait cohérence de ce qui est apporté aux personnes démunies, ce qui passe par l'organisation de réunions interservices avec des responsables de service pour parler des méthodes de travail appliquées dans chaque service.
- Oui, les buts de système ont pris le pas sur les buts de mission dans les CPAS et la zone facile à prendre c'est celle de l'aide sociale parce que c'est la moins financée par rapport à des exigences de résultats, ce qui n'est pas le cas des projets. Dans les réunions de coordination, je constate qu'on parle très peu de méthodes de travail, mais surtout de procédures et de répartition des tâches.

Le changement organisationnel génère une masse de procédures, de nouvelles normes de travail, d'outils qui assomment les travailleurs sociaux et opacifient encore plus les conditions d'exercice de leur métier, déjà particulièrement complexes. Ce que confirment des récits d'expériences apportés dans d'autres analyses en groupe.

- On est en pleine réforme avec l'aide d'une consultante. Une série de groupes de travail ont été mis en place qui sont supervisés par l'ensemble des responsables, des directeurs réunis dans un comité de pilotage pour mettre tous ces groupes en connexion. L'autre jour je regardais le schéma avec un collègue, on n'y comprenait plus rien. Les groupes de travail font des propositions en matière d'organisation du travail principalement, et cela remonte vers un comité qui prend des décisions, mais il y a aussi une plate-forme qui supervise. C'est devenu tellement complexe que l'on ne s'y retrouve plus très bien. On réorganise beaucoup de choses, on établit beaucoup de procédures, mais j'espère que cela va bientôt se concrétiser parce que c'est devenu très incompréhensible. Surtout, transmettre tout cela à une équipe pour que cela se concrétise dans leur travail, c'est très compliqué.
- Dans les grosses structures il y a un décalage entre les travailleurs de terrain et puis les hautes sphères. Il y a tellement d'étapes, et chaque étape réfléchit, enfin, ça met du temps avant de descendre et quand ça descend on se demande « mais enfin qu'est-ce qu'on nous propose ? ». C'est vrai que là aussi on constate le décalage.
- C'est vrai qu'en haut, ça réfléchit, ça réfléchit, on décide d'un outil, mais on n'a jamais demandé à la base son avis donc forcément ça ne marche pas. Et alors ils disent : « vous voyez ils refusent toujours tout ».
- C'est vrai que le rôle du politique est difficile. Juste avant les élections, il n'y en avait que pour la façade. On est en plein changement organisationnel, avec énormément de groupes de travail. Ce qui

s'est passé, c'est que le politique s'en est mêlé, il est venu dans les groupes de travail, mais avec son propre agenda, c'est-à-dire « les flux ». On dit, les AS ne s'expriment pas, ne veulent pas participer. Ce n'est pas vrai. On a dit « attention, il n'y a pas que l'accueil, absorber les gens, il y a aussi tout l'après, le fait que les AS doivent pouvoir suivre avec leurs 220 dossiers, et derrière les AS il y a aussi les administratifs qui doivent pouvoir absorber. » Si on ne voit pas les choses de façon transversale, si on ne renforce pas de façon transversale cela fait entonnoir. Tous les agents l'ont dit, mais il y avait l'agenda politique, donc on a mis un magnifique accueil en place, mais les problèmes de fond sont toujours là, on a une belle façade, mais les fondations pourrissent. C'est l'éternelle tension du CPAS entre le politique et le travail des agents. Le travail, c'est ce qui permet de faire rentrer les sous dans les délais pour pouvoir les dépenser aussi vite, mais cela ne se voit pas, c'est derrière la façade. C'est le travail administratif, qui est peu reconnu, alors qu'il est en soutien des AS, et permet de tout faire fonctionner. Le politique pense aux élections, doit démontrer qu'il a fait quelque chose, un beau projet. Mais derrière cela ne fonctionne pas forcément mieux.

- Notre équipe même si elle est dans la plainte est quand même encore motivée à participer à des réunions, ça parle beaucoup, il y a beaucoup de propositions, de groupes de travail dont un sur le téléphone. Dans ce groupe on a été très inventifs, donc contents, mais on a été court-circuité par le politique, qui nous a dit « c'est comme cela et un point c'est tout. » Je me demande si on aura encore à l'avenir des participants aux groupes de travail.

Les participants s'accordent pour considérer que certains CPAS sont en proie depuis quelques années à une sorte de frénésie du changement. Sous l'impulsion de consultants externes, avec lesquels il semble que les choses ne se terminent pas toujours bien, un audit succède à un autre, dans un enchaînement de réformes dont la logique et le sens finissent par échapper.

- J'ai déjà connu 3 audits, avec GT et tout le truc, que le politique met au fond du tiroir. Et puis les suivants recommencent un nouvel audit.
- Les CPAS sont en mutation. On a ajouté beaucoup de tâches mais le modèle ancien subsiste, très hiérarchisé avec le Secrétaire qui a droit de vie ou de mort sur tout le monde (les TS et les usagers). Vu les développements actuels, la donne doit changer, la ligne hiérarchique existe toujours mais elle a changé. Il y a aussi un changement lié aux personnes, à l'arrivée de nouvelles générations d'AS, et aussi de Secrétaires. L'arrivée d'un jeune Secrétaire de 40 ans, cela change tout : une autre façon de penser, de réfléchir. Il est important d'évoluer, de changer la culture d'entreprise, par projets /objectifs. Cela nous a manqué avant, les décisions étaient unilatérales et on se demandait « mais a-t-on pensé aux implications ? »
- En termes de management, cela dépend beaucoup des personnalités et des ressources externes disponibles pour mettre en place le changement. Il y a des méthodes à respecter. Cela coûte, il faut l'inscrire au budget.
- On a aussi un consultant externe qui nous accompagne. On a mis en veilleuse des choses qu'on faisait avant. On a organisé des workshops et on impulse petit à petit d'autres dynamiques, il y a la volonté de remettre les choses sur les rails. Importance des aspects prospectifs et anticipatifs des choses. Le changement cela se gère en effet mais parfois on n'a toutes les cartes en main. Suffit de songer au projet CARE du SPP. On ne reçoit presque pas d'infos or cela va avoir d'énormes conséquences. Idem avec la Banque Carrefour. On reçoit des flux d'infos, on est noyés parce ce qu'on n'a pas anticipé. On ne savait pas ce qu'on allait avoir.

1.3. Gestion des temps, des flux d'usagers et des flux de dossiers

Conformément à la logique de « modernisation par l'utilisateur » et celle, concomitante, de qualité du service, c'est l'accueil des usagers qui retient prioritairement l'attention dans les changements organisationnels des CPAS, le souci étant de réduire autant que faire se peut les temps d'attente et de fluidifier la circulation des personnes par l'extension des horaires de permanence. La première rencontre entre l'AS et la personne demandeuse d'aide étant jugée déterminante, la qualité de l'accueil et de l'écoute de la première demande est une importante source de préoccupation, l'objectif étant de réduire au maximum le risque de violence.

- En général les gens arrivent à la permanence pour leur première demande donc il faut pouvoir se donner le temps pour enregistrer la demande, l'enregistrer dans tous les sens du terme. Il faut que le travailleur social n'ait pas trop la pression, avec une salle d'attente pleine, avec une file d'attente où il y a 40 personnes derrière. C'est plus facile si cette première arrivée au CPAS se fait directement vers l'AS. Il

y a déjà quelque chose qui peut se créer en termes de relation de confiance. C'est un premier point important au niveau de la qualité du travail.

Les descriptions des pratiques ont révélé que plusieurs CPAS bruxellois conduisent actuellement des changements organisationnels d'envergure pour adapter l'organisation du travail des services à l'augmentation des demandes d'aide, dans le souci de réduire les délais d'attente, d'améliorer l'accueil et de répondre au mieux et au plus vite aux besoins des « personnes ».

- Il y a beaucoup de monde dans la salle d'attente, certains ne devraient pas y être, mais ils sont là parce qu'ils n'ont pas de suivi rapide de leur demande. On essaie de diminuer le public dans la salle pour diminuer les agressions, les tensions, les conflits. On a fait des réunions pour différencier les tâches des AS et celles des agents du guichet social chargés par exemple de la vérification du paiement des loyers. De nouvelles procédures sont mises en place à partir du 1^{er} juin. L'objectif est de rendre le travail plus fluide au guichet paiement et de recentrer les AS sur leur fonction.
- On est en phase de modification de l'organisation du CPAS par le fait qu'il s'est fort agrandi au cours des 10 dernières années. Donc il faut redéfinir le cadre permettant d'organiser un accueil d'un public plus important. Ma préoccupation est de respecter l'espace de travail utile aux experts que sont les AS. Pour que l'organisation ne dénature pas, en tout cas pas trop, le travail social.
- On vient de faire une réforme de l'accueil social. Maintenant, il y a un accueil social composé de 16 AS qui s'occupent essentiellement des remplacements des AS malades, qui s'occupent des personnes qui viennent pour des urgences. Ils reçoivent 38 personnes le matin et 38 l'après midi, à raison de 10 minutes par personne. C'est surtout du aux dysfonctionnements du système, au fait que les gens n'ont pas de réponse, que les délais sont trop longs, donc les gens reviennent systématiquement plusieurs fois. Et puis il y a les permanences d'AS qui reçoivent les usagers qu'ils connaissent et aussi celles qui viennent pour la première fois. Là ils ont 45 minutes pour faire l'entretien.
- Il y a un service d'accueil d'urgence pour les assistants sociaux de journée donc si une personne a besoin d'être reçue il y a toujours moyen.
- Tout le monde est confronté à la surcharge, ça c'est clair. Chez nous avant c'était ouvert que le matin. Maintenant c'est ouvert matin et après-midi, sauf le vendredi. On arrive mieux à absorber les demandes entrantes. Par contre les AS se plaignent de manque de temps pour faire leurs dossiers.

Certains agents considèrent néanmoins que la pression du flux offre l'avantage de pousser au changement dans les pratiques.

- Le problème dans les petits CPAS c'est que les AS ne peuvent pas faire un travail de grande qualité parce qu'ils ne sont pas tenus par le temps. Il y a vraiment un manque de règles, de spécialisations. Chacun fait comme il veut. Il n'y a pas beaucoup de turnover donc on a des AS qui sont là depuis 20 ans.

Différentes manières de gérer les flux d'usagers et de prévenir la violence générée par le temps d'attente et les files sont expérimentées : réception sur rendez-vous, par numéro remis le matin, ou ouverture au tout venant lors de permanences horaires moyennant un tri des demandeurs par des AS « urgentistes » qui peuvent éventuellement prendre en charge certains dossiers. Le facteur discriminant, c'est la taille du CPAS.

- Nous c'est un petit CPAS. On gère l'accueil. Les nouvelles demandes se font tous les lundis matin chez une AS qui ne fait que ça avec l'inconvénient qu'ils arrivent tous à 8h30. Généralement on inscrit toutes les personnes qui sont là à 8h30 mais alors à 9h on les remballer et on les fait venir le lundi suivant. Les autres jours on reçoit nos dossiers à nous. On travaille sans rendez-vous. Parfois il y a foule et d'autres fois il n'y a personne. L'après-midi on s'occupe de l'administratif.
- Nous on a une permanence tous les jours de 8h à 10h30, on fonctionne avec des tickets, les secrétaires de l'accueil notent les noms en fonction des AS chez qui ils sont. En principe, on accueille 10 de nos usagers maximum plus une nouvelle demande, mais ça arrive qu'on ait 3 nouvelles demandes et 8 usagers courants. On a la possibilité de donner des rendez-vous en plus, même si tout le monde ne le fait pas, c'est une possibilité qu'on a et on essaye d'en profiter. S'il y a une urgence, c'est la chef qui décide qui va la traiter.
- Par expérience ils sont beaucoup plus agressifs en permanence que sur rendez-vous. Je détermine des plages horaires et il y a des permanences administratives. Les gens peuvent aussi venir à la permanence du vendredi donc ils peuvent être reçus dans la semaine. On agence son agenda et si une personne me

contacte en disant j'ai besoin de ceci je peux lui fixer un rendez-vous le lendemain en dehors des plages prévues.

Ces changements concernent aussi l'aménagement des espaces pour une meilleure circulation des personnes, des bureaux pour plus de confidentialité et des équipements pour détendre l'atmosphère et faire patienter. Il y a des stewards dans certains CPAS pour maintenir le calme, et éviter les incidents violents. Des agents d'accueil fixent les rendez-vous, déchargent les travailleurs sociaux en distribuant et réceptionnant les formulaires et autres documents, de même qu'ils assurent une permanence téléphonique. Ce qui ne va pas sans poser quelques problèmes, des AS estimant que faute de formation adéquate, des agents d'accueil qui ont accès au dossier de l'utilisateur, se comportent de manière indélicate en livrant, par exemple, des informations confidentielles au vu et au su des nombreuses personnes présentes dans la salle d'attente, ou rompent la relation de confiance avec l'AS en communiquant des informations sans s'être assuré que l'AS avait déjà eu l'opportunité de le faire.

1.3.1. Une préoccupation majeure : le respect des délais

La loi stipulant qu'entre l'accusé de réception de la demande d'aide et la notification de la décision, le CPAS dispose d'un délai de trente jours (prise de décision) plus huit jours (pour notifier). Pour tenir ce délai, certains CPAS ont par exemple décidé de constituer une équipe d'AS volants pour compenser les absences de collègues ou pour renforcer les équipes existantes en cas de surcharge ponctuelle dans une antenne. Si elle pèse sur tous les agents, la pression du temps est particulièrement forte sur les AS de 1^{ère} ligne, qui doivent opérer selon un cadre légal et opérationnel qui contraint leur action tout en prenant en compte la personne demandeuse d'aide qu'ils reçoivent. Le paradoxe, c'est que du fait de la pénurie causée par le « turn-over » et le « burn out », ce sont souvent des jeunes débutants, novices dans le métier, qui se retrouvent à ce poste particulièrement difficile et exigeant en termes de compétences aussi bien techniques que relationnelles. Un récit d'entrée dans le métier apporté lors d'une analyse en groupe en atteste.

Plongé dans le bain : J'ai commencé à travailler comme AS de quartier. Très grand stress, somatisation, importance du travail sur soi pour s'en sortir. Beaucoup d'appels téléphoniques dans un bureau où travaillent deux AS. On reçoit sur rendez-vous, mais il y a sans cesse des interruptions du travail administratif pour recevoir quelqu'un en urgence. La gestion des personnes n'est pas facile du tout, il y a une surcharge de travail, surtout pour les aspects administratifs. Il a fallu que j'apprenne à mettre des limites. Pas vraiment de dispositif d'accompagnement de l'entrée en fonction. L'AS que j'allais remplacer m'a montré ses dossiers pendant une semaine, après j'allais voir les chefs d'équipe, mais chaque chef agit autrement, a d'autres procédures. L'AS est perçu comme le référent généraliste qui doit être au courant de tout avec une pile de courriers à gérer. J'étais très inquiet au début mais j'ai constaté qu'il n'y avait pas de suivi par d'autres. Je suis ensuite passé au service insertion. J'ai vu la différence en termes de conditions de travail. J'ai le temps d'être proactif, d'organiser mon travail, de ne pas être sous pression, de participer à des réunions extérieures. Le travail n'est pas du tout le même, il n'y a pas la même nécessité de se justifier au Ministère. Même au Conseil les rapports ne sont pas contestés parce que mettre quelqu'un à l'emploi c'est formidable !

Le schéma est ainsi similaire à celui observé dans le système scolaire où l'entrée dans le métier s'opère dans les écoles et les classes réputées les plus difficiles, les enseignants chevronnés défendant jalousement de meilleures conditions de travail, après avoir eux aussi vécu de longues années éprouvantes au cours desquelles il s'agissait de « tenir le coup ». Résultat : « faute de temps et de moyens », et sans doute aussi, d'attention pour accompagner l'entrée dans le métier des nouveaux venus, ceux-ci le quittent dans les cinq premières années, ce qui accroît la pénurie, etc. Tous les professionnels du TS expérimentés s'accordent pour considérer que la complexification des législations et des vérifications à effectuer dans le

cadre de l'enquête sociale²²⁶, rendent le métier d'AS de 1^{ère} ligne très stressant et exténuant. Le poids de la responsabilité est énorme, le destin de l'usager reposant en quelque sorte entre leurs mains.

- On met les AS de 1^{ère} ligne dans une situation impossible : on les prive de temps alors qu'ils sont les plus contraints en termes de gestion du temps. L'accompagnement de projet à l'insertion cela se fait en tenant compte du rythme de la personne. Il n'y a pas un délai imposé qui dit « à ce moment-là, une étape doit être dépassée ». Alors que l'AS de 1^{ère} ligne, c'est 30 jours et 7 jours pour la notification, et il faut pouvoir tourner dans ce cadre temporel strict, et puis après faire un travail d'accompagnement. Donc on les met dans des conditions impossibles, on ne leur permet pas de réfléchir à ce qu'ils font. Est-ce que la visite domiciliaire doit être de 5 minutes ? C'est un exemple parlant parce que si l'AS dit à son responsable « je n'ai que 5 minutes pour la visite », celui-ci va dire « mais que fais-tu pendant cette visite ? », il va répondre « je rentre, je demande l'identité, etc. », « mais ce n'est pas du tout l'objectif prévu par le CPAS pour la visite », « oui, je sais, mais je n'ai pas le temps de faire ce qui est prévu, comprendre d'où vient la personne, pourquoi elle en est là ». On en revient toujours à cette tension. Est-ce qu'on les met dans les conditions qui leur permettent de faire ce qu'on attend qu'ils fassent ? C'est le principe de base du SSG qui, normalement, est le service qui coordonne les actions au niveau des personnes en difficultés et qui développe des projets avec les services spécialisés. Mais on ne donne pas aux AS du SSG l'occasion de faire le travail attendu du fait de la charge de travail qui est la leur, compte tenu du fait qu'il y a un délai légal très court. L'AS dit : donnez-moi du temps. C'est là que le politique devrait se demander, par rapport au développement de projets, comme par exemple le socio-culturel, n'est-on pas en train de faire tourner une Rolls Royce alors que de l'autre côté on fait tourner un vieux bidule qui date de 1930 ?
- Nous sommes arrivés à un moment où il faut se poser la question de savoir si oui ou non le SSG a une autre mission que juste celle d'instruire une demande dans les 30 jours ? Si c'est la seule mission, alors il ne faut pas demander aux AS de faire une visite à domicile de plus de 5 minutes, il ne faut pas les réunir pour savoir si cela a du sens, parce que cela n'en a pas. C'est à ce niveau que, dans la plupart des

²²⁶Les obligations légales en matière d'enquête sociale sont les suivantes : LO des CPAS du 08/07/1976 :

Article 47 : « §1^{er}. Le travailleur social a pour mission, en vue de la réalisation des objectifs définis à l'article 1^{er} et en exécution des tâches qui lui sont confiées par le secrétaire au nom du conseil, du BP ou du CSSS, d'aider les personnes et les familles à surmonter ou à améliorer les situations critiques dans lesquelles elles se trouvent. A cette fin, il procède, notamment, aux enquêtes préparatoires aux décisions à prendre, fournit la documentation et les conseils et assure la guidance sociale des intéressés. »

Article 60, §1^{er} : « L'intervention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer le centre de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est octroyée.

Le rapport de l'enquête sociale établi par un travailleur social visé à l'article 44 fait foi jusqu'à preuve du contraire pour ce qui concerne les constatations de faits qui y sont consignées contradictoirement. »

Loi du 26/05/2002 sur le Droit à l'Intégration sociale :

Art. 19, §1 : « Le centre procède à une enquête sociale en vue de l'octroi de l'intégration sociale sous la forme d'un revenu d'intégration ou d'un emploi, en vue de la révision ou du retrait d'une décision y afférente ou en vue d'une décision de suspension de paiement du revenu d'intégration.

Le centre doit recourir pour l'enquête sociale à des travailleurs sociaux, selon les conditions de qualification fixées par le Roi. »

Art. 5. De l'AR du 11/07/2002 : « Les personnes visées à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi doivent être porteur du diplôme d'assistant social, d'infirmier gradué spécialisé en santé communautaire, ou d'infirmier social, reconnu par les Communautés »

Art. 45 : « Par décision motivée, le ministre peut refuser de payer la subvention ou décider de la diminuer :

- si le rapport établi à la suite de l'enquête sociale, visée à l'article 19, ne mentionne pas que les différentes conditions d'octroi du revenu d'intégration ou de réalisation de l'emploi sont remplies »

Loi du 02/04/1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS :

Article 11 :

§1 : « les frais visés à l'article 4 précité ne peuvent être remboursés que si l'existence et l'étendue des besoins d'aide ont été établis au moyen d'une enquête sociale préalable »

§ 2. « Les frais à charge de l'Etat en vertu de l'article 5 ne sont remboursables que dans les limites fixées par le Ministre qui a l'aide sociale dans ses attributions pour autant qu'une enquête sociale préalable ait permis de constater l'existence et l'étendue du besoin d'aide sociale. »

CPAS, les choses ne sont pas claires. La loi impose que l'enquête sociale soit faite par un AS mais on l'a mis dans de telles conditions qu'il est quasi impossible pour lui d'exercer son métier dans le respect du cadre légal.

- La priorité, c'est sortir des non-dits. L'exemple de la visite à domicile est significatif. On croit que l'AS qui sort de l'école sait tout ça, mais neuf fois sur dix il n'a qu'une vague idée. On ne prend pas le temps dans l'institution de clarifier ce qu'on entend par une série d'actes professionnels.

1.3.2. Obligations et utilité du rapport d'enquête sociale

La priorité politique accordée à la lutte contre la fraude sociale, mentionnée précédemment, se traduit concrètement par un renforcement de l'enquête sociale. La section CPAS de l'AVCB a organisé en novembre 2012 un carrefour d'automne sur le sujet afin d'examiner et mettre en débats l'évolution des objectifs attribués au rapport d'enquête sociale et sa compatibilité avec la méthodologie du travail social. *« L'enquête sociale est essentielle dans le processus de traitement de l'aide sociale par les CPAS ».* Outre le fait que son principe est consacré dans la Loi Organique du 8 juillet 1976 ou obligé dans des circulaires, elle est un réel outil qui vise divers objectifs. Il ne s'agit pas seulement au travers de celle-ci, de vérifier la compétence d'un CPAS et si les conditions d'octroi de l'aide sociale ou du droit à l'intégration sociale sont réunies. L'enquête sociale permet de réunir les éléments objectifs du besoin d'aide mais aussi de révéler des situations de grande pauvreté. L'écoute, la relation de confiance, le secret professionnel ou le secret partagé, la collecte sécurisée des informations, la visite à domicile sont autant d'éléments qui constituent l'enquête sociale et qui créent la relation entre un demandeur et le CPAS. L'enquête sociale alimente le rapport social lequel sera défendu devant les instances du CPAS pour la prise de décision. Mais quelle est l'évolution de l'enquête sociale aujourd'hui ? Outil de relation d'aide ? Outil de prévention dans la lutte contre la fraude sociale ? Outil de contrôle ? Outil administratif ? Ou le tout à la fois ? Comment concilier cet ensemble et la méthodologie de travail social que tentent de sauvegarder les travailleurs sociaux dans un contexte où l'aide sociale est de plus en plus souvent remise en cause. »²²⁷

La section CPAS de l'AVCB n'a pas la même lecture de la lutte contre la fraude sociale et plus particulièrement du rôle de l'enquête sociale que la Secrétaire d'Etat et que le SPP Intégration sociale, ainsi que le révèle l'intervention intitulée *Obligations et utilité du rapport d'enquête sociale* de l'inspectrice en chef du SPP IS lors du Carrefour d'automne. Celle-ci a rappelé le cadre légal du rapport d'enquête sociale et insisté sur son caractère obligatoire - ce qui fait l'objet d'un contentieux avec les CPAS -, la nécessité qu'il soit écrit, son utilité pour le client, pour le service et pour la prise de décision du Conseil ou du Comité spécial. Elle en a précisé aussi le contenu et la forme, ainsi que les liens avec le secret professionnel, insistant sur son caractère crucial en tant qu'outil de lutte contre la fraude sociale. *« Nous avons la chance en Belgique d'avoir un système de sécurité sociale (en ce compris l'aide sociale générale) performant ; en ces temps de crise particulièrement, ce système doit être préservé afin d'éviter qu'un grand nombre de citoyens ne tombe dans une extrême pauvreté. Cependant, nous savons tous que ce système coûte très cher ; dès lors, il incombe à tous les acteurs sociaux de veiller à le préserver. C'est dans cette optique qu'il faut situer l'enquête sociale : une enquête complète, comprenant notamment la consultation des flux de la banque carrefour de la sécurité sociale et des visites à domicile est un outil de PREVENTION de la fraude sociale. Il ne faut pas voir la fraude sociale partout mais il ne faut pas être naïf et croire qu'elle n'existe pas dans le contexte d'action des CPAS. Ceux-ci ne peuvent pas échapper à une politique de lutte contre la fraude sociale. Ils peuvent cependant choisir les*

²²⁷ Section CPAS de l'AVCB, folder d'invitation au Carrefour d'automne du 29/11/2012

actions à mener pour participer à cette politique ; dans ce cadre, le choix de l'axe de prévention plutôt que l'axe de répression me paraît être l'orientation la plus appropriée afin de maintenir l'indispensable relation de confiance avec le client, point central de l'action du CPAS. Il est impératif que les travailleurs sociaux, professionnels formés à cet effet, se réapproprient le caractère « sérieux » de l'enquête sociale. La recherche menée doit avoir le souci de circonscrire de manière complète la situation du bénéficiaire afin d'apprécier, en toute connaissance de cause, ses droits et ses devoirs. On constate actuellement que l'obligation formelle d'une enquête sociale est respectée mais la manière dont cette obligation est respectée dénature trop souvent le rôle qu'ont les assistants sociaux vis-à-vis des demandeurs. On ne peut approuver une recherche sommaire lorsqu'elle concerne le droit à l'aide sociale du citoyen le plus démuné. La relation de confiance indispensable pour définir un parcours d'intégration avec un bénéficiaire ne peut s'établir que si l'enquête sociale a été réalisée de façon approfondie, en toute transparence, avec franchise, dans le respect de la personne, de ses valeurs, de ses croyances, de son cadre de vie, de son intimité. »²²⁸

1.3.3. La quadrature du cercle : logique dossier versus logique usager

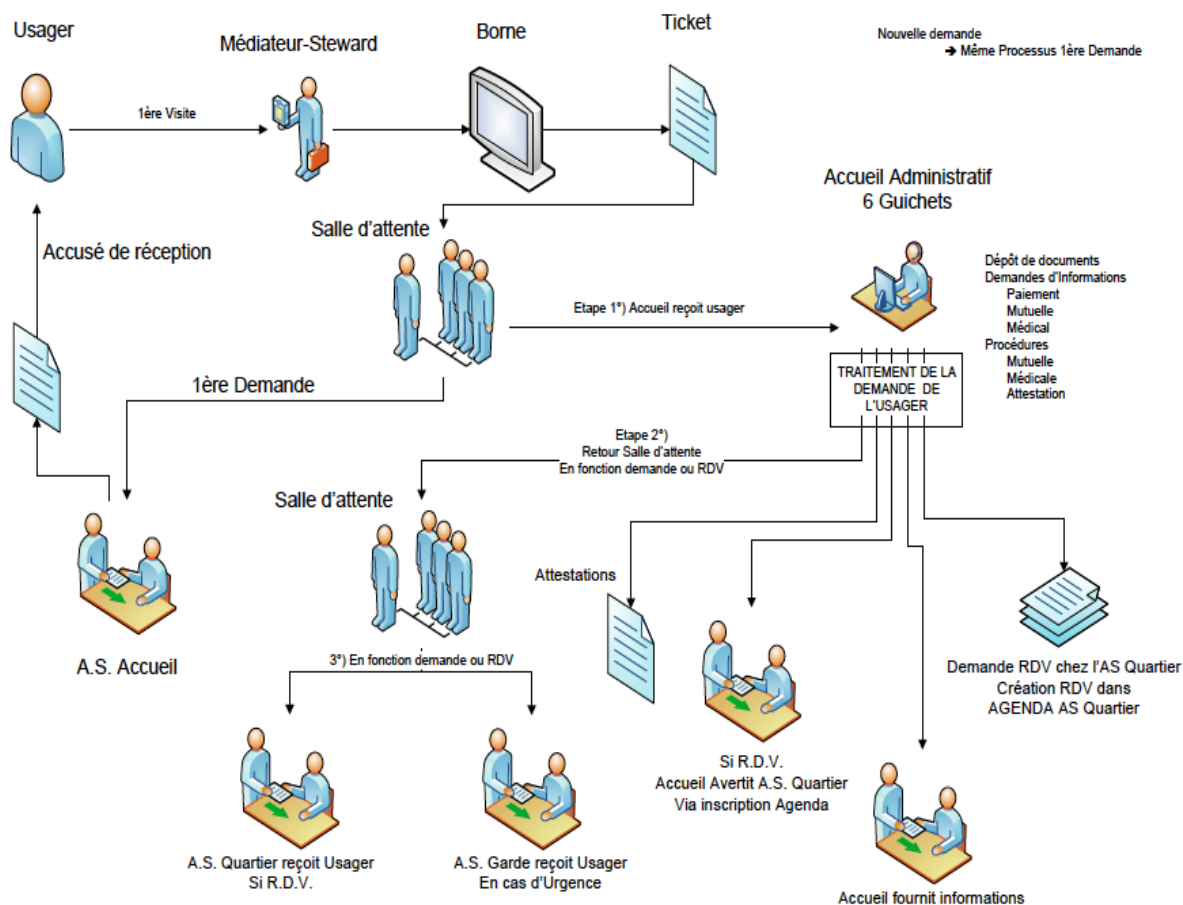
Le dilemme entre quantité et qualité, entre gestion des flux de dossier et gestion du parcours des usagers ressort de façon récurrente des analyses en groupe ainsi que des entretiens avec des responsables de service. La superposition des deux objectifs, efficacité (voire productivité) accrue et amélioration de la qualité du service alimentent une tension propre au service public social.

Pour l'illustrer, nous reproduisons ci-dessous le schéma du trajet d'un usager et de son dossier dans le CPAS d'Ixelles tel qu'établi par le responsable informatique qui a participé à la recherche-action. La question qui se pose, au vu de ce schéma en étapes marqué par une intense circulation, est bien celle de savoir si la logique gestionnaire retranscrite ici peut concilier la préoccupation pour la fluidité et la cohérence du parcours de l'usager et celle de la rapidité de traitement et de la « traçabilité » de son dossier.

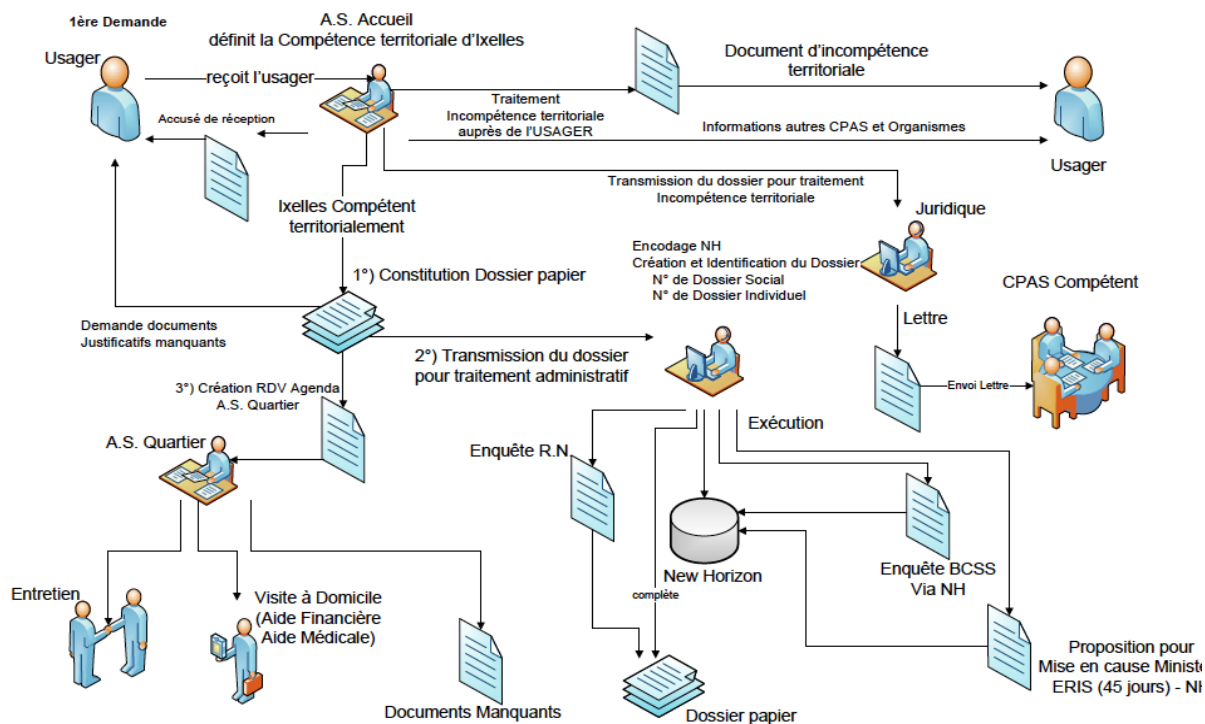
²²⁸Section CPAS de l'AVCB, *Obligations et utilité du rapport d'enquête sociale*. Exposé de Michele Brouet, Chef de Service Inspection – SPP IS, Bruxelles, Carrefour du 29/11/2012, 8 p.

GR. 3 – Etapes du trajet de l'utilisateur et de son dossier au CPAS d'Ixelles

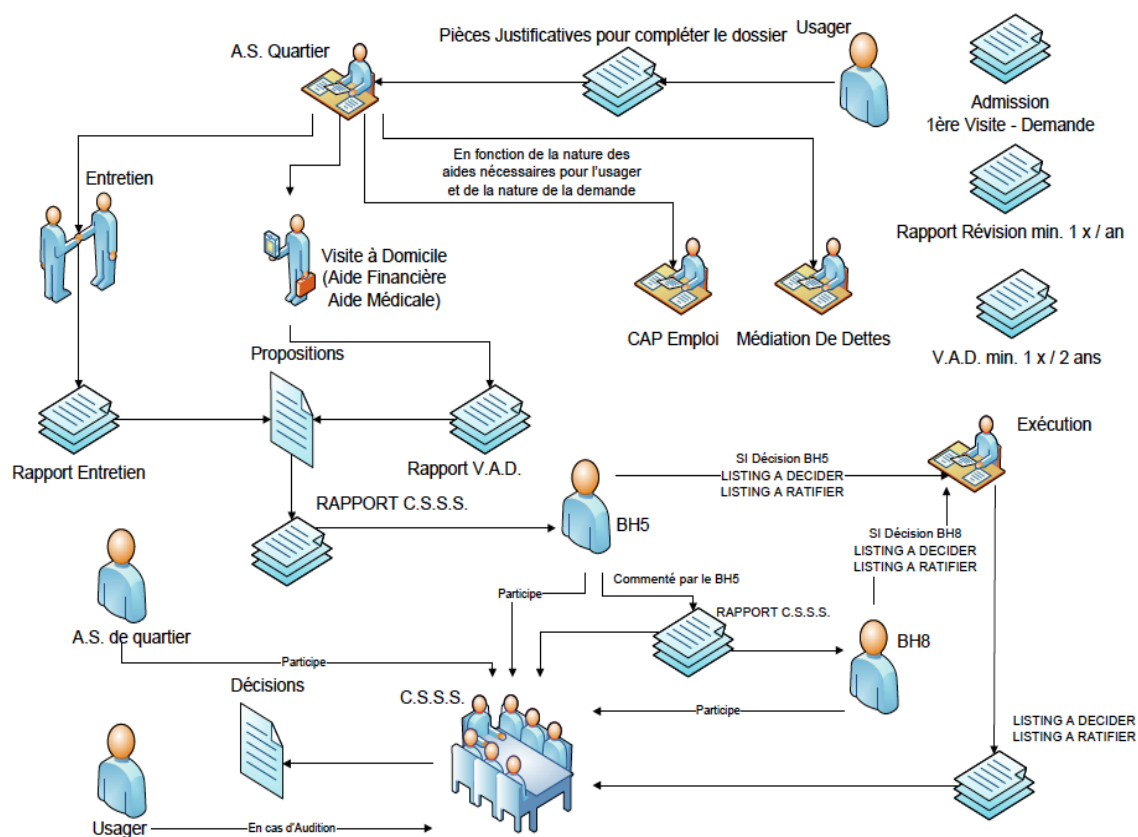
ETAPE 1



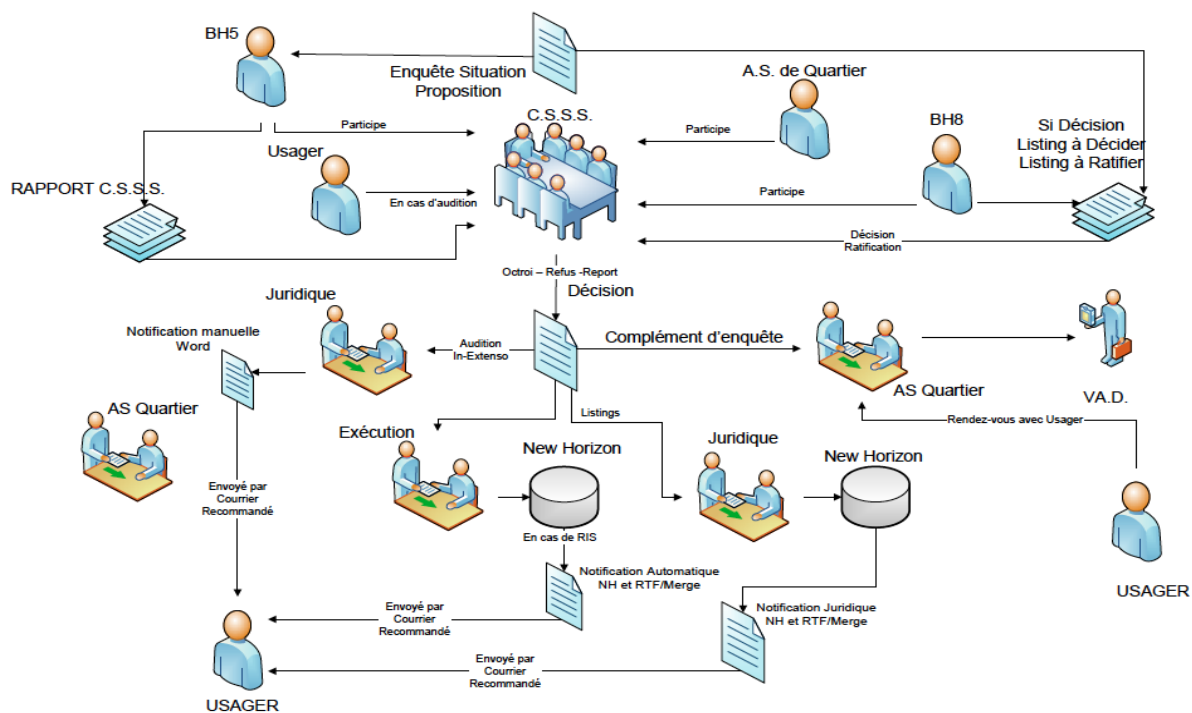
ETAPE 2



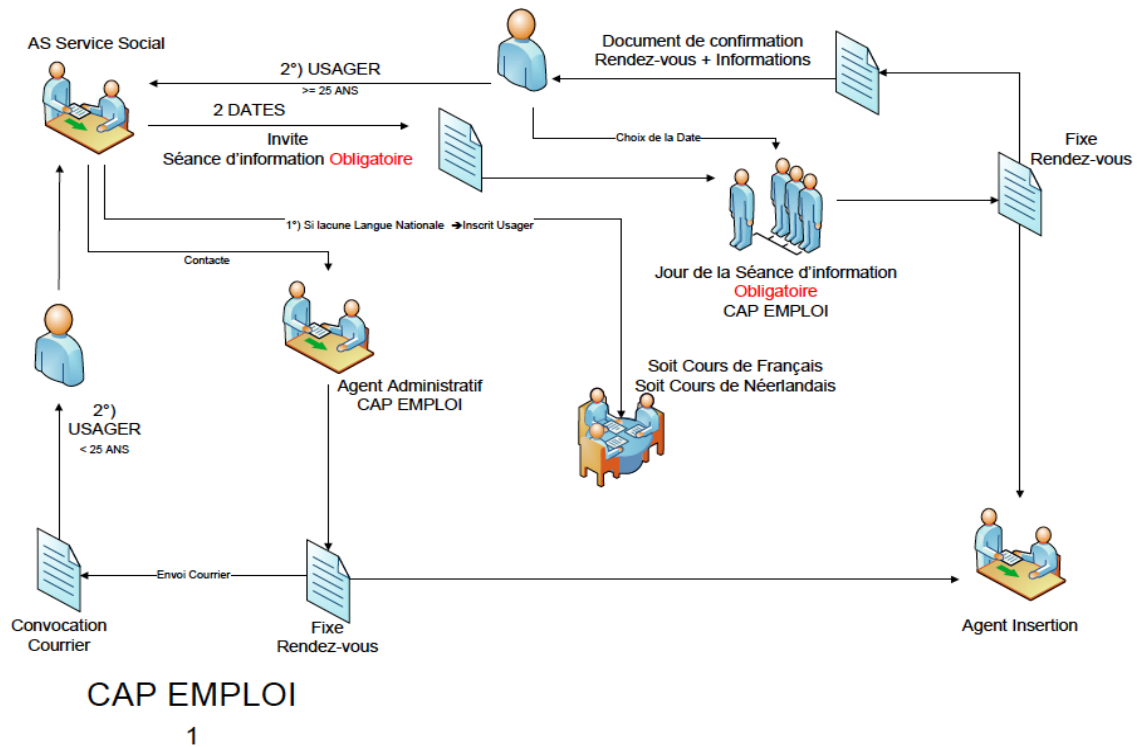
ETAPE 3



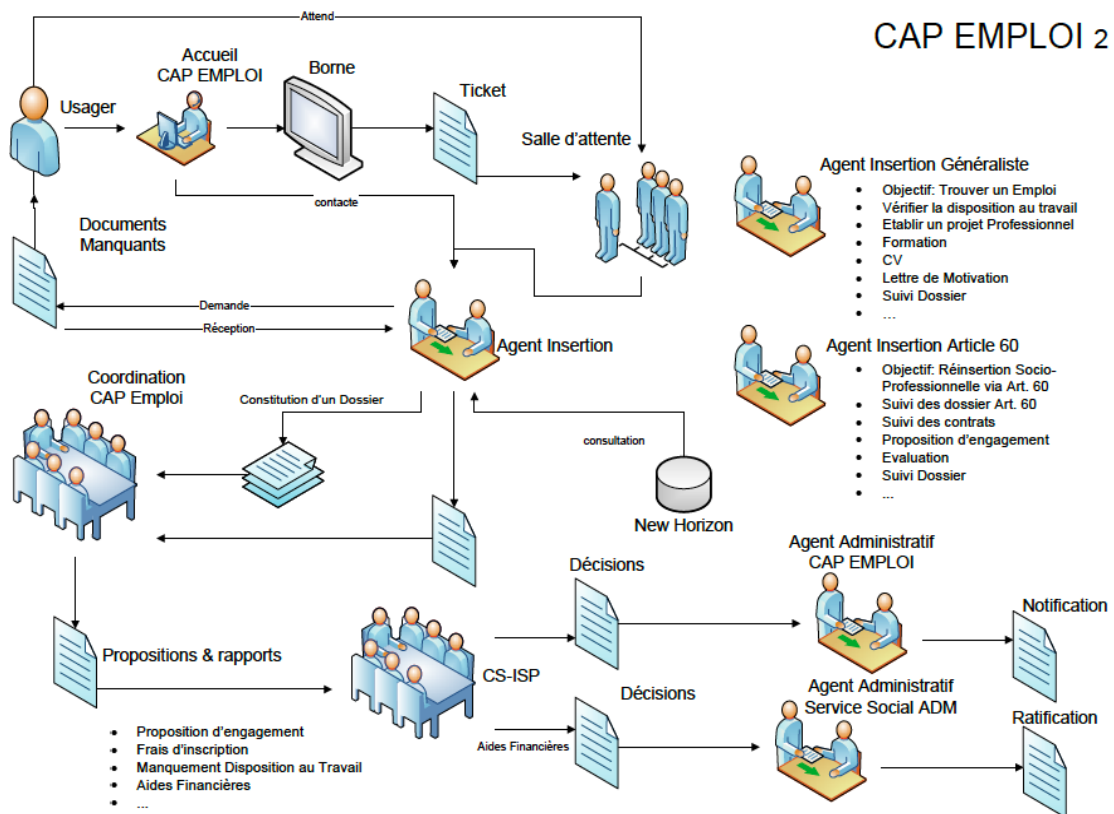
ETAPE 4



ETAPE 5



ETAPE 6



1.4. Un univers professionnel en tension permanente

A l'instar de ce que nous avons pu observer dans une récente évaluation qualitative, participative et prospective de la formation initiale des enseignants, il ressort des huit analyses en groupe avec les professionnels des CPAS que le monde de l'action sociale vit aussi de façon particulièrement aigüe le choc de la confrontation avec ce que l'économiste français Bernard Gazier appelle les trois nouvelles raretés de la société contemporaine : la rareté du temps, la rareté de l'attention et la rareté de la liberté²²⁹. Dans le chapitre « L'égalité du 21^{ème} siècle » de son ouvrage *« Tous sublimes. Vers un nouveau plein-emploi »*, Gazier écrit : *« Le monde de la rareté n'est pas derrière nous. Bien au contraire, de nouvelles raretés ont été révélées dans l'économie et la société. Elles ne sont plus seulement dans les objets. Elles sont en nous, subjectives, ce qui ne veut pas dire évanescentes mais implantées au plus profond de nous-mêmes. Trois raretés sont particulièrement éclatantes, et elles ont été mises en évidence par trois grands économistes contemporains, trois prix Nobel aux orientations politiques tout à fait différentes. La rareté du temps a été analysée par l'économiste américain ultra libéral Gary Becker, la rareté de l'attention a été l'apport principal d'Herbert Simon, économiste américain lui aussi, mais souvent en faveur de l'intervention collective, et finalement la rareté de la liberté qui est le thème central de l'oeuvre de l'Indien Amartya Sen, héraut du tiers-monde face à l'inconscience des pays nantis et partisan de réforme radicale. »*

« On n'a pas le temps, on n'a pas les moyens, on n'a pas la liberté, on n'a pas la reconnaissance », ont émaillé les récits d'expériences et leurs interprétations. S'est ainsi révélée une tension forte et permanente, donc éprouvante, entre l'idéal du ou des métier(s) de travailleur social en CPAS et sa réalité prosaïque, marquée par le « turn-over », le « burn out » et la pénurie d'effectifs, le manque de formation et d'outils adaptés, le poids des contraintes, la perte du sens, le déficit de cohérence, de communication, de compréhension et de coopération. Selon Gazier, c'est de la combinaison de ces trois raretés que découlent d'intenses problèmes de coordination, de communication et d'intégration. Or, ces trois types de problèmes sont apparus comme transversaux dans les huit groupes, quelle que soit la thématique analysée.

1.4.1. Troubles dans l'identité professionnelle des travailleurs sociaux

Les nombreuses nouvelles missions confiées aux CPAS et donc aux travailleurs sociaux qui y sont employés confrontent ces derniers à un élargissement de leur champ professionnel, ce qui peut se révéler une source de motivation mais aussi de fragilité dès lors que cela porte atteinte à la cohérence des représentations qu'ils ont d'eux-mêmes ainsi qu'au sentiment d'appartenance à une entité professionnelle homogène. Sans être propre aux AS des CPAS, cette fragilité revêt pour eux une dimension spécifique, puisqu'elle s'opère dans un contexte institutionnel lui-même soumis à rude épreuve. Même si la diversité des services, des modes d'organisation du travail et des pratiques des CPAS bruxellois n'est un secret pour personne, pas plus d'ailleurs que les facteurs explicatifs de cette réalité, il n'en reste pas moins que la confrontation à cette diversification, deux jours durant dans les analyses en groupe, a porté un rude coup à la visée universaliste de l'institution²³⁰. Qu'en est-il de l'égalité de traitement des usagers ? Sommes-nous encore en capacité de l'assurer ? Faisons-nous vraiment tout ce qu'il faut, comme il le faut, pour la garantir ? Qu'est-ce qui nous en empêche ? Et comment lever ces obstacles ? Quelles pistes suivre ? Par où commencer ? Et qui commence ?

²²⁹B. Gazier, *Tous sublimes. Vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion, 2003

²³⁰F. Dubet, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002

- L'illusion perdue c'est vouloir harmoniser, tendre vers l'équité. Est-ce que pour une même situation on va arriver à un même traitement, un même suivi ? On essaie de trouver des solutions. D'un côté, on a tout ce processus où le rapport social doit aboutir à des réponses adaptées à la personne et à ses problématiques donc une aide sur mesure ; de l'autre côté, il faut tendre vers l'égalité de traitement donc on crée des lignes de conduite pour essayer de faire la même chose face à une même situation. On est toujours pris dans cette tension. On essaie beaucoup, c'est une institution qui a beaucoup évolué en quelques années. On évolue avec beaucoup de nouvelles problématiques et beaucoup de problèmes de communication. On communique beaucoup mais mal.

Plusieurs récits apportés lors des analyses en groupe attestent de l'importance de la question de l'identité professionnelle. Comme souligné dans la première partie du présent rapport, le questionnement « *sur ses finalités, sur ses compétences propres, son statut, le mode d'exercice de son autorité, bref sur les différentes dimensions de son rôle* », si caractéristique de ces professionnels, constitue également le gage de leur dynamisme, de leur réflexivité, de leur créativité et de leur combativité. Ce questionnement identitaire s'est exprimé dans le manque de reconnaissance de leur expertise, dans la critique de leurs conditions de travail, dans le malaise face à l'évolution des compétences requises et la diversification des pratiques, dans l'affirmation de l'autonomie professionnelle ainsi que dans le regret d'un manque de dialogue constructif avec les décideurs politiques. Deux récits apportés lors de l'analyse en groupe consacrée au thème 6 *Travail social et CPAS : quelle spécification et quelle spécialisation des métiers ?*²³¹ sont révélateurs de ce questionnement identitaire opposant les travailleurs qui mettent l'accent sur leurs conditions de travail d'employés de CPAS et ceux qui estiment qu'il faut mettre en avant la question du sens du métier d'AS, ses valeurs, sa dimension éthique et politique.

Rejoignons-nous sur Facebook : C'était lors d'une grande réunion des employés de CPAS. Le président présentait les nouvelles politiques générales pour les années à venir et aussi un nouveau projet d'organisation qui touchait de près le travail quotidien des AS, ce qui générait de la colère de la part de certains travailleurs. Un des travailleurs sociaux a interrompu la réunion et il a invité les collègues à rejoindre un groupe Facebook qu'il avait créé pour les travailleurs sociaux. J'étais curieux d'aller voir ce qui s'y passait. Ce qui m'a le plus surpris c'est que c'est pas un groupe de travailleurs sociaux de CPAS, c'est un groupe d'employés de CPAS. C'est-à-dire que je trouve ça assez représentatif du fait qu'on est plus dans des revendications d'employés et de conditions de travail que dans des revendications de travailleurs sociaux qui se battent pour faire un travail de qualité. A aucun moment on a l'impression d'avoir des travailleurs sociaux qui partagent une méthode, qui parlent de leur travail. Est-ce que le fait que les conditions de travail sont vécues comme difficiles n'est pas aussi un moyen de se retrouver comme travailleurs sociaux plutôt que comme salariés de CPAS, de parler de travail social plutôt que de conditions de travail ? Il me semble qu'il y a un conflit entre culture institutionnelle et culture professionnelle. Est-ce que je suis d'abord un assistant social qui travaille pour le CPAS ou est-ce que je suis d'abord un employé ? Pour moi ça montre qu'il y a un manque de collectif des travailleurs sociaux au sein des CPAS.

On des AS, bordel ! : Mon CPAS a fait le nécessaire pour pouvoir répondre à l'appel de l'Etat fédéral par rapport au contrat Maribel et donc on a pu engager 4 contrats Maribel en 2010 et trois en 2011. On a ainsi pu décharger d'une manière assez significative la charge de travail des TS de première ligne. Avec deux ans de recul, on peut constater que le nombre de dossier par TS du SSG a diminué. C'est une amélioration des conditions de travail. Donc on a plus de temps à consacrer aux personnes et ça se sent en termes de résultats de suivi au moment de la présentation des dossiers au comité. L'ancienne responsable du service social nous disait de temps en temps « on est des AS, bordel ! » Les conditions de travail, c'est important pour la qualité du travail.

Les interprétations des deux récits ont conduit les participants à s'interroger sur le déficit d'image du travail social en CPAS chez les conseillers de l'action sociale, chez les futurs AS en formation comme chez les citoyens.

²³¹La note thématique 6 *Travail social et CPAS : quelle spécification et quelle spécialisation des métiers ?* figure à l'annexe 1 du présent rapport

- On est mal aimés au sein de la profession. On a un dialogue avec les écoles sociales à ce sujet, parce qu'il y a une mauvaise image de l'AS en CPAS, ce n'est vraiment pas bien vu. Cela fait trente ans que c'est comme ça ! Cela m'étonne que cela persiste, après tout ce temps. C'est vrai que les changements sont rapides, et qu'il y a un manque de reconnaissance du travail de base du service social général. Quand on veut mettre quelque chose en avant de l'action des CPAS, ce n'est pas nécessairement le travail de base, mais d'autres initiatives.
- Oui, quand la cellule culturelle et sportive fait quelque chose « Ah, comme c'est bien ! ». On en parle, il y a de la visibilité, il y a des produits, alors que ce que l'AS fait tous les jours dans son bureau avec l'usager, on a du mal à le montrer et à le voir.
- Mais ce n'est pas cela non plus que l'AS va mettre en avant. Je n'ai jamais entendu l'AS dire « chouette, j'ai mis un dossier de mutuelle en ordre ! » Par contre, j'entends, « oh, j'en ai cinq sur la liste à recevoir ce matin ... »

Les entretiens réalisés par David Laloy avec des travailleurs sociaux bruxellois et wallons dans le cadre de sa thèse de doctorat déjà citée consacrée à l'articulation des temps sociaux dans le travail social, montrent que l'image qu'ils ont du CPAS est celle d'une organisation qui corsette la profession. *« La plupart des assistants sociaux que nous avons rencontrés ne souhaitaient pas travailler dans un CPAS lorsqu'ils sont sortis de leurs études. L'image du CPAS semble avoir la vie dure auprès des étudiants en travail social. L'idée d'une structure dans laquelle le travail administratif prend trop de place et limite les possibilités de faire « du vrai travail social » est un élément qui repousse fortement les jeunes assistants sociaux. Cependant le CPAS reste un gros employeur d'assistants sociaux. »*²³² Certains parmi ceux qui y travaillent admettent que c'est faute d'avoir pu trouver un emploi ailleurs. L'étude montre que les AS occupés dans un cadre très formalisé comme le CPAS sont moins satisfaits que ceux qui travaillent dans les cadres plus informels du secteur associatif. Ils incriminent la dimension administrative du travail et la dérive managériale de l'institution: l'administratif *« grignote les autres dimensions du travail social, notamment celle qui constituent, aux yeux des professionnels, le cœur du métier : la dimension relationnelle. (...) Certains désignent la dérive managériale des CPAS dans lesquels les professionnels commencent être évalués sur base du nombre de dossiers traités plutôt que sur base de l'évolution des situations dont ils s'occupent. »*²³³ Les AS déplorent le manque de temps disponible pour rencontrer l'usager, en particulier lors des visites à domicile, qu'ils considèrent comme « l'essence de leur travail », un outil indispensable pour créer le lien et instaurer la confiance.

Même son de cloche lors des analyses en groupe au cours desquelles les participants ont aussi pointé la lassitude engendrée par les contraintes administratives et bureaucratiques dans l'exercice du métier, finissant par s'interroger sur la définition d'un travail social de qualité et sur la façon de l'évaluer. Il y a eu convergence entre eux pour considérer que le manque de temps, la surcharge de dossiers, surtout pour les AS de première ligne, sont des critères à prendre en considération pour définir des normes de qualité. Dans tous les groupes on a ainsi souligné le « stress » des AS de première ligne et les conséquences en termes de « burn out » et de « turn-over ».

- Décharger les AS, c'est la priorité. Je ne comprends pas pourquoi l'AS du Service Social Général (SSG) a cette place centrale, pourquoi on lui donne autant de pouvoir. Tant qu'il n'y aura pas plus d'effectif dans le SSG il n'y aura pas de solution aux problèmes récurrents dans tous les CPAS de stress, de burn out, de turn over.
- Il y a un malaise énorme au niveau des travailleurs sociaux et c'est vraiment une urgence. On leur demande de plus en plus mais on ne leur donne pas les moyens ni les conditions pour le faire. C'est un cercle vicieux. Dans la réflexion sur l'encadrement et la charge de travail, il faut intégrer des moments non immédiatement rentables de prise de distance, de réflexion sur les pratiques, c'est

²³²David Laloy, op. cit., p. 243

²³³Ibid., p. 244

tout à fait indispensable, mais ça demande des moyens qu'on n'a pas suffisamment au niveau communal. »

- Au niveau des pratiques, je pense qu'il faut absolument libérer du temps pour les travailleurs sociaux pour des réunions interservices, des inter-visions, de la formation permanente, des moments de réflexion sur les pratiques qui soient pas juste leur dire « attention à partir de maintenant on fait ça parce qu'il y a telle nouvelle circulaire qui sort ». Dans les services qui sont moins submergés, où on a l'occasion de discuter des cas en équipe, c'est d'une richesse fabuleuse, mais malheureusement on se permet rarement ce luxe-là, surtout en première ligne.

Dans les cadres formalisés comme les CPAS, Laloy parle de hiatus vécu par l'AS entre le prescrit organisationnel et les objectifs professionnels. *« Ces tensions se cristallisent notamment dans le rapport à l'usager dans lequel le professionnel jongle entre le prescrit organisationnel et ses valeurs professionnelles. Cela est d'autant plus vrai que le rapport à l'usager échappe partiellement à la structuration spatio-temporelle prescrite par l'organisation. »*²³⁴

1.4.2. Les conditions de travail : surcharge, « turn-over », « burn out »

Ainsi que nous l'avons indiqué dans la deuxième partie du rapport, le manque de temps et de reconnaissance de l'autonomie politique du travail social, loin d'être nouvelle, est mise en évidence de longue date par les travailleurs sociaux des CPAS, en particulier à Bruxelles. Plusieurs études en attestent, qu'il s'agisse de l'étude quantitative et qualitative datant de 2007, commanditée par le SPP IS, sur la définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS²³⁵ ou de la journée d'étude réalisée par la section CPAS de l'AVCB, le Carrefour du Printemps 2005, intitulée *Le métier de travailleur social en CPAS bruxellois : dialoguer autour de réalités de terrain*²³⁶. Dans l'étude sur les normes pour un travail social de qualité, on peut ainsi lire : *« C'est tout d'abord un manque de temps qui est pointé comme entrave à la réalisation d'un travail social de qualité. Les travailleurs sociaux de la région bruxelloise nous ont tous décrit un rythme de travail effréné, qui ne leur permettait pas de rencontrer leurs objectifs de travail idéaux. (...) Le manque de temps et la surcharge de travail ont été vivement discutés. (...) Globalement il apparaît que chaque CPAS estime qu'il est indispensable d'effectuer des changements à court terme. C'est surtout la communication interne, le nombre de dossiers que les travailleurs sociaux doivent gérer et le suivi qualitatif du travail social qui semble problématiques. »*²³⁷

De la même façon, le Carrefour de Printemps 2005 conclut : *« Prendre le temps. Au cours de cette journée, le temps aura sans aucun doute été le maître mot. Les travailleurs sociaux ont exprimé très clairement qu'ils manquaient de temps. Il faut en trouver, en consacrer, en investir pour améliorer son travail, respecter et développer des bonnes pratiques (les mauvaises pratiques sont en partie aussi générées par le manque de temps), se rencontrer,*

²³⁴Ibid., p. 240

²³⁵MT. Casman, J. Vranken, K. Driessens, L. Peeters, L. Van Dijck, C. Waxweiler, *Définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS. Rapport final*, Universiteit Antwerpen-Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS)/Université de Liège-Institut des Sciences Humaines et Sociales, SPP IS, Bruxelles, Novembre 2007, 289 p. 7 CPAS bruxellois ont participé à l'enquête quantitative par questionnaire et 17 travailleurs sociaux, 5 Secrétaires et 6 responsables, coordinateurs ou directeurs des affaires sociales de CPAS bruxellois ont pris part aux entretiens qualitatifs.

²³⁶Section CPAS de l'AVCB, *Le métier de travailleur social en CPAS bruxellois : dialoguer autour de réalités de terrain. Compte-rendu du carrefour du printemps 2005 de la Section CPAS de l'AVCB*, Bruxelles, juin 2005, 19 p.

²³⁷MT. Casman, J. Vranken, K. Driessens, L. Peeters, L. Van Dijck, C. Waxweiler, op. cit., p. 215

écouter l'autre, se remettre en question, s'informer et se former, échanger, etc. »²³⁸ Les entretiens que nous ont accordés des responsables de services sociaux vont dans le même sens.

- La surcharge de travail des AS dans les CPAS qui ont beaucoup de bénéficiaires d'aide, ce n'est pas nouveau. Quand j'ai commencé à travailler en CPAS comme AS en 1977, j'entendais déjà le mot « malaise ». C'est donc un vieux problème. Je l'entends toujours aujourd'hui. Mais est-ce qu'on s'est posé la question de savoir comment on en est arrivé là ? Quelles sont les causes ? Dans les CPAS de la première couronne, on vit depuis toujours avec ces difficultés. C'est structurel. Cela veut dire qu'il y a beaucoup de frustration puisque nous voulons quand même réaliser un travail social de qualité. Je suis convaincu que si nous voulons garder nos AS dans les services sociaux, si nous voulons créer la stabilité dans les équipes d'AS, il faut leur permettre de faire un travail social de qualité. Or c'est difficile de le faire à cause de la masse de travail, de la quantité de dossiers, même si ce n'est pas seulement une question de quantité, car il y a aussi une législation complexe et des procédures lourdes et compliquées. La surcharge de travail des services sociaux, je l'ai toujours connue. Pourquoi ces services sont-ils dans cette situation ? Il faut d'abord dire et répéter que les moyens financiers des CPAS sont très limités. Avec 45.000 habitants dans la commune et 5.000 titulaires d'aide, la commune n'est pas riche, peu de gens paient des impôts et les besoins sont énormes, donc il n'y a jamais d'argent ! Mais quand il y a des engagements comme dans le cadre du Maribel social, je constate que les services de 1^{ère} ligne sont défavorisés par rapport aux services de 2^{ème} ligne, qu'il y a toujours de l'argent qui part dans des projets dits novateurs. Cela me pose un gros problème. Il y a eu des moments où on pouvait renforcer considérablement le SSG et les membres du Conseil n'ont pas voulu le faire parce qu'ils avaient d'autres priorités. Ce n'est pas seulement une question de ressources humaines, de recrutement d'AS, cela concerne l'infrastructure, l'amélioration des conditions de travail des AS. Les travailleurs sociaux occupés dans le cadre de certains projets sont installés dans un confort incroyable, le déséquilibre par rapport aux conditions objectives de travail des AS du SSG est vraiment criant.

Stabiliser les AS dans le service social général est une gageure. Entretenir l'esprit d'équipe aussi.

- La conséquence c'est que, pour des raisons de survie, au bout de quelques années, les AS de 1^{ère} ligne veulent rejoindre ces projets. Le SSG va donc manquer de personnel, car il va avoir beaucoup de difficultés à recruter de nouveaux AS, qu'il devra en outre former, etc.
- Oui, après quelques années d'expérience au SSG, on les perd, alors qu'ils sont bien formés, très opérationnels, ils partent travailler dans des projets spécifiques parce que c'est plus confortable. Avant, je pensais que c'était un problème d'image du SSG. Lorsque j'ai pris mes fonctions de responsable du service au début des années 90, j'ai constaté qu'il n'y avait pas de document qui expliquait ce que le SSG faisait, aucun rapport d'activités. Je me suis dit que les Conseillers ne savaient pas ce que nous faisons, raison pour laquelle ils n'investissaient pas dans le service, parce qu'ils ne le connaissaient pas ! J'ai donc réalisé des rapports, de plus en plus développés au fil du temps, avec des descriptions détaillées de ce que nous faisons, des données chiffrées, afin qu'ils se rendent compte de la masse de travail et de sa complexité. J'ai également révisé les documents préparatoires aux Notes de Politique Générale afin de montrer au Président et aux Conseillers que le SSG a des idées et peut faire des propositions pertinentes en matière de politique sociale. Aujourd'hui je n'ai toujours pas l'impression que les mandataires ont bien saisi que le SSG est le service de base de l'institution et que si ce service tourne mal, cela a un impact sur tout le reste. C'est « l'épine dorsale » du CPAS et on ne le reconnaît pas, pas suffisamment en tout cas. Quand je vois le temps, l'énergie, les moyens qui passent dans les projets, sans équivalent pour le SSG. C'est très frustrant.
- Les plannings des AS de 1^{ère} ligne sont tellement stricts qu'il est déjà très difficile d'organiser les réunions de service avec l'AS en chef. S'il faut ajouter des moments de réflexion, cela veut dire que c'est du temps qu'ils ne passent pas avec les usagers. Nous essayons de mettre en place une politique où on est de plus en plus disponible pour l'utilisateur donc en 1^{ère} ligne, on essaie de faire des réunions, mais c'est très compliqué, alors que dans les services de 2^{ème} ligne, cela se fait de manière régulière parce que la gestion du temps est différente. En 1^{ère} ligne, si on le fait, c'est toujours au détriment d'autre chose : les rendez-vous, les visites à domicile, les rapports d'enquête sociale.

Faut-il accroître les effectifs, renforcer le SSG en accordant une priorité politique au recrutement d'AS ? Des participants ont mis en évidence la responsabilité des chefs de

²³⁸ Section CPAS de l'AVCB, op. cit., p. 19

service, de départements, de division, pour faire remonter vers le Secrétaire, le Président, le Conseil toute une série d'observations qui émanent du terrain sur les problèmes, les difficultés, et pour formuler des demandes de solution, notamment des moyens matériels et des ressources pour faire les transformations nécessaires.

- Quand un AS a 200 dossiers, on sait bien qu'il ne peut pas faire ce qui est marqué dans la loi. Quand tu vas avec cela chez le politique, il ne veut pas l'entendre parce qu'il anticipe « si j'écoute, cela va coûter ». On est dans une période où 1 euro c'est 1 euro, donc le débat est mené sur des aspects budgétaires plus que sur les besoins, les nécessités du SSG. Dans ma commune, on est exsangue financièrement, donc on ne raisonne plus en termes de perspectives. Je viens encore d'en parler avec le Secrétaire qui m'a dit : « Financièrement, on ne pourra rien faire dans les prochains mois, il faut tirer la substantifique moëlle de ce qu'on a et tirer les choses pour avancer. » Peut-être qu'on utilise mal certaines choses, que l'on pourrait être plus performants, mais il n'en demeure pas moins que même si on apporte quelques améliorations, une masse de gens va continuer à frapper à la porte. Les chiffres le montrent. Je crains que les deux prochaines années seront très dures.
- Chez nous, c'est un peu l'inverse. On a augmenté le personnel du SSG de façon un peu trop rapide ces deux dernières années sans engagement de personnel administratif en suffisance, donc on se retrouve avec d'autres difficultés. C'est un puits sans fond : tu peux doubler le nombre d'AS pour faire un travail social de meilleure qualité, si tu n'as pas repensé l'organisation en fonction de cela et si tu n'as pas repensé le travail social en tant quel, tu n'avances pas vraiment.

En tout état de cause, pour convaincre le politique d'investir dans le recrutement d'AS pour le SSG, dans un contexte généralisé (ou presque) de crise financière et de réduction drastique des dépenses, il faut objectiver le besoin, démontrer la surcharge de travail.

1.4.3. La charge de travail des travailleurs sociaux

Parmi les chantiers ouverts dans les années 2000, il y a celui de l'évaluation de la charge de travail. Nous avons vu précédemment que le travail social en CPAS dans une grande ville, et surtout à Bruxelles, est confronté à un nombre important de situations à gérer, nombre jugé de manière récurrente trop important eu égard aux faibles moyens humains qui lui sont affectés, à un point tel qu'on peut parler de surcharge de travail endémique depuis la fin des années 70. Cette problématique est inséparable de celle de la gestion de la qualité, devenue de plus en plus centrale depuis une vingtaine d'années dans l'administration, y compris dans les CPAS. Ainsi, *« pour calculer de combien de travailleurs sociaux un CPAS doit disposer afin d'être en mesure de fournir un travail social de qualité, l'Association des Villes et Communes de Flandre (VVSG) a développé en 1997 un instrument particulier : la norme de personnel de la VVSG pour le service social du CPAS. (...) Pour l'élaboration de cet instrument, on a opté pour l'utilisation de données objectives, mesurables et relativement disponibles. Le calcul de la norme de personnel pour le service social du CPAS se fait à l'aide de quatre facteurs : le nombre de dossiers ; les facteurs environnementaux ; d'autres dossiers, services ou dispositions ; et des activités dépassant le cadre des clients. Par type de dossier et par facteur environnemental, on attribue de surcroît un coefficient de pondération, qui indique le volume de travail social par dossier et par facteur environnemental. Ceci permet de calculer le nombre de travailleurs sociaux qui sont requis. »*²³⁹

Suite à l'annonce par le SPP IS de la détermination de « normes pour un travail social de qualité », la section CPAS de l'AVCB s'est saisie de la problématique et a créé un groupe de travail, lequel a opté pour la collecte de données afin *« de fournir une vision des services sociaux généraux des 19 CPAS bruxellois, sous l'angle du personnel qui y travaille, de la charge de travail, des missions assumées et du mode fonctionnement. »*²⁴⁰ L'étude 2005 sur

²³⁹MT. Casman, J. Vranken, K. Driessens, L. Peeters, L. Van Dijck, C. Waxweiler, op.cit., p. 33

²⁴⁰Ibid., p. 35

les « Services sociaux CPAS »²⁴¹ « indique que les normes de la VVSG ne s'appliquent qu'au travail réalisé par le SSG. Elles ne tiennent pas compte des services d'appui (par exemple juridique) et des agents administratifs, même si ceux-ci constituent un apport important dans la réalisation des missions du SSG et aux travailleurs sociaux en particulier. »²⁴² Plus fondamentalement, les auteurs remarquent que les normes VVSG sont calculées sur base du nombre de dossiers et non du nombre de décisions prises par le CPAS, ce qui pose un gros problème méthodologique puisque les CPAS bruxellois ne sont pas en mesure de fournir des données précises sur le nombre de dossiers. La section CPAS de l'AVCB a donc pris le parti d'estimer la charge de travail au travers de données relatives aux décisions en vigueur au 31 décembre 2005 et des demandes traitées au cours de l'année 2005 issues notamment des statistiques par commune du SPP IS relatives aux demandes de récupération acceptées au cours de l'année 2005. Sur cette base de calcul, l'étude indique « que dans les CPAS bruxellois, 28,6% des entretiens effectués lors des permanences ont débouché sur le traitement d'une demande effective en 2005 et un tiers des demandes traitées a nécessité l'ouverture d'un dossier. (...) Mensuellement, un équivalent temps plein (toutes qualifications confondues) effectue 51,2 entretiens au cours des permanences, dont 15,3 engendrent une décision d'octroi d'aide. Ainsi, moins de 30% des entretiens réalisés au cours des permanences découlent effectivement sur une décision d'octroi. »²⁴³

1.4.4. Sens et usage des mots : le besoin de définir une terminologie commune

Les auteurs de l'étude concluent qu'étant donné la spécificité organisationnelle et de fonctionnement de chaque CPAS bruxellois, toute tentative d'évaluation de la charge de travail des services sociaux exige au préalable « de définir de manière précise un ensemble de notions telles que par exemple : « service social général », « dossier », « bénéficiaire », « demande traitée », « dossier actif », etc. Outre cette problématique liée à la définition d'un certain nombre de notions, la collecte des données a mis en évidence la difficulté pour les CPAS eux-mêmes d'appréhender leur propre charge de travail. »²⁴⁴ C'est une fois de plus la question de la standardisation et de l'uniformisation des pratiques et du mode d'enregistrement, de collecte et d'analyse des données relatives à celles-ci, question qui demeure cruciale aujourd'hui, ainsi que l'illustre la présente recherche-action. Les auteurs signalent en outre, à l'aide de deux exemples très concrets, et c'est une information capitale, l'impact du mode d'organisation d'un CPAS sur le flux de demandes et la charge de travail. En effet, l'étude montre, d'une part, que « plus l'appui administratif par travailleur social est important plus le CPAS est enclin à la mise en place de procédures amenant plus systématiquement les demandes des usagers vers des décisions par le Conseil ou ses délégations » et, d'autre part, que « la décentralisation des bureaux implique une plus grande ouverture vers le public. A l'inverse, les permanences qui ne fonctionnent que sur rendez-vous induisent probablement un certain filtre et réduisent le nombre de demandes. »²⁴⁵

A la question de savoir sur quels critères s'appuyer pour fixer une norme en matière de surcharge de travail, les chercheurs de l'étude *Définition de normes pour un travail social de qualité*, ont travaillé « à une définition simple, fonctionnelle » du « dossier » permettant de comparer la situation dans les différents CPAS. « Un dossier pourrait correspondre à un

²⁴¹C. Lejour, M. Wastchenko, *Etude 2005 sur les "Services sociaux CPAS"*, Association de la Ville et des Communes de la région de Bruxelles-Capitale, 2007

²⁴²MT. Casman, J. Vranken, K. Driessens, L. Peeters, L. Van Dijck, C. Waxweiler, op.cit., p. 35

²⁴³Ibid., p. 35

²⁴⁴Ibid., p. 36

²⁴⁵Ibid., p. 36

usager, à un ménage, au traitement d'une demande d'aide, à une décision d'octroi par le Conseil, à une décision prise au Conseil ou à ses délégations (qu'elle consiste en un refus ou un octroi). (...) Au final, la définition qui a semblé la plus fonctionnelle est celle qui consiste en une décision prise au Conseil de l'Aide sociale. En effet, elle permet de comparer les chiffres fournis par les CPAS. Son biais est qu'elle ne permet pas de prendre en compte la totalité du travail effectué par les travailleurs sociaux, puisqu'elle ne considère que les demandes d'aide qui aboutissent à une décision. La définition se traduit ainsi : un dossier équivaut à une demande d'aide pour laquelle un rapport social a été présenté au Conseil de l'Aide sociale, aux Comité spéciaux ou au Bureau permanent et pour laquelle une décision (c'est-à-dire octroi ou refus uniquement) a été prise. Un report n'est pas pris en considération. »²⁴⁶ C'est désormais ce mode de calcul qui prévaut pour l'évaluation de la charge de travail des TS du SSG ainsi qu'en atteste l'Etude 2009 sur les Services sociaux des CPAS bruxellois qui signale en conclusion : « Les CPAS ont pris 422.000 décisions en 2008, soit 13 décisions par semaine par travailleur social des services sociaux (220 jours de travail par an), dont 80% de ces décisions ont débouché sur un octroi. (...) Il y avait 73.000 titulaires de dossier (soit environ 1,5 bénéficiaires par titulaire). Les 719 travailleurs sociaux en ETP des services sociaux ont donc traité 73.000 dossiers, soit 100 dossiers par travailleur social sur base annuelle. »²⁴⁷

1.4.5. L'équation bureaucratique : travail= dossier

Pour bien saisir l'ampleur du problème et son enjeu fondamental, il convient d'insister ici sur le « cela va de soi » non questionné de l'univers bureaucratique qui consiste en l'équation : travail = dossier. Comme le souligne Jean-Marc Weller dans le livre *l'Etat au guichet* cité plus haut, les travaux d'alignement et de traduction des agents en interaction avec les usagers « contribuent à faire du dossier le principal constituant de l'activité bureaucratique. Il désigne à la fois un objet matériel et une catégorie conceptuelle qui fournit aux bureaucrates une mise en forme des énoncés des usagers et des contraintes réglementaires, mais également une manière de mesurer ce qu'ils font : travailler, c'est fabriquer des dossiers. »²⁴⁸ C'est précisément cette équation bureaucratique que dénoncent depuis longtemps les AS qui travaillent, en connaissance de cause, dans une administration très formalisée, tant il est vrai que rien dans leur formation professionnelle et, partant, dans l'éthos professionnel qu'ils se sont forgés, ne les prépare à agir en bureaucrate. Ce qui fait signe et sens pour l'AS dans le « dossier social » c'est le social, pas le dossier, même s'il en (re)connaît l'importance dans le cadre institutionnel et organisationnel qui est le sien. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que l'un des trois thèmes discutés lors du Carrefour de Printemps de 2005 portait sur « l'aspect procédures et charges administratives et la question de savoir comment il est possible d'éviter la bureaucratisation. »²⁴⁹

Outre l'incrimination de l'envahissement du travail social par « la paperasse », n'est-ce pas aussi le mode de mesure et d'évaluation de leur charge de travail qui est mis en cause par les AS ? Les trois types d'activité primordiales du travail social en CPAS que sont, selon la terminologie de Weller, « le travail d'alignement, le travail de traduction et le travail de production », ne sont-ils pas réduits, pour des raisons strictement organisationnelles liées à la prééminence de logiques administratives et financières, à la seule production de « dossiers »

²⁴⁶Ibid., p. 36

²⁴⁷Etude 2009, op.cit., p. 49-51

²⁴⁸JM. Weller, op. cit., p. 122

²⁴⁹Section CPAS de l'AVCB, *Le métier de travail social en CPAS bruxellois: dialoguer autour des réalités de terrain*, op. cit, p. 4

qui passent aux Comités spéciaux pour décision ? Si ce dossier constitue bien un « produit » de l'intensif travail de « préparation » des demandes que les usagers adressent au CPAS, il ne saurait constituer la seule unité de mesure, de comptabilisation et d'évaluation de la charge de travail de l'AS. Ce qu'admettent d'ailleurs les chercheurs qui y voient le principal biais de la norme qu'ils ont définie ! Cette incohérence managériale n'est pas propre aux CPAS. Elle a été observée dans le monde de la justice dans le cadre de la thèse de doctorat déjà citée sur l'impact du système informatique SIPAR sur le travail social dans les maisons de justice, et par Jean-Marc Weller lui-même dans le cadre de la « modernisation par l'utilisateur » de la CAF, une Caisse de sécurité sociale française.

Comment s'étonner dès lors que le problème, loin d'être réglé, ne cesse d'être posé, comme ce fut le cas lors des analyses en groupe ? Si le mode de construction de la norme n'a pas été questionné lors des échanges, il y avait néanmoins convergence pour considérer que le nombre de dossiers n'est pas un bon indicateur « parce qu'un dossier n'est pas un autre » et qu'il est presque impossible de déterminer a priori quelle sera l'ampleur du suivi à réaliser. Si la pondération des dossiers en fonction du suivi à faire peut guider la répartition, ce n'est pas une solution miracle. Un meilleur encadrement des novices par des AS référents lors des premières années de travail, couplé à l'accès à de la formation continue, est considéré comme une solution plus efficace au problème de surcharge dont se plaignent de façon récurrente certains agents. Mais constatant qu'en dépit de la réduction du nombre de dossiers par AS, suite à l'adoption d'une norme chiffrée, la plainte de la surcharge persiste, certains participants ont aussi interrogé la part de responsabilité du travailleur dans ce débordement permanent, ainsi que celle du chef de service sensé l'accompagner dans l'organisation de son travail.

- La question du temps de travail de l'AS est cruciale, c'est vrai, mais c'est aussi une question d'organisation de son propre temps de travail en tant qu'AS. C'est un métier pas facile à conduire au changement. Les usagers prennent possession du temps de travail de l'AS parce que celui-ci n'organise pas, ne planifie pas. Il y a un chef d'orchestre qui doit accompagner les AS dans l'organisation de leur travail, leur apprendre à être plus efficaces par des méthodes de travail spécifiques, sachant que cela se décline de façon différente selon l'histoire professionnelle de chaque AS.
- C'est très compliqué d'évaluer la charge de travail par travailleur social parce que dans notre équipe ce sont toujours les mêmes personnes qui se plaignent d'être stressées ou d'avoir trop de dossiers. Pourtant on a essayé de changer dans tous les sens. Il y a des choses qui sont vraiment liées au travailleur comme la résistance au stress, la rapidité de travail.
- Mais pourquoi n'arrive-t-on pas à se mettre d'accord sur l'objectivation de cette charge ? On avait décidé en 2005 qu'il fallait objectiver mais en tenant compte du mode d'organisation de chaque CPAS. Il y a quand même une possibilité de déterminer une charge de travail et ce que les AS doivent faire par rapport à cela pour remplir leur mission, si on leur explique comment la remplir ?

1.4.6. Arrêtez ce téléphone !

- Je vais prendre l'exemple du téléphone. « Il faut qu'on arrête ce téléphone le mercredi, c'est infernal, on ne peut pas faire nos rapports, on est tout le temps dérangé.. » Ok, on a trouvé une solution avec le responsable du service, on a convenu que le mercredi le téléphone est orienté vers l'accueil qui prend note des coordonnées et il est convenu que l'AS appelle le lendemain matin. Si c'est une urgence, il y a toujours deux AS de permanence qui vont gérer la demande et transmettre l'information. La seule chose que je demande à l'accueil c'est un droit de regard sur le flux d'appels. On a fait cela pendant 15 jours, 16 AS étaient concernés. Je vais voir le responsable du service, je demande comment cela se passe. « Formidable, ils sont enchantés, ils ont du temps pour faire leurs rapports, ils veulent continuer. » Je vais voir à l'accueil : 8 appels en moyenne par journée ! Ce qui veut dire que le téléphone cache autre chose, donc que le problème va revenir sur la table d'une autre façon !
- On a eu le même truc chez nous, on a fait le même système avec en plus un répondeur sur chaque téléphone mais au bout de x temps, il y a eu des problèmes parce que l'accueil n'en pouvait plus, les AS ne rappelaient pas les usagers ... Il faut dire aussi que quand on propose de travailler en sous-groupe pour trouver des solutions, c'est nient. Seules des solutions radicales sont proposées, du genre pas de

téléphone pendant un jour, engagement d'un téléphoniste... Il faut toujours en appeler au réalisme et à la prise en compte des autres services.

L'exemple du téléphone est parlant. Cet objet technique vécu comme intrusif par les agents illustre les contradictions de la modernisation par l'utilisateur. Celui-ci étant « au cœur » du service, lequel doit être « au plus proche » de l'utilisateur, les AS sont tenus d'être disponibles donc joignables par téléphone, l'interaction téléphonique offrant l'avantage, logique de flux oblige, de désengorger la salle d'attente. Le temps passé au téléphone n'étant pas comptabilisé comme un temps travaillé, il n'est pas pris en compte dans l'évaluation de la charge de travail, mettant les AS en situation de double surcharge : physique et mentale. Surcharge physique parce que le nombre de dossiers d'enquête sociale à réaliser augmente étant donné l'afflux de nouveaux demandeurs d'aide au guichet (le suivi des usagers étant fait, autant que faire se peut, au téléphone). Or, la rédaction des dossiers (de plus en plus complexes) prend du temps et le délai est court. Surcharge mentale parce que les appels téléphoniques des usagers perturbent l'AS dans son travail de rédaction de dossiers, lui faisant percevoir l'utilisateur qu'il accompagne, et dont il se veut et se sent proche, comme envahissant voire tyrannique, ce qui suscite l'envie « coupable » de le fuir ou de lui clouer le bec. Ce qu'incarne le téléphone, n'est-ce pas le risque d'envahissement de l'espace de travail de l'AS par l'utilisateur, délicat à exprimer comme tel parce qu'en porte à faux avec la vision qui veut que la personne soit au cœur de la relation de service ? Jean-Marc Weller constate, lors de ses observations du travail des agents dans une caisse sociale française, que l'utilisateur peut devenir objet de crainte et source de perturbation, du fait des appels téléphoniques ininterrompus. *« Ces difficultés se reflètent assez bien dans les relations ambiguës que les agents entretiennent avec le téléphone, reprochant à ce dernier de perturber le travail mais reconnaissant simultanément qu'il permet de négocier plus facilement avec l'utilisateur et de mieux se faire comprendre. »*²⁵⁰

Les responsables hiérarchiques qui ont pris part à la recherche-action, assez discrets lors des analyses en groupe, mais nettement plus diserts lors des réunions organisées par la suite, se sont montrés tiraillés entre le souci de protéger, voire défendre, les AS de 1^{ère} ligne plutôt mis à mal par leurs collègues des services ISP, et celui de souligner les lacunes observées dans la formation professionnelle des nouveaux agents et dans l'exercice de leur métier en CPAS. Le cadre institutionnel leur échappe alors que l'institution le tient pour évident et acquis.

- L'AS généraliste est celui qui doit faire preuve du plus grand nombre de compétences, car son métier est très compliqué, or c'est lui qui a les conditions de travail les plus pénibles. C'est aussi un métier très peu outillé.
- Qu'est-ce qu'on entend par travail social aujourd'hui ? Le travail social de l'AS a beaucoup changé ces dernières années. Une enquête sociale aujourd'hui n'a plus rien à voir avec celle d'autrefois, le rapport social aborde plein de thématiques, il est beaucoup plus complet qu'avant, et les situations sont aussi beaucoup plus complexes. Il a fallu adapter le travail social à cela en tenant compte des contraintes légales qui sont fortes.
- C'est structurel... Quand on pose une question à un collègue, « tac tac », tu as la réponse technique, point barre. On ne prend jamais le temps d'en parler entre nous. Effectivement le travail social a beaucoup changé. Aujourd'hui la visite à domicile, c'est une visite de résidence, 5 minutes chrono, nom, prénom, nombre de chambres, ... A l'époque, nous faisions autrement. On était chez les gens, c'était le moment où on pouvait se poser un peu avec eux, on conversait. Le travail social de qualité, c'est quoi ? Il n'y a pas de nouveauté là-dedans. Tu demandais, est-ce qu'on s'est posé la question de savoir pourquoi c'est comme ça, mais qui est censé se poser la question ? C'est nous en fait, mais on n'a pas le temps de le faire, de prendre le recul nécessaire.

²⁵⁰JM. Weller, op. cit., p. 193

Le métier a beaucoup changé et la formation initiale est déficitaire : l'AS qui arrive au CPAS ne connaît pas bien son métier.

- Mais-est-ce qu'il a encore une conception de ce qu'est son métier d'AS ? Chez nous il y a une AS qui est très contente de dire qu'elle fait 9 visites à domicile en un après-midi ! Tu as beau essayer d'expliquer, elle te regarde avec des yeux ronds : « comment je dois rester plus longtemps avec les gens ? »
- Je me demande : est-ce qu'il faut tout leur dire ? Est-ce qu'il faut leur dire à quoi sert une visite à domicile ? Quand ils sont recrutés, ils ont un mois de formation, où on voit tout : les législations, la théorie, la conduite d'entretiens de 1^{ère} ligne, les catégories, les acteurs sociaux dans la commune.
- En un mois, ils ne peuvent pas tout savoir. Pour qu'un AS fonctionne comme on attend, il faut un an et demi !
- Je constate que l'AS ne connaît pas son métier. La formation initiale ne permet pas d'apprendre ni d'exercer le métier en CPAS. La visite à domicile est symptomatique. La semaine dernière, il y avait la semaine de la démocratie locale, au cours de laquelle nous avons rencontré des étudiants d'écoles sociales. J'ai essayé de lancer le débat au sujet de la visite domiciliaire parce que les étudiants avaient réagi sur le document distribué : « Quoi une visite à domicile, cela ne me plaît pas ... » Ils sont en 3^{ème} année, vont bientôt décrocher leur diplôme, vont arriver en CPAS, et ils n'ont toujours pas de réponse à la question, « c'est quoi une visite à domicile ? ». Et nous, en tant que responsables d'équipe, on dit : « Ils sont AS, ils connaissent le métier, visite à domicile, ils savent de quoi il s'agit. » Et bien non. Je dis que la visite à domicile est une technique de travail social particulière au CPAS, pas obligatoire, mais indispensable pour catégoriser la personne. Ils n'ont pas été formés à la spécificité du travail social en CPAS, donc la méthodologie doit se faire en équipe : c'est quoi la visite à domicile ? C'est quoi l'estimation de l'étendue du besoin d'aide ? En ne leur disant pas ce qu'ils doivent faire parce qu'on considère qu'ils devraient le savoir, peut-être qu'on les met dans des conditions impossibles pour exercer correctement leur métier. Comme ils ne le font a priori pas bien et qu'on leur donne beaucoup de travail, ils le font de moins en moins bien donc on en rajoute, c'est un cercle vicieux...
- Quand tu as pris la peine à leur arrivée d'expliquer la méthodologie, je m'attends à ce qu'au bout de six mois ils puissent mettre en adéquation la pratique et la théorie expliquée au départ. Quand on aborde un sujet comme la visite domiciliaire en réunion d'équipe, c'est la bagarre entre eux. Cela sort avec beaucoup de frustration et de rancœur, parce que certains sont vraiment dans ... oui dans la rancœur à l'égard des usagers.
- Mais ils ne peuvent pas être dans la rancœur. Est-ce que tu les cautionnes ?
- C'est leurs opinions ! Il faut faire la part des choses entre leur position professionnelle et leurs opinions personnelles. Je veux bien entendre qu'on râle parce que quelqu'un a gros écran de TV que toi tu peux pas te payer, il peut le verbaliser, c'est son point de vue humain. Ce que j'attends du professionnel c'est qu'il dépasse, qu'il cherche plus loin. Mais est-ce que c'est son rôle en tant qu'AS de chercher plus loin ? Cela tourne au pugilat quand on essaie, on n'y arrive pas en réunion d'équipe.
- C'est inévitable de l'intégrer dans la prise d'espace du métier dans une structure comme un CPAS. Il faut prévoir cela sans quoi ils ne font pas du travail social de qualité. Quand tu travailles dans un CPAS tu disposes d'un certain pouvoir. Je vois cela avec la signature d'un contrat d'intégration. « Ah celui-là je vais le coincer ! » « Mais pourquoi tu veux le coincer ? » En parlant tu comprends vite que les choses se déplacent vers un problème de contact avec la personne. Je lui demande : « Ton métier il est où ? N'y a-t-il pas un cadre déontologique qui prévoit ce que tu peux et ne peux pas faire ? » C'est la responsabilité d'encadrement méthodologique, de formation, du chef ou du coordinateur d'équipe. Le responsable doit utiliser des outils pour s'assurer qu'au sein d'une équipe on prenne le temps de réfléchir, de mettre les choses à plat. Il faut que l'institution prévoie un temps pour faire ce travail. Or, ce temps, elle ne le donne pas.

Il y avait forte convergence entre participants des diverses analyses en groupe pour considérer que le renforcement des compétences professionnelles de tous les agents nécessite que les CPAS accordent plus d'attention et de sérieux à la pédagogie et au soutien méthodologique.

- Pour le moment on parle beaucoup de lignes directrices, de processus, et moi j'insiste pour parler de méthodologie. En général ce sont les Comités qui déterminent les lignes directrices, c'est-à-dire qu'il faut pouvoir s'accorder entre ce que l'AS va amener comme résultat de son expertise au niveau du Comité. Il faut s'accorder par rapport à une orientation générale. Au niveau du processus je constate qu'ils ont tendance en général à partir du haut pour aller vers le bas. Dès lors qu'on travaille avec des experts qui doivent agir selon certaines méthodes, on ne peut pas concevoir des processus sans les faire participer à leur élaboration.

- Au niveau des CPAS, on pourrait réfléchir sur la pédagogie, la méthodologie et essayer de trouver une cohérence, être derrière les personnes. Que l'AI ou l'AS identifient quelqu'un pour le soutenir sur le plan méthodologique, quelqu'un qui n'est pas son supérieur hiérarchique.
- Le TS a beaucoup évolué, il est beaucoup mieux structuré. Avant, l'AS était dans un vide complet. Des outils, comme par exemple le Bilan social, c'est vraiment très utile, cela aide l'AS à mettre une structure dans l'accompagnement qu'il va faire. Et ils en ont besoin de cette structure. Au niveau méthodologique il y a donc une évolution positive. Nous avons notre propre méthodologie de bilan social qui porte sur le parcours depuis la demande d'aide jusqu'au moment où la personne est mise au travail. Nous demandons aux AS de situer la personne dans ce parcours, le but étant de structurer le suivi social

Deux points faibles des CPAS sont, aux dires des participants, la qualité du management et de l'encadrement. La tendance à l'accès à la formation individuelle est également contestée dès lors qu'en CPAS il convient de renforcer la logique de coordination d'équipe, de collectif qui partage et adhère à un cadre commun. La formation de la hiérarchie intermédiaire à l'encadrement d'équipe est une priorité indispensable pour améliorer le fonctionnement des services et les coopérations inter-services. Tout en marquant leur accord avec ce dernier constat, les responsables des services sociaux ont cependant tenu à l'inscrire dans son contexte.

- Au sujet de l'encadrement, du management. Il faut rappeler qu'à l'époque l'AS en chef s'occupait de l'aspect technique du rapport social, elle lisait le rapport avant le passage au Comité, c'était cela son rôle de gestionnaire. Maintenant il faut gérer l'équipe, faire des réunions, gérer les plannings, etc. On va beaucoup plus loin, il y a beaucoup plus d'attentes de la direction par rapport au rôle des AS en chef, un rôle de responsable.
- Quand un AS devient AS en chef, il n'a toujours que sa formation d'AS. Tout d'un coup on lui demande d'être un bon manager, d'animer une équipe, de coordonner des réunions, etc. Et on constate que cela ne marche pas. Mais ils n'ont pas appris. Et la strate au-dessus, c'est nous ! On a encore d'autres enjeux : stratégiques, politiques. Or si l'accès au poste se fait par la voie de la promotion interne, on constate que la personne a plein de qualités comme AS mais qu'il y a des manquements pour le poste de direction. Cela reste dans le non-dit, on n'ose pas dire cela, et on s'étonne que cela coïncide.
- On fait quoi au niveau organisationnel ? Le point central, celui qui a une haute fonction stratégique, c'est la coordination de service. Tout porte sur la fonction qu'on va lui demander de remplir à ce coordinateur. Dans le cadre de l'accompagnement des travailleurs sociaux, j'entends souvent qu'on dit « il y en a qui veulent, d'autres qui veulent pas, on a décidé de faire cela mais pour finir ils ne le font pas », c'est comme s'il y avait un écart terrible entre les travailleurs sociaux et le responsable qui, dépit, dit « qu'est-ce qui se passe ? » Je crois qu'il y a une dynamique d'entretien de la technicité des TS, de la réévaluation, et c'est une fonction qu'on ne donne pas en général à des coordinateurs de service. Même par rapport à la qualification qu'a ce responsable, son diplôme. Est-ce qu'il est opportun de mettre un juriste comme coordinateur d'AS ? Il doit quand même maîtriser une certaine méthodologie de travail, mais en tant que juriste a-t-il cette maîtrise ? Cela pose la question : est-ce qu'on se comprend lorsqu'on parle de travail social ?
- L'aspect stratégique c'est vraiment la formation continuée au niveau méthodologique, avec le responsable qui dit « attention le cadre c'est celui-là. J'ai vu que tu vas très vite pour le moment vers la sanction, cela ne va pas dans le sens du cadre, qu'est-ce que l'on fait avec cela, comment cela se passe la relation avec la personne ? » C'est l'erreur des formations ERAP : il faut toujours accompagner le travailleur en individuel. Rien au niveau de l'équipe, dans son ensemble, là où il y a le partage et adhésion à un cadre commun justement, et aussi la garantie que va donner le responsable par rapport à ce cadre.

Selon les participants, c'est « à tous les étages » que se pose le problème du manque de temps, de moyens, d'attention, et donc d'accès à la formation continuée. Les cadres intermédiaires nous ont paru aussi fort éprouvés, épreuve qui se traduit par un conflit de loyauté entre les attentes des AS qu'ils dirigent, et auxquels ils veulent réserver un espace de travail adéquat, et celles des dirigeants institutionnels (Secrétaire, Président et Conseillers).

Comme le souligne de nombreux analystes, parmi lesquels le sociologue français Jean-Louis Laville déjà cité, dans la modernisation organisationnelle des services publics sociaux, les

procédures gestionnaires n'aident pas les agents à aborder la question du sens de leur activité alors que celle-ci se pose de façon de plus en plus accentuée dans le cours de leurs interactions avec les usagers. *« Au contraire, le système de gestion contribue à considérer le travail comme un ensemble de techniques sans les relier à l'objet de la mission générale, ou alors il espère éviter le cas de conscience en affichant des valeurs abstraites. »*²⁵¹ Dans des conjonctures favorables, comme au début de la mise en place du DIS, le consensus autour des actions d'accompagnement a pu atténuer les interrogations des agents, mais dans la durée, avec l'évolution de l'image externe de certaines mesures, ces incertitudes ont ressurgi, sans qu'aient été envisagées des moyens appropriés d'aide aux agents. On ne peut que suivre Laville lorsqu'il constate, sur base de nombreux travaux conduits dans des caisses sociales en France, que l'adoption de méthodes issues du management du secteur privé génère des effets négatifs par défaut de réflexion sur la validité de leur transposition dans un autre champ, celui de services sociétaux, défauts et lacunes qui ne font que se renforcer en période de surcharge de travail, moment où la gestion se concentre sur le suivi des résultats quantitatifs provoqués par la tenue des délais et la récupération des retards, au détriment de toute autre préoccupation.

Des sociologues du travail français, regroupés autour de Robert Sainsaulieu²⁵², ont ainsi montré qu'au sein de l'administration affrontée à l'usager, *« l'échelon en prise directe avec le public obligé de trouver des solutions économiques s'arrange avec son chef direct et avec les collègues, ce qui engendre un écartèlement pour la hiérarchie intermédiaire entre l'attention portée « en bas » aux micro-ajustements et la modernisation impulsée par « le haut ».*²⁵³ Jean-Marc Weller observe quant à lui que dans le service public, la multiplication des innovations organisationnelles se traduit par un problème de stabilité et un déficit de coordination. *« Quel que soit le bureau dans lequel travaillent les agents, l'objectif demeure le même : décrire la situation de l'usager, s'accorder sur la définition civile et technique de la requête, la traduire selon les formats de production et les standards juridiques prévus et étudier les décisions possibles. (...) Mais ce sont les ressources cognitives nécessaires aux agents pour réaliser ce travail qui sont variables. Les règles, les conventions, les relations entre les personnes, les hiérarchies qui contribuent à l'organisation des tâches ne sont pas agencées de manière homogène. »*²⁵⁴ Et le sociologue de constater que les réponses les plus courantes apportées à ce déficit de coordination dans le travail consistent à inventer de nouveaux dispositifs, de nouvelles règles et de nouvelles procédures. *« Toutes ces réponses au déficit de coordination dans le travail sont extrêmement ambiguës, puisqu'elles reposent d'un côté sur une sous-estimation de la nécessité de réguler l'activité, et de l'autre, sur le retour à une réglementation tous azimuts. Entre déficit et trop plein de coordination, il n'est pas sûr que les agents disposent de meilleures ressources pour mieux maîtriser les tensions de leur travail. En fait, ceux qui parviennent malgré tout à atténuer le poids des épreuves sont ceux qui inventent localement des procédures de travail suffisamment contraignantes pour s'imposer à tous les personnels de l'unité, suffisamment pertinentes pour diminuer les contradictions du travail et suffisamment négociées pour paraître acceptables. »*²⁵⁵

²⁵¹ JL. Laville, *Sociologie des services*, op.cit, p.86

²⁵² R. Sainsaulieu, *L'identité au travail*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1977

²⁵³ JL Laville, op cit., p. 87

²⁵⁴ JM Weller, op. cit., p. 218

²⁵⁵ Ibid., p. 220

INTRODUCTION

Sans surprise sans doute pour les professionnels des CPAS, experts en travail social, qui ont participé aux huit analyses en groupe, les tensions générées par les transformations du métier se sont révélées fortes. Dans tous les groupes, ont été invoquées l'augmentation rapide des demandes d'aide de la part d'un public de plus en plus diversifié - en termes d'âge, d'origine ethnique, d'histoires et de parcours de vie, de cumul de difficultés matérielles, médicales, psychologiques -, demandes d'aide jugées de plus en plus complexes. A ces premières difficultés, illustrées dans les récits d'expériences et dans leurs analyses, s'ajoutent celles liées à la diversification du métier de travailleur social en CPAS. Diversité des conditions d'exercice, des pratiques concrètes, des connaissances et des compétences, qui conduit à parler de métiers distincts, même si la plupart (mais pas tous)²⁵⁶ des agents qui les exercent ont suivi une formation initiale similaire, sanctionnée par un titre identique, en l'occurrence, celui d'AS. La mise en évidence de tensions, contradictions, voire de conflits, dans l'exercice de ces métiers était récurrente dans toutes les analyses. Leur explicitation porte sur des conflits de valeurs, de visions et de pratiques à différents échelons : au niveau individuel des interactions entre agents, au niveau organisationnel des collaborations inter-services et au niveau institutionnel/politique de l'application des procédures et règles formelles (législations, décisions du Conseil, lignes directrices et lignes de conduite).

2. 1. La diversification des compétences et des pratiques professionnelles

L'enjeu de la construction des identités professionnelles, identifié dès le départ comme un objectif prioritaire de la recherche-action s'est vu confirmé. C'est toute la question de la (dé)professionnalisation du travail social, envisagée en termes de reconnaissance et d'autonomie du groupe professionnel, ou en termes de développement de compétences professionnelles et d'une pratique réflexive permettant de construire des réponses adaptées et efficaces aux situations professionnelles rencontrées. Les principales dimensions du processus de (dé)professionnalisation sont : la nature du prescrit et le degré d'autonomie au travail, la référence à des orientations éthiques, une emprise collective des acteurs sur leur métier, le contrôle par ces mêmes acteurs de la formation initiale et continue, les responsabilités juridiques, le développement professionnel, la prise sur l'organisation et la division du travail, le mode d'encadrement, la reddition de comptes, la source du contrôle, la diversité des tâches, la complexité des problèmes à résoudre, l'adaptation au changement, la mobilité et la reconnaissance interne et sociale²⁵⁷.

« L'exercice du métier de travailleur social s'est considérablement transformé ces trente dernières années. Si les missions sont restées globalement identiques, la façon de les exercer s'est modifiée : les dispositifs se sont empilés, les procédures se sont complexifiées, les postes de travail se sont diversifiés, l'évaluation s'est généralisée, les conditions de travail se sont durcies. Avec l'extension des interventions sociales sur mesure, les travailleurs sociaux sont

²⁵⁶Le type d'études faites et le titre qui les sanctionne n'ont pas toujours été précisé lors des premiers tours de table de présentation des participants, mais certains agents d'insertion ont tenu à préciser qu'ils étaient soit titulaires de diplômes autres que celui d'AS (assistant en psychologie, psychologue, sociologue) soit titulaires d'un diplôme universitaire complémentaire à celui d'AS (sciences du travail).

²⁵⁷P. Perrenoud, « Les processus de (dé)professionnalisation entre savoir, rapport au savoir et contrôle », *Recherche en éducation*, CREN, Nantes, 8-2010, pp. 121-128

*devenus plus autonomes, plus impliqués mais aussi plus seuls dans l'action. Face à ces épreuves partagées par l'ensemble de la profession, les travailleurs sociaux se cherchent une nouvelle identité », écrivent Jacques Ion et Bertrand Ravon dans leur ouvrage désormais classique *Les travailleurs sociaux*²⁵⁸. S'appuyant sur une double distinction spatiale et temporelle, les auteurs se sont intéressés à l'extension du travail social, travaillé par des logiques de segmentation et de division ainsi qu'à la différence entre les métiers historiques et ceux de création récente, dont les qualifications non reconnues échappent aux classifications légitimes. « Au centre, donc, les travailleurs sociaux reconnus comme tels, ceux qui sont au coeur historique du travail social. Et tout autour, d'une part, les praticiens rassemblés dans des professions émergentes liées aux dispositifs apparus dans les années 1980 ; d'autre part, ceux qui au-dessus, assurent des tâches d'encadrement détachées des pratiques d'intervention et de moins en moins associées à une expérience professionnelle du secteur ; ceux enfin qui en-dessous occupent des statuts précaires, ou à faible qualification, pour assurer pourtant des missions en première ligne. »²⁵⁹ C'est, par exemple, le cas des assistants en psychologie, psychologues, sociologues qui travaillent en tant qu'agents d'insertion ou de référents art. 60§7, des gestionnaires du « back office » et des agents d'accueil. Les auteurs soulignent cependant que malgré la diversité des situations et des positions, ces professionnels, « en définitive tous au service de l'Etat social », partagent deux traits en commun : une pratique relationnelle de proximité et un rapport complexe au politique.*

2.1.1. Travail social individuel et autonomie professionnelle

Les analyses en groupe ont mis en lumière l'impact de la spécialisation du travail social en termes d'articulations (divergentes et convergentes) entre professionnels et entre services. Le travail social individuel a été pointé à diverses reprises comme un critère de qualité de l'accompagnement de l'usager, ce qui entre manifestement en contradiction avec la tendance à la spécialisation des tâches qui se met en place dans tous les CPAS, de façon plus ou moins accentuée selon leur taille. Essentiellement travail sur l'humain, le travail social trouve son fondement et son sens dans le rapport particulier à la personne. Le colloque singulier du travailleur social et de l'usager fait qu'il y a une forte aspiration à l'autonomie professionnelle. Outre la spécification de leur diplôme et de leur expérience professionnelle en CPAS ou en-dehors, nous avons pu remarquer que les agents d'insertion (AI) qui ont pris part aux analyses en groupe ont particulièrement insisté sur leur liberté d'action, leurs marges de manœuvre, leurs propres façons de faire, leurs trucs et astuces. Il a été insisté sur les spécificités du travail d'AI et d'AS généraliste, l'AI tenant à garder et à faire reconnaître ses prérogatives, son expertise et ses compétences. Il y a des tâches que l'AI estime devoir faire, ou ne pas faire, compte tenu de sa place dans le dispositif d'accompagnement.

- L'outil c'est nous ! Notre outil c'est la parole, notre compétence c'est l'écoute.
- Je suis AI pas AS, donc à la limite si une personne est en médiation de dettes, je m'en fous, sauf si elle me le dit lors de l'entretien. Parfois les personnes viennent chez moi pour la première fois, elles me disent « mais tout est mis dans mon CV », je dis « oui on regardera votre CV après mais expliquez – moi ». Je suis quelqu'un de contact, pourquoi regarder un CV et le décortiquer alors que la personne est en face de moi ? Non, je veux qu'elle me raconte, elle pourra plus me dire que le CV.

Cette spécificité du métier d'AI s'expliquerait notamment par les conditions de travail différentes, les AS étant plus soumis que les AI à la pression du temps et de l'argent.

- J'ai travaillé dans les 2 services, SSG et ISP, quand je suis passé du SSG à l'ISP, j'ai réalisé que l'on ne connaissait pas la réalité de l'autre côté. J'explique à mes collègues du service ISP qu'ils ne travaillent pas dans les mêmes conditions que les AS du service social, qu'ils n'ont pas la même pression. Il y a une

²⁵⁸J. Ion, B. Ravon, *Les travailleurs sociaux*, Paris, La Découverte, 2012 (8ème éd.), p. 7

²⁵⁹*Ibid.*, p. 8

tension terrible entre ces deux services, et c'est là-dessus qu'il faudrait travailler dans tous les CPAS. La charge de travail n'est pas ressentie de la même façon. C'est clair que pour moi le SSG est sous pression plus forte pas seulement parce que la charge de travail est plus importante mais parce qu'il y a la dimension paiement donc cette urgence financière qui est stressante. Dans l'ISP la charge de travail peut être importante, mais il n'y a pas cette confrontation à la nécessité financière, on ne se retrouve pas avec une famille expulsée de son logement, etc. Du coup, le rapport à l'usager est différent et l'usager n'est pas avec l'AI comme avec l'AS, parfois il y a même des discours contradictoires. C'est pourquoi c'est dommage qu'il n'y ait pas plus de fluidité entre ces deux services pour réduire cette tension, pour mieux comprendre les réalités de travail des uns et des autres. Parfois il n'y a pas d'échange d'infos, et là c'est terrible parce qu'alors les usagers sont ballottés d'un service à l'autre. Mais je ne sais pas si on trouvera un jour la solution idéale à ce problème.

- En sachant que l'on ne sait pas ce que font les autres. Il y a un AS chez nous qui part du principe que les AI des cellules insertion sont des fainéants qui ne foutent rien parce qu'ils ne présentent pas beaucoup de dossiers au Conseil. Méconnaissance du travail de l'autre, peur et place de l'AS du SSG par rapport aux services spécifiques dont ils dépendent en partie, puisque leur travail est influencé par l'action de ces services. Il est fréquent d'entendre des AS du SSG dire « j'ai envie d'aller travailler dans un service social spécifique », l'inverse est vraiment très rare ! Il y a la particularité du travail au SSG, l'urgence, les permanences, la pression, etc.
- C'est vrai que dans la demande initiale, souvent il y a le stress du délai, donc la tendance à se fixer sur l'indispensable alors qu'après on peut développer d'autres choses, même si ce n'est pas idéal. Chez nous je vois que ça pose parfois des difficultés relationnelles parce que des agents d'insertion se demandent comment l'AS global a travaillé.
- Le SSG a beaucoup plus de rapports avec l'argent, c'est une autre façon d'aborder les personnes. Le SSG va peut-être un peu oublier l'usager tandis que nous on a la chance de ne pas avoir ce rapport à l'argent. Je peux comprendre ce ras-le-bol. Nous, quand une personne vient nous voir, elle vient soit avec des résultats de formation, soit avec autre chose, c'est beaucoup plus gai.

C'est déjà ce constat qu'établissait la sociologue Isabelle Lacourt²⁶⁰ à l'issue d'observations et d'entretiens sur le terrain menés en 2004-2005 dans les départements ISP de cinq CPAS bruxellois. *« Le mode d'organisation des départements ISP diffère de celui des services sociaux généraux. La différence la plus flagrante concerne « le rapport au temps » entretenu par les départements ISP. Ceci est principalement expliqué par le fait que « l'objet à réparer » ne concerne pas une aide financière ou en nature et ne demande généralement pas une action urgente de la part de l'assistant social. Ces départements mobilisent également des outils différents et emploient, de plus en plus fréquemment, des travailleurs sociaux ayant des qualifications différentes. »*²⁶¹

La « procéduralisation » et le caractère administratif du travail des AS de 1^{ère} ligne sont redoutés des AI qui voient dans cette évolution une « dérive juridiciste et technocratique » contraire au « fondement du travail social » axé sur la relation directe avec la personne demandeuse d'aide.

Garantie locative : Un dossier a été présenté par une AS polyvalente du SSG au Comité il y a peu de temps. C'est une jeune fille qui s'est présentée à la permanence avec sa tante pour introduire une demande de garantie locative parce qu'elle venait d'avoir 18 ans et que sa tante estimait que ce serait bien qu'elle vive seule. Au cours de l'entretien, la jeune fille ne s'était pas exprimée. L'AS avait très bien réalisé l'enquête sociale, elle avait recoupé tous les documents donc d'un point de vue administratif c'était parfait. Ce dossier n'avait pas été supervisé par la coordinatrice du service social qui était absente. Après avoir posé quelques questions à l'AS on s'est rendu compte qu'elle ne s'était même pas posé la question de savoir si la jeune fille handicapée pouvait vivre seule. On a mis le dossier en attente, on a pris contact avec l'école puisque la jeune fille suivait une formation, et on s'est rendu compte que la jeune fille était incapable de vivre seule. C'était la tante qui n'avait plus envie de l'avoir dans les pattes et qui avait décidé de la faire vivre seule. On a pris conscience à ce moment-là que les

²⁶⁰I. Lacourt, *L'aide sociale en Région de Bruxelles-Capitale: étude comparative au niveau de sa mise en application dans les CPAS, Prospective Research for Brussels*, 2005

²⁶¹I. Lacourt, « L'assistant social, l'usager et le CPAS. Comment comprendre le travail social à travers le concept de « relation de service » ? », *Pensée plurielle*, 2012/2 n°30-31, p. 125-136

AS sont parfois tellement stressés par la charge administrative qu'ils en oublient complètement le fondement du travail social, de se poser les questions essentielles.

La plainte de la surcharge administrative ne fait cependant pas l'unanimité. Le travail social c'est aussi mettre en règle une personne sur le plan administratif (mutuelle, sécurité sociale).

- Finalement c'est quoi le travail social ? On n'arrive pas bien à le définir. Le travail social c'est plutôt du psychosocial ? Est-ce que ce n'est pas aussi régulariser la situation administrative de son client, d'être un expert ? Quand j'entends les assistants sociaux, j'ai l'impression qu'ils réduisent ça à la parlotte avec le client. Il faut voir si le profil d'un travailleur social est bien adapté au CPAS. Je n'ai pas envie qu'on dévalorise le travail administratif alors que cela fait partie du travail social et que ça aide tout autant la personne de discuter avec elle pour faire avancer sa situation administrative.

2.1.2. *Appréciation de la disposition au travail : quelle catégorisation des publics ?*

La gestion des flux se pose de façon exemplaire à deux moments clés dans le trajet de l'utilisateur : au moment de l'introduction de sa demande auprès du CPAS et lors de son passage vers le service ISP. Dans un cas comme dans l'autre, la question des catégories et donc de la catégorisation se pose avec force. Les questionnements identitaires éprouvés par les travailleurs sociaux et les tensions organisationnelles qui se cristallisent à propos des rôles respectifs et de la complémentarité entre Service Social Général et service ISP renvoient vraisemblablement aux doutes et débats relatifs aux missions institutionnelles des CPAS.

On le sait, depuis la loi de loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'Intégration sociale (DIS), le principe général de l'activation socioprofessionnelle s'impose comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS. Si ce principe général est aménagé par les motifs d'équité et de santé qui peuvent être invoqués pour dispenser le demandeur d'aide de sa disposition au travail, il n'en demeure pas moins que l'aide sociale est désormais sous-tendue par la finalité de l'insertion par et dans l'emploi. Avec l'accent désormais mis sur l'insertion par le travail, c'est cette frontière entre « aptes » et « inaptes » qui se trouve brouillée et on assiste à une redéfinition de la ligne de partage entre « pauvres légitimes » et « pauvres illégitimes » au sein même des CPAS. Et cela d'autant plus que les technologies et les terminologies (bilan de compétence, détermination de projet, formation, accompagnement à la recherche d'emploi, coaching...) de l'accompagnement vers l'emploi tendent à se confondre par delà les régimes d'assistance et d'assurance et les institutions (CPAS versus Services publics d'emploi, avec entre les deux le secteur OISP) qui les incarnent (celles-ci étant d'ailleurs appelées à agir dans le cadre d'un continuum, voire à se confondre (sur le modèle des « maisons de l'emploi »). Certes, le maintien des possibilités d'exception - la disposition au travail est présumée « *à moins que des raisons de santé ou d'équité ne l'en empêchent* » - permet toujours de justifier la mission historique d'« aide sociale » et, dans le chef d'une partie des acteurs en CPAS, de continuer à affirmer la primauté d'une action globale vis-à-vis de la personne (dont l'insertion par l'emploi n'est alors qu'un des moyens, et non un but en soi), mais précisément c'est ce qui fait débat et tension, entre CPAS (tant les philosophies et les pratiques peuvent être divergentes d'une commune à l'autre, au sein des CPAS, entre conseillers de l'aide sociale et travailleurs sociaux, entre et au sein des services – et parfois « à front renversé », les travailleurs des services sociaux étant régulièrement porteurs d'une conception plus normative que les agents d'insertion des services ISP.

L'appréciation de la disposition au travail qui doit se faire sur base de l'interprétation de situations vécues par les usagers est donc un exercice particulièrement complexe et délicat auquel doivent se livrer les AS. Quels sont les critères qui président à cette appréciation ? Ces critères sont-ils identiques dans tous les CPAS ? Le diagnostic des pratiques établi par les participants à l'analyse en groupe consacrée à la thématique *De la catégorisation des publics*

à la gestion des flux²⁶² a mis en évidence deux débats : celui des critères en tant que tels et celui du type d'agent en charge de faire le diagnostic, les deux étant conditionnés par la disponibilité des ressources et des moyens. Dans un premier cas de figure, il incombe à l'AS généraliste de prendre le temps de bien analyser la situation avant d'orienter ou non l'utilisateur vers l'ISP. Dans un deuxième cas de figure, la surcharge de travail des AS entraîne de facto la réalisation du travail de diagnostic par des agents des services spécialisés, en l'occurrence les agents d'insertion.

- Au départ le service social de 1^{ère} ligne avait plus de temps pour analyser le dossier. Maintenant avec la surcharge de travail, il arrive à constituer le dossier social et s'il y a disposition au travail, il envoie directement et sous-traite tout à l'ISP. Même s'il y a des raisons de santé et d'équité pas très claires, parce qu'il n'y a plus le temps.
- Il est vrai aussi que quand les AS font le diagnostic, ils sont souvent mis à mal par le Conseil qui ne prend pas au sérieux leur diagnostic, donc le Conseil demande que la raison d'équité, de santé, soit validée par le service ISP parce qu'il met en doute la parole et l'analyse de l'AS.
- Le travail de 1^{ère} ligne, c'est un peu l'abattage, il faut aller très vite. C'est vrai mais en ISP c'est du boulot sur le plus long terme. C'est très important de maintenir le dialogue parce que les catégories sont très floues.
- A côté des catégories légales, on fabrique nos propres catégories pour limiter la charge de travail.
- La catégorisation c'est cela aussi, c'est-à-dire la répartition du travail et des tâches entre agents, l'organisation du travail en départements. C'est la logique d'organisation du travail qui induit les catégories. Les AS refusaient que les rapports sociaux soient accessibles aux AI parce qu'ils les accusaient de les utiliser pour soustraire à la mise à l'emploi !

Il y a de toute évidence un lien entre catégorisation et spécialisation du travail entre services et entre agents. Les participants convergeaient pour considérer que les différences en termes d'organisation du travail, de spécialisation des tâches et donc aussi de catégorisation, s'expliquaient, en premier lieu, par les sources et modalités de financement et, en deuxième lieu, par la conception politique prédominante de l'ISP: soit une orientation fortement axée sur la mise à l'emploi, soit une orientation à finalité sociale élargie dont l'emploi constitue une modalité d'insertion parmi d'autres.

- On constate qu'il y a catégorisation des besoins en fonction de la catégorisation des travailleurs et des services. Le mouvement de départementalisation des CPAS a suscité l'hostilité des AS qui estiment qu'il n'y a plus de fil conducteur. De fait on constate des catégorisations divergentes entre différents comités spéciaux thématiques. Exemple : un comité a décidé la mise au travail immédiate et un autre comité a décidé la formation qualifiante qui correspond à la demande de l'utilisateur.
- Notre ancien secrétaire avait une obsession du résultat chiffré par rapport au SSG mais pas par rapport à l'ISP dont le but était la qualité du travail et de l'accompagnement. On essaye de faire un truc global mais c'est comme s'ils roulaient en Ferrari et nous en Berlingo.
- Au sein du service social pour le moment on réfléchit à qui détermine si la personne est disposée au travail ou pas. A l'heure actuelle, c'est l'AS de secteur qu'on appelle AS titulaire qui détermine si la personne est orientée vers l'ISP ou pas. La difficulté c'est l'orientation de beaucoup de monde. En ISP, on couvre 60-65% du public du service social, donc il y a beaucoup d'orientation vers chez nous avec des personnes qui ont plus besoin d'une assise que d'une activation et ce sont des discussions régulières entre le service social et le service ISP sur des confrontations de valeurs entre ce qui est bon pour la personne et ce qui l'est moins au regard de l'autre.

Sur base de ses observations, Isabelle Lacourt remarquait déjà que la décision d'orienter les usagers vers l'ISP, dévolue aux AS du SSG, était déterminante et exigeait de ceux-ci la mobilisation d'une expertise spécifique, construite sur le tas, qui doit nécessairement être partagée avec les AI, pour que le dispositif d'activation fonctionne. *« C'est aux assistants sociaux des services sociaux généraux d'évaluer si cette orientation possible. Il s'agit d'une étape importante dans le processus d'attribution dans la mesure où elle permet de savoir ce*

²⁶²La note thématique 2 *De la catégorisation des publics à la gestion des flux* figure à l'annexe 1 du présent rapport

*que l'on peut demander à l'usager dans le cadre de l'activation des aides sociales. (...) L'activation des usagers ne se réalise pas de manière uniforme. Elle se décline selon les situations singulières des usagers et selon l'évaluation que les assistants sociaux font de ces situations. »*²⁶³ L'évaluation revenant à se demander « de quoi les personnes sont capables », Lacourt constate que « le critère principal qui est mobilisé par les assistants sociaux afin d'orienter les usagers vers l'ISP est la « stabilité » de leur situation sociale », un usager jugé « instable » étant dispensé de réaliser les démarches d'ISP. Trois critères président selon elle à la définition de la stabilité : le discours des usagers, les « papiers » qu'il fournit pour justifier son dire ainsi que ses manières d'être et son apparence. Ce faisant un lien est fait « avec la responsabilité que l'on attribue à l'usager vis-à-vis de sa situation de précarité. Ceci est particulièrement vrai pour les problèmes de santé et de santé mentale. (...) La stabilité et ses indices font en quelque sorte partie d'un « stock de connaissances commun » à l'ensemble des assistants sociaux des CPAS observés et constituent des « routines organisationnelles » sur lesquels ces professionnels peuvent s'appuyer. »²⁶⁴

2.1.3. Quelles modalités d'articulation et de coordination des services ?

Deux « modus operandi » semblent prédominer dans l'articulation et la coordination des services SSG et ISP. Le type « au suivant » dans lequel le SSG, en tant qu'acteur de 1^{ère} ligne, accueille le demandeur d'aide, traite sa demande et instruit le dossier selon le prescrit légal, en ce y compris la vérification de la disposition à l'emploi, et soumet une proposition au Comité pour décision. En cas de décision d'octroi du droit à l'intégration sociale (DIS), s'il est décidé que les motifs d'équité ou de santé ne peuvent être invoqués, le demandeur est orienté vers l'ISP où un AI va assurer l'accompagnement. Dans certains cas, l'AS du SSG reste la personne de référence tout au long de l'accompagnement ISP de l'usager.

- Je travaille au SSG, dans le service 25 ans et plus. Nous établissons un bilan avec eux, leurs attentes, leur projet, on établit un PIIS qui est envoyé au service ISP qui a pour mission de revoir la personne. En tant qu'AS on a un droit de regard annuel sur les activités ISP, on fait le bilan une fois par an avec le collègue, qui est tenu de faire un rapport sur lequel nous faisons nos propres commentaires, et avec tout cela j'établis un rapport social, avec la personne, je travaille toujours avec la personne, j'essaie du moins. Quand il y a mise au travail dans un article 60, on est informés par l'ISP parce qu'on fait tous les rapports qui passent en séances. Le service ISP est composé de psychologues. Il y a une collaboration très étroite entre les différents services mais nous en première ligne on concentre tout, tout nous revient parce que c'est nous qui passons en séance. On est au centre : on envoie, ça revient, on envoie, ça revient.
- Les gens ont un référent qui est l'AS de secteur. On reste un service de seconde ligne pour des demandes particulières comme les formations ou l'emploi, mais prioritairement ils vont chez l'AS de secteur qui a une vision plus globale que la nôtre. Quand on doit approfondir certains points on passe par l'AS de secteur qui généralement nous apporte la réponse.

Dans d'autres CPAS, le modèle est plutôt de « cogestion » avec un référent dans chaque service qui se concertent régulièrement sur le parcours de la personne.

- Nous on communique beaucoup entre le social et l'ISP, il y a une très bonne collaboration entre services. Au niveau du parcours social et ISP, on discute beaucoup les situations des personnes. La vision de l'AS, la nôtre, etc. C'est informel, il n'y a pas de réunion, au téléphone, par mail, à la pause de midi. On va essayer d'instaurer des réunions une fois par mois ou tous les deux mois, Social-ISP, mais depuis longtemps on travaille comme ça, en informel. Elles sont six au social et nous on est quatre à l'ISP donc dix en tout.

Des récits d'expériences apportés lors des analyses en groupe, il ressort que les orientations jugées précoces vers l'ISP peuvent entraîner des tensions entre les travailleurs et le public et entre les travailleurs eux-mêmes. Il y a une confrontation de valeurs entre ce que veut la personne et ce qu'on prévoit pour elle. Tension aussi entre les services SSG et ISP, où l'enjeu

²⁶³I. Lacourt, op.cit., p. 133

²⁶⁴Ibid., p. 134

est l'identité professionnelle soit entre services (en tant que groupes professionnels) ou entre travailleurs en tant que personnalités fortes, menacées ou attachées à leurs tâches. Ces identités professionnelles s'appuient, selon certains participants, sur une définition différente de l'insertion. Un travail effectué dans l'urgence et dans un cadre très formalisé pour les AS du SSG versus un travail de production de compétences chez les AI. Les dossiers faisant l'objet de désaccords sont traités dans certains CPAS par un service inter-services qui aide à trancher les orientations.

- Chaque type d'acteur concerné à un certain niveau d'exigence. Il faudrait se mettre d'accord entre nous au sein d'un même CPAS sur le niveau d'exigence. Il y a une discordance entre le service social, le service emploi et les usagers. Les personnes veulent travailler. Au service social on dit que les usagers apprendront plus vite à s'exprimer en travaillant qu'en prenant des cours. Il y a un débat sur la pertinence de passer par une formation. Le public concerné est constitué majoritairement de femmes étrangères, qui peuvent travailler comme femmes de ménage dans le cadre de l'art.60. Au bout de 6 mois, elles apprennent le français en travaillant en équipe, beaucoup plus vite qu'en prenant des cours. Mais le service emploi les envoie au bureau d'écriture, ils disent que c'est dangereux parce qu'elles ne peuvent pas lire les étiquettes. Nous on estime qu'il faut s'adapter au public qu'on a.
- J'ai tendance à dire que l'AS généraliste trouve moins de raison d'équité que l'AI parce que l'AI veut réussir des projets donc ne veut pas lancer des gens qui sont perçus comme trop difficiles, avec une anamnèse tellement lourde qu'ils craignent que ça ne marche pas. Comme ils ont un marché de clients potentiels, ils vont choisir ceux qui sont les plus motivés. Donc les généralistes sont souvent plus durs que les AI, mais ce n'est pas malsain qu'il y ait débat.
- J'ai remarqué les effets pervers de la catégorisation parce que j'ai travaillé dans les deux services. Les AI n'ont pas les mêmes critères que les AS généralistes. Ce qui est dommageable pour les personnes.

Le poste de facilitateur, créé par le CPAS de Molenbeek, qui joue un rôle d'interface et de médiateur entre l'AS, l'AI et l'utilisateur a suscité l'intérêt des participants qui voient dans cette fonction une bonne façon de pallier les conflits de vision, de valeurs et d'interprétation entre agents de services distincts, conflits dont le premier à pâtir est l'utilisateur. Le facilitateur est chargé de faire le « go between » entre les deux services pour que le diagnostic et l'orientation soient partagés.

Le facilitateur de projet : Il y a deux ans, on a entamé une réorganisation au niveau du parcours ISP en incluant beaucoup plus le service social. Ce qui a suscité cette réorganisation c'est d'abord un enjeu politique. Le fait que le nombre d'utilisateurs qui arrivaient en insertion était assez faible par rapport au nombre total de dossiers d'octroi d'une aide donc là il y avait un problème. On est tout de suite rentrés dans des problèmes de philosophie ou de choix d'orientation, de valeurs etc. Au départ l'ISP c'était « on travaille sur base volontaire ». Mais ce n'était pas du tout l'orientation du Conseil qui veut que toutes les personnes qui ont une aide financière prouvent leur disposition à l'emploi, avec des variantes évidemment. Donc le nouveau parcours a été inspiré et orienté par ça. Le choix a aussi été de commencer très vite l'accrochage du parcours au niveau du SSG pour qu'il y ait un lien qui se fasse, parce qu'on avait toujours cette première ligne qui était à côté de cette deuxième ligne, et donc le problème des liens entre les deux. Le choix qui a été fait c'est de créer la fonction de facilitateur de projet qui s'occupe de la phase de détermination et du bilan socio-professionnel. Ces facilitateurs sont insérés dans les équipes sociales. On a six antennes avec autant d'AS, et dans chaque équipe il y a des facilitateurs qui ne sont pas nécessairement des AS. Le schéma c'est que l'AS titulaire reste présent tout le long du trajet et il est chaque fois accompagné par un facilitateur qui passe la main à un conseiller emploi/formation qui passe la main à un conseiller emploi.

Comment faire pour garder un cadre commun, quelle méthode de travail mettre en œuvre et qui assure cette responsabilité ?

- Dans mon CPAS, il y a eu la volonté au moment de la création du service insertion de l'intégrer au SSG alors qu'ailleurs ce sont des services distincts. La volonté était d'éviter les conflits et deux mondes qui se créent. Mais j'observe qu'en dépit de tout, il y a deux mondes qui se sont créés, parce que ce ne sont pas les mêmes logiques, enjeux, donc du coup en dépit d'un cadre commun on arrive à des situations distinctes.
- A partir du moment où le CPAS décide de rapprocher deux services en disant « c'est le cadre commun », il doit décider comment cela va se garantir. C'est toute la fonction du responsable coordinateur qui va être l'outil permettant de maintenir le cadre en élaborant une méthode de gestion et une méthode de travail des

AS des deux phases, de telle sorte qu'elles soient toujours intégrées. Et c'est cela qui est rarement clair. La méthodologie de travail social, c'est cela qui doit faire partie du paysage de travail des AS en CPAS. Ce sont ces fameuses réunions où ils vont réévaluer ce qu'ils font, où ils vont s'accorder sur ce qu'ils font en matière de TS, d'interventions, de communication. L'expert TS a toute sa place dans la détermination de la méthode de travail pour pouvoir réaliser son métier tel qu'il est d'ailleurs prévu dans le cadre de la loi mais dont plus personne ne comprend grand-chose. Et c'est cela le problème.

- Un cadre commun doit porter sur le trajet/le projet de la personne. Si on part de cet élément-là, la mission aide pour l'autonomie par la mise en place d'un projet/trajet, alors on peut clarifier les mandats entre services. Faire une ligne du temps pour l'utilisateur et on organise en fonction de cela, ce qui va éclairer les mandats octroyés ou répartis entre services. Je suis bien sûr favorable aux entretiens triangulaires interservices, je l'ai promu au sein de mon service, mais cela s'inscrit dans une vision globale du cadre d'accompagnement. Si on peut marier les deux, tant mieux, mais pour le faire il faut une vision de projet global, de mission de l'institution qui s'articule à la mission individuelle de l'utilisateur. J'ai travaillé au SSG, j'ai travaillé comme AS à l'accueil, la richesse d'un SSG c'est de pouvoir accompagner. Il faut revaloriser le TS, mais cela ne peut se faire qu'au travers de projets communs et de trajets communs avec l'utilisateur.

2.1.4. La dimension normative du travail social : dualité de l'aide et du contrôle

Certains AI revendiquent aussi leur autonomie par refus d'entrer dans une logique de contrôle et de sanction, par résistance à la dimension normative du travail social. Les divergences étaient fortes entre participants à ce sujet. Des AS d'autres services leur reprochent d'adopter une posture « aristocratique », de refuser de « mettre les mains dans le cambouis » et d'assumer la dimension institutionnelle et politique de leur travail.

- On aimerait que l'ISP parfois soit un peu plus active, quand il y a un dossier difficile au comité spécial, on aimerait que l'AI soit présent aussi, parce que l'AS peut avoir pris des infos dans le journalier de l'ISP, mais de là à savoir exactement comment se sont passés les entretiens ISP, c'est pas évident. Chez nous quand le comité octroie 4 mois + suivi ISP si la personne ne respecte pas son 1^{er} rendez-vous ISP, il est logique pour le service social que l'AI envoie le courrier mais l'ISP ne veut pas, c'est donc un mail à l'AS afin que celui-ci envoie un courrier à la personne ! Et c'est tout le temps comme cela !
- C'est un des reproches que les généralistes font à l'ISP : ce sont les chevaliers du service social. Ils ont déjà beaucoup de mal à dire quand quelqu'un n'est pas venu au rendez-vous, il a déjà fallu beaucoup discuter pour qu'ils se sentent dans l'obligation de rendre compte à l'AS de secteur, cela a pinailonné pendant des mois. Et puis c'est l'éternel débat : qui fait quoi ?
- Le référent études a accepté de prendre la responsabilité de proposer la sanction et de prendre en charge le travail administratif. Directement les AS ont dit : « pourquoi les mises en demeure ISP ne sont pas faites par le département emploi ? », lequel a dit : « ah non pas question !
- Qu'est-ce qu'on fait et à quoi on sert ? Le rôle normatif du CPAS est évident, ce n'est pas nouveau, cela fait partie du métier de travailleur social, mais cela n'empêche pas de rester critique, de s'exprimer, de discuter.
- Chez nous, il y a toujours eu une cellule ISP mais elle était située à la mission locale, des AI étaient mis à disposition par le CPAS, ils travaillaient là et donc dans cette philosophie développée en mission locale. Le suivi individuel et l'obligation de rendre compte au Conseil allaient à l'encontre de leur mode de fonctionnement. On a fini par créer la division des affaires sociales pour pacifier les conflits. Les AI sont revenus dans la cellule ISP mais pas géographiquement parce qu'ils travaillent dans les locaux de la mission locale. Il y a des conflits entre AI et AS. C'est l'AS qui fait les courriers de mise en demeure en cas de non présentation de l'utilisateur au rendez-vous avec l'AI. C'est très difficile d'obtenir des réponses aux demandes formulées par Conseillers lors de la révision du dossier, c'est l'AS qui doit rassembler l'information, mais il a beaucoup de difficultés à le faire. On essaie de mettre en place des procédures pour inciter à la communication, aux échanges d'infos parce que les uns et les autres vivent dans des mondes différents. Ils ont des contraintes, des conditions de travail différentes. Les AI disent qu'ils ne sont pas là pour contrôler. Or il y a une pression de plus en plus forte du Conseil.
- Un PIIS a été signé. C'est la règle du jeu de sanctionner. L'AS est coincé car s'il n'y a plus de paiement c'est sur lui que l'utilisateur retombe.

Pour les responsables de services sociaux, ce refus d'assumer la dimension du contrôle dénote un manque de professionnalisme.

- La dynamique de contrôle c'est un élément qui décline la fonction du TS dans toute sa complexité. Ce qui fait son métier au niveau du CPAS, c'est effectivement qu'il travaille pour un CPAS avec un cadre. Mais c'est la contextualisation de la relation d'aide qui doit se faire avec la personne. En disant « oui c'est vrai que ce que vous déclarez n'est pas sans conséquence », c'est la relation d'aide qui s'instaure. Il y a un cadre, avec des limites, des choses que je ne peux pas faire.. Exemple le régime des sanctions. « Le TS dit à l'usager : Il ne m'appartient pas ce régime de sanctions mais sachez que dans ce cas là il est prévu des sanctions ». Dans mon CPAS, le Comité attend que l'AS fasse des propositions de sanction. Mais en quoi peut-il le faire dès lors qu'on lui demande d'assurer une relation de confiance, de partenariat, avec la dynamique de contrôle et de pouvoir qu'il a, qu'il doit gérer, il serait peut être utile que ce soit le Conseil qui détermine un régime de sanctions. Lequel n'appartient dès lors pas au TS, c'est sorti de son espace de travail et lui il va mettre cela dans le cadre de la relation d'aide. Et tout devrait se décliner comme cela.
- L'ISP est lié au service social dans le fait que c'est l'ISP qui contrôle la disposition au travail. Donc on attend de l'ISP des rapports réguliers pour que le SSG puisse faire des révisions ou maintenir l'octroi d'une aide puisque le SSG ne vérifie pas ce volet-là. Donc c'est lié.

Et quid de la déontologie du travailleur social ?

- Il y a la déontologie et la question du contrat de travail passé avec l'employeur et qui régit aussi le TS. Il faut de la loyauté et être en accord avec la législation. Donc, si fraude, on ne peut pas dire je n'ai rien entendu, rien vu. Et là la difficulté, c'est que je n'ai pas de réponse tranchée.
- La déontologie de chacun ne vaut pas tripette à partir du moment où un contrat de travail est signé. C'est choquant mais les psy ont une déontologie, les AS ont une déontologie, les médiateurs de dettes, ont une déontologie. Non ce n'est pas possible de travailler dans un cadre pareil. La déontologie, c'est un référentiel qui fixe un certain nombre de valeurs pour chacun, mais d'un point de vue strictement juridique, non. Montrez-moi un ordre professionnel, alors oui. Pour le médecin coordinateur des maisons de repos, pas de problème. Il y a un ordre des médecins, il est donc soumis à un ordre disciplinaire qui peut le sanctionner clairement et cela je veux bien en tenir compte dans son contrat de travail, et les dispositions de son contrat de travail sont adaptées en conséquence. Mais, on ne peut pas faire un statut administratif spécifique.
- Le principe de départ, c'est qu'un AS a un code de déontologie qui, pour moi, est au-dessus de l'aspect contractuel, le tout étant de savoir comment on va le décliner et l'exploiter. Mais est-ce qu'on en tient compte ? Il y a des CPAS qui ont développé des organisations plus axées sur le système et d'autres plus sur la mission. Le TS, quand il conclut son contrat avec le CPAS, il sait à quoi il s'attend. Il peut accepter, il peut refuser. En fonction de quoi ? D'une norme qui pour moi est supérieure c'est sa fonction. On ne va pas demander à un boucher de faire de la boulangerie, on ne va donc pas demander à un AS de faire le policier. Il y a un cadre. Et le cadre particulier du CPAS c'est justement le pouvoir et le contrôle. L'expert travailleur social il a des méthodes par rapport à cela. Mais est-ce qu'on l'écoute dans la démarche stratégique ?

Des AS qui ont du métier admettent cependant être eux aussi dérangés par les comportements répressifs et suspicieux de certains jeunes collègues.

- Je trouve qu'il y a un changement idéologique chez les AS. Les jeunes collègues sont très, très durs. Il faut les arrêter parfois. J'ai connu plusieurs périodes. La période sixties où les AS ne donnaient jamais assez, puis les critères ont commencé à venir, on a commencé à catégoriser beaucoup plus, là c'était les AS sont de grands naïfs qui n'aident que des fraudeurs ! Maintenant on s'est rendu compte avec le droit à l'audition, le droit au tribunal de travail que ce n'était pas si facile que cela et on en est à avoir des AS qui font plus de juridisme qu'autre chose. Ils essaient d'accumuler les éléments probants (loyers, bail, preuve des revenus, etc.) et quand les juristes ne reçoivent pas les éléments, ils disent « comment est-ce possible d'accorder un droit alors qu'on a pas les éléments probants ? » C'est devenu incroyable. Dans les CPAS, des gens qui occupent des postes de pouvoir ont vraiment une idéologie de suspicion permanente, et les AS adoptent cette idéologie quand ils ne l'ont pas eux-mêmes à la puissance plus.
- Chez nous, on essaie de garder le cap dans la formation de nos AS. On fait des évaluations négatives des AS qui adoptent cette posture. J'ai moi-même fait une évaluation négative d'une AS qui ne faisait que chercher des éléments pour ne pas accorder le droit, et cela systématiquement.
- C'est vrai que de plus en plus les AS sont devenus des machines à collecter des éléments, de plus en plus ils cherchent des éléments pour refuser. Or on peut toujours trouver des raisons de refus.
- On a eu le cas chez nous aussi avec les aides énergie. A la fin de l'année, presque tout le budget était là. L'AS en charge avait systématiquement refusé les demandes d'aide !

La revendication d'autonomie dans le travail social soulève la question du rapport des travailleurs sociaux, et particulièrement des AI, à l'institution CPAS. Lors d'une analyse en groupe sur l'informatisation du travail social, la demande des Conseillers qui gèrent les deniers publics et veulent plus de clarté, plus d'information sur la manière dont l'argent est dépensé, pour qui et pour quoi, semblait peu recevable. « Ils décident et nous on travaille ! » Un échange de vues sur les usages des outils informatiques a ainsi été l'occasion d'un débat très dense sur la légitimité des décideurs. « Qui sont ces Conseillers qui décident sur les usagers ? Quelles sont leurs compétences ? » Des stratégies d'évitement sont mises en place. « Je vais au Conseil le moins souvent possible ».

Le rapport ambigu des travailleurs à la question du pouvoir et au politique suscite un certain agacement chez les responsables des services sociaux.

- C'est tout le problème de la violence institutionnelle. C'est la difficulté qu'éprouvent les AS de décliner le TS dans une institution comme le CPAS. Le pouvoir, la gestion du pouvoir. Ce n'est pas simple. Le métier d'AS est en crise par rapport à cela, car je ne suis pas certain du tout que les écoles préparent suffisamment à ces questions fondamentales.
- Le travailleur social en CPAS a du pouvoir, le CPAS a du pouvoir. Dans son rôle l'AS a du pouvoir, mais il n'est pas obligé de l'utiliser comme le Conseil. Par contre, il réceptionne l'information sur l'utilisateur. Donc il gère ce pouvoir avec une certaine méthode qui doit garantir la mission qui lui est assignée par la LO. Il ne peut pas utiliser son pouvoir n'importe comment, il doit le gérer avec une méthode de travail, afin d'établir une relation d'aide adéquate. Le TS doit aider la personne à prendre conscience de la structure dans laquelle elle évolue. Le travail au noir, par exemple. Que fait l'AS avec cette info ? « Vous allez vous faire coincer, perdre vos allocations, devoir les rembourser. Donc, si je vous couvre, je vous aide à vous endetter. Donc, pour vous aider, je ne peux pas aller plus loin sur cette route, parce que les conditions ne sont pas réunies pour une dynamique d'accompagnement qui amène au résultat escompté, c'est-à-dire la sortie de vos difficultés. » Le Comité lui peut dire « on va sanctionner ». C'est autre chose, c'est la décision du Comité, pas celle de l'AS, qui dit autre chose à la personne.
- C'est une question de société. De connaissance et de respect du fonctionnement de part et d'autre. Quand tu as une AS qui déboule en disant : « Le président m'a dit cela, est-ce qu'il a le droit ? », que tu lui réponds que c'est le cadre, que tu l'as déjà expliqué, et qu'elle refuse de comprendre et d'accepter, tu fais quoi ? Si un AS de CPAS ne peut pas comprendre qu'il y a un président, une dimension politique, des positions à garder, comment tu fais ? Je suis dans un CPAS moyen, l'ISP et le SSG sont séparés par un couloir et ils ne sont pas fichus de se parler, il y a sans arrêt des embrouilles entre eux.

2.2. Accompagnement de la personne : quelles compétences ?

A ce stade, il convient de rendre compte d'une des principales difficultés rencontrées, tout au long de la recherche-action, par les chercheurs comme par les participants, et de manière générale par les CPAS ainsi que nous avons eu l'occasion de le pointer à plusieurs reprises dans ce rapport: il s'agit de l'usage et du sens des mots, de la labilité des catégories, de l'ambivalence du langage, et du cortège de malentendus, d'incompréhensions, de qui pro quo qui en découle. Pendant les analyses en groupe, un mot, celui d'accompagnement, dont le sens semblait couler de source pour les participants, faisait figure d'énigme pour les chercheurs. Accompagner, cela veut dire quoi ? La prévalence du non-dit à ce sujet laisse supposer une pure et simple substitution du mot « accompagnement » à celui de guidance psycho-sociale qui constitue de longue date le référentiel méthodologique des praticiens de l'aide sociale. A la réflexion, il semble pourtant qu'une telle métonymie ne va pas de soi, ni au plan théorique ni au plan pratique.

2.2.1. Parler, interpréter, débattre : la primauté et l'irréductibilité des flux langagiers

La caractéristique essentielle de l'institution CPAS, que tend à occulter la préoccupation actuelle – au demeurant légitime – pour la gestion des flux d'utilisateurs, de dossiers et d'argent, ainsi que pour sa « paperasse », c'est qu'elle est d'abord et avant tout une formidable usine à

paroles, une tour de Babel traversée par d'innombrables et incessants flux discursifs. Observer, écouter, parler et faire parler, informer les personnes, déchiffrer leurs demandes, les interpréter, les traduire en règles de droit, les aligner dans des catégories stables, en rendre compte dans l'écriture d'un dossier social et formuler des propositions d'aide, expliquer les décisions prises, les démarches et formalités à accomplir, sont autant de gestes professionnels de base des travailleurs sociaux, d'autant plus compliquées que nombre de demandeurs d'aide et d'usagers ne parlent pas, ou à peine, français ou néerlandais et, même s'ils le parlent, sont peu familiers du langage administratif et juridique qui règlent leur situation. Quand bien même les comprennent-ils, les règles qui s'appliquent à leur cas sont souvent contestées à partir d'arguments concernant la série d'injustices qui s'abattent sur eux. Une loi, un règlement, même bien expliqués, peuvent ainsi apparaître tout à fait injustes. En ce sens, la discussion sur la justice est un débat sans fin, irrésoluble par une plus grande rapidité ou une plus grande fiabilité dans le traitement des dossiers.

Pour remédier à la difficulté de la diversité des langues, plusieurs CPAS recourent à l'interprétariat social, lequel confronte les travailleurs sociaux à l'étonnant paradoxe qui veut que la « traduction » loin de simplifier l'échange ne fait en réalité que le complexifier. Devant la résistance de certains mots à trouver leur équivalent, et singulièrement les mots relatifs au projet, au contrat, à la formation, à l'emploi, le dialogue devient exploration de mondes de signification insoupçonnés et inédits. De la friction entre plusieurs langues émerge ainsi tout un matériel psychique et culturel qui resterait inaccessible à travers la seule utilisation du français ou du néerlandais. Comme l'écrit l'ethnolinguiste Sybille de Pury, dans *Comment on dit dans ta langue ? Pratiques ethnopsychiatriques*²⁶⁵, le malentendu est à l'origine de la compréhension, « si on appelle « malentendu » une situation interlocutive qui pose une exigence, incontournable, celle de s'interroger sur la construction de l'énoncé qui vient d'être émis. »²⁶⁶ Ces jeux de langue et de sens, qui attestent du caractère fondamentalement anthropologique du travail social, révèlent l'irréductibilité foncière de la culture orale du CPAS, une culture de traces qui ne « marquent » pas. Ce qui n'est pas sans entrer en conflit avec l'impératif managérial actuel de la saisie rapide et la plus circonstanciée possible de l'action, et de ses effets, par une série d'indicateurs, donc leur mise en forme et leur enrôlement dans des processus et des procédures, eux-mêmes traduits en lignes directrices et lignes de conduites. Pour objectiver, il faut des marques, donc de l'écrit, et tant qu'à faire, informatisé plutôt que papier.

2.2.2. La marque ou la trace ?

La nécessité de relever ce défi du passage à l'écrit, notamment pour le rapport social, a ainsi été mis en évidence par la section CPAS de l'AVCB à l'occasion du dernier Carrefour d'automne relatif à l'enquête sociale.²⁶⁷ Lors de ce Carrefour, Philippe Harmegnies, professeur en Haute Ecole de travail social spécialisé en supervision d'équipes et formation d'adultes, était invité à montrer l'utilité du rapport social dans la décision d'aide sociale grâce aux stratégies d'écriture mises en place par les travailleurs sociaux et par leur capacité à problématiser les faits. L'utilité du rapport social tient, selon lui, dans le fait qu'il est « une pratique d'écriture stratégique » et non le reflet d'une réalité socio-biographique ou familiale. « Le rapport social est générateur d'au moins trois stratégies complémentaires. Une stratégie

²⁶⁵S. de Pury, *Comment on dit dans ta langue ? Pratiques ethnopsychiatriques*, Paris, Le Seuil, coll. Les Empêcheurs de penser en rond, 2005

²⁶⁶S. De Pury, *ibid.*, p. 130

²⁶⁷P. Harmegnies, *Analyse du contexte socio-philosophique du rapport social dans la décision d'aide sociale*, Intervention au Carrefour d'Automne organisé par la Section CPAS de l'AVCB, Bruxelles, Novembre 2012

d'écriture liée aux entretiens avec les usagers, aux visites, en vue de recueillir des données sur la réalité des personnes, sur ce qu'elles évoquent. C'est toute la question du décodage de la demande en amont du rapport social basée sur une compétence des assistants sociaux : l'observation. Une stratégie d'écriture anticipative associée à une stratégie de réflexion qui recherche le contrôle et la réduction des incertitudes sur les interprétations. En effet, la mise en mots est un outil d'aide à la décision avec parfois une contradiction entre le contenu argumenté où le Comité n'a plus qu'à entériner ce qui est proposé par l'assistant social et des hypothèses vides de sens qui obligent le Comité à refaire une interprétation des données. Par cette stratégie, l'assistant social construit son écrit en ayant la volonté de retraduire du sens sans imposer ses propres représentations. C'est toute la compétence d'interprétation de l'assistant social qui est ici mobilisée. Une stratégie d'écriture faite de prudence pour permettre la poursuite du travail avec l'utilisateur dans une relation d'aide inhérente au travail social. Le rapport social peut être défini par son réemploi, son usage, son utilité pour la relation. La compétence sollicitée ici est la neutralité relative de l'assistant social. »²⁶⁸

L'auteur conclut en disant que les usagers attendent des assistants sociaux, lorsqu'ils écrivent « sur eux », qu'ils soient comme des « passeurs », c'est-à-dire « accompagnateur, éveilleur, celui qui soutient et qui, en plus, par l'écriture de son rapport social et par ses propositions, ses avis en vue d'une décision permet souvent à l'utilisateur de s'autoriser à redevenir acteur de sa vie. »²⁶⁹

La question de l'écriture stratégique s'est posée aussi de façon significative au cours des analyses en groupe lors de la phase d'identification, sur base d'expériences concrètes d'actions ou de dispositifs développés dans les CPAS, des facteurs de succès et conditions de réussite en matière d'accompagnement des personnes dans leur cheminement vers l'autonomie. Cet exercice a ainsi permis de constater que des dispositifs jugés efficaces et satisfaisants, tant pour les travailleurs sociaux que pour les usagers, demeurent au stade de pratiques « indigènes », relativement informelles, prisonnières de la mémoire de quelques personnes. Au lieu d'être mises en évidence, dans un souci de diffusion et de partage en interne comme en externe, les « bonnes pratiques » ne sont pas mises en exergue et ne relèvent que d'une culture orale, rétive à toute tentative de formalisation écrite en vue de la transmission, de la communication voire de la généralisation. Le passé commande le présent : le poids du non-dit, le repli sur son « quant à soi », le principe de discrétion combiné à l'attention pour la confidentialité, tout concourt dans la culture institutionnelle à négliger les dimensions d'information et de transmission.

- Il y a des tas d'essais dans tous les CPAS, des expérimentations pour trouver des solutions. Il y a des cycles. Par exemple, en ISP, pour savoir s'il faut des TS spécialistes ou généralistes. Pendant tout un temps, on a essayé la spécialisation, puis on en est revenu, et on a opté pour le retour aux généralistes. Cela s'explique en partie par les mouvements de personnels mais surtout cela montre qu'il n'y a pas de capitalisation en vue de partager. Pas de systématisation du type : On teste un dispositif, points forts/points faibles, on l'analyse afin de pouvoir transmettre, discuter, échanger. Rien n'est formalisé. On est donc toujours obligé de passer par le dire des personnes. Avec le turn-over qui augmente, il y a une perte de connaissance qui devient énorme. Comment y remédier sinon par le passage à l'écrit ?

Perte de connaissance et défaut de reconnaissance se combinent ainsi pour fragiliser aussi bien les acteurs que l'institution, accentuer le déficit d'image comme de légitimité.

Ces exemples nous conduisent à formuler l'hypothèse que le paradigme de l'accompagnement se traduit, c'est le cas de le dire, par davantage d'exigences en termes tout à la fois d'objectivation et de subjectivation pour les travailleurs sociaux. Des chercheurs

²⁶⁸Ibid., p. 9

²⁶⁹Ibid., p. 10

estiment ainsi que d'importantes modifications sont intervenues dans l'exercice du travail social du fait du rapprochement de l'usager et de son suivi sur des parcours d'insertion. Les travailleurs sociaux, occupés par l'enjeu d'une responsabilisation des usagers en vue de leur insertion, peuvent jouer essentiellement de deux outils de particularisation de la relation d'accompagnement : le contrat et le projet individuel. En mobilisant ces deux outils, *« le travailleur social ne se contente plus de situer son patient dans une classe de bénéficiaire, mais prétend conduire avec lui une action conjointe et personnalisée. (...) Cela s'effectue au prix d'une attention pour un ensemble d'éléments personnels, allant de la confiance en soi à l'assurance de détenir les ressources individuelles nécessaires pour pouvoir affronter les arêtes vives du marché de l'emploi. »*²⁷⁰ Si ces compétences ont toujours caractérisé en partie les métiers du social, particulièrement ceux tournés vers l'aide à un public très fragilisé, elles rendent encore plus explicite la gageure professionnelle de se rendre proche et de toucher à la subjectivité de la personne. *« Pour préparer les usagers aux épreuves publiques que leur réserve la société dans laquelle il convient de les (ré)insérer », écrit le sociologue français Marc Breviglieri, l'exercice de la proximité tend à inscrire la relation d'aide sur différentes échelles de confiance, laissant apparaître chez le travailleur social autant de registres de compétences. »*²⁷¹

Ces registres de compétences sont, selon l'auteur, au nombre de trois : premièrement, la confiance dans le proche, qui consiste à aménager des espaces d'écoute où se suspend tout jugement sur l'histoire personnelle de l'usager et sa situation sociale, cette sollicitude répandant une « force persuasive » qui accroche l'usager, *« le saisit par l'accueil d'une confiance »* ; deuxièmement, la crédibilité dans la parole, c'est-à-dire la constitution d'un registre d'échange proche de la confiance, *« le travailleur social donnant au témoignage intime de l'usager une crédibilité, tout en permettant à ce dernier de fonder une confiance dans sa propre parole »* ; troisièmement, les gages de confiance adressés à l'institution, autrement dit l'ajout de *« l'exigence (constante) de tenir présent, fût-ce en retrait, un cadre public d'action et la dimension impersonnelle de l'institution. »*²⁷² Ces compétences participent d'un tact professionnel, donnant à entendre *« l'activité d'accompagnement comme un exercice progressif d'assentiment, convertible en approbation puis en attestation réciproque (...) Il restaure et consacre, en l'élevant à son troisième niveau, la confiance nécessaire à l'usager. Celle-ci ne prend plus la forme d'une confiance dans le proche ou d'une confiance en soi, mais d'une confiance dans la justice de l'institution que représente le travailleur social, une confiance, finalement, adressée à la société. »*²⁷³ C'est sur cette base, que la personne peut s'élancer dans la promesse du contrat et les décisions du projet, en s'estimant digne de confiance dans l'épreuve publique ; le travailleur social étant le premier témoin de l'individualisation du parcours d'insertion, la source d'un faisceau majeur de reconnaissance.

Mais il y a un revers à la médaille : le risque, pour l'usager comme pour le travailleur social, d'une « colonisation par le proche », selon la formule de Marc Breviglieri, pour qui il est essentiel d'évaluer, au plus juste, la part de « bienfaits » comme de « méfaits » que comportent les registres politiques de la proximité. Pour les usagers, ces méfaits peuvent être la « tyrannie » engendrée par l'excès possible de familiarité engagée dans la relation d'aide

²⁷⁰ M. Breviglieri, "L'individu, le proche et l'institution. Travail social et politique de l'autonomie", *Informations sociales*, 2008/1 n°145, p. 98 (article en ligne) <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2008-1-page92.htm>

²⁷¹ Ibid., p. 99

²⁷² Ibid., pp. 99-100

²⁷³ Ibid., p. 101

(assistentialisme, clientélisme) ou l'imposition d'un horizon d'attentes capacitaires qui sous-estime leur épuisement face à la charge des épreuves publiques que leur réserve la société dans laquelle il sont tenus de se ré-insérer. Pour les travailleurs sociaux, c'est l'envahissement mental et le débordement temporel ainsi que la perte de repères dans l'exercice du « *délicat travail de composition entre différents registres d'engagement pour accompagner une biographie affectée jusque dans ses ressorts intimes vers un projet de vie compatible avec une politique sociale d'insertion.* »²⁷⁴ Soulignant la difficulté d'assumer les tensions nécessaires pour « *raccorder la posture qui les rapproche des personnes aidées avec celle qui continue de les faire représenter l'institution et de réclamer l'exercice du droit* »²⁷⁵, il y voit matière à l'ouverture d'un débat légitime sur la reconnaissance de la nature des compétences de proximité, qui s'accroissent aux compétences contractuelles et de civilité de service au public, dont font preuve quotidiennement nombre de travailleurs sociaux. « *Puisque cette compétence de proximité tendue par l'accueil et l'accompagnement personnalisé s'efforce aussi de garder ouvert un horizon de justice, le problème peut légitimement être posé en termes de déconsidération d'une « dimension éthique du travail social » convoquant une source majeure de malaise professionnel.* »²⁷⁶

2.2.3. Travail social individuel et travail en réseau

Depuis dix ans, certains CPAS confrontés au problème de plus en plus épineux de la gestion de flux d'usagers, ont adopté la solution de remplacer la relation de suivi individuelle par la collaboration étroite de plusieurs intervenants autour d'un même dossier, ce que l'on appelle le travail en réseau. Dans le cadre d'une thèse de doctorat, François Laporte, chercheur au CES, observe les modalités du travail en réseau des services ISP de deux CPAS bruxellois. La note thématique 3 *Du travail social individuel au travail social en réseau*²⁷⁷ présente les deux types de prise de charge afin d'en dégager les principaux avantages et inconvénients. Nous en reprenons ici les principaux éléments.

Mode de suivi traditionnel encore largement répandu au sein des services ISP des CPAS bruxellois, le travail social individuel consiste en un principe simple : dès lors que sa demande d'octroi d'un Revenu d'Intégration Sociale a été validée, l'utilisateur est orienté vers un agent d'insertion chargé de l'accompagner tout au long de son parcours vers le marché de l'emploi²⁷⁸. Par conséquent, il n'y a pas de réelle distinction entre les travailleurs de terrain du service ISP, et le quotidien de chacun d'entre eux est à la fois composé d'orientations et de bilans socioprofessionnels, de suivi de personnes en préformation/formation, d'accompagnements dans la recherche d'emploi, et de suivi d'utilisateurs engagés sous l'art. 60. Premier avantage d'une telle organisation : l'utilisateur trouve bien plus facilement ses repères au sein du service. Comme l'ont fait remarquer plusieurs intervenants, nombre de personnes aidées par le CPAS et bénéficiant d'un RIS distinguent déjà difficilement les problèmes qu'ils doivent confier à leur assistant social, et ceux qu'ils doivent confier à leur agent d'insertion. D'autres, voyant leurs interlocuteurs se succéder de mois en mois, se perdent rapidement, au point de ne plus savoir avec qui ils ont rendez-vous lorsqu'ils se présentent à l'accueil du service ISP. Le travail social individuel permet donc, pour l'utilisateur, que le schéma ne se

²⁷⁴M. Breviglieri, "Bienfaits et méfaits de la proximité dans le travail social", in: J. Ion (dir.) *Le travail social en débats*, Paris, La Découverte, 2005, p. 230

²⁷⁵Ibid., p. 230

²⁷⁶Ibid., p. 231

²⁷⁷La note thématique 3 *Du travail social individuel au travail social en réseau* figure à l'annexe 1 du présent rapport.

²⁷⁸Pour peu que des raisons de santé et/ou d'équité n'aient été reconnues, dispensant l'utilisateur d'une disposition active à la recherche d'emploi.

complicque pas outre mesure²⁷⁹. Il en découle également, toujours selon les intervenants, une meilleure fidélisation du public : les usagers se présentent plus souvent aux rendez-vous fixés, « parce qu'ils connaissent bien leur agent d'insertion ». Lorsque l'on connaît les difficultés à assurer un suivi régulier avec certaines personnes, cet avantage, s'il se vérifie, n'est pas négligeable.

Bien entendu, le système a les défauts de ses qualités : lorsque les agents d'insertion sont chargés d'exécuter toute la variété des tâches menées en ISP, le faible niveau de spécialisation peut amener une moins grande qualité dans la réalisation des tâches propre à chaque domaine. L'accompagnement dans la recherche d'emploi, par exemple, nécessite la maîtrise de compétences spécifiques, comme par exemple, la connaissance des « codes » propres à la manière idéale de se présenter en entretien d'embauche, à la rédaction d'une lettre de motivation qui retienne l'attention, etc. Le suivi d'usagers engagés sous l'art. 60, quant à lui, requiert la maîtrise de compétences techniques et administratives spécifiques. Et ainsi de suite. Cette maîtrise moins importante des savoirs et savoirs faire spécifiques entraîne également, forcément, une moins grande efficacité dans le traitement des situations les plus « communes », des dossiers les plus « faciles à expédier » (pour peu qu'il en existe au sein des CPAS). Le système bénéficie toutefois de sa légèreté procédurale, qui accélère le traitement d'une quantité importante de situations-problèmes. Prenons l'exemple d'un usager incertain quant à son projet d'insertion. S'il se trouve pris en charge par un service ISP fonctionnant en réseau, ses hésitations donneront certainement lieu à de multiples allers retours entre les agents chargés respectivement de la détermination de projet, de la recherche de formation et de la recherche d'emploi. Le passage du dossier d'un intervenant à l'autre requiert, à chaque fois, la prise d'un nouveau rendez-vous chez le travailleur concerné, ce qui étalera inévitablement le traitement du dossier sur de nombreux mois. Dans le cas d'un suivi individualisé, l'agent d'insertion bénéficie d'une certaine flexibilité lui permettant de passer sans transition d'une étape du parcours à une autre, sans que l'usager soit pénalisé par une multiplication de délais d'attente.

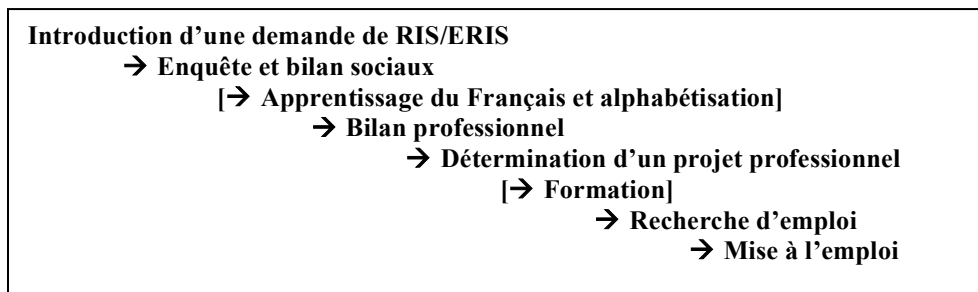
De plus, par rapport à un intervenant ne rencontrant l'usager qu'à quelques reprises avant de passer le relais, l'agent d'insertion assurant le suivi tout au long du parcours connaîtra mieux la personne qui se trouve en face de lui, et la situation quotidienne avec laquelle celle-ci doit composer. Certaines informations cruciales, parce que jugées secondaires, ne sont pas toujours communiquées entre intervenants d'un réseau d'accompagnement, tandis qu'un agent d'insertion unique connaît l'ensemble des informations transmises par l'usager au service ISP. L'instauration d'une relation de confiance est elle aussi facilitée à mesure que les rendez-vous se succèdent, et les usagers confient alors plus facilement des composantes importantes de leur vie. Dans la mesure où les personnes prises en charge sont fragilisées, et font souvent face à des problématiques complexes, la qualité de l'accompagnement offert ne peut qu'en bénéficier.

Du point de vue du travailleur social, enfin, ce mode de fonctionnement assure généralement un meilleur sentiment d'utilité dans l'accompagnement de l'usager, la répartition des tâches entre plusieurs intervenants ayant tendance à engendrer un sentiment de « dépossession » du dossier social, auprès des agents d'insertion. Quelques-uns expriment même dans ce cas un certain malaise, et l'efficacité du travailleur à la tâche peut en pâtir sérieusement (du fait notamment d'un problème de motivation).

²⁷⁹Il faut cependant rendre justice aux services ISP des CPAS appliquant la méthode du travail en réseau, puisque plusieurs d'entre eux s'ingénient aujourd'hui à la confection de brochures aussi claires et didactiques que possible pour faciliter les repères de l'usager.

Lorsqu'un service ISP a opté pour le « travail en réseau », l'utilisateur suit un « itinéraire » ou un « parcours », le même pour tous, au terme duquel il est sensé avoir quitté le processus grâce à l'obtention d'un emploi. Ce parcours comprend une série d'« étapes », chacune (ou presque) prise en charge par un agent d'insertion spécialisé. Ce parcours peut être schématisé comme suit :

GR. 4 - Etapes du parcours ISP dans le cadre du travail en réseau



Source : Note thématique 3 *Du travail social individuel et travail social en réseau*

Une fois qu'une de ces « épreuves » a été passée par l'utilisateur du service ISP, son dossier est automatiquement transféré, par l'agent d'insertion responsable, à son collègue chargé de l'étape suivante. Par cette division des tâches entre travailleurs sociaux désormais spécialisés, les principaux défauts du modèle individualisé sont gommés : dans le traitement des dossiers les plus « typiques »²⁸⁰, la spécialisation permet à la fois un gain de temps et un gain de qualité, puisque les travailleurs sociaux maîtrisent davantage leur domaine de compétences spécifique. Mais ici aussi, le système comprend les défauts de ses qualités. La rigueur dans la définition du parcours de l'utilisateur est forcément synonyme de rigidité. Par conséquent, le traitement de la situation de certains usagers connaît des contretemps qui parfois peuvent être importants. Prenons l'exemple d'un usager se présentant au service ISP avec des intentions claires quant à sa recherche d'emploi : le passage obligé par l'étape « détermination d'un projet professionnel », s'il peut être immédiatement expédié dans le cadre du travail social individuel, se traduit ici par une prise de rendez-vous auprès d'un agent spécifique, rendez-vous pour lequel l'utilisateur attendra quelques semaines après sa rencontre avec un assistant social. Puisque son projet d'insertion est clair préalablement à sa venue au service ISP, ce rendez-vous devient inutile, et est expédié en quelques minutes. Un nouveau rendez-vous est alors fixé auprès du travailleur social en charge de l'étape suivante, ce qui engendre une nouvelle période d'attente pour l'utilisateur, pouvant être à nouveau de plusieurs semaines.

De plus, dans la mesure où les tâches sont divisées selon un « parcours-type » – qui est, en réalité, un parcours idéal la plupart du temps très théorique –, l'organisation paraît mal adaptée aux nombreux cas de personnes dont la situation entraîne des allers retours (parfois incessants) entre les différentes étapes du parcours. Ceci concerne tant les usagers les plus « inadaptés » au marché de l'emploi, que ceux qui tentent de profiter des failles organisationnelles pour se maintenir en situation d'aide au-delà de ce que réclame leur situation. Dans un cas comme dans l'autre, les personnes finissent par s'enliser dans une situation qui n'avance pas, parce qu'aucun travailleur n'a de prise globale sur leur traitement. Par ailleurs, le fait que les premiers agents d'insertion rencontrés sur le parcours ne soient pas en charge de la recherche d'emploi incite un grand nombre d'utilisateurs à vouloir rapidement atteindre l'interlocuteur ultime, celui avec lequel ils pourront directement chercher un travail rémunéré. Ces usagers voient la succession d'intervenants comme autant de barrières

²⁸⁰ Ce sont en réalité ceux à partir desquels le « parcours-type » a été imaginé.

administratives ne pouvant leur être d'une grande aide, puisque ce n'est pas avec eux qu'ils obtiendront du travail. Il est alors difficile pour les agents d'insertion d'aider ces personnes à prendre conscience de l'importance de certaines étapes antérieures à la recherche d'emploi, comme l'apprentissage du français. Il n'est pas rare qu'une fois en entretien avec l'agent d'insertion chargé de la recherche d'emploi, l'utilisateur décide de suivre une formation en parallèle de ses démarches de recherche d'emploi, après avoir pourtant refusé toute formation auprès des intervenants précédents. De manière plus générale, l'utilisateur, même s'il n'est pas pressé, peut rapidement être perdu devant la multiplication des intervenants, ne pas comprendre l'objectif du rendez-vous qu'il fixe avec un énième travailleur social qu'il rencontre pour la première fois. Ce problème est d'autant plus aigu qu'une partie du public visé maîtrise mal le français.

Du point de vue du travailleur social, on constate parfois que leur limitation à une étape particulière peut entraîner le sentiment de n'être plus que les rouages d'un travail mené « à la chaîne ». Au-delà des troubles relatifs à l'identité professionnelle qui en découlent, c'est la qualité du travail mené auprès de l'utilisateur qui est mise en danger. La « passion d'aide » paraît alors céder à un minimalisme bureaucratique, par lequel l'intervenant ne vise à peine d'autre objectif que de pouvoir clôturer son rapport et transférer le dossier au travailleur en charge de l'étape suivante, au mépris quelques fois d'un échange de qualité.

2.2.4. Réseau oral et réseau informatisé

La même note thématique poursuit l'analyse en distinguant deux méthodes de transmission d'informations entre intervenants du service ISP qui travaillent en réseau : le réseau oral et le réseau informatisé - qui, est-il précisé, ne se retrouvent jamais à cet état de « pureté » dans la réalité des CPAS bruxellois -, chaque méthode présentant des avantages et des inconvénients.

La transmission orale consiste en la passation, d'un intervenant au suivant, d'un dossier social papier lors de réunions d'équipes au sein du service ISP. Lors de ces réunions, l'agent d'insertion transmettant le dossier à son collègue lui explique en quelques minutes la situation de l'utilisateur telle qu'elle lui a été présentée, et la conclusion de leurs échanges. Il lui remet par la même occasion le dossier social en mains propres, mais celui-ci n'est la plupart du temps que peu fourni : si les documents administratifs restent indispensables, c'est le travailleur social qui juge de la nécessité d'y ajouter des informations. Les comptes rendus d'entretien ne sont pas obligatoires, et on ne trouve la plupart du temps dans le dossier que quelques informations de base (par exemple, au terme de l'étape « détermination d'un projet professionnel », les secteurs dans lesquels l'utilisateur projette de chercher un emploi). Souvent, c'est uniquement par voie orale que l'agent d'insertion détaille la nature des échanges qu'il a pu avoir avec l'utilisateur dont il transmet le dossier : telle personne s'est régulièrement montrée agressive, telle autre s'est dite pressée de trouver du travail pour permettre à sa famille de déménager, une autre encore paraît connaître des difficultés à obtenir une place en crèche pour son enfant... Autant de détails importants pour appréhender la situation de l'utilisateur et saisir la nature de ses motivations, mais dont on ne trouve généralement aucune trace écrite.

Ce type de transmission est donc très dépendant de la mémoire des travailleurs sociaux, des relations qu'ils entretiennent avec leurs collègues, et de leur motivation à prendre du temps pour communiquer en détail le cœur de leurs échanges avec l'utilisateur. Par conséquent, on observe que la connaissance des dossiers par l'agent d'insertion reprenant le flambeau est aléatoire et très variable. Ce qui implique que, souvent, l'utilisateur passera une partie importante de son temps à répéter les mêmes informations deux fois. Et dans les cas où il ne le fait pas, il

est probable que l'intervenant passe régulièrement à côté d'informations cruciales, parce que son collègue n'a pas jugé nécessaire de les lui communiquer. Quoi qu'il en soit, la transmission du dossier social papier en mains propres présente un avantage par rapport au partage d'un dossier social informatique : l'agent d'insertion reprenant le flambeau a la possibilité d'interagir facilement avec son collègue lui transmettant le dossier : si les explications de ce dernier manquent de clarté ou ne sont pas assez précises, il est très facile de lui poser des questions d'éclaircissement ou d'approfondissement. Et les réunions d'équipes ultérieures restent une occasion d'y revenir, si des interrogations naissent par la suite, au cours de la prise en charge de l'utilisateur par le nouvel intervenant.

Depuis quelques années, certains CPAS tentent de remplacer cette utilisation du dossier social papier et sa transmission au cours de réunions d'équipes par l'implémentation d'un dossier social entièrement informatisé. La base de données du programme informatique devient l'outil de travail principal des intervenants : c'est là qu'ils encodent désormais tous leurs rapports, qu'ils consultent les décisions du Comité, et qu'ils peuvent prendre connaissance des rapports de leurs collègues chargés d'autres étapes du parcours. Le papier est relégué au second plan.

La transmission du dossier, quant à elle, est automatisée : lorsqu'un agent d'insertion conclut, avec l'utilisateur, l'étape dont il a la charge, il rédige son rapport dans la base de données commune, et programme d'un simple « clic » un entretien chez son collègue chargé de l'étape suivante. Ce dernier est alors automatiquement averti du rendez-vous, toujours par voie informatique, et peut consulter le dossier social détaillé de l'utilisateur via son propre ordinateur. Un premier écran liste l'ensemble des rapports et décisions ayant été introduit dans le dossier. Le travailleur social peut alors consulter dans le détail chacun de ces documents informatisés, et connaître ainsi, sans perte de temps, l'état de la relation que l'utilisateur entretient avec le CPAS. Cette nouvelle méthode présente un avantage considérable : en formalisant la structure des dossiers sociaux et des rapports encodés, elle facilite la connaissance rapide des dossiers pour le nouvel intervenant. L'ergonomie de la chose est unanimement saluée par ses utilisateurs. D'ailleurs, ce caractère pratique invite plus facilement les travailleurs du service ISP à encoder leurs rapports, nul besoin pour eux de créer un nouveau document Word, avec entête, qu'ils rempliront et imprimeront pour l'introduire dans un dossier papier. Ici, il suffit de quelques secondes pour ne plus avoir qu'à rédiger un rapport qui sera directement intégré à la base de données.

Mais le système peut rapidement devenir un inconvénient si son utilisation est minimaliste. On retrouve le risque que chaque agent perde de vue l'objectif global de la prise en charge lorsqu'il travaille dans un réseau d'intervention. Lorsque cette situation se présente, il ne conçoit plus l'encodage comme le moyen par lequel il transmet à son collègue les informations dont celui-ci a besoin, mais comme une contrainte administrative insensée, dont il veut se décharger aussi vite que possible. Il remplit alors le minimum d'informations nécessaires à ce que sa hiérarchie soit satisfaite, plutôt que de détailler la richesse des échanges qu'il a pu entretenir avec l'utilisateur, pour en faire profiter l'agent reprenant le flambeau. Dans ce cas, la transmission d'informations par voie informatique est pire que la transmission orale, car elle ne propose aucun moyen direct, pour le nouvel intervenant, de poser des questions d'éclaircissement ou d'approfondissement à son collègue. La voie informatique est donc une méthode permettant un gain important d'efficacité et de clarté dans la transmission d'informations, mais dépend plus que jamais de son utilisation par les agents d'insertion.

2.3. Impact de la spécialisation du travail sur l'accompagnement des personnes

La division du travail n'est donc pas sans conséquence sur le travail d'accompagnement des usagers dont le parcours se trouve parfois brouillé, étant donné le nombre de référents, spécialistes, conseillers, agents à rencontrer afin de faire le tour d'un problème et de ses éventuelles solutions. La diversification de ces acteurs entraîne aussi une démultiplication des points de vue sur l'utilisateur et donc le risque de contradictions pouvant briser la linéarité du parcours.

- Ce qui marche et qui ne marche pas en même temps c'est qu'on est de plus en plus spécialisé. On répond plus facilement aux questions mais le revers de la médaille c'est qu'ils doivent expliquer 10 fois leur histoire. Il y a une multitude de démarches à mettre en route. On ne se voit jamais, on ne sait pas s'échanger des documents. On doit demander le même document 3-4 fois. La personne est engloutie dans la masse de démarches, elle a du mal à se centrer sur l'essentiel.
- C'est vrai qu'il y a un inconvénient à ce que la personne doive passer chez plusieurs intervenants. Mais ça nous avantage aussi parce que parfois les services de 2^{ème} ligne détectent des choses que la 1^{ère} ligne n'a pas vues.

La multiplication des services et leur répartition spatiale – parfois dans des établissements distincts – sont peu favorables à la rencontre entre les collègues. Des malentendus, conflits, ratages générés par le cloisonnement des cellules/services et les déficits de communication entre agents semblent relativement fréquents. Leur impact sur le parcours des usagers est manifeste ainsi qu'en attestent les récits apportés en analyses en groupe.

Délai d'attente : C'est le cas d'un usager qu'on suivait depuis trois ans. La mise en place d'une recherche d'emploi avait été très difficile avec lui. On avait mis trois ans à lui faire comprendre les objectifs de chaque service et leurs enjeux. Enfin il y a une possibilité d'emploi chez un employeur via l'article 60. Mais suite à problème de relais d'information entre le service ISP et le service social, et le délai pour la mise en route de la machine administrative du CPAS, la personne est passée à côté de l'emploi. Le temps que ce contrat se mette en place, les délais étaient dépassés pour l'employeur et la personne est passée à côté de cette opportunité. Conséquence : frustration de l'utilisateur et perte de confiance.

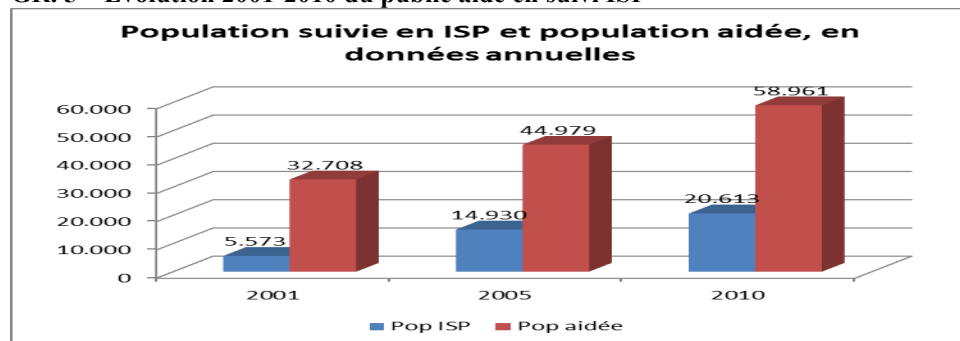
AS injoignable : J'ai un rôle d'accompagnement des personnes engagées dans le cadre de la mesure article 60. J'avais eu un contact avec un AS qui m'avait proposé une candidature et donc j'ai reçu cet usager qui était en recherche d'un logement qu'il a fini par trouver avant d'être engagé. Le propriétaire était d'accord de louer à la condition qu'il y ait versement d'une garantie locative. Il avait besoin de l'aide du CPAS pour ça, donc il a essayé de prendre contact avec son AS, mais en vain, il n'a pas réussi à le joindre. Il a été engagé au sein de l'asbl en tant qu'article 60 mais du coup il n'avait plus droit à la garantie locative ! C'est donc la problématique de la collaboration entre services, de la communication entre services, pour éviter une situation où l'utilisateur se retrouve plus mal que ce qu'il n'était au départ.

La transition vers les AI fait l'objet de contestation par ces derniers qui jugent cette détermination trop précoce ou irréaliste. Ces discordances entre agents dans l'évaluation de la capacité de l'utilisateur d'entamer un parcours ISP s'expliquent par divers facteurs, parmi lesquels la méconnaissance de l'histoire institutionnelle dans le chef de nombreux travailleurs sociaux qui semblent ignorer que, « *dans l'univers des CPAS, l'aide sociale et l'emploi ont toujours cohabité mais avec des modalités qui ont évolué au fil du temps* », ainsi que le rappelle la note thématique 7 *Relations au monde de l'emploi. Quelle triangulation entre l'utilisateur, le CPAS et l'employeur ?*²⁸¹, rappel historique repris également dans la deuxième partie du présent rapport. Le facteur explicatif privilégié par les participants aux analyses en groupe est celui du poids des injonctions politiques et/ou hiérarchiques à la mise à l'emploi du plus grand nombre. Cela étant, les données chiffrées les plus récentes indiquent que 35% environ des usagers des CPAS bruxellois sont concernés par l'ISP. Les 65% restants, soit environ 40.000 personnes, ne sont pas concernés par ce processus d'accompagnement vers

²⁸¹ La note thématique 7 *Relations au monde de l'emploi. Quelle triangulation entre l'utilisateur, le CPAS et l'employeur ?* figure à l'annexe 1 du présent rapport.

l'emploi. Au fil du temps, le public aidé suivi en ISP passe de 17% en 2001 à 35 % en 2010, avec une augmentation en volume de 370%.

GR. 5 – Evolution 2001-2010 du public aidé en suivi ISP



Source : section CPAS de l'AVCB- note thématique 7

Compte tenu de la congestion du marché du travail et de la très faible qualification de la plupart des usagers, la mise à l'emploi n'est pas une étape systématique dans tous les CPAS. Certains travailleurs sociaux essaient de penser l'insertion par-delà le travail rémunéré en orientant vers la formation, mais aussi en créant des possibilités d'émancipation et de participation citoyennes. L'insertion est ainsi entendue comme le développement d'un projet de vie, explicité par l'utilisateur et entendu par le travailleur social.

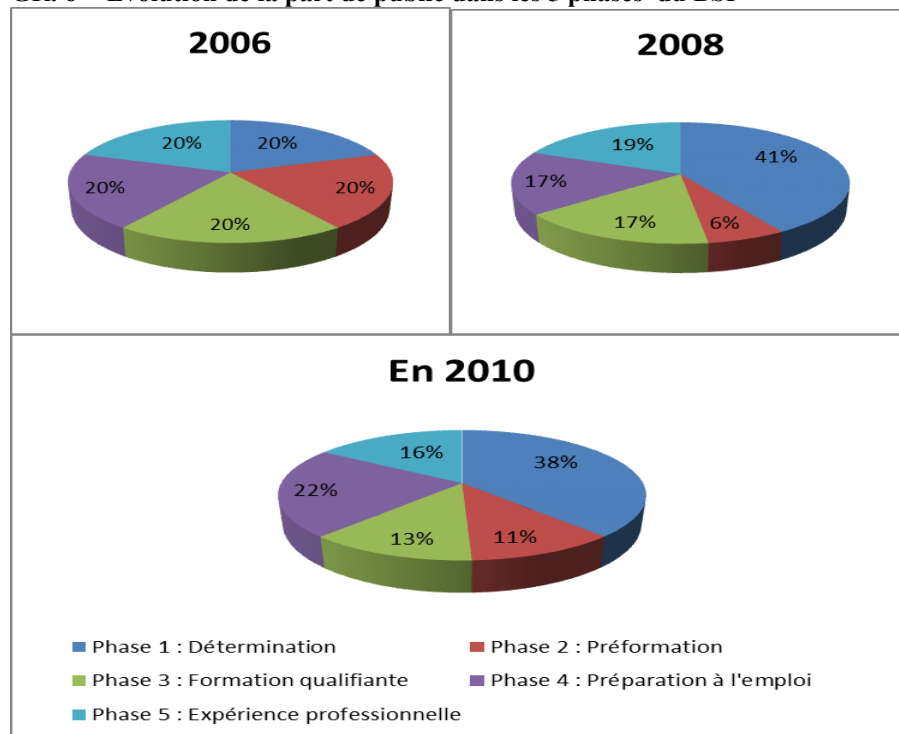
- Le but est donc de leur donner les outils pour qu'ils prennent la place qu'ils ont envie de prendre, eux, en tant que citoyens créatifs.
- On sait qu'il y a 23% de chômage à Bruxelles et qu'il n'y a pas d'emploi pour notre public. La question est alors : qu'est-ce que l'utilisateur veut, lui ? Donc il n'y a pas d'orientation systématique vers l'emploi ».
- Nous touchons au public le plus éloigné de l'emploi et j'ai envie qu'on entende que l'objectif n'est pas d'accéder à l'emploi mais de leur donner tous les outils qui leur permettent de prendre la place qu'ils souhaitent dans la société, peu importe sous quelle forme (formation, bénévolat, asbl). C'est se leurrer de penser que tout notre public va pouvoir accéder à l'emploi.

Certains agents soulignent l'importance de la dimension psychologique inhérente à l'insertion des personnes précarisées. L'absence de démarche spontanée de la part du public, souvent interprétée comme de la mauvaise volonté, doit être envisagée sous l'angle de la dégradation de l'estime de soi, de la peur de ne pas être à la hauteur de l'emploi ou de la formation proposés. Renforcer l'estime de soi et garantir la sécurité du parcours se révèlent cruciaux pour inciter les usagers à se lancer.

- Par rapport au parcours et à la place de l'utilisateur dans une situation sectorielle segmentée on a mis une chose en place qui porte ses fruits : garantir à la personne son revenu d'intégration pendant toute la durée de ses formations. Ce qu'on a mis en place c'est que dès le moment où ils entrent dans un parcours formatif c'est la cellule administrative ISP qui fait en sorte de ne pas avoir de retrait au niveau du revenu d'intégration.

L'accompagnement en ISP est synthétisé au travers des 5 phases du Bilan Socio-Professionnel (BSP), dont le public a évolué au fil du temps, ainsi que l'illustrent les graphiques ci-dessous établis par la section CPAS de l'AVCB.

GR. 6 - Evolution de la part de public dans les 5 phases du BSP



Source : section CPAS de l'AVCB- note thématique 7

Les pourcentages de préformations et formations²⁸² restent stables dans le temps (autour de 24%), les variations étant plus le fait de l'accueil-détermination (phase 1) et de l'approche emploi (phases 4 et 5). La structure de l'offre de formation détermine la nature et la qualité de la formation envisageable pour l'utilisateur. L'offre de formation en interne varie de l'alphabetisation à la formation qualifiante en passant par des modules de développement personnel et des modules d'information du citoyen et du travailleur (le contrat de travail, le CV, accidents du travail, les droits, etc.). Cette offre diversifiée, organisée par le CPAS lui-même, varie d'une commune à l'autre, concourant à augmenter ou limiter les opportunités de formation des usagers selon la commune de résidence. Le problème de la connaissance des langues est mentionné par l'ISP comme une des difficultés majeures du public. Dans certaines communes, le taux d'analphabétisme ou la méconnaissance de la langue française ou néerlandaise sont tels que près des deux tiers de la population de certains CPAS sont orientés prioritairement en alphabetisation. Certains CPAS dont le service ISP travaille avec des interprètes offrent ainsi l'opportunité aux usagers d'exprimer en détail leur situation puisque l'accueil en SSG ne dispose pas de tels moyens en interprétariat. Le diagnostic de base normalement réalisé par les AS peut ainsi se trouver considérablement modifié lors du passage au service ISP.

Cependant les arrivées précoces dans les services de mise à l'emploi sont parfois le fait des usagers, pris dans la détresse et l'urgence. L'AS se retrouve face à un dilemme : freiner un usager motivé ou lui donner accès à la mise à l'emploi, alors que l'AI ne l'estime pas prêt.

- Nos difficultés sont dues aussi aux personnes qui ne sont pas formées, qui ne parlent pas la langue du pays et qui veulent à tout prix travailler. Ils sont en porte-à-faux sur nos principes et notre organisation.
- Des usagers sont très motivés pour travailler, ils ont une expérience du travail intérimaire, mais le service emploi considère qu'ils ne parlent pas assez bien FR/NL pour accéder directement à l'emploi. Le SSG

²⁸² Les « étudiants de plein exercice » ne sont pas nécessairement repris dans ces chiffres. Les services ISP ne suivent pas nécessairement les étudiants ; cela dépend de l'organisation de chaque CPAS.

veut les envoyer à l'ISP parce qu'ils sont très motivés mais le service emploi dit que ce n'est pas possible.

- Il existe aussi des divergences fortes entre agents d'insertion généralistes et agents d'insertion article 60 parce qu'il n'existe pas de test standard, de cadre commun, sur la question de la maîtrise nécessaire de la langue pour le poste proposé.

Par conséquent, le renvoi en première ligne est une pratique courante des AI soucieux que l'utilisateur soit dans les bonnes conditions pour entamer un parcours ISP.

- J'ai encore eu le cas la semaine passée. C'est un dossier où la personne, c'est pas qu'elle est contraire ou refuse, mais elle met en avant des raisons médicales. Et donc ça fait 4 mois que je suis avec cette personne qui se plaint mais ne me fournit pas de certificat. Je vois bien qu'elle est malade mais je ne peux inscrire dans son dossier qu'elle est dispensée pour raisons de santé et équité. Dans ce cas, je dois faire un retour vers l'AS. Généralement, cela pourrait être considéré comme une non disposition au travail mais j'ai bien expliqué dans le rapport et j'ai rencontré expressément l'AS pour préciser que le but n'est pas de couper l'aide mais que c'est moi qui ne sait pas avancer. Je renvoie donc la situation à l'AS pour débloquer l'affaire et puis m'envoyer la personne pour de l'ISP. Chaque fois que cette situation m'arrive, j'en parle directement à l'AS, c'est facile car elle est à côté !
- Il faut prendre conscience, je le vois en tant qu'AI, que les gens arrivent, secrétaire tout ce qu'on veut au pays, elles disent je prends n'importe quoi et après elles se rendent compte en travaillant que cela ne va pas. Qu'est-ce qu'on fait en tant que conseiller ? Moi je ne fais pas une partie d'épée avec elle. Un moment c'est son choix, elle fait comme elle veut, on a beau prévenir, évidemment c'est la situation. Chez nous, ils arrivent, en séance d'information, ils disent tous « article 60, article 60 », ils ne savent pas ce que c'est, ils en ont entendu parler. Nous, enfin moi comme AI, mais les autres aussi je crois, on veut prendre le temps, mais c'est eux qui ne veulent pas. Je ne travaille que depuis septembre et je constate un changement très rapide. Ils arrivent et disent « je ne veux pas de formation, je veux un contrat article 60, n'importe lequel.

Ces tensions laissent entrevoir que se produit une catégorisation indigène, souvent non explicitée, afin de répondre aux impératifs institutionnels, notamment la mise en avant de taux de réussite.

- Les cellules emploi ont tendance à sélectionner les meilleurs parce que comme ils sont des spécialistes ils ne veulent travailler qu'avec du potentiel. Alors que les AS généralistes pensent que c'est avec ceux qui ont le moins de potentiel qu'il faut travailler le plus !
- C'est le paradoxe. Alors que l'ISP a été créée pour ceux qui ont le moins de chance, les AI ayant moins de public, ils ont plus de temps à consacrer aux usagers, et ce temps, ils ne le donnent pas aux plus vulnérables, mais à ceux qui s'inséreront le plus vite dans l'emploi !

Une catégorie silencieuse « d'inemployables » est ainsi constituée, à laquelle on ne propose pas de participer à un programme de remise à l'emploi (qui a pourtant été mise sur pied au bénéfice d'un tel profil) en raison des manques de ressources, de places, etc. Les usagers concernés perdent ainsi en quelque sorte et sans que cela ne soit ni explicite ni visible leur droit subjectif à l'emploi. Le projet « pré-trajet » du FSE mis en place par certains CPAS en est une illustration : prévu pour les plus démunis, une sélection des candidats est faite sur dossier par les assistants sociaux. Le projet n'est donc proposé qu'aux candidats déjà catégorisés comme « pourrait être intéressé » et « tenir dans la durée ».

Le français Denis Castra²⁸³ estime quant à lui que le profil professionnel de nombreux agents d'insertion induit une lecture souvent “psychologisante” des enjeux, insistant davantage sur la personnalité des demandeurs d'emploi que sur leurs compétences professionnelles et leur adéquation au poste de travail. Cette construction d'une identité professionnelle “clinique”, favorisant une lecture en terme de “diagnostic psycho-social”, de “troubles de l'employabilité”, de “motivation et de personnalité”, est également mise en évidence par le sociologue belge Jean-François Oriane, à partir d'une recherche sur les conseillers en

²⁸³ D. Castra, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, PUF « Le Travail humain », 2003

accompagnement professionnel (CAP) du FOREM²⁸⁴. Il y aurait donc un lien entre le profil de formation des intervenants, leurs modalités de construction de leurs rôles et fonctions, et la façon dont ils vont appréhender les capacités de l'utilisateur et assurer leur suivi.

Pour ce qui concerne la recherche d'emploi, différentes approches sont possibles, en fonction du CPAS : individuelles, collectives ou une combinaison des deux, avec ou non des modules / ateliers spécifiques sur le savoir-être, la présentation, une information sur le droit au travail et sur les relations de travail, le CV, la lettre d'accompagnement. Les CPAS ont également leur méthodologie propre pour la recherche d'emploi, la « table d'emploi », qui est reconnue et validée par Actiris. Les CPAS peuvent établir des partenariats en fonction des besoins constatés (art 61 LO). D'autre part, rien n'interdit au public CPAS de choisir l'organisme qui le suit. Ainsi, le public CPAS peut également être suivi par des organismes d'ISP externes ou par Actiris, pour autant que le CPAS puisse, sur base des informations transmises, s'assurer de la disponibilité à l'emploi de la personne.

2.3.1. Mise à l'emploi par l'article 60 §7

Les articles 60§7 sont largement mobilisés pour accomplir la politique de mise à l'emploi. La transition et l'ancrage dans l'emploi sont renforcés par un dispositif d'accompagnement de chaque bénéficiaire d'un contrat article 60§7. Il ressort des récits d'expériences que les modalités de sélection des candidats sont peu formalisées. Dans le cas de postes article 60§7 pour des utilisateurs externes, on constate une forte variation des pratiques : certains agents présentent à l'utilisateur un candidat qu'il juge adéquat pour le poste ; d'autres accordent à l'utilisateur la liberté de choisir parmi plusieurs candidats.

Une mise à l'emploi normal : Pour nous la mise à l'emploi via l'article 60 c'est un tiers de l'offre pour la recherche d'emploi. C'est vraiment comme une mise à l'emploi « normale ». Nous on fait la sélection dans les dossiers qu'on a, c'est vrai qu'on n'a que 100 dossiers, donc on a plus de temps et on connaît plus les personnes. On peut donc dire « voilà telle personne c'est plutôt pour ce poste-là. » Donc on en propose 10 par poste et c'est au partenaire de choisir la personne qu'il veut. Il y a des personnes qui parlent peu français mais sont très motivées et à qui on veut donner une chance. Il y a beaucoup de chances qu'elles soient prises, parce qu'on travaille avec des partenaires qui comprennent un petit peu la problématique, notre philosophie, qui sont prêts à engager des personnes avec peu d'expérience, avec casier judiciaire, qui parlent peu français. C'est vraiment une mise à l'emploi « normale », pour donner la chance à quelqu'un de travailler. C'est un an de salaire normal, c'est important. On a très peu de pression du comité, parfois on voit dans le listing du comité « mise à l'emploi dans article 60 », on ne fait pas trop attention à cela, parce qu'on travaille avec la personne. Si le comité met vraiment la pression, on y va et on explique la situation : « cette personne n'a pas les compétences pour travailler, elle n'est pas encore prête, il faut la former ». On explique notre diagnostic.

Des séances d'information favorisent la découverte et la compréhension pour chaque usager des services offerts au sein du CPAS. Concernant les personnes sous contrat article 60§7, une information quant à leurs droits de travailleurs (protection syndicale, accidents du travail, etc.) est prévue dans certains CPAS. Certains participants considèrent que les personnes engagées sous article 60§7 en CPAS ne sont pas « des collègues comme les autres ». On les stigmatiserait par excès de laxisme ou excès d'exigences. Des récits d'expérience mettent en évidence la nécessité de définir des lignes directrices claires et précises sur les conditions de travail et les droits des usagers mis à l'emploi dans le cadre de l'article 60§7, sur les exigences vis-à-vis des utilisateurs, et sur la nécessaire surveillance de leur respect.

²⁸⁴Jean-François Orianne met notamment en évidence les ritournelles par lesquelles « les nouveaux métiers », ici les Conseillers en Accompagnement Professionnel, tracent les frontières de leur rôle: « *Le sens de notre travail, ce n'est pas de trouver des solutions* », *Le « sens de notre travail, c'est pas nécessairement que les gens travaillent. »*

Accidents du travail : J'ai participé à un travail collectif d'évaluation qualitative de la loi de 2002 et je m'étais penchée sur la question de l'article 60§7. Je me suis rendu compte que la forte augmentation de la mise à l'emploi de l'article 60§7 est corrélée à une augmentation du nombre d'accidents de travail. Il y a eu des prises de conscience dans les CPAS, on a mis en place des mesures. Ça interroge l'effet qualitatif de la mise au travail. Je voudrais mettre en place les visites de prévention chez les utilisateurs avant l'accord du comité pour un partenaire article 60§7. L'idée c'est d'avoir un outil préalable avant la mise à l'emploi et d'avoir un outil de suivi sous forme de visites régulières sur le terrain pour savoir quelles sont les conditions de travail. On ne peut pas taire qu'il y a une série d'utilisateurs qui utilisent des articles 60§7 pour les tâches dont le personnel normal ne veut pas. Il y a une série d'utilisateurs qui n'appliquent pas les mêmes règles de sécurité et d'équipement que pour leur personnel de base. Par ailleurs les travailleurs article 60§7 ne bénéficient pas de la protection syndicale qu'ils auraient en travaillant au CPAS. Si on prend le prisme de la qualité de l'emploi et de la situation de l'utilisateur il y a toute une série d'éléments de ce type-là à envisager.

Des tensions entre services peuvent aussi surgir en cas de période d'essai non concluante ou de fin de contrat prématurée d'un article 60§7.

Essai non concluant : Il y avait un gros souci avec les personnes en article 60§7 qui avaient une période d'essai non concluante ou une fin de contrat prématurée. Quand la personne retournait au SSG, elle se retrouvait face à un jugement de l'AS sur ce qui s'était passé. L'AS proposait au Conseil une sanction ou même l'octroi d'un RI partiel juste pour payer le loyer pendant 2 mois alors que l'AS ne savait pas pourquoi la période d'essai n'avait pas été concluante. On a donc fait en sorte que le comité spécial ISP approuve les engagements et décide les fins de contrat article 60§7 et en parallèle décide de la réouverture ou non du revenu d'intégration. Le lendemain du comité spécial je communique au service social des décisions liées au contrat article 60§7 et si par exemple il y a une fin de contrat prématurée ou une période d'essai non concluante, sur l'analyse il est marqué « approbation à l'unanimité des 3 propositions » qui sont : prendre acte de la fin de période d'essai, prolonger le revenu d'intégration et continuer le travail en ISP pour la personne.

Comment évaluer le succès ou l'échec de la mise en emploi par l'article 60§7 ? Quels critères d'évaluation ? Sont-ils pertinents ?

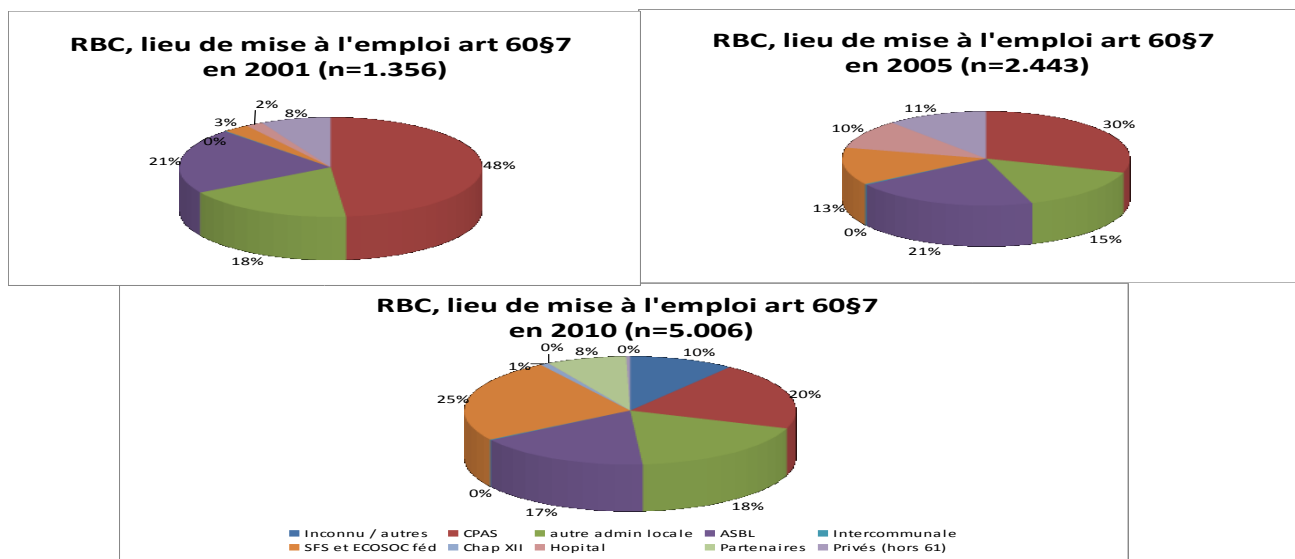
- La politique des articles 60§7 est facile à produire car on est un tout petit CPAS avec des moyens. C'est bien de mettre des gens à l'emploi ... Mais si c'est pour les retrouver dans deux ans, ça ne sert à rien. Ce n'est pas de l'insertion.
- L'échec c'est quand une personne est mise au travail et que cela ne va pas. Ceux pour qui cela foire complètement. Tous ceux qui travaillent dans l'ISP savent que c'est fréquent. Je dis souvent aux Conseillers : « puisque vous mettez les gens au travail, vous devez aussi accepter que certains vont pas y arriver. On peut essayer, mais l'essai non concluant n'est pas forcément un échec. » J'essaie de faire passer l'idée chez les Conseillers qu'au plus on met des gens au travail au plus le taux d'échec augmente. Mais l'échec n'est pas forcément un échec et un succès un succès. Comment définit-on le succès ? Pour le CPAS c'est un succès mais pour les personnes ? Il faut faire passer ce message au Conseil, ce n'est pas facile. Pour l'après article 60§7, c'est vrai qu'il y en a beaucoup qui se retrouvent sans emploi. Une étude du SPP sur les trajectoires montre que 60% des personnes mises au travail par notre CPAS sont toujours au chômage. A Mouscron, 25% des personnes mises à l'emploi se retrouvent au chômage, donc la plupart des gens ont décroché un CDI ! Pourtant Mouscron n'est pas si favorisé que cela en termes de marché du travail. Par rapport à la tâche qui nous est assignée de mettre le plus possible de gens au travail, il faut reconnaître que la catégorisation du public a permis de mettre plus de gens au travail qu'avant, ce qui est un succès !

Pour ce qui concerne les lieux de mises à disposition, on observe sur les graphiques ci-dessous que suite aux modifications législatives intervenues, l'emploi art.60§7 dans les hôpitaux, les polycliniques, les homes, les services d'aide à domicile, de repas à domicile et de logements, les maisons d'accueil, les asbl - d'économie sociale ou non -, des CPAS est passé de 48% en 2001 à 20% en 2010. En économie sociale, le contingent²⁸⁵ utilisé par les CPAS en 2010 est de 1.235 personnes (21,6% du total belge). L'intervention de l'utilisateur n'est définie

²⁸⁵ Fait référence aux art.60§7 avec subvention majorée pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale (AR du 11-7-2002 et du 14-11-2002, selon que la personne est RIS ou ERIS)

légalement que dans le cas des art.60§7 mis à disposition d'entreprises privées. Dans les autres cas, c'est laissé à la décision du Conseil de l'Action Sociale.

GR 7 – Evolution des lieux de mise à l'emploi art 60§7 en RBC



2.3.2. Délices et malices du travail en partenariat

Comme le souligne Abraham Franssen dans une recherche récente consacrée aux dispositifs bruxellois de formation-insertion des jeunes²⁸⁶, le travail en réseau, en « synergie » et en « partenariat », constitue désormais un impératif catégorique de l'action publique, en particulier dans l'espace transitionnel des dispositifs de formation et d'insertion socio-professionnelle. Le réseau est devenu le paradigme normatif de l'action publique : « *il faut travailler en réseau* ». On assiste aujourd'hui à diverses formes de structuration et d'articulation des opérateurs afin d'assurer une meilleure cohérence et une plus grande efficacité de leur action. « *Les différents acteurs des politiques de l'emploi, de la formation et de l'insertion forment ainsi un système complexe, caractérisé par une structuration, une organisation et des relations particulières, système qui s'est construit au fil du temps, que ce soit « par le bas » (partenariats locaux, expériences de travail en commun) ou « par le haut », avec le rôle croissant d'« ensemblier » joué par les opérateurs publics régionaux (Actiris). Que l'initiative de ces nouvelles formes d'organisation soit privée, publique, ou à la jonction des deux, les différents opérateurs sont aujourd'hui amenés à travailler selon des logiques qui privilégient le réseau, le partenariat, la traçabilité, la cohérence et l'efficacité, au moyen d'outils divers comme la gestion par projets, le réseau des plates-formes pour l'emploi (RPE) ou encore les partenariats public-privé. De fait, au niveau descriptif, on constate le développement du travail en réseau, et la prolifération de dispositifs caractérisés par l'entrelacement d'intervenants issus de mondes différents au cœur d'un type d'intervention qui se veut plus circulaire et récuratif que vertical et linéaire, plus continu que cloisonné. Pour*

²⁸⁶A. Franssen, *Emploi, chômage et insertion socioprofessionnelle : Inventaire et diagnostic des dispositifs de transition Enseignement-Formation-Emploi à Bruxelles. Etude commanditée par la Commission Consultative Enseignement Formation Emploi de la Cocof, Bruxelles, 2009*

*autant, le fonctionnement concret de la mise en réseau de dispositifs et d'opérateurs multiples ne doit pas être idéalisé. Plusieurs recherches ont ainsi déjà mis en évidence que, loin de favoriser la concertation des acteurs et la coordination de leurs interventions, la « chaîne » de régulation sociale qu'idéalise le réseau semble connaître bien des aléas, des ratages et des impasses. Comment concilier des regards croisés, des logiques d'intervention distinctes, voire contradictoires (accompagnement versus contrôle, confiance versus surveillance), des priorités souvent différentes au cœur d'un jeu qui apparaît pluriel, transversal et éclaté ? ».*²⁸⁷

L'analyse en groupe consacrée au thème des relations au monde de l'emploi a révélé que les partenariats de la mise à l'emploi mettent en scène des acteurs tels qu'Actiris, les missions locales, des ASBL mais aussi des présidents de CPAS et des bourgmestres dont le capital social intervient dans les pratiques des agents d'insertion, ainsi que les employeurs, dans le cas des articles 60§7. Pour les participants, Actiris est un lieu où « disparaissent » les usagers arrivés à terme de leur contrat art.60§7, autrement dit sans que les AI ne sachent le pourquoi et le comment de la poursuite du travail d'accompagnement vers l'emploi des anciens usagers des CPAS. Plutôt que de partenariat, les participants parlent de « cohabitation » d'activités du CPAS avec celles d'Actiris, citant l'exemple des tables « Emploi » décentralisées dans les locaux des Maisons de l'Emploi qui abritent aussi les bornes informatiques. Cette distanciation entre CPAS et Actiris n'est pas nécessairement perçue comme une faiblesse.

- Actiris n'a pas de prise sur l'aide du CPAS et heureusement. Il y a des personnes à qui Actiris a fait signer un contrat mais nous, on freine. C'est plus un stress. Dans la tête du public, Actiris et l'ONEM, c'est du contrôle.
- Nous avons une situation spécifique puisque Actiris nous envoie directement les personnes pour l'accompagnement. Actiris ne fait pas de l'accompagnement dans notre commune, ils posent des balises tout au plus. Nous jouons aussi le rôle de la Mission Locale (absente dans notre commune).
- Nous, on suit des chômeurs. Pas évident car leur plan d'action est défini à la chaîne et n'est pas pertinent. Les injonctions d'Actiris ne sont pas adaptées.
- Pour entrer dans l'ISP, il faut être inscrit comme demandeur d'emploi. De son côté la mission locale dit clairement qu'elle ne veut pas contraindre. Mais chez nous, le parcours est contraint et contractualisé. Les gens s'inscrivent comme demandeurs d'emploi et il y a un subside à la clé en contrepartie.

En général, si l'on en croit leurs dires, ce sont les AI qui placent les usagers dans l'emploi, ce qui ne manque pas d'étonner compte tenu de la logique de capacitation et de responsabilisation qui sous-tend l'accompagnement vers l'autonomie. Au cours des analyses en groupe, nous n'avons entendu qu'un seul AI dire explicitement : « Mais ce n'est pas moi qui place l'utilisateur dans l'emploi, c'est lui-même ! » Ce qui laisse à penser que si, en théorie, « l'autonomie de la personne n'appartient pas au travailleur social », dans la pratique celui-ci a tendance à l'oublier, sans doute sous l'effet des contraintes tant organisationnelles qu'institutionnelles, ce qu'illustre le récit suivant.

Car wash : C'est le cas d'un jeune qui avait trouvé par ses propres moyens un employeur pour l'engager en art. 60§7, un car wash. Il avait déjà entamé son travail depuis deux mois. Or, l'agent de prévention découvre sur place que son travail est dangereux (pas de vêtements adapté, produits chimiques dangereux, etc.). Un rapport a été transmis au Comité qui a tranché en défaveur de l'insertion professionnelle du jeune homme. Evidemment, l'utilisateur est déçu et empêché de poursuivre son travail. Il refusera même une autre voie qu'on lui avait proposée. C'eût été plus simple si nous avions eu la visite de l'agent de prévention avant l'engagement de la personne ! On voit aussi dans cette histoire qu'il y a tellement d'urgence qu'on est prêt à accepter n'importe quel travail !

Il semble courant que les exigences des employeurs ne rencontrent pas le profil des usagers. A ce décalage s'ajoute le problème déontologique du racisme sous-entendu ou déclaré.

²⁸⁷ Ibid., p. 88

- Il existe un gouffre entre les attentes des employeurs et le profil-type des usagers, en général infra-qualifiés.
- Les demandes sont trop spécifiques, trop poussées.
- Certains employeurs préfèrent aussi des Belgo-belges.
- Leurs demandes sont claires : pas d'Africaine !
- Si on ne veut pas de maghrébins, on ne s'adresse pas au CPAS de Schaerbeek !
- Quand on demande pourquoi la personne n'a pas été prise, ils noient le poisson car ils savent qu'ils ne peuvent pas nous dire que c'est un problème ethnique.
- Nous avons une vraie liste noire des partenaires. Cependant, on ne peut pas éliminer tous ceux-là : certains sont des amis de la présidence.
- On a été confronté à cette question avec un utilisateur 'Pas de black' où on nous expliquait même que 'Au plus clairs ils sont...'. On a relayé cela à la hiérarchie mais la question de la discrimination a été postposée. La priorité était de répondre à la vacature et réfléchir après. Et là, j'ai vu que même entre collègues, les réactions étaient différentes ! Dans notre contexte, on répond simplement à la demande car on a des personnes qui peuvent correspondre au profil exigé. C'est l'insertion qui prime et nous devons répondre à l'urgence sans outils sur la question.

Deux types de réponses au racisme ont été relevés. Dans un premier cas, l'agent d'insertion peut refuser catégoriquement de répondre à ce type de demande et négocie – quand cela est possible – avec l'employeur. Tout au plus l'employeur sera inscrit dans une liste, officielle ou non, des employeurs à éviter. Il arrive aussi que l'agent propose, malgré tout, un candidat art. 60§7 correspondant aux attentes de l'employeur. Il n'existe pas de charte de l'utilisateur d'art. 60§7. Cependant, dans la convention est cité un extrait de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, un autre extrait sur la législation sur le harcèlement. Certains agents disposent parfois d'assez de temps pour rendre visite sur place et s'entretenir avec l'utilisateur afin d'aborder sa philosophie de recrutement. Il s'agit là d'outils utiles selon certains participants. Outre, l'éventuelle sélection a priori des CPAS selon la composition ethnique de leur réserve de recrutement article 60§7, certains participants ont fait état de pratiques de dumping de la part des employeurs : « Si vous augmentez le prix de la mise à disposition, on change de CPAS ».

Lors d'une réunion rassemblant responsables de services, deux principaux obstacles à l'action en partenariat ont été pointés, qui obéissent tous deux à la volonté de préserver le pouvoir institutionnel. Premièrement, le CPAS est un monde fermé sur lui-même, farouche défenseur de son autonomie et peu partageur de connaissances, de compétences, de ressources, raison pour laquelle les prestataires de services externes, qu'ils s'agissent de services publics ou d'associations, s'en détournent. Le plus souvent, c'est au nom du respect du secret professionnel que s'exerce le pouvoir.

- Le secret professionnel c'est un frein historique dans le travail en partenariat. Tu demandes un feed back au partenaire au sujet des éléments relatifs à la situation de la personne, lequel se relie derrière le secret professionnel pour refuser de t'informer, sachant que le CPAS fait exactement la même chose ! Le CPAS n'informerait jamais les partenaires qui l'interrogent sur l'évolution de la situation des usagers parce que les travailleurs sociaux sont les réceptacles des confidences et ils sont tenus au secret professionnel.

2.4. Méthodes, outils, procédures : quel encadrement du travail d'ISP ?

Les outils et les instruments mis à la disposition des agents insertion constituent une des formes d'encadrement, d'harmonisation et de standardisation de leurs pratiques. Dans la note thématique 4 *Procédures et informatisation : vers une harmonisation des normes techniques* ²⁸⁸, il est constaté que bien que l'implémentation de nouveaux outils et de

²⁸⁸ La note thématique 4 *Procédures et informatisation : vers une harmonisation des normes techniques* ? figure à l'annexe 1 du présent rapport

nouvelles procédures intéresse un nombre croissant de responsables et/ou d'agents d'insertion dans les services ISP, l'encadrement du travail des intervenants de terrain demeure à ce jour extrêmement faible dans une majeure partie des CPAS. Une phrase en particulier semble régulièrement revenir dans le discours des personnes chargées de veiller à la bonne conduite de l'ISP : « L'important, c'est que les agents d'insertion remplissent leurs objectifs auprès de l'utilisateur, peu importe la manière dont ils y parviennent ».

En termes de procédure, dans la plupart des cas, l'agent d'insertion n'aura d'autre obligation que de remplir une fiche signalétique décrivant l'orientation de l'utilisateur au sein du service. Il ressort des observations du chercheur que l'encadrement du travail des intervenants est quasi uniquement d'ordre administratif et que rares sont les outils mis à leur disposition pour mener à bien leur travail d'accompagnement auprès des usagers. Généralement, les acteurs de terrain systématisent, après quelques dizaines d'entretiens, une manière personnelle et informelle d'interagir avec les personnes rencontrées. Elle sera donc différente d'un travailleur à l'autre, souvent même unique ! Elle peut également, chez un même travailleur, varier selon le « type » d'utilisateur : la plupart des accompagnateurs distinguent parmi eux plusieurs « catégories », selon des critères qui peuvent varier (motivation dans la recherche d'emploi, niveau de compétences professionnelles, « savoir-être » et présentation de soi, etc.). Dans la mesure où le travail d'accompagnement n'est pas encadré, le risque est grand que ces distinctions, qui relèvent de l'arbitraire du travailleur social, pénalisent les catégories d'utilisateurs dévalorisées. S'il paraît raisonnable de penser que le public des CPAS est tel qu'on ne peut appliquer une même méthode à tous, le choix de ne proposer aucun type d'encadrement peut, quant à lui, devenir rapidement contraire à l'éthique d'un service public.

2.4.1. Usages des outils mis à disposition: le cas du BSP

Les outils et les instruments mis à la disposition des agents insertion constituent une des formes d'encadrement, d'harmonisation et de standardisation de leurs pratiques. Les récits d'expériences des travailleurs sociaux des services ISP dans des CPAS de petite, moyenne et grande taille indiquent qu'au plus le travail est spécialisé au plus il est encadré. En termes de procédure, dans la plupart des cas, les AI ne disent guère avoir d'autre obligation que de remplir une fiche signalétique décrivant l'orientation de l'utilisateur au sein du service. En ce qui concerne les méthodes utilisées dans la conduite des entretiens, ils ont déclaré disposer d'une importante latitude. Quels sont les outils mis à leur disposition pour mener à bien leur travail d'accompagnement auprès des usagers ? Les participants à l'analyse en groupe consacrée à la thématique *Bilan social et professionnel : quels outils de diagnostic pour les CPAS ?*²⁸⁹, ont mis l'accent sur une manière personnelle et informelle d'interagir avec les personnes rencontrées, et ce en dépit de l'existence du Bilan Social et Professionnel (BSP) mis au point par la section CPAS de l'AVCB avec la participation de travailleurs sociaux.

Le BSP offre aux agents une méthodologie détaillée pour leur permettre, d'une part, d'établir une analyse diagnostic de la situation sociale de l'utilisateur, et d'élaborer en conséquence un projet d'action sociale pertinent (bilan « social »); d'autre part, de mener à bien le processus de détermination d'un projet professionnel avec un usager (bilan « professionnel »). Si le premier volet s'adresse directement aux AS, le second est spécifiquement pensé pour les agents du service ISP. Il décrit les étapes nécessaires à ce que la personne puisse poursuivre un parcours d'insertion clair et pertinent. En complément de sa méthodologie détaillée, le BSP fournit aux agents d'insertion une série d'outils (tableaux d'orientation, ligne du temps,

²⁸⁹ La note thématique 5 *Bilan social et professionnel : quels outils de diagnostic pour les CPAS ?* figure à l'annexe 1 du présent rapport

etc.), parmi lesquels ils peuvent choisir d'utiliser ceux qui leur paraissent les plus appropriés. A notre connaissance, le BSP demeure le seul exemple d'un soutien aussi précis de l'action des agents d'insertion en CPAS. Il ressort de l'analyse en groupe, qu'il est à ce jour peu consulté et peu utilisé par les intervenants, pour deux raisons principales. Il est mal connu des TS, en particulier des nouveaux venus parmi les services ISP, dans la mesure où les séances d'information concernant cet outil se sont déroulées il y a plusieurs années déjà dans un nombre limité de CPAS. Du fait du manque de communication entre agents et du « turn over » son usage n'a pas été transmis et il est tombé en désuétude.

- J'avais le souvenir quand cela a été mis en place que les AI avaient une certaine frustration parce qu'ils n'avaient pas leur méthodologie, que ce soit pour la table d'emploi ou le suivi. Donc on était assez contents. On se disait on va enfin avoir une formation spécifique. Parce qu'on était AS, on avait tout ce qui était législation sociale mais par rapport à l'ISP, de fait, au départ on était démunis, on n'était pas formés. Donc il y avait une demande réelle du terrain de formation et de coaching, de spécialisation. Il y a eu au départ la formation à l'ERAP, puis on a eu cet outil BSP, on nous l'a exposé, et après il n'y a plus rien eu. Cela a joué, on n'a pas fait des évaluations régulièrement, pas fait de formation pour les nouveaux, donc à la longue cela s'est perdu. Et aussi, dans notre quotidien, c'est plus confortable de mener des entretiens, on dit « moi je sais ce que je dois atteindre avec cette personne », que de prendre des outils et de le proposer en individuel. Je pense que cela a plus de sens en termes collectifs, c'est plus facile, plus gérable de le faire dans des animations collectives qu'en individuel, on a plus de retour.
- Je trouve que pour les deux bilans que ce soit le bilan social ou le BSP il n'y a pas eu suffisamment de publicité dans les CPAS. J'ai entendu parler pour la première fois du BSP en 2008 alors que je travaillais déjà depuis des années dans le champ de l'insertion en CPAS. Le bilan social, j'en ai jamais entendu parler alors que je travaille depuis 1998 dans ce CPAS ! Donc je pense que l'AVCB doit relancer les différents chefs de service de 1^{ère} ligne sur le bilan social parce qu'il est bien fait. Chez nous toutes les données du rapport social sont encodées avec un logiciel informatique qui est obsolète, ce serait l'occasion de remettre à jour en s'appuyant sur le modèle du bilan social.
- On n'utilise pas les outils du bilan social et du BSP. Je me souviens très bien avoir reçu les divers documents, y avoir jeté un petit coup d'œil. J'ai trouvé qu'il y avait des choses intéressantes, mais en pratique j'étais dépourvue et je ne savais pas très bien ce que je pouvais en faire. Ce que j'ai trouvé dommage à ce moment-là c'est qu'il n'y avait pas chez nous un responsable au niveau de l'équipe qui aurait pu prendre les choses en main. Le fait d'en discuter en groupe, de voir comment appliquer dans l'équipe les différents outils, voir sur le long terme comment ça fonctionne et réadapter certaines choses. C'est clair que cela a fortement manqué et ça a fait qu'on n'en parle même plus dans le service.

Des participants ont admis n'accorder que peu d'importance à la méthodologie du BSP (qui est pourtant son élément central), n'en retenant que quelques outils proposés. Certains agents considèrent ces outils comme mal adaptés au public rencontré.

- Si je me rappelle bien, les problèmes c'étaient que traiter les problèmes en urgence ne permettait pas d'utiliser cette grille d'analyse de manière optimale. Parce que les gens ne se projettent pas dans l'avenir, quand on demande aux personnes si elles ont un projet, elles sont assez étonnées qu'on leur pose cette question tant il est vrai que leur problème c'est le présent pour lequel il faut trouver une solution tout de suite. Mais de fait les AS manquent d'outils pour avoir un schéma lors de l'entretien. Chacun a ses outils personnels. Il y en a qui utilisent des cahiers dans lesquels ils prennent des notes pour se souvenir de ce qu'ils doivent mettre après dans le rapport, c'est surtout cela, des prises de notes au vol pendant l'entretien.
- Je me vois mal utiliser ces outils parce que notre population est majoritairement composée de personnes infra qualifiées, la plupart n'ont pas terminé les études secondaires, c'est compliqué. La notion de projet, ils ne savent pas ce que c'est, ils ne l'ont pas parce que ce n'est pas comme cela que ça fonctionne chez eux, dans leur pays d'origine. Ils n'ont pas le temps non plus.

D'autres agents y voient une contrainte administrative et remplissent les grilles en quelques minutes en fin d'entretien. Ils y voient un outil de standardisation et d'uniformisation des pratiques professionnelles contraire au sens du travail social parce que mettant à mal la logique d'individualisation de deux façons : d'une part, en faisant passer au second plan le travail d'accompagnement des usagers et, d'autre part, en gommant leurs particularités. Cela dit, ils reconnaissent qu'une disparité importante existe dans le travail social

d'accompagnement et qu'une évolution vers plus de cohérence serait au bénéfice de l'utilisateur. Ils reconnaissent également l'utilité de disposer d'une « check-list » qui doit permettre de communiquer toutes les informations importantes à l'utilisateur. Un autre avantage réside dans la continuité des interventions qu'elle favorise : les usagers pourront bénéficier de cette continuité s'ils se voient affecter un autre AI, temporairement (congé de maternité) ou définitivement (fin de contrat, départ). C'est souvent à l'occasion des telles transmissions de dossiers que des nuances dans les modalités de leurs interventions apparaissent. Un autre avantage consiste à assurer une égalité de traitement dans le suivi des usagers, avec le risque de produire de l'inéquité si, considérée de manière trop stricte, celle-ci empêche toute individualisation de l'intervention sociale. « Ce qui m'énerve, c'est que tout est standardisé, mais une personne n'est pas l'autre ! ». Les AI ne sont donc pas totalement opposés à ce que leur travail soit soutenu par des procédures formalisées.

- C'est clair que pour établir un bilan, il faut une méthode, on est d'accord, il faut une méthode. Mais on en revient toujours à la même chose. Il faut du temps, des moyens aussi. Vous pouvez avoir n'importe quelle méthode si on vous dit que vous devez le faire dans tel laps de temps et qu'en réalité vous n'avez que la moitié du temps, cela ne marchera jamais. Oui on dispose de 3 à 6 mois c'est vrai. Si j'ai 80 dossiers, c'est merveilleux, c'est Byzance, mais si j'en ai 200, ce n'est plus possible. Cela dépend du nombre de dossiers et de la pression. J'ai des postes à pourvoir, il me faut des candidats !
- Je suis référente article 60, je constate la subjectivité de l'AI et celle de l'utilisateur. Je constate aussi que les AI n'ont pas les moyens de tester ce que les usagers disent, ni d'évaluer leurs compétences. Parfois on se demande « mais qu'est-ce qu'ils foutent ces AI ? » Ils sont démunis, n'ont pas de connaissance du monde de l'emploi, il y a une subjectivité terrible, il y a des soucis franchement. Ils font vraiment ce qu'ils veulent. Je serais usagère de CPAS, je tomberais sur certains, je me dirais « merde, c'est pas de bol ».

Quant aux responsables de service présents dans le groupe ils se sont dits très favorables au renforcement méthodologique du travail d'accompagnement ISP.

- Cela reste indispensable. Même quand on a peu de temps, un outil reste indispensable. Au niveau du bilan social, ne fut-ce que pour éviter trop de subjectivité, les jugements de valeur. Les situations si complexes que l'on se demande « par où je commence ? ». Il est vrai que les AS qui sortent de l'école n'ont pas de méthode et les situations étant devenues très complexes, je pense qu'un outil d'analyse et de bilan est indispensable. Mais celui créé en 2007 doit être adapté, on est peut-être déjà en retard au moment où il a été pensé, et il faut que ce soit adapté au public, mais c'est indispensable justement parce que on a peu de temps, on doit avoir une méthode commune. Je lis les rapports des AS, parfois je vois des jugements, je me dis que ce n'est pas possible. Je constate que des éléments d'information sont manquants mais qu'on porte des jugements très durs, c'est assez catastrophique. Je constate que les jeunes AS et AI manquent de formation.
- Ce qui est important selon moi c'est que dans une équipe il y n'ait pas nécessairement une communauté d'esprit mais une vision plus ou moins commune. C'est difficile à atteindre dans les grandes équipes. Dans une équipe de 4 ou 5 personnes, chacun a ses spécificités, sa vision du social, mais j'insiste lors des réunions d'équipe pour dire « chacun a sa personnalité, les outils qu'il utilise à sa mode, mais il faut tendre vers un objectif commun pour rester dans une certaine équité. Il faut pouvoir s'outiller, s'approprier les outils, et en même temps dire « on va vers ça, est-ce que chacun est ok, si non pourquoi, comment peut-on faire ? » et c'est ça qui prend du temps, qui demande de l'énergie. Pour moi ce travail - là est impossible à faire dans les grandes équipes, j'ai essayé pendant 2 ans, et j'ai dû renoncer. Et c'est alors qu'on est dans la standardisation parce que chacun fait dans son coin, avec son petit outil, et on fonctionne, happé par le travail, chacun son job, « cellule insertion je veux pas savoir, j'ai déjà assez avec mes trucs », et ça c'est impossible.

Toutefois, il est nécessaire, d'une part, que s'instaure une meilleure communication autour des méthodologies et outils et, d'autre part, que ceux-ci soient à l'avenir construits en concertation avec les agents d'insertion eux-mêmes, pour qu'ils leur paraissent pertinents dans leur travail et qu'ils puissent plus facilement se les approprier.

Essai d'application du BSP en équipe : L'utilisation du BSP chez nous ne s'est pas faite comme ça, de façon naturelle. Il a été proposé en 2009, on a été formés et coachés. L'outil a été appliqué bon an mal an pendant 2 ans, avec beaucoup de réticences au départ, c'est un fait, il faut le dire. On disait « c'est pas adapté, c'est lourd, etc. » On a fait un contrat avec le terrain en disant « essayons-le et faisons un bilan

plutôt que de se contenter de dire « non je ne veux pas ». Essayons de l'appliquer, voyons au quotidien, pointons ce qui ne va pas et essayons de nous l'approprier. Effectivement c'est vrai que quand on reçoit une personne on est pas là avec notre grosse brique BSP « défauts, qualités etc. », on s'adapte à la personne. C'est en appliquant des outils de diagnostic fins que l'on peut voir l'ampleur des obstacles et des opportunités. Donc le temps qu'on prend à essayer des outils c'est du temps qu'on gagne par la suite parce qu'on a bien pu repérer la personne dans les différentes problématiques vécues, de mettre en évidence ses forces, ses atouts. On est maintenant en phase d'évaluation. On a été très critiques, il y a des points positifs d'autres négatifs, mais en tous les cas c'est un outil supplémentaire pour peaufiner certaines choses, qui permet d'avoir une méthodologie commune tout en ne tombant pas dans la standardisation « j'ai mon outil, je remplis mes petites cases, je soumets ça et c'est bon », c'est vraiment pas l'objectif. C'est vrai qu'il y a la question de la formation. Je n'étais pas formée à cela, quand j'ai pris la responsabilité, j'ai dû me former à tout cela, au quotidien ce n'était pas évident parce qu'au service social il y avait certains travailleurs qui refusaient de collaborer, donc il a fallu « manager » durant deux ans. Mais au bilan je trouve que c'est assez positif avec toutes les précautions d'usage soulignées ici : qu'est-ce qu'on manipule ? Dans quel but on utilise cela ?

Les échanges autour du BSP ont mis en lumière deux réalités. Premièrement, l'existence manifeste d'un malentendu parmi les travailleurs sociaux sur ce que l'on désigne par « outils », « méthodes ». Malentendu aussi sur leurs finalités. Ceux qui l'ont utilisé y voient une méthode précise et rigoureuse d'apprentissage à la réalisation d'un diagnostic et à l'établissement d'un bilan socio-professionnel avec et pour un usager. Ceux qui ne l'utilisent pas y voient une grille à administrer en cochant des cases. Deuxièmement, s'est posée de façon plus ou moins explicite, la question de l'encadrement hiérarchique, de la coordination du travail en équipe, de l'initiative en termes de gestion et de management d'équipe. Troisièmement, a été discutée la question de l'accès à une formation continuée de qualité adaptée au travail d'insertion en CPAS.

Confusion outil et résultat : J'ai observé que pour beaucoup d'AI, le BSP c'est le résultat de l'anamnèse. Donc, on confond le résultat du BSP avec l'outil. Arriver à un bilan socioprofessionnel, c'est là qu'on parle de technicité, c'est arriver à un résultat qui va émerger grâce au professionnel et grâce aussi à la méthodologie mise en place avec la personne. On confond ces deux aspects là. Le BSP est discuté avec la personne, « madame ou monsieur veut faire ceci ou cela », OK, mais ce n'est pas un BSP ! Ce serait intéressant quand, on intègre cette fonction qu'il y ait des formations de base. Dans l'ISP, il y a des assistants en psycho, des gens qui ont des BACS en droit. On a des bacheliers, éventuellement des universitaires, mais a priori c'est une condition de diplôme, on juge l'orientation des études par rapport à la capacité d'intégrer un service ISP. Mais il manque cette formation de base. Faire un bilan c'est seulement le début d'un processus. Après, il y a tous les outils pour que les gens déterminent un projet et après, face aux difficultés de nos publics et à la masse d'infos, l'AI a un rôle pour trier cette info. Je me rends compte que cette info n'est pas du tout maîtrisée par les TS, or cette info doit être transmise. Il y a tout le travail d'orientation vers les services spécialisés existants et donc la nécessité de développer un travail en réseau pour pouvoir orienter la personne au bon endroit. C'est dingue qu'une personne aidée par le CPAS, qui attend deux ou trois mois pour avoir un rdv, puis son RIS, soit finalement orientée par l'AI vers un centre de formation qui ne prend pas des gens au-delà de 35 ans alors que l'usager concerné en a 44 !

Les avis convergeaient pour dire que des outils seraient utiles pour améliorer la communication et la circulation de l'information entre agents et services mais à certaines conditions. Première condition : la mise en place d'un dispositif de formation, pertinent, ad hoc, dans tous les CPAS. Le niveau de compétences requis en matière d'accompagnement et de suivi des usagers en ISP est de plus en plus élevé, ce qui interroge l'adéquation de la formation initiale et continuée des agents à l'exercice du métier. Les trois conditions de réussite, identifiées par les participants, pour la mise en oeuvre généralisée du BSP dans les CPAS sont l'organisation en externe d'une formation ad hoc, accessible à tous les agents et similaire pour tous (en termes de volume d'heures, d'organisation, de qualité, etc.) et la participation des agents à l'évaluation. Il y a eu convergence sur le fait que les réticences pourraient être levées plus facilement si sa mise en place s'inscrivait dans une logique d'équipe, compte tenu de la charge de travail et du manque de temps. Si la formation est

assurée correctement et si une équipe met en place, avec le soutien d'un chef de service ou d'un coordinateur, un processus collectif d'appropriation de la méthodologie, de test et d'évaluation des outils, alors la généralisation de l'usage d'outil apparaît non seulement possible mais souhaitable.

La méthodologie BSP pourrait permettre la structuration du travail de chaque agent et du travail d'équipe, la mise en commun des informations à partager, ce qui contribuerait à décloisonner le travail des différentes cellules dans une logique d'amélioration de l'accompagnement et du suivi du parcours d'insertion des usagers. Quel est le rôle de la ligne hiérarchique (coordinateurs, chefs de service) dans la mise en oeuvre de méthodologies et d'outils ? Ont-ils un pouvoir d'initiative ? Comment font-ils pour stimuler les équipes à utiliser ou ne pas utiliser certaines méthodes, certains outils ? Donnent-ils des instructions ? Les récits d'expériences ont révélé une grande variation d'un CPAS à l'autre : parfois c'est au sommet que des décisions sont prises, parfois plus à partir du terrain, la marge de manoeuvres des hiérarchies intermédiaires étant dans certains cas assez limitée, dans d'autres beaucoup plus forte. Un enjeu soulevé par « la pression à la mise à l'emploi », porte sur l'injonction contradictoire faite aux AI d'être très pointus dans leur diagnostic, de faire des bilans de compétences avec les usagers, et en même temps de placer ces derniers en emploi le plus vite possible.

2.4.2. L'informatisation du travail social : comment et pourquoi ?

L'état des lieux des outils informatiques mis à la disposition des travailleurs sociaux et de leurs usages dans les différents CPAS a aussi été l'occasion de comprendre les enjeux de l'autonomie professionnelle. La conduite de l'analyse en groupe thématique sur les procédures et l'informatisation du travail social²⁹⁰ a été particulièrement difficile pour les chercheurs, tant le débat, déjà fort ancien, autour de l'informatisation était « incrusté » de positions de principe sur l'autonomie de l'agent d'insertion et le secret professionnel, mobilisés au nom de l'utilisateur, sans qu'il soit vraiment possible de les mettre en débats et en perspectives.

Il ressort des récits d'expériences et des analyses que les nombreux instruments mis à la disposition sont jugés complexes, peu conviviaux, relativement inefficaces. Bref, que loin de faciliter le travail social, il le complique à outrance sans générer le gain de temps annoncé. Ce sont surtout leurs usages qui sont jugés problématiques. A quoi servent ces outils informatiques ? Dans quels buts les a-t-on mis au point et les utilise-t-on ?

Trois principaux buts et usages ont été évoqués :

- Fonction gestionnaire : récupérer les financements auprès de l'Etat fédéral ;
- Systématisation des tâches administratives des agents notamment pour la production d'attestations. Le but poursuivi est d'alléger le travail administratif des TS ;
- Logique d'évaluation : souci d'amélioration de la connaissance statistique (données chiffrées sur les différentes catégories de publics (âge, sexe, situation familiale, nationalité, titre de séjour, jeunes de 18-25 ans, usagers en suivi ISP, usagers hors ISP pour raisons d'équité et de santé, usagers âgés, etc.), d'aides (RIS, PIIS, autres aides sociales), d'actions (apprentissage des langues, alphabétisation, préformation, formation qualifiante, études, article 60 (en économie sociale, chez les utilisateurs privés, en CPAS), endettement, énergie, etc.) et de leurs résultats (parcours/trajets/trajectoires des usagers, taux de mise à l'emploi, taux de réussite, taux d'échec, etc.).

²⁹⁰ La note thématique 4 *Procédures et informatisation : vers une harmonisation des normes techniques ?* figure à l'annexe 1 du présent rapport

D'emblée, les participants ont envisagé la collecte de données chiffrées et la production de statistiques comme un outil de contrôle et de mesure de l'activité de chaque service, et du CPAS en général, ainsi que de l'organisation du travail des agents (nombre de dossiers d'ouverture, nombre de dossiers clôturés, nombre de dossiers par agent, etc.). Parmi les éléments positifs, a été évoquée la question du traitement équitable, en particulier lorsqu'il s'agit de pourvoir des articles 60. Est-ce qu'on s'appuie sur sa mémoire pour repérer l'utilisateur susceptible d'occuper le poste ou est-ce qu'on systématise les informations dans une base de données afin d'assurer tout à la fois le meilleur « matching » et l'équité ?

Au coeur du débat, et c'est là que des divergences sont apparues, la réponse à la question « en quoi est-ce utile pour le travail d'accompagnement des personnes ? » Une ligne de conduite s'est toutefois dégagée : « Il faut le rendre pertinent au travail social et, partant, au travailleur social lui-même, car on touche là au « cœur du métier » d'AS en CPAS. »

APPROCHE SYSTEMIQUE	APPROCHE SYSTEMATIQUE
Approche globale Logique réursive Communication verbale (oralité, écoute, contact, téléphone, notes au vol, informel) Approche dynamique Contextualisée Orientée personne	Approche sélective (public cible, catégorie) Logique séquentielle Supports écrits/communication écrite (dossier papier, dossier informatisé, fiches, formulaires, attestations, encodage base de données) Approche statique Factuelle Orientée problème

Après avoir distingué, lors de l'analyse, une approche systémique « orientée personne » d'une approche systématique « orientée problème », la crainte exprimée dans les débats, c'est que l'approche systématique envahisse, voire même recouvre, l'approche systémique. Il y a manifestement des divergences éthiques et politiques entre agents à ce sujet, ce qui conduit dans la pratique, dans l'exercice au quotidien du métier des uns et des autres, à adopter des conduites de défiance, voire de méfiance, ou au contraire de confiance. Ainsi, l'un des participants a explicité ce qui le conduit à la tactique « j'en dis et j'en donne le moins possible aux autres pour diminuer leur (em)prise sur l'utilisateur et sur moi ». A la question de savoir à quelles conditions l'informatique peut contribuer à un meilleur travail social, il a été répondu : « si le(s) outil(s) ont un sens/une utilité pour les travailleurs sociaux. » Mais cela suppose qu'ils coopèrent, or ceux qui travaillent depuis longtemps en CPAS ont fait remarquer que « les AS sont réactifs à l'informatisation mais pas proactifs donc ils ne collaborent pas à la réflexion sur la meilleure manière de concevoir des outils informatiques au service de la qualité du travail social. »

Outre la crainte du contrôle du travail des agents et de la stigmatisation des usagers, le respect de la confidentialité et le secret professionnel sont avancés pour justifier la réticence à l'égard du partage d'informations via la standardisation informatisée des dossiers.

- Pour la question de la standardisation, le souci principal c'est la question de l'accès à l'information détaillée du dossier. Que les agents concernés et les chefs de service aient l'accès OK, mais les Conseillers, ça c'est vraiment pas souhaitable. Il faut qu'ils aient toute l'info nécessaire à une prise de décision éclairée, mais pas accès à toutes les infos sur les usagers. Or le dossier standardisé informatisé, c'est d'ailleurs l'argument développé par certains Conseillers, permettrait aux Conseillers d'avoir accès à tout, et ça c'est dangereux. Cela explique la réticence des AS, dont je fais partie. La loi précise bien que l'info communiquée aux Conseillers, c'est toute info utile à la prise de décision. Pour moi il y a des choses que les Conseillers ne doivent pas savoir.
- Le danger du rapport standard c'est de se contenter de cocher, de ne plus regarder la situation dans toute sa complexité, de se réfugier derrière un canevas pour échapper à la responsabilité, j'ai des collègues comme cela. Ce n'est pas du travail social. Mais c'est clair qu'il faut une base commune pour pouvoir reprendre

des rapports, pour ne pas se retrouver avec des dossiers où il y a tout juste 3 lignes, et il faut tout recommencer ! Donc pour la continuité du service, pour ne pas obliger l'utilisateur à devoir tout raconter à nouveau à un nouvel agent. Il faut donner des outils aux travailleurs de terrain, mais il faut que ceux-ci les utilisent à bon escient.

2.4.3. *Du dossier social papier au dossier social informatisé*

Sur base d'observations du « travail tel qu'il se fait » en CPAS, la note thématique 3 déjà citée constate que plusieurs CPAS bruxellois commencent à mettre en place un système informatique de gestion des données relatives à la prise en charge des usagers, remplaçant ou du moins se superposant aux dossiers sociaux « papier ». Par conséquent, on distingue aujourd'hui deux modes de stockage des informations : le dossier social papier, classique, et ce nouveau dossier social, informatisé. Si l'on pourrait croire que la différence est uniquement d'ordre technique, ce changement de support entraîne également des transformations dans le travail d'accompagnement des agents d'insertion. Dans les CPAS non informatisés, le plus souvent, il n'y a pas de consigne ou de réglementation particulière quant à la tenue du dossier social. Les assistants sociaux et intervenants du service ISP ont alors toute latitude pour se doter d'un outil sur mesure, auquel ils donnent un contenu personnel et qu'ils considèrent d'ailleurs fréquemment comme leur. S'il est obligatoire que quelques documents figurent dans le dossier (documents administratifs, pour la plupart), les autres sont généralement ajoutés selon l'appréciation de chaque professionnel (rapport d'enquête sociale de l'assistant social, comptes rendus d'entretiens, etc.), de sorte que la structure et le contenu d'un dossier social pourront grandement varier d'un agent à l'autre, même au sein d'un même service. Ce n'est donc pas un hasard si, comme nous l'avons vu précédemment, le dernier Carrefour d'automne organisé par la section de l'AVCB était consacré à un rappel des normes qui encadrent la production de ce rapport tant sur le plan de son contenu que de sa forme.

La note distingue cinq enjeux du dossier social informatisé, envisagés comme autant de ruptures organisationnelles déclenchées par le processus d'informatisation.

- 1) L'informatisation révèle et accompagne la mutation de cet outil individuel polymorphe (papier) en outil commun standardisé (informatisé). Le dossier social devient structuré, normalisé, des règles précises sont édictées et le logiciel est programmé pour veiller à leur application. La mise en page des informations s'uniformise, grâce à une série de « cases » à remplir, et le nombre d'informations obligatoires est accru. Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'une certaine marge de liberté n'est pas accordée aux intervenants, qui restent libres dans la rédaction de leur compte-rendu. En parallèle, la formalisation de l'interface du programme informatique et l'utilisation de « codes d'envoi », associées aux lignes de conduite internes, définissent et délimitent clairement le rôle de chacun dans la prise en charge des usagers.
- 2) L'informatisation du dossier souligne par ailleurs la fonction de communication des informations sociales qui lui est assignée, et marque dans les représentations l'inscription des intervenants au sein d'un réseau institutionnel. Il semble clair pour eux qu'il s'agit alors d'un outil commun, partagé. Avec le dossier papier, l'assistant social avait le sentiment d'avoir la maîtrise de la circulation de l'information, elle était médiatisée par lui et relevait plus ou moins de son pouvoir discrétionnaire. Il en va autrement avec le dossier informatisé ; sa structure homogène et son langage unifié, ses facilités d'accès et de traitement de l'information, affirment la fonction de communication qui lui est assignée.

- 3) Désormais, les intervenants ne considèrent plus le dossier social comme « le leur », comme « quelque chose dont ils ont la charge ». Au contraire, ils éprouvent la sensation de remplir une base de données commune, dont la gestion ne leur appartient plus : c'est ce que plusieurs d'entre eux nomment la « désappropriation » des dossiers sociaux. Tandis que l'agent d'insertion utilisant un dossier social papier se sent principal responsable de la prise en charge des usagers qu'il rencontre, l'informatisation matérialise la présence d'une entité supérieure, « le CPAS » ou « le service ISP », qui semble alors se placer au centre de la démarche d'intervention.
- 4) De plus, on observe que la nature même du travail d'intervention est modifiée par l'informatisation. Le dossier informatisé est, plus volontiers que le dossier papier, centré sur l'intervention qu'il s'attache à décrire, depuis la phase initiale de bilan-diagnostic, jusqu'à la phase finale d'évaluation de l'action et de ses effets. Cela ne veut pas dire que les agents d'insertion décrivent en détail les méthodes qu'ils utilisent en entretien. Simplement, ils considèrent la nécessité d'une communication minimale des informations à leurs collègues, et modifient leurs pratiques d'accompagnement en ce sens. Ils centrent plus qu'avant leur activité sur un travail d'analyse, de sélection et de classification des informations, dans un effort de déconstruction/reconstruction dont les travailleurs sociaux interagissant avec un dossier social papier ne sont pas familiers. En d'autres termes, l'agent d'insertion habitué aux dossiers sociaux informatisés mène ses entretiens en ayant en tête les « cases » qu'il devra remplir dans la base de données commune au service ISP : ce sont elles qui balisent l'entretien. Il semble donc que le processus d'informatisation tende à renforcer une vision d'ensemble du collectif de travail, et développe le sentiment d'appartenance à un réseau d'activité avec ses valeurs, ses règles, ses conventions. Pour autant, une majorité de travailleurs sociaux avoue son désintérêt ou son scepticisme par rapport à la qualité informative des éléments recueillis : si l'informatisation entraîne un recueil d'informations plus automatique dans le travail des agents, on est en droit de s'interroger sur l'apport réel desdites informations dans le travail mené par leurs collègues. Si certains admettent que l'utilisation du dossier informatisé confère à l'intervention une lisibilité qui lui faisait défaut jusqu'alors, la majorité des travailleurs sociaux demeure perplexe devant les reflets que l'ordinateur délivre de leur activité, qu'ils jugent fragmentaire et indéchiffrable (ceci nous renvoie, une fois encore, à l'absence quasi totale d'outils soutenant directement le travail d'intervention, et permettant de décrire ce travail dans le dossier social).
- 5) Enfin, la création d'un dossier social informatique partagé paraît donner aux usagers cette impression que leur parcours est davantage « cadencé » ou en tout cas, « balisé ». Il semble que certains d'entre eux attribuent à l'encodage informatique, à l'ordinateur et à ses imprimés, un « pouvoir » les empêchant de revenir en arrière, chose que l'on n'observe pas avec l'utilisation d'un dossier papier. Un intervenant relatait le cas illustratif d'une jeune femme inscrite au service ISP, déclarant lors de son premier entretien avec un agent de la Cellule Etudes et Formation vouloir entreprendre des démarches de recherche d'emploi dans le nettoyage. Intrigué, le travailleur social ouvrit son ordinateur et consulta devant elle son dossier social informatisé. Il lui rétorqua alors qu'elle avait conclu de sa rencontre avec l'agent chargé de la détermination de projet professionnel, qu'elle se lancerait dans la poursuite d'études de coiffure. La jeune femme revint alors sur sa position, se réalignant sur la première version de son projet.

2.5. Quels facteurs de succès ou d'échec de l'accompagnement des personnes ?

Ainsi que l'avons signalé plus haut, l'exercice d'identification des facteurs de succès du dispositif d'accompagnement réalisé lors des analyses en groupe a révélé que dans la plupart des CPAS des expérimentations sont faites et évaluées, certaines étant parfois abandonnées, sans que l'on sache trop bien pourquoi. Mais ce stock de connaissances et d'expériences n'est ni organisé ni valorisé, courant ainsi le risque d'être perdu. Il est significatif de constater que les constats, analyses et recommandations d'amélioration des pratiques formulés lors des Carrefours de printemps et d'automne régulièrement organisés par la section CPAS de l'AVCB depuis le début des années 2000 restent, en quelque sorte, « lettre morte », ce qui contraint les agents concernés à se répéter et donc à passer, aux yeux de certains qui leur en font le reproche, pour des radoteurs, résistants au changement et à l'innovation. Quelle ne fut pas notre surprise, par exemple, de constater que la plupart des perspectives pratiques formulées par les participants aux analyses en groupe en vue de l'amélioration des actions des CPAS au niveau « micro, méso et macro » sont rigoureusement identiques à celles formulées par les travailleurs sociaux à l'occasion du Carrefour d'Automne de novembre 2010 consacré au thème des ressources humaines dans les CPAS²⁹¹.

2.5.1. *Travaillez, prenez de la peine, le trésor est caché dedans ...*

Ce trésor d'expériences et de connaissances qui sommeille au sein de chaque CPAS, ce trésor qui est caché dedans et qu'il convient de découvrir en travaillant, comme le suggère le vieux laboureur à ses enfants dans la fable de La Fontaine, quel est-il ?

Créativité : L'AS reçoit une dame primo-arrivante, elle ne parle pas français, elle a 3 enfants scolarisés. Elle est reçue par le facilitateur qui propose une formation professionnelle, mais celle-ci se déroule jusqu'à 16h. Une personne de 55 ans s'ennuie chez elle, elle est hors ISP. La solution a été trouvée dans le cadre d'une table ronde des compétences propres au quartier délimité par l'antenne sociale. Toutes les deux sont inscrites à l'ALE comme cela elles peuvent s'entraider, chacune ayant une activité voulue qui correspond à ses besoins.

Le décloisonnement des services et la coopération inter-services, le travail en équipe pour renforcer la cohérence autour des besoins de la personne, la mise en mouvement des agents et des services, ainsi que des responsables institutionnels, afin d'oser l'innovation, l'audace, la créativité, en s'appuyant sur les ressources locales et régionales, la mobilisation des expertises des coordinations sociales locales existantes pour renforcer les actions en partenariat, tels sont les facteurs de succès identifiés par les participants pour améliorer l'accompagnement des usagers en CPAS.

- Il faut garder une cohérence autour des besoins de la personne. Parfois trop de travail social tue le travail social. Mais il faut de la spécialisation parce que tout devient de plus en plus complexe. Il est vrai que souvent on se rend compte qu'en tant qu'AS généralistes de terrain on est amenés à devoir orienter la personne vers des partenaires/services compétents. Faut avoir le courage de dire « je ne sais pas, je ne suis pas compétent ou « pas capable de » et je renvoie vers quelqu'un d'autre. Tout en sachant qu'il y a un besoin d'argent qui est une donnée de base et qui peut être un facteur mobilisateur pour la personne mais aussi un frein.
- Le travail en équipe. De plus en plus, on rassemble les agents d'insertion, les agents de prévention de la commune, la halte-garderie pour une personne qui a des difficultés multiples, on se réunit, d'abord sans la personne, puis avec elle. Elle sait qu'elle est suivie par nous tous en même temps. Cela permet de mieux travailler et plus efficacement. Mais ce n'est possible que dans les petits CPAS, pas possible dans les grosses structures. Il faut en avoir les moyens aussi, on ne peut pas se permettre de passer toutes nos journées en réunions parce qu'il y a le travail administratif derrière. Travailler en équipe et en réseau à l'intérieur du CPAS et avec l'extérieur, c'est important.

²⁹¹ C. Dekoninck, P. Delvaux, *Ressources humaines & CPAS : recommandations des travailleurs sociaux*. Carrefour d'Automne du 24 novembre 2010, Section CPAS de l'AVCB, Bruxelles, 16/03/2011, 4p.

Améliorer la connaissance des publics, en particulier de leur parcours et de leurs trajectoires quand ils sont mis à l'emploi via l'article 60 ou via d'autres mesures d'activation (Activa, SINE, etc.), pour évaluer les effets des actions d'accompagnement dans le but de les ajuster pour plus d'efficacité.

- Il n'y a pas de visibilité statistique des parcours des usagers. Le système New Horizon est fait pour récupérer les sous du fédéral, mais pas fait pour suivre les parcours. Il ne permet pas non plus l'organisation du dialogue interdépartemental. On met actuellement en place un nouveau système informatique « work flow » qui fournit une vision plus claire. Mais beaucoup d'AS résistent parce qu'ils estiment que c'est un outil de contrôle de leur travail.

Pour remédier aux problèmes engendrés par la division des services et la spécialisation croissante des agents, la fonction d'agents référents qui garantit une continuité du suivi de l'utilisateur devrait être renforcée. Le minimum serait de développer les réunions entre travailleurs afin de favoriser l'échange d'informations et la mise en place d'une dynamique de co-construction du parcours. La fonction de facilitateur devrait être envisagée dans tous les CPAS.

- Avec le public avec lequel il y a moyen d'avancer, de construire des choses, il faut que cela fasse partie d'une co-construction entre le SSG et l'ISP. C'est l'idéal à atteindre. C'est, au niveau organisationnel, arriver à créer des espaces de co-construction.
- Ce qui manque c'est quelqu'un qui a une vision globale de la situation de la personne. En principe, c'est l'AS qui devrait avoir cette vision globale, mais il faut qu'il ait plus de temps.
- Le facilitateur détermine avec le public un projet, soit axé sur le problème, soit sur la solution. Le travail en binôme AS/facilitateur est un modèle à approfondir.
- Il va y avoir une plateforme multipolaire pour discuter des dossiers sur lesquels on n'est pas d'accord. Je suis dans le groupe de travail « parcours de l'utilisateur ». On en arrive aujourd'hui à l'idée que l'AS titulaire serait responsable de garantir l'acquisition des besoins vitaux, il serait responsable de cette assise. C'est très idéologique. On en est encore là pour le moment. Politiquement, c'est l'idée que l'AS doit avant tout s'orienter sur l'accompagnement social au niveau des besoins vitaux et ne doit pas se soucier de savoir si la personne est prête à l'emploi ou non. Une fois que la personne a une stabilité au niveau de sa situation, alors elle est orientée en ISP et seule l'ISP détermine la disposition au travail en fonction de son expertise et communique ça à l'AS. C'est comme ça qu'on a déterminé au niveau du groupe de travail le schéma avec l'ISP.

La mise à disposition d'un cadre de référence politique clair et circonstancié du Conseil pour définir des procédures, des lignes de conduite et des méthodologies de travail social appropriables par les travailleurs sociaux avec le soutien de leur hiérarchie ainsi que le courage des travailleurs sociaux, et surtout de leurs supérieurs hiérarchiques, d'exposer avec conviction un rapport social bien instruit et d'argumenter devant le Comité ont aussi été soulignés comme autant de facteurs de réussite.

- Ce qui me rassure c'est déjà qu'il y a une politique sociale qui est définie avec des options. Il y a un cadre de référence et derrière ça, il y a l'individu, le discours qu'il tient au SSG et celui qu'il tient à l'ISP. Si son discours est contradictoire, à l'ISP de voir ce qui se passe et ce qu'il y a derrière, de pouvoir rappeler à la personne le cadre de référence et le fait qu'elle a du temps pour gérer ses problèmes.
- L'AS a un rôle à jouer. Il y a des responsables de service qui assurent bien et défendent le dossier et d'autres qui disent amen à tout. L'AS a la possibilité de monter directement au Comité pour donner son avis. Si le Comité ne veut pas en tenir compte, il y a un moment où l'AS va devoir s'écarter, c'est un fait, mais on peut ouvrir le débat, discuter.

Les pratiques favorables au développement des compétences relèvent avant tout de la formation formelle et informelle. Premièrement, un meilleur accès à une formation continue est demandé. L'offre de formation en matière d'ISP devrait être élargie : les formations en interne dans ce domaine sont rares, l'offre de formation de l'ERAP n'est pas jugée adéquate.

Deuxièmement, les participants apprécient différents types de réunions qu'ils vivent comme autant d'espaces de co-formation ou de temps pour la cohésion sociale des travailleurs sociaux :

- Nos rencontres entre travailleurs nous permettent d'échanger et de se co-former sur les questions que nous étudions au travers de nos pratiques. Il existe une articulation possible entre la première et la seconde ligne.
- Le temps, la temporalité. C'est ce qui manque le plus pour pouvoir prendre du recul par rapport à ce qui se vit au quotidien, pour avoir une réflexion sur ce qu'on fait, pour discuter du sens. Faut du temps pour réfléchir à cela. C'est vraiment un enjeu considérable.

Les réunions sont aussi des opportunités de rencontrer et faire la connaissance des collègues et des partenaires externes. Les formats les plus appréciés sont les réunions de débat sur le temps de midi, les réunions transversales telles que les inter-visions, les réunions interzonales et multidisciplinaires. La demande de réunions a cependant surpris certains responsables des services sociaux qui expérimentent un manque de participation des TS aux échanges et débats en équipe organisés régulièrement.

- Chez nous, ils ont une réunion de service tous les mardis pendant une, voire deux heures. Ils sont mous, tu ne peux pas savoir. On a déjà tout essayé. Et ça se termine toujours avec l'AS en chef qui dit « il y a ça, il y a ça, ... » Et puis pendant toute la semaine les AS en chef sont interrompus 20 fois par jour « j'ai une petite question ». Le coup classique. Le chef répond « tu sais ta petite question tu la prends à la réunion, comme cela elle servira aussi aux autres. » La petite question ne revient jamais.
- La question c'est la méthode. Si la réunion d'équipe est gérée par les TS, c'est une réunion où il va souffler, donc il sera un peu plus mou que s'il travaille. Il faut travailler l'animation des réunions.
- L'AS en chef est là pour cela, mais il n'y a pas d'interaction.
- J'entends dire dans certains CPAS que toutes les réunions d'intervision et d'équipe sont une perte de temps, annulons les !
- C'est très important de donner la possibilité aux AS de s'exprimer. A la réunion d'équipe du SS il y a deux groupes qui se réunissent toutes les 3 semaines. Je commence toujours la réunion en disant « vous avez la parole, je me tais, parlez de ce que vous voulez ». J'ai un ordre du jour, mais je dis, « si on a pas fini à la fin de l'après-midi le restant de l'ordre du jour, c'est pour la réunion suivante. » J'attends, mais très souvent, il n'y a qu'une petite question technique. Je leur dis : « vous pouvez débattre », mais rien ne se passe. C'est vrai qu'ils sont nouveaux, pas expérimentés, s'ils étaient plus anciens, ce serait différent évidemment. Parfois un sujet se déclenche, par exemple, le dérangement du téléphone. Certains n'osent pas s'exprimer parce qu'ils sont 20 autour de la table. Je propose de constituer un petit groupe de travail. Qui veut y participer ? Quelques candidats. En petit groupe, cela va déjà mieux, la parole est plus aisée. Pour le téléphone, la demande est : « on veut un jour sans téléphone ». Je leur demande de considérer la question sous l'angle du public, des usagers... silence. Je ne suis pas autoritaire, j'essaie d'être à l'écoute mais je suis parfois étonné de constater comme ils s'expriment peu.
- Ce sont des spécialistes de la communication mais ils ont beaucoup de difficultés à expliquer leur travail, leurs outils, leurs méthodes. Quand on est face à eux et qu'on leur demande quels sont leurs besoins, on tronque les choses parce que cela semble être ce qui est difficile pour eux. En leur laissant la parole on a un non-retour mais si on vient avec une autre dynamique, cela débloque. Prenons l'exemple du téléphone. Si on le remet dans son contexte global, dans son cadre, la discussion tombe. C'est le climat qui fait qu'ils vont apporter ou pas. Si on gère l'équipe dans une logique plus méthodologique, il y a un climat de confiance qui va faire que des discussions vont avoir lieu et des solutions vont être trouvées.

Des participants ont aussi mis en avant l'importance de la communication informelle dans le développement des compétences. Dans un contexte d'important « turn-over », les « anciens » jouent un rôle de tuteurs, de référents, afin de transmettre les ficelles du métier aux nouveaux (et moins nouveaux).

Un dialogue construit et régulier avec les membres des Comités spéciaux et du Conseil a également été pointé comme facteur de réussite. A, par exemple, été souligné l'intérêt des comités à blanc qu'expérimente un CPAS. Le principe y est de prendre connaissance des pratiques professionnelles en réunissant autour de la table Conseillers, responsables et

travailleurs sociaux. Le manque de dialogue entre ceux « d'en haut » et ceux « d'en bas », selon la formule régulièrement utilisée, étant source d'incompréhensions, de malentendus, de méfiance voire de suspicion.

- Cela se rigidifie très fort dans les Comités. Je constate aussi qu'on ne peut pas s'opposer : le Comité a décidé, il ne peut pas se tromper. Or ce n'est pas parce qu'ils sont là où ils sont qu'ils ont la science infuse et ne se trompent pas. On a un peu tendance à considérer « ah le Comité a décidé donc.. » Il faudrait que les chefs de service qui passent au Comité challengent les arguments, contre argumentent, ce qu'ils ne font pas souvent.
- Il y a des décisions qui sont prises sans réfléchir à l'aspect financier. Si vous voulez faire changer votre Comité sur une décision, prenez-les par les finances, souvent c'est ce qui marche le mieux. Si un Comité va dans un sens différent de ce que l'AS a proposé, veut aller vers quelque chose de plus sanctionnant en pensant qu'il fait des économies, si vous leur montrez qu'en réalité ça va leur coûter plus cher ou que ça ne va pas être intéressant financièrement, dans pas mal de cas ils peuvent revenir sur leur décision.

Des responsables de services sociaux se sont montrés dubitatifs par rapport à cette demande d'échange et de dialogue avec les Conseillers.

- Les AS qui ont participé à ce groupe sont les plus dynamiques. Ils ne sont pas tous comme cela. Quand j'entends qu'ils veulent contribuer à définir la politique sociale, je suis surpris parce que quand je demande aux AS de participer aux comités où les décisions sont prises, les lignes de conduite déterminées, je suis content s'il y en a un ou deux qui se proposent ! Les AS participants à ces groupes sont des AS modèles. Ils ne sont pas tous comme cela.
- Concernant la demande des AS de parler avec le politique, elle est récurrente, mais le jour où cela se fait, ce sont des réalités, des regards, des discours très, très, éloignés l'un de l'autre, donc beaucoup de désillusion en préparation si on tente ce genre d'expérience.
- Chez nous les AS défendent leurs dossiers au Comité, donc ils ont un contact avec le politique. Dès qu'ils proposent quelque chose qui sort du cadre, des lignes de conduite politiques, c'est retour à la case départ. Je dois demander avec insistance pour que l'AS ait l'opportunité de faire son rapport et de le défendre, mais c'est de toute façon non ! Les regards sont différents.
- Les rencontres entre TS et conseillers je les ai encouragées parce que je me suis rendu compte qu'il y avait un décalage énorme entre ce que les uns attendaient et ce que les autres apportaient. Ce que j'ai constaté dans mon CPAS c'est que le TS lui-même n'arrive pas avec suffisamment de qualité sociale au Comité. « Quelles sont vos conclusions ? D'où vient cette personne ? » Le problème c'est de s'accorder et cela créait des moments de tension ou d'incompréhension. L'objectif de la rencontre c'est quand même que le CPAS qui est une organisation très pratique, tous les jours il y a une décision qui va générer des effets dans la vie de quelqu'un, donc ce qui est généré par l'institution va avoir une influence sur la vie d'une personne fragile. Il faut s'accorder avec cela et chacun a un rôle à remplir. L'expression « défendre un dossier devant le Comité » me dérange parce que l'AS n'est pas un avocat, il vient juste remettre ses conclusions en disant : « s'il faut aider cette personne de manière adéquate, je suggère de faire cela. Maintenant je comprends que vous avez des règlements, des ceci, des cela, mais il faut savoir de quoi on parle. Est-ce que vous souhaitez que la personne soit aidée de façon à arriver à s'en sortir par elle-même ou est-ce que vous voulez qu'elle soit aidée selon les procédures que vous avez définies ? » Ce sont déjà deux façons de voir différentes. S'ils peuvent parler de cela à un autre moment qu'au moment de la présentation du rapport, je crois que ce serait utile pour se comprendre.

2.5.2. Les enjeux de connaissance et de reconnaissance

A l'issue des analyses en groupe et des entretiens avec différents responsables de services, il semble assez manifeste que ces trois catégories de « personnes » que sont les usagers, les travailleurs sociaux et les conseillers de l'action sociale, ne se « re-connaissent » pas, et ce quelles que soient leurs interactions concrètes. Pour le dire autrement, ce qui semble être ignoré c'est la reconnaissance des uns et des autres en tant qu'individus dotés de personnalités, de motivations, de capacités, de biographies singulières marquées d'épreuves, bref, tous et toutes tant qu'ils sont, chacun et chacune en fonction de son histoire propre, des subjectivités en paroles et en actes. Or, ainsi que nous le faisons remarquer dans la deuxième partie du présent rapport, le processus d'individuation, à l'oeuvre depuis plusieurs siècles dans les sociétés occidentales, définitivement devenues des sociétés d'individus et non plus de collectifs et de corps, processus qui s'est accéléré au cours des quarante dernières années, a

pour conséquence que tous les individus se trouvent de moins en moins identifiés par leurs statuts ou leurs appartenances (géographiques, familiales, professionnelles) et doivent donc tous définir eux-mêmes leur place dans le monde social. Les conséquences éthiques et politiques de la montée en puissance de la singularité et de la subjectivité obligent à reconsidérer le rôle et les modalités d'action des différents protagonistes de l'action sociale ainsi que le rapport singulier au temps que cristallise cette nouvelle forme d'action publique. *« La présence, la disponibilité, l'accompagnement, l'écoute, la mise en confiance demandent que l'action publique fasse droit à un lien dont la temporalité peut déborder du guichet, des permanences, du bureau (...) Si les usagers sont éprouvés par ces appels à se gouverner, il reste que cela affecte aussi les acteurs de première ligne qui doivent assumer un temps « à la carte » au nom de la proximité avec les usagers alors que les organisations, très souvent ne disposent pas de moyens humains, matériels et financiers et logistiques à la hauteur. »*²⁹²

Dans des conditions de travail avec les plus démunis qui s'aggravent sans cesse, comment les travailleurs sociaux tiennent-ils le coup, interroge Jean-François Gaspar, ex-AS, sociologue et formateur en HE de travail social, dans le récent ouvrage *Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*²⁹³. Selon lui, c'est la nature et le mode d'engagement dans ces professions qui explique que malgré une faible valorisation sociale, des rétributions médiocres et des conditions difficiles, des femmes et des hommes consacrent leur temps sans compter pour porter assistance aux personnes les plus vulnérables. Il distingue trois grands types d'engagement qui constituent la légitimation personnelle de ces AS et justifie leur attachement à un métier qui résulte souvent d'un deuxième choix dans leur orientation. La première catégorie est formée par ceux qu'il appelle « les travailleurs sociaux cliniques » qui, en apportant un remède à un symptôme social, tentent de remonter à l'origine de la souffrance qui en est la cause. Ils restent ainsi dans la ligne tracée par les pionnières du travail social aux Etats-Unis et en Europe au début du siècle dernier, même si leurs préoccupations médicales, morales ou religieuses, dans la tradition hygiéniste, philanthropique ou charitable ne sont plus les mêmes aujourd'hui. Elles ont fait place à des motivations d'ordre plus psychosociales, dans l'esprit de « l'aide psychologique individualisée » destinée à faire prendre conscience à l'utilisateur de ce qui sous-tend psychologiquement sa demande et de ce qu'il lui revient de faire pour améliorer sa situation. La deuxième catégorie de travailleurs sociaux étudiée par Gaspar est constituée de « militants ». Ceux-ci justifient leur engagement en mettant en avant leur lecture politique des situations de détresse et conçoivent leur travail, au-delà de l'aide apportée, comme une manière de donner aux usagers les outils pour comprendre les déterminations sociales de leur position. L'éducation politique, qui passe par l'alphabétisation, la connaissance de ses droits, fait partie de leurs objectifs, dans l'intention de mobiliser ces militants virtuels, et souvent improbables, que sont à leurs yeux les usagers. L'ambition de ces TS va bien au-delà de la simple assistance face à une demande ponctuelle et se traduit le plus souvent par un engagement accru, synonyme de temps consacré sans compter. Leur régime d'engagement est celui de la démesure et du don de soi. Enfin, la troisième catégorie repérée par l'auteur, et c'est selon lui la plus répandue, est celle des « travailleurs sociaux normatifs » qui considèrent leur activité comme un travail comme un autre. Ils ne parlent pas de vocation et n'estiment pas de leur ressort de changer le monde ni même d'en assumer une part de souffrance. Pour eux, c'est le respect des lois, des règles sociales et des hiérarchies qui constitue le meilleur facteur d'intégration, ce dont témoigne, dans leur esprit, leur propre trajectoire.

²⁹² Ibid., p. 233

²⁹³ F. Gaspar, *Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*, Paris, La Découverte, 2012

C'est évidemment en fonction de leur habitus et de leur propre parcours biographique que chacun d'entre eux se représente et modèle le style de son engagement. Les entretiens réalisés avec les TS de la première catégorie révèlent des individus doués d'une plus grande sensibilité à la souffrance souvent due à une expérience personnelle. C'est dans le souvenir d'événements douloureux, vécus dans leur enfance ou leur jeunesse, qu'ils inscrivent la genèse de leur choix, même s'il survient à la suite d'une orientation scolaire ou universitaire considérée à posteriori comme inadaptée, et du coup apparentent ce choix à une sorte de « révélation ». Ceux-là pratiquent ce que le sociologue français Didier Fassin appelle « le traitement compassionnel de la question sociale »²⁹⁴, et il y a souvent dans leur attitude les traces d'une socialisation religieuse. Gaspar montre comment ils conçoivent leur intervention en termes de « réparation » et comment, dans le dialogue qu'ils engagent, leur attitude corporelle manifestant l'attention portée à autrui, le recours répété à des expressions qui suscitent la confiance et visant à soutenir l'usager dans son dire – comme « c'est clair » ou « c'est vrai que » - ou encore les modulations de la voix, tout concourt à installer une relation d'ordre maïeutique. Les militants, quant à eux, adoptent une attitude comparable à celle des délégués syndicaux. Très souvent engagés en politique, ils s'emploient à « démêler » des situations complexes en mobilisant un réseau de relations qui dépasse de loin celui des institutions ordinairement versées dans l'aide sociale. Et ce faisant, ils réinsèrent nombre d'usagers exclus ou égarés dans un tissu social à la trame serrée, ourdie de fils rouges.

Il est en revanche nettement plus compliqué de savoir qui sont les conseillers de l'action sociale, aucune étude ou recherche scientifique ne leur ayant été consacrée, même si comme il a été souligné dans la première partie du rapport, certains d'entre eux ont témoigné de leur expérience, dans des livres, articles ou interventions publiques. Qu'est-ce qui les motive à exercer cette fonction ? Quelles compétences et capacités vont-ils mobiliser et engager dans l'action tout au long de la mandature ? Le regard que posent sur eux les participants aux analyses en groupe sont loin d'être univoques, la vision d'ensemble qui s'en dégage étant très contrastée. Certains regrettent de les voir si discrets voire taiseux, face aux interpellations en matière d'orientation politique et de lignes directrices dans des domaines cruciaux comme l'insertion socioprofessionnelle et la mise à l'emploi. Un récit apporté lors d'une analyse en groupe illustre la difficulté d'obtenir des réponses aux questions qui leur sont posées.

Que fait-on ensemble ? Je pose souvent la question des critères à mettre en oeuvre pour évaluer la disponibilité au travail. Le Conseil répond rarement à cette demande. Chez nous, le nombre de dossiers diminue, d'où l'importance de savoir où on place la limite de la mise à l'emploi. Que fait-on avec le public ? Quand il y a réponse, c'est très compliqué à déchiffrer, parce que l'écart entre les consignes et les réalités pratiques est très important.

Plusieurs participants ont confirmé la difficulté de certains membres du Conseil d'explicitier des choix politiques, ce qui désoriente parfois les personnels, mais est aussi perçu comme un gage de confiance en leur expertise professionnelle.

- Le problème au niveau institutionnel c'est qu'il n'y a pas d'accord sur ce qu'on veut faire avec le public qui s'adresse au CPAS. Quand on demande au Conseil « qu'attendez-vous que l'on fasse avec le public ? », c'est très difficile d'avoir une réponse. Je les pousse à exprimer ce qu'ils attendent qu'on fasse, mais ils ont du mal, parce que ce que nous faisons n'est pas si évident à comprendre.

D'autres participants ont, au contraire, décrits les mandataires comme très affirmatifs et tranchants, n'offrant aucune espace de dialogue et d'échange et imposant des processus, des modalités d'action vécues par les agents comme un déni de leurs compétences et de leur expertise.

- Le non-dit s'applique aussi au politique. Après les élections, on va désigner des tas de gens pour être conseillers de l'action sociale et on peut aussi se poser des questions sur leurs capacités, leurs

²⁹⁴ D. Fassin, *Des maux indicibles. Sociologie des lieux d'écoute*, Paris, La Découverte, 2004

compétences pour gérer des affaires de ce type là. Certains sont géniaux. D'autres, on se demande vraiment ce qu'ils font là.

- Parfois je dis que peut-être les CPAS n'ont plus besoin d'avoir des TS parce que ce qu'on leur demande ce n'est pas de remettre des conclusions mais de respecter des procédures. Les membres des Comités doivent quand même se rendre compte que l'impact se situe au niveau de la personne. Quand un nouveau Conseil se met en place, il est crucial que tous les responsables, les directeurs, le Secrétaire rappellent bien le rôle de chacun et que c'est le tout qui forme le résultat. Je pense que cela aide aussi les mandataires politiques de comprendre que cela respecte une certaine logique sociale ce qui va être proposé, toute la chaîne de travail, et la décision qu'ils vont prendre au final. Donc la formation doit venir en interne et il faut expliquer ce qu'est la dimension du travail social afin que cela passe bien. C'est le gros enjeu du mois de mars, en externe comme en interne, des formations qui seront organisées pour les mandataires. C'est indispensable, il y a la méthode, les valeurs, l'esprit de l'institution.

Enfin, le couple Secrétaire/Président a été pointé comme la pierre d'achoppement du fonctionnement institutionnel.

- Le Secrétaire est, c'est vrai, le garant du fonctionnement de l'administration mais on sait bien que dans le couple Secrétaire/Président si l'un ne prend pas sa place c'est l'autre qui la prend et on sait très bien aussi que l'équilibre est très difficile, ce qui mine tout un fonctionnement. On sait bien que s'il n'y a pas d'entente entre eux, quelle que soit la demande émanant du CPAS cela va foirer.

2.5.3. Les enjeux de transversalité et de temporalité

La transversalité se révèle être l'un des défis majeurs du processus de changement organisationnel que veulent amorcer les CPAS bruxellois. En filigrane de toutes les rencontres, a été soulignée la nécessité de prendre le temps de penser, d'explicitier et de se mettre d'accord sur le « cadre commun » et de le décliner en un ensemble cohérent, structuré et intégré de lignes directrices, de lignes de conduites, de méthodologies, de procédures et d'outils. Il a été insisté sur la responsabilité de la ligne hiérarchique dans la mise en place d'un tel dispositif de production de sens et du cadre, ainsi que sur la nécessité d'associer, de façon continue et approfondie, les travailleurs sociaux dans leur diversité de fonctions et d'expériences professionnelles, à toutes les étapes du processus, de la conception à la mise en œuvre en passant par l'évaluation continue. Les récits, récurrents dans toutes les analyses en groupe, des incompréhensions, conflits, cloisonnements entre agents du Service Social Général (SSG) et ceux des cellules ou services spécifiques, particulièrement l'Insertion Socio-Professionnelle (ISP), attestent de l'importance de la dimension transversale et de ses déclinaisons au niveau politique et institutionnel, au niveau organisationnel et au niveau de l'exercice du métier de travailleur social.

L'importance de la prise en compte et au sérieux de la temporalité est le deuxième enseignement des analyses en groupe. Une des difficultés majeures du travail social en CPAS semble être la combinaison de différents temps sociaux, depuis l'ouverture d'un dossier suite à une demande d'aide urgente, en passant par l'accompagnement dans la durée d'un usager dans son parcours itératif vers l'autonomie, jusqu'à la longueur de temps de processus décisionnels pour la création d'un nouveau service dont l'urgence des besoins est avérée, comme une crèche. Que faire mieux et comment faire mieux pour arriver à la concordance des temps des différents types de travail social dans le respect de la temporalité propre aux parcours des usagers ? De manière plus générale, il importe de relever les reconfigurations contemporaines des temporalités de l'intervention et de l'accompagnement des publics-cibles de l'insertion et l'éventuel décalage entre le dire et le faire qu'ils recèlent. Si l'on s'arrête, dans le régime de la sécurité sociale, sur le traitement du chômage et des chômeurs en Belgique en comparant l'action publique des années 80 et 90 à celle des années 2000 et suivantes, ainsi que, dans le régime de l'assistance sociale, sur les modalités d'octroi de l'aide sociale, on observe le passage d'un modèle régi par une *temporalité statique* – évoquant à la

fois des états et des statuts, un traitement secondaire des stocks dans une logique administrative et sectorielle des droits des différentes catégories d'assujettis sociaux – à une *temporalité dynamique*, pro-active et réactive, centrée sur la mise en projet, l'accompagnement individualisé, la gestion des flux, la mise en réseau, la transversalité et la continuité de l'accompagnement. Si le référentiel de l'Etat-Réseaux et son régime de droits-autonomies oppose son souci de pro-activité et de prévention au modèle réactif et compensatoire de l'Etat social et son régime de droits-créances, au niveau des mesures et dispositifs concrets, il faut toutefois bien constater que ceux-ci restent « secondaires ». C'est, en effet, toujours sur base d'un décrochage avéré, d'une précarité vérifiée, et des catégorisations administratives qui les consacrent, que l'intervention se déploie tout en visant à une plus grande réactivité.

Le travail social le plus qualifié ne peut exister sans commencer par réchauffer le monde et rétablir, dans le moment même de l'action, la symétrie entre les hommes, c'est-à-dire la possibilité d'une égalité entre eux.

B. Ravon, *Le souci du social*, Thèse d'habilitation en sociologie, Université Lyon 3, janvier 2008

INTRODUCTION

Comme signalé dans la première partie du présent rapport, la deuxième journée des analyses en groupe était consacrée à une réflexion prospective, les participants étant invités à se projeter dans l'avenir afin de formuler leurs « visions » du fonctionnement idéal des CPAS à l'horizon 2017, ainsi que des pistes d'opérationnalisation. Les perspectives de changement formulées par les participants ont été organisées dans un premier temps par les chercheurs selon les quatre axes thématiques suivants :

Axe 1 :	Production et partage de connaissances sur les personnels, les pratiques professionnelles et les publics
Axe 2 :	Renforcement des compétences professionnelles
Axe 3 :	Création d'espaces de réflexion critique et de controverses
Axe 4 :	Amélioration des conditions de travail

Lors de leur présentation au forum, les quatre axes ont été validés par les participants qui ont ainsi entériné l'idée d'enjeux combinés de « connaissance » et de « reconnaissance », dans un souci de renforcement des compétences, voire des capacités, de toutes les personnes concernées (usagers, professionnels, décideurs), enjeux dont nous avons souligné, dans les parties précédentes, la portée tant épistémologique qu'éthico-politique, chacune de ses dimensions étant étroitement combinée aux deux autres. Dans cette optique, il s'agit pour le CPAS de relever le difficile défi de devenir une organisation « apprenante », voire même une organisation « capacitante ».

Les perspectives pratiques formulées par les participants, que nous présentons dans le tableau ci-dessous, attestent en effet de la volonté de définir des processus qui permettent l'émergence et le développement, au sein de chacun des 19 CPAS et de tous pris dans leur ensemble, de dynamiques collectives impliquant des méthodes partagées d'analyse et de compréhension des situations ainsi que de mise en oeuvre des interventions et de leur évaluation (réflexivité).

Axe 1 : Production et partage de connaissances sur les personnels, pratiques professionnelles et publics

- Créer un espace de co-construction des bonnes pratiques entre professionnels des différents services des CPAS permettant d'élaborer des méthodologies de travail communes, des outils ainsi que des critères d'évaluation de la qualité du travail social.
- Favoriser l'échange d'informations afin de mettre en place une dynamique de co-construction du parcours de l'utilisateur.
- Identifier et mettre en valeur les bonnes pratiques des CPAS et organiser des séances d'information inter CPAS sur les modalités de mise en oeuvre des actions et de l'évaluation de leurs effets.
- Etudier la faisabilité de créer la fonction de facilitateur dans tous les CPAS.
- Mutualiser les connaissances des problématiques sociales locales afin d'ajuster l'offre de services aux besoins des publics.
- Organiser une plate-forme thématique à l'échelon régional en vue d'établir un diagnostic des besoins en méthodologies et en outils appropriés pour le travail social et appropriables par les travailleurs sociaux et conduire une réflexion critique sur leurs finalités et leurs usages en s'appuyant sur l'évaluation des expériences en cours dans divers CPAS.
- Elaborer et mettre à jour un panorama de l'action sociale en RBC, tous secteurs confondus, et identifier de nouveaux partenaires avec lesquels mettre en place des coordinations sociales locales là où elles n'existent pas encore.
- Améliorer la connaissance des publics en définissant une grille harmonisée de variables et de caractéristiques à prendre en considération en vue d'élaborer de nouvelles stratégies d'insertion adaptées.
- Améliorer la connaissance sur les parcours des usagers et leurs trajectoires quand ils sont mis à l'emploi via l'article 60 ou via d'autres mesures d'activation (Activa, SINE, etc), pour évaluer les effets des actions d'accompagnement et d'insertion sur le marché du travail.
- Evaluer l'impact des séances d'information destinées aux usagers sur les services qui s'offrent à eux au sein du CPAS en vue, le cas échéant, d'en améliorer le contenu, les modalités d'organisation comme de communication.
- Généraliser dans tous les CPAS les séances d'information pour les personnes sous contrat article 60§7 concernant leurs droits de travailleurs (protection syndicale, accidents du travail, etc.).
- Etudier la faisabilité de mettre en place un mécanisme de consultation et de participation des usagers dans les CPAS en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation des initiatives existantes.

Axe 2 : Renforcement des compétences professionnelles

- Organiser et systématiser l'encadrement des novices par des AS référents lors des premières années de travail, couplé à l'accès à de la formation continue.
- Libérer du temps de travail pour l'organisation de réunions transversales telles que les inter-visions, les réunions interzonales et multidisciplinaires ainsi que des « comités à blanc » qui réunissent des Conseillers, des responsables de services et des travailleurs sociaux.
- Disposer d'un cadre de référence politique clair et circonstancié du Conseil pour définir des procédures, des lignes directrices et des lignes de conduite appropriables par les travailleurs sociaux, avec le soutien de leur hiérarchie, en veillant à assurer la cohérence entre les différents services.
- Définir des lignes directrices et des lignes de conduite sur les conditions de travail et les droits des usagers mis à l'emploi dans le cadre de l'article 60, sur les exigences vis-à-vis des utilisateurs, et sur les modalités de surveillance.
- Instituer un groupe de réflexion sur l'adéquation de la formation initiale et continuée des agents à l'exercice du métier.
- Organisation en externe d'une formation à la méthodologie et outils BSP, accessible à tous les agents et similaire pour tous (en termes de volume d'heures, d'organisation, de qualité, etc.), complétée par la mise en place par une équipe de travailleurs sociaux, avec le soutien d'un chef de service ou d'un coordinateur, d'un processus collectif d'appropriation de la méthodologie, de test et d'évaluation des outils.
- Elaborer et mettre en oeuvre des mesures de soutien méthodologique et pédagogique de tous les agents.
- Développer la formation continue de la hiérarchie intermédiaire à l'encadrement et la gestion d'équipe, à la conduite de réunions et à l'encadrement pédagogique et méthodologique pour améliorer le fonctionnement des services et les coopérations inter-services.
- Privilégier l'accès d'équipes d'agents à la formation continue afin de renforcer la constitution de collectifs de professionnels qui adhèrent à un cadre commun.
- Identifier les besoins en formation continuée de toutes les catégories de personnels et engager des discussions avec l'ERAP pour élaborer à bref délai une offre de formation pertinente.

- Mutualiser l'offre de formation continuée élaborée en interne par les services de gestion ressources humaines des grands CPAS.
- Renforcer les systèmes d'évaluation régulière des agents afin de les inciter à renforcer leur formation professionnelle.

Axe 3 : Création d'espaces de réflexion critique et de controverses

- Mettre en place une plate-forme permanente régionale d'échanges entre travailleurs sociaux des CPAS.
- Mettre en place au sein des CPAS un espace de débat et de réflexion critique éclairée, intelligente et argumentée sur le sujet controversé de l'informatisation, de la standardisation, de la procéduralisation et de l'évaluation (quantitative et qualitative) afin d'aboutir à des solutions appropriées à et appropriables par toutes les parties concernées.
- Consulter les travailleurs sociaux des CPAS bruxellois et mobiliser leur expertise pour rendre visible et mettre en valeur la spécificité des pratiques d'accompagnement des usagers des CPAS, en particulier en ISP, et contribuer ainsi à l'élaboration des politiques sociales et d'insertion socioprofessionnelles à l'échelon local et régional.
- Prévoir une composition équilibrée entre experts de terrain et mandataires politiques des Conseils afin de produire des réponses plus adéquates aux réalités sociales locales et régionales.

Axe 4 : Conditions de travail en CPAS

- Corriger les inégalités barémiques entre travailleurs sociaux des 3 régions par une revalorisation salariale des travailleurs sociaux des CPAS bruxellois.
- Evaluer les risques psycho-sociaux liés au travail en CPAS afin d'élaborer un plan d'action.

Ces axes ayant été validés par les participants, nous avons pris le parti de les organiser en 10 chantiers prioritaires aux trois niveaux d'intervention distingués par le commanditaire, à savoir le niveau micro des actions et des pratiques, le niveau méso des modes d'organisation et de gestion ainsi que le niveau macro de l'élaboration et de la décision politique. Il convient cependant de noter le caractère relativement fictif de cette distinction, la plupart des propositions, y compris celles relatives à l'amélioration des pratiques, recelant forcément pour leur mise en application une dimension aussi bien organisationnelle que politique.

Chantier 1 Réserver une suite aux treize propositions du Carrefour d'Automne 2010

Une série de perspectives pratiques sont identiques à celles formulées par les travailleurs sociaux à l'occasion de rencontres thématiques régionales organisées ces dernières années, notamment lors du Carrefour d'automne de novembre 2010 sur les ressources humaines dans les CPAS²⁹⁵. La formulation, presque à l'identique, deux ans plus tard, atteste bien du caractère imbriqué des différents niveaux d'action, la prise en compte de ces propositions et leur satisfaction relevant de responsables décisionnels locaux et régionaux. En ce sens, on peut dire qu'un premier chantier prioritaire consiste à prendre au sérieux les recommandations et demandes formulées par le passé et à leur donner suite, sous peine de déclencher une spirale de démotivation et de scepticisme à l'égard de tout processus participatif et de réflexion collective en vue d'amélioration des pratiques et du fonctionnement des CPAS.

1. Tenter une harmonisation des barèmes salariaux à Bruxelles.
2. Tenter une augmentation des barèmes afin de les aligner sur les autres régions.
3. Donner une meilleure information sur le « statut » (qui perd un peu de son attrait).
4. Traiter la problématique du bilinguisme (considéré comme un frein et un élément du turn-over) par le biais d'un apprentissage au travers de tables de conversation.
5. Dégager du temps et créer des espaces de réunion pour permettre aux travailleurs sociaux de réfléchir sur leur méthode de travail et de mettre en place des outils méthodologiques pour les aider à la gestion de leurs dossiers sociaux. Mise en place de supervision (rendue obligatoire) individuelle ou collective.
6. Eventuellement : créer un poste pour écouter l'assistant social ou les agents en contact avec le public

²⁹⁵ C. Dekoninck, P. Delvaux, *Ressources humaines & CPAS : recommandations des travailleurs sociaux*. Carrefour d'Automne du 24 novembre 2010, Section CPAS de l'AVCB, Bruxelles, 16/03/2011, 4p.

(sur le modèle du conseiller « bien-être au travail »).

7. Prendre contact avec les écoles sociales : améliorer l'image des CPAS auprès des étudiants par des informations sur ces institutions, revoir la situation des stagiaires, faire appel à des experts du vécu.

8. Proposer des échanges, par exemple entre les équipes sociales et les étudiants ou dans le cadre de la Semaine Européenne de la Démocratie Locale

9. Inscrire la validation des compétences dans la charte sociale et permettre la professionnalisation des secteurs (notamment par l'apprentissage tout au long de la carrière).

10. Etablir un pôle d'expertise en établissant des partenariats et un consortium de validation des compétences ERAP / SELOR / ACTIRIS.

11. (Re)définir le « sens » du travail social à accomplir dans le cadre des missions du CPAS et déterminer des valeurs communes avec tous les collaborateurs.

12. Améliorer la communication ascendante, descendante et transversale.

13. Développer un plan stratégique contenant des objectifs concertés pour améliorer le fonctionnement des services et mettre en valeur les bonnes pratiques en partant du principe qu'une bonne pratique c'est «une façon de faire, une méthode de travail, une pratique quotidienne mise en place dans un service et qui peut être transposée à une autre entité car elle apporte un plus en matière d'efficacité, de transparence, de simplification ou parce qu'elle constitue une innovation. »

Chantier 2 Valider une méthode de description et d'évaluation des pratiques/dispositifs

Répondant au souci de se doter d'un outil permettant de décrire les pratiques (bonnes et/ou moins bonnes) ou des dispositifs, de les évaluer et de les transmettre, le tableau qui suit reprend, sous forme de questions opérationnelles, les principales dimensions de la description et de l'analyse de mesures/dispositifs. Ce tableau a été élaboré par Abraham Franssen à l'occasion d'une recherche menée par le Centre d'Etudes Sociologiques de l'Université Saint Louis sur l'espace transitionnel d'insertion des jeunes en région bruxelloise²⁹⁶. Cet outil méthodologique pourrait être mobilisé à différents échelons d'intervention : au sein d'un service ou d'une cellule, au sein d'un CPAS dans une logique de description et d'évaluation des actions développées par différents services et de leur éventuelle mise en cohérence, au sein d'une coordination sociale, mais aussi à l'échelon régional en vue d'établir un relevé et une analyse comparée des différents types d'interventions, mesures, dispositifs mis en œuvre par les CPAS bruxellois et leurs divers partenaires.

TAB. 21 - Cadre d'analyse des dispositifs de l'espace transitionnel d'insertion

POURQUOI ? - Quel est l'algorithme au principe du dispositif ? (Hypothèse causale et hypothèse d'intervention)	POUR QUI ? Quels sont les jeunes touchés par le dispositif ? Quels sont les jeunes exclus/qui décrochent ? Quels sont les jeunes non touchés ? => degré de spécialisation du groupe cible/effets de sélection	AND SO WHAT ? Quels sont les impacts (changement de comportements, de représentations, de situation des différents acteurs) et quels sont les effets (voulus / imprévus ; bénéfiques /
	SUR QUOI ? Quelles sont les dimensions de l'expérience du jeune sur lequel agit le dispositif ? Formation/information/ Confiance en soi/ Socialisation/Comportements et stratégies/Ressources Quelles sont les dimensions des autres acteurs sur lequel agit le dispositif ? Information des employeurs/représentation/ Accueil du jeune en entreprise...	

²⁹⁶A. Franssen, *Emploi, chômage et insertion socioprofessionnelle : Inventaire et diagnostic des dispositifs de transition Enseignement-Formation-Emploi à Bruxelles. Etude commanditée par la Commission Consultative Enseignement Formation Emploi de la Cocof*, Bruxelles, 2009

	COMMENT ? Il s'agit de la question centrale . Il s'agit ici de caractériser et de décrire finement le modus operandi : procédures et processus ; outils concrets et les pratiques (relationnelles, d'animation,..)	pervers ; quantitatifs/ qualitatifs; objectifs / subjectifs) ?
	PAR QUI ? Qui sont les intervenants ? (Profil, formation, compétences, équipe, ..)	
	QUAND ? - A quels moments de la trajectoires du jeune ? Avec quelle fréquence ? Durée ? Séquences ?	
	OU ? Localisations des actions : Intra muros/ extra muros/ Milieu de vie/ Entreprise	
	AVEC QUI ? Partenariats, mode d'échanges entre acteurs, structuration du réseau	
CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES PERTINENTES		
POINTS FORTS/POINTS FAIBLES		
LEARNING EFFECTS (interesting practices) (outils, pratiques, stratégies à diffuser)		

Chantier 3 Refaire parler le métier

Un point commun entre les perspectives pratiques des 4 axes et les 13 propositions d'amélioration des pratiques professionnelles est la demande d'organisation de réunions d'inter-vision et/ou de supervision ainsi que de moments collectifs de prise de distance, afin de renforcer la réflexivité, les controverses et l'accordage des travailleurs sociaux, ce que Bertrand Ravon²⁹⁷ qualifie de demande destinée à « refaire parler le métier ». Il s'agit pour les professionnels de « faire équipe » malgré leurs désaccords et malentendus. Autrement dit, d'interroger « *les dispositifs de reprise de l'action (dont les dits groupes de supervision, d'analyses de pratiques ou d'analyse institutionnelle) comme des instances essentielles de performance*²⁹⁸ de l'équipe », l'hypothèse étant que « *faire équipe consisterait avant tout à (re)faire parler ensemble le métier de chacun.* »²⁹⁹ Défendant une approche qu'il qualifie de clinique sociologique, particulièrement attentive aux situations de travail problématiques, à l'exploration collective de la perplexité des professionnels, là où leur activité est « empêchée », Ravon rappelle que l'équipe n'est pas un donné mais un construit, le « faire équipe » ne pouvant être saisi qu'à partir de l'observation de son devenir, « *de ce que précisément le regroupement en une équipe fait faire au collectif lui-même* »³⁰⁰ Faire équipe suppose donc l'exercice collectif d'une réflexivité critique, ce qui suppose de savoir tirer les leçons des expériences professionnelles problématiques, de savoir traverser « les épreuves de professionnalité ». « *L'issue de ces épreuves peut être négative : l'analyse des situations d'usure montre que l'incapacité à traverser les épreuves, l'incapacité à en tirer des leçons, se traduit par un désengagement silencieux. Il est extrêmement difficile de conduire des*

²⁹⁷ B. Ravon, « Refaire parler le métier », *Nouvelle revue de psychosociologie* 2/2012 (N°14), P. 97-11 (mis en ligne) [URL:www.cairn.info/revue-nouvelle-revue-de-psychosociologie-2012-2-page-97.htm](http://www.cairn.info/revue-nouvelle-revue-de-psychosociologie-2012-2-page-97.htm)

²⁹⁸ La notion de performance, empruntée à la pragmatique du langage (cf Austin, *Quand dire c'est faire*) et reprise par la sociologie des sciences de Michel Callon (cf « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé: la double stratégie de l'attachement et du détachement », *Sociologie du Travail*, n°41, 1999, pp. 65-78), il s'agit de rappeler, comme le fait Ravon, « *que les compte rendus sur le monde ne se limitent pas à le représenter, à le justifier ou à le dénoncer, mais aussi à le réaliser, à le constituer* ».

²⁹⁹ B. Ravon, op cit., p. 97

³⁰⁰ Ibid., p.98

*entretiens avec des professionnels « usés » : « Je ne veux plus en parler. » L'usure des travailleurs sociaux se manifeste non pas par la perte du geste professionnel, mais par celle du sens du métier et donc de la parole. Au contraire, les issues apparaissent positives lorsque l'accès à l'expérience est médiatisé par un acte de parole, en présence ou à l'adresse d'autres professionnels. »*³⁰¹

C'est pourquoi, il s'agit de faire parler le métier (et non l'équipe), le sujet de la parole étant davantage le métier et ses conditions d'exercice que le professionnel, sa subjectivité et sa place dans le groupe, le matériau d'analyse n'étant pas le transfert et le contre-transfert à l'œuvre dans des pratiques relationnelles pourvoyeuses d'affects, mais l'activité professionnelle en tant qu'elle est affectée, donc empêchée. *« L'attention n'est pas tant portée à la conflictualité propre aux situations analysées qu'aux controverses à propos des conceptions que les professionnels ont de leur métier. »*³⁰² Entre silence et cacophonie, écrit Ravon, les moments où l'équipe « accorde ses violons » pour, non pas jouer d'une seule voix mais dans la même tonalité, sont ceux où les professionnels se mettent d'accord sur leurs désaccords, où ils identifient les limites de leur professionnalité tout en reconnaissant celles des autres, ce travail d'accordage étant au cœur de la professionnalité. *« Le modèle de la profession s'est construit autour de la revendication de l'autonomie et de la définition du travail bien fait, d'où l'exigence de mener collectivement « un travail sur le travail ». L'équipe est le résultat du travail réflexif qui se trame petit à petit à partir de controverses, lesquelles obligent à des ajustements et des accordages. L'équipe est, en ce sens, un collectif rassemblé par des épreuves partageables et non par des appartenances ou des conceptions communes. « Faire équipe », ce n'est pas un idéal, mais une charge commune, celle de s'accorder sur un fonds de désaccords persistants. »*³⁰³ Pour mener à bien ce chantier, il importe, d'une part, de tisser un réseau d'intervenants (internes aux CPAS et/ou externes) susceptibles de conduire ce travail avec les équipes et, d'autre part, d'offrir aux coordinateurs/chefs d'équipe et autres responsables hiérarchiques des formations de qualité leur permettant d'acquérir les méthodes adéquates de repérage, d'analyse et de « réparation » des difficultés rencontrées par l'équipe, étant aussi entendu que la nécessité de « faire parler le métier » s'impose « à tous les étages », quel que soit le métier exercé et/ou la fonction occupée.

Chantier 4 Renforcer et améliorer le fonctionnement des coordinations sociales locales

La coordination sociale locale est un outil de connaissance et de reconnaissance des publics, des professionnels et des décideurs de l'action sociale relativement ancien mais inégalement développé. Il semble que tous les CPAS en ait mis une en place, mais certaines sont très discrètes alors que d'autres ont connu, au fil du temps, un important développement, rassemblant un nombre élevé d'opérateurs, dont le travail structuré en réseau, donne lieu à des activités d'information, de communication, de réflexion, d'action rendues visibles dans l'espace public. Ainsi que mentionné précédemment, l'autorité régionale en soutient le financement afin d'inciter les CPAS à développer l'outil tant à l'échelon local que régional, via le soutien d'une coordination de coordinations. Mais les moyens consentis étant faibles, ils ne permettent pas d'affecter le personnel et les ressources nécessaires au développement d'un dispositif très consommateur en temps (de contacts, de réunions, de collecte d'informations, d'échanges, de communication, d'animation, etc.) et exigeant en termes de compétences mobilisables. Plusieurs perspectives pratiques formulées dans l'axe 1 appellent

³⁰¹ Ibid., p.98

³⁰² Ibid., p.99

³⁰³ Ibid., p.107

au développement des coordinations sociales locales et à leur mobilisation pour améliorer la connaissance des publics et renforcer la qualité et l'étendue de l'offre des services, tant à l'échelon communal que régional. Par ailleurs, la lecture des notes de politique générale a révélé un intérêt croissant des dirigeants des CPAS pour la mise en place, ou le renforcement, d'une coordination sociale. Celle-ci est ainsi de plus en plus identifiée comme un outil indispensable de mutualisation des connaissances sur les problématiques sociales locales, les besoins des publics et les éventuelles carences en matière d'offre de services. L'état des finances des CPAS, et des communes, étant ce qu'il est, les moyens nécessaires ne sont pas affectés en priorité au recrutement de personnel et au développement du dispositif. Il en irait peut-être autrement si les décideurs disposaient d'une vision claire et bien informée, d'une part, du réalisé à l'échelon local et régional des coordinations sociales existantes et, d'autre part, de leur potentiel de réalisation en termes d'amélioration tant des connaissances que des services mis en œuvre. L'évaluation de l'action des coordinations sociales commanditée par la Cocom à l'Observatoire de la Santé et du Social pourrait offrir l'opportunité d'établir un tel bilan et de formuler différents scénari de développement, du plus ambitieux au plus modeste, soumis à l'appréciation, à la discussion et à la décision des responsables politiques locaux et régionaux.

Chantier 5 Renforcer les compétences professionnelles

Sous cet intitulé, l'axe 2 regroupe une série de propositions formulées par les participants qui portent tant sur la formation initiale que sur la formation continuée des travailleurs sociaux, ainsi que sur l'accompagnement des agents entrants. Est ainsi souligné le caractère étroitement imbriqué des diverses facettes de l'apprentissage du métier et de l'acquisition des compétences jugées utiles et nécessaires à son exercice en CPAS. Nous avons donc pris le parti de les traiter l'une à la suite de l'autre, dès lors qu'elles visent à faire du CPAS une organisation apprenante, c'est-à-dire une organisation qui renforce le potentiel formateur des situations de travail de ses personnels, qui « didactise » les contextes de travail pour en renforcer la fonction formatrice. Il s'agit donc d'articuler actes de formation et acte de travail en s'appuyant sur les leviers « organisation du travail » et « management », ce qui, encore une fois, relativise la distinction opérée entre le niveau micro des pratiques et le niveau meso organisationnel. Leur traduction concrète consiste en des dispositifs formels (groupes d'analyses des pratiques, formation en situation, autoformation accompagnée, communautés de pratiques, etc.) et/ou visent à faire évoluer les structures organisationnelles, les procédures de travail ou les modes de management (groupe projet, cercle de qualité, travail collaboratif, etc.) pour favoriser les apprentissages.

Chantier 5.1. Renforcer et améliorer la formation initiale

La préoccupation pour l'image du travail social en CPAS, comme de l'institution CPAS elle-même, a été exprimée à plusieurs reprises dans la recherche-action par les travailleurs sociaux comme par les responsables de services. Cette préoccupation n'est pas nouvelle, semble-t-il, mais elle se pose actuellement de façon aiguë comme en attestent une série de propositions du Carrefour d'automne 2010 ainsi que des extraits de notes de politique générale. On y rend compte du peu de place réservée au travail social en CPAS dans la formation initiale des futurs AS, ainsi que des difficultés de recruter de nouveaux AS dans les services sociaux généraux confrontés à l'ancienneté du personnel et donc à la nécessité de renouveler les équipes en prévision des prochains départs à la retraite. A ce problème de recrutement s'ajoute aussi celui de la rétention des nouveaux venus, ceux-ci faisant trop souvent défection après quelques années de métier, soit sous la forme de « burnout » ou celle de « turn-over ».

Pour y remédier, la section CPAS de l'AVCB rencontre régulièrement les enseignants et responsables des écoles sociales afin d'améliorer la compréhension des compétences propres à la fonction d'AS en CPAS, d'inciter à la réalisation de stages et à l'intervention de travailleurs sociaux et responsables de services sociaux dans les cours des écoles sociales, le but étant d'informer les étudiants, de les sensibiliser aux différentes facettes du métier d'AS en CPAS et à l'expertise spécifique que cela requiert. En outre, six CPAS bruxellois se sont fédérés pour organiser, dans le cadre de la semaine européenne de la démocratie locale, une rencontre avec les étudiants d'une école sociale et mieux leur faire connaître l'institution, en interrogeant les représentations souvent négatives de celle-ci. *«Le travail social au sein d'un CPAS est souvent considéré comme administratif, procédurier et axé sur le contrôle – et il peut l'être parfois. Cependant, c'est aussi un réel atout pour permettre à des personnes de faire face à leurs difficultés et de recevoir l'aide due par la collectivité.»*³⁰⁴

Aussi utiles soient-elles, il est vraisemblable que des actions d'information et de communication à destination des futurs travailleurs sociaux ne puissent suffire à régler le problème du désintérêt des étudiants pour le travail social en CPAS, lequel ne saurait être réduit à un problème « de manque d'information » ou « de défaut de communication ». Les rares études conduites à ce sujet laissent en effet entendre que le caractère peu attractif de l'environnement professionnel du CPAS ne date pas d'hier et que les AS qui y travaillent en parlent comme d'un « deuxième choix ». Il y a donc, d'une part, la question des représentations de l'institution CPAS en tant qu'employeur et cadre formalisé d'exercice du métier et, d'autre part, celle de la pluralité des représentations du métier d'AS, de ses motivations, de ses finalités et de ses conditions d'exercice. La déconstruction de ces représentations, leur confrontation aux expériences vécues des professionnels des CPAS et des étudiants à l'occasion de leurs stages, suppose un long travail critique et réflexif qui outrepassa l'échange d'informations et ce qu'il est convenu d'appeler « l'importance de mieux communiquer ». Deux scénari sont envisageables, selon que l'on adopte le point de vue institutionnel, ou le point de vue des étudiants, en tant que futurs professionnels, et celui de leurs enseignants/formateurs.

Du point de vue institutionnel, le diagnostic est que la formation initiale telle qu'organisée aujourd'hui ne forme pas adéquatement à la spécificité méthodologique du travail social en CPAS ainsi qu'à la technicité (notamment juridique) requise. Il conviendrait alors de repenser le programme de formation afin d'y renforcer ces deux dimensions essentielles et même d'envisager l'organisation d'une quatrième année de spécialisation au travail social en CPAS. Le postulat qui fonde ce scénario est que les CPAS sont un des plus gros pourvoyeurs d'emploi pour les travailleurs sociaux et qu'il est donc juste et légitime que les écoles sociales accroissent les chances d'insertion durable dans l'emploi en CPAS des futurs AS en les formant adéquatement à l'exercice du métier dans le service public social. L'expérience montre cependant, aux dires des responsables de la section de l'AVCB qui ont entamé les discussions avec les responsables des écoles sociales, que ce processus de concertation afin de mieux intégrer le travail social en CPAS dans les cours « *est long, lent, pénible* ». Pourquoi ? Manifestement, du côté des CPAS on comprend difficilement que cet ajustement exigé de la formation initiale aux prérequis des CPAS puisse être contesté par les étudiants et leurs enseignants au nom des mêmes valeurs et principes que ceux mobilisés par les acteurs des CPAS, à savoir la méthode, le sens et la responsabilité éthique et politique d'un travail social de qualité pour venir en aide à la population démunie.

³⁰⁴ « SEDL 2012 : Disséminons les idées, CPAS de Woluwe-Saint-Lambert », Trait d'Union 2012/05, p.13

Tout se passe comme si le monde des CPAS avait le monopole du sens et des valeurs du travail social et était en droit de l'imposer à tous, quand bien même leurs propres pratiques les contredisent, ce dont attestent les récits d'expériences des travailleurs sociaux des CPAS qui s'ingénient à « tenir le coup » envers et contre tout ! Ou comme le disait un responsable de service social : *« Le CPAS tel qu'il est structuré actuellement ne laisse pas de place aux AS, donc quand bien même seraient-ils bien formés aux valeurs, cadre, méthode, etc., ils se retrouvent dans un cadre de travail qui ne leur offre ni le temps ni l'espace pour exercer correctement leur métier. Comment se fait-il que l'on puisse décliner une Loi Organique d'une manière aussi diversifiée et aussi adéquate/inadéquate par rapport aux finalités du travail social ? On a des repères fédéraux avec des valeurs repris dans la LO, on ne peut pas les ignorer, et on ne les décline pas dans certains CPAS, ou bien on les décline de manière si différente que cela devient incohérent pour les personnes. »* C'est toute la question du hiatus « entre le dire et le faire », le monde prescrit et le monde vécu, qui est ici mis en évidence, ce que n'ignorent évidemment pas les futurs AS et leurs formateurs, mais qu'ont tendance à oublier les dirigeants des CPAS, qui préfèrent penser que l'image négative du travail social dans le centre relève d'idées fausses, mal informées, voire malveillantes.

2) Un deuxième scénario consiste à s'interroger sur les raisons qui conduisent de jeunes futurs AS à se détourner de l'exercice du métier dans l'institution, en s'interrogeant sur leurs motivations pour le choix des études³⁰⁵, leurs représentations du métier, leurs valeurs, leurs motifs d'engagement et en s'appuyant sur leurs expériences de stages en CPAS. Comment ceux-ci sont-ils vécus ? Qu'en disent-ils ? Quelles analyses font-ils du cadre institutionnel, de ses modalités de fonctionnement, des conditions de travail des personnels qu'ils ont rencontré, des pratiques professionnelles de ces derniers ? Qu'ont-ils appris ? Qu'ont-ils éprouvé dans leurs interactions avec les usagers ? Quelles leçons ont-ils tiré de ce stage ? Dans cette optique, le « décalage » constaté en CPAS entre la formation initiale des AS et les conditions d'exercice du métier offertes par l'institution n'est pas du seul chef des étudiants et des formateurs mais trouve aussi ses causes dans l'action institutionnelle elle-même. Composée d'un « empilement d'ordres anciens et d'ordres nouveaux » et intégrant des horizons de sens contradictoires, celle-ci peut se révéler particulièrement indéchiffrable et rebutante pour des jeunes gens peu familiarisés avec le monde du travail en général et celui de l'administration locale en particulier.

Chantier 5.2. Renforcer et améliorer la formation continue

Il y a, semble-t-il, un consensus au sein des CPAS pour considérer que l'accès à la formation continuée de toutes les catégories de personnels doit être développé, pour autant que les besoins soient clairement identifiés et qu'une offre de formation pertinente existe, en ce y compris pour la hiérarchie intermédiaire et supérieure en matière d'encadrement et de gestion d'équipe, de conduite de réunions, d'encadrement pédagogique et méthodologique et de management organisationnel et stratégique. Il a aussi été insisté sur l'importance de privilégier l'accès d'équipes à la formation continue afin de renforcer la constitution de collectifs de professionnels qui adhèrent à un cadre commun (cf point précédent « refaire parler le métier »).

1) Un premier scénario, fondé sur la collaboration entre la section CPAS de l'AVCB et l'ERAP, qui ont entamé des discussions pour élaborer une offre de formation adaptée aux

³⁰⁵Nous renvoyons à ce sujet aux travaux de Jean-François Gaspar, sociologue et enseignant à l'Institut Cardijn à Louvain-la-Neuve, dont il a notamment rendu compte dans l'article "Crédit et discrédit croisés des savoirs théoriques" et des "savoirs de terrain" chez de jeunes travailleurs sociaux", www.cairn.info

besoins des CPAS, consisterait à lever l'obstacle de la non disposition de formateurs bilingues pour mettre en œuvre le programme de formation des AS entrants élaboré par la section CPAS de l'AVCB comme alternative au programme actuel, jugé inadéquat. Le projet de programme combine « *une formation de base pour tous (valeurs, méthodologie, 3 lois, Banque Carrefour, etc.) et des modules spécifiques pour le travail d'accompagnement spécialisé* ». Pour pouvoir mettre en œuvre ce nouveau programme rapidement, il est proposé soit de recruter des formateurs dans chaque rôle linguistique soit de confier à la section CPAS de l'AVCB le soin de trouver des formateurs bilingues, lesquels existent mais ne sont pas connus de l'ERAP. L'hypothèse qui sous-tend l'organisation rapide de cette formation, et sa publicité, afin de stimuler un large accès aux AS des 19 CPAS, c'est qu'elle « *distillerait des valeurs communes chez tous les praticiens* » et déboucherait, à terme, sur une harmonisation des logiques d'action et des pratiques. Le point faible c'est que le mode de fonctionnement actuel de l'ERAP est axé sur la formation individuelle, et que les services de gestion du personnel de la plupart des CPAS se conforment à cette logique, ce qui a pour résultat un délai d'attente parfois très long avant qu'un groupe d'inscrits soit complet et que la formation puisse avoir lieu. Pour y remédier, il convient donc de sensibiliser les responsables de la gestion du personnel des 19 CPAS de prendre au sérieux la dynamique de formation collective, en incitant le personnel à s'inscrire en groupe, ce qui représenterait un gain de temps et d'efficacité en termes de consolidation des équipes de travail.

2) Un deuxième scénario, fondé sur la mutualisation des ressources internes aux CPAS en matière de formation continuée, permettrait l'organisation de formations ad hoc, en particulier pour les cadres intermédiaires et supérieurs. Dans cette idée, les grands CPAS dotés d'un service de gestion des ressources humaines opérationnel et bien outillé, et donc en mesure d'élaborer leurs propres offres de formation, mettent, moyennant finances, celles-ci à disposition d'autres CPAS. L'avantage de ce système est qu'il favoriserait « la distillation » de valeurs, principes, modalités d'analyse et d'action communs à tous les responsables de services et dirigeants. Ce qui générerait aussi une ébauche de « standardisation » des logiques d'action, d'organisation, de gestion et de décision, une telle logique « d'harmonisation » n'ayant une chance de porter ses fruits que si elle concerne les agents « du sommet » comme ceux de la « base », d'autant que les pratiques des derniers dépendent étroitement des injonctions des premiers.

3) Un troisième scénario, complémentaire aux deux autres, consiste à mettre en place un dispositif organisé et structuré d'accueil et d'accompagnement des nouveaux agents ainsi que des stagiaires, ce qui suppose d'identifier au sein de chaque CPAS, un « pool » de personnes responsables, de définir un profil de fonction ainsi que les compétences requises comme les résultats d'apprentissage attendus, et d'organiser une formation ad hoc.

Chantier 5.3. Refonder formation initiale et formation continue

Un autre scénario, non envisagé par les participants à la recherche-action mais qui découle de l'analyse de la mobilisation dans le domaine de l'action sociale de la sémantique des compétences et des capacités, porte précisément sur la question de savoir comment celles-ci se forment et se développent. La question se pose à deux niveaux : au niveau pédagogique, des processus d'apprentissage qui conduisent à cette formation, et au niveau politique, de « l'outillage » mis à la disposition des acteurs dans leur environnement, en l'occurrence ici par l'institution, afin d'assurer leur « capacitation ». Comme l'on fait remarquer plusieurs analystes du référentiel des compétences comme des pratiques qu'il contribue à promouvoir, celui-ci étant mû par un souci d'opérationnalisation, il conduit à des logiques de segmentation

et de hiérarchisation des activités, que Cantelli et Genard³⁰⁶ qualifient de « descente en généralité », afin de pouvoir en objectiver l'évaluation. S'appuyant sur le cas de la formation du personnel infirmier, dont les gestes simples n'attestent de leur savoir-faire que sous l'horizon réflexif de ce que soigner veut dire, soit l'éthique du « care »³⁰⁷, Cantelli et Genard estiment que le danger réside moins dans la segmentation des compétences en tant que telle que dans le processus par lequel cette segmentation contribue à déconnecter les pratiques des horizons de sens qui nécessairement les fondent et où résonnent des mots comme « sollicitude », « reconnaissance », « respect », « droit ».

Dans cette logique, les mutations du travail social en CPAS observées par les responsables des services sociaux pourraient inciter ceux-ci à approfondir, voire renouveler, la réflexion sur les compétences et capacités nécessaires à l'exercice d'un travail social de qualité en CPAS aujourd'hui. La préoccupation serait alors moins de définir une liste de connaissances technico-juridiques pointues ainsi que de gestes précis qui se suffisent à eux-mêmes et dont l'enchaînement serait prescrit, mais de réaffirmer leur horizon de sens, donc les conditions qui permettent leur mise en réflexivité et leur retour critique dans l'environnement institutionnel particulier qu'est le CPAS. Il s'agirait aussi de s'attacher à définir les conditions permettant de relayer les dispositions individuelles aux ressources sociales et institutionnelles qui les étayaient et leur donnent corps. *« L'univers des outils auquel s'adosse la sémantique des compétences n'est donc pas seulement peuplé de tests, de seuils, de bilans; il est aussi fait de ressources sociales, de droits, de biens publics, d'exigences éthiques. Sans parler du fait que l'actuelle omniprésence du vocabulaire des compétences favorise une réduction sémantique ne voyant qu'incompétence là où peut-être se manifestent erreurs, maladresses, faiblesses, incapacités, voire aussi résistance et critique. »*³⁰⁸

La prise au sérieux de ces questionnements a pour conséquence de reconsidérer, d'une part, les attendus et les contenus de la formation initiale, en interrogeant la dimension proprement anthropologique du travail social et les obstacles qui se présentent à lui, et d'autre part, les dispositifs de formation continue, axés sur le développement des compétences, donc du « savoir agir » en situation et contexte de travail, pour s'orienter vers le développement des capacités, donc du « pouvoir d'agir » dans un environnement institutionnel donné. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le travail social tel qu'il se pratique aujourd'hui, écrivent Jean-Yves Dartiguenave et Jean-François Garnier dans leur ouvrage *Un savoir de référence pour le travail social*³⁰⁹, s'il est attentif aux diverses manifestations de la détresse humaine, n'en néglige pas moins la dimension anthropologique qui lui est inhérente, c'est-à-dire « le registre de la connaissance des déterminismes humains et de leur intégration au plan des savoirs et des savoir-faire structurant le champ du travail social »³¹⁰. Pour les auteurs,

³⁰⁶JL. Genard, F. Cantelli, « Pour une sociologie politique des compétences » (sous la direction de : M. Sanchez-Mazas, F. Tschopp) *La rationalisation des métiers du social*, Bruxelles, Les politiques sociales n°1&2, 2010, pp. 103-120

³⁰⁷La notion de « care » renvoie à une constellation d'activités de soin aux personnes et à leur environnement dont on attend qu'elles soient effectuées avec une certaine attention. Des gestes de soin dénués de toute sollicitude pour le bien-être de leur destinataire ne relèvent pas du « care ». C'est dans l'articulation entre la réalisation de tâches pratiques et certaines dispositions émotionnelles et morales à l'égard du bien d'autrui que se situe le noyau si difficile à traduire de la notion de « care ». Cf N. Zaccar-Reyners, « Enseigner la sollicitude : un défi pour le domaine des soins ? », (sous la direction de : M. Sanchez-Mazas, F. Tschopp) *La rationalisation des métiers du social*, Bruxelles, Les politiques sociales n°1&2, 2010, pp. 80-90

³⁰⁸JL. Genard, F. Cantelli, « Pour une sociologie politique des compétences » (sous la direction de : M. Sanchez-Mazas, F. Tschopp) *La rationalisation des métiers du social*, Bruxelles, Les politiques sociales n°1&2, 2010, p. 117

³⁰⁹JY. Dartiguenave, JF. Garnier, *Un savoir de référence pour le travail social*, Toulouse, érès, 2008

³¹⁰JY. Dartiguenave, JF. Garnier, « Pour un renouvellement du savoir en travail social », *Empan*, 2009/3 n° 75, p.

l'optimisation « rationnelle » des dispositifs d'action sociale par l'adéquation d'une « offre » à des « besoins sociaux », d'un pragmatisme et d'une technicité professionnelle éloignés de considérations « théoriques », ne prédisposent en effet guère à une réflexion sur l'homme, détachée d'enjeux sociaux et politiques immédiats. *« Il n'est pas exagéré de dire que l'heure est avant tout à la gestion et à la reconduction des dispositifs d'action concentrant l'essentiel des énergies sur des questions d'organisation et de management au détriment d'une réflexion sur les buts et le sens attachés à ces dispositifs en lien avec une problématique humaine. »* Ce processus de réification de la vie et de l'activité humaines dans des formes sociales figées, si bien mis en évidence et analysé par le sociologue Georg Simmel³¹¹, oblige à réinterroger sans cesse le fait que *« le travail social est pris dans le déterminisme qu'il a lui-même pour objet, c'est-à-dire l'homme. »*

La « crise du sens », fréquemment évoquée dans le milieu professionnel, peut ainsi être rapportée, au moins pour partie, à une nette conscience des travailleurs sociaux de disposer d'un « savoir en miettes » qui ne donne à voir qu'un « homme morcelé », une situation qui se trouve renforcée par la logique « atomisante » des dispositifs d'action sociale qui découpent les personnes en autant de catégories qu'il y a de procédures de prise en charge. Si ces dénominations procèdent à un ciblage des populations tout en déclinant la raison sociale des interventions, sans quoi le travail social serait à la fois inopérant et socialement illégitime, elles ne participent pas moins au renforcement d'une vision fragmentaire de l'être humain. Ce que pressentent les travailleurs sociaux lorsqu'ils recherchent une « approche globale » aux situations qui leur sont données à traiter, signalant ainsi, de façon plus ou moins explicite, la nécessité de réviser le cadre théorique permettant de cerner les processus rationnels à l'oeuvre dans les difficultés repérables des demandeurs d'aide. *« La quête, par les travailleurs sociaux, d'une « approche globale » ne nous paraît pas tant renvoyer à la recherche d'une exhaustivité dans la connaissance des situations sociales qu'à un souci d'établir la cohérence et la cohésion d'une analyse en lien avec la détermination d'une action. Ils ne sont pas, en effet, sans ressentir le décalage entre l'efficacité de leur action et la manière d'en parler, « on ne sait pas bien parler de ce que l'on fait », qui leur paraît bien souvent en-deçà de ce qu'ils souhaitent dire. C'est dans ce décalage, parfois vivement ressenti, que nous paraissent se cristalliser les débats récurrents sur le rapport entre « théorie » et « pratique ». »*³¹² Estimant qu'il s'agit de faux débats, les auteurs plaident pour une reconsidération du rapport à la théorie, ce qui ne signifie pas l'adhésion à la croyance en la possibilité d'une « métathéorie » qui réunifierait globalement tous les savoirs, mais bien en *« la déconstruction des situations qui se présentent aux travailleurs sociaux, c'est-à-dire une analyse qui différencie ce qui est disparate et qui réunit ce qui est séparé au regard de processus constitutifs de l'humain. »*³¹³

Cette recomposition des savoirs suppose de surmonter deux obstacles, jugés caractéristiques de la formation en travail social : premier obstacle, le refus de la montée en généralité, soit *« la doxa du travail social qui tend à situer l'homme « hors la loi », c'est-à-dire hors d'une portée explicative s'attachant à dégager la généralité de processus par-delà la singularité du phénomène »* ; deuxième obstacle, *« la prégnance de l'empirisme », c'est-à-dire la tendance à considérer que « ce qui se donne à voir suffit à l'explicitation de la « problématique » des situations et à déclencher la réponse adéquate »*³¹⁴. S'appuyant sur une longue démarche

30-34, (mis en ligne) <http://www.cairn.info/revue-empan-2009-3-page-30.htm>

³¹¹ Simmel écrit que la vie dans son expression naturelle *« est condamnée à avancer dans la réalité sous l'expression de son contraire, à savoir dans une forme »*, mais en même temps, *« elle n'y est plus puisqu'elle rompt avec elle. »* G. Simmel, *Sociologie et épistémologie*, Paris, puf, Coll. Quadrige, 1981

³¹² JY. Dartiguenave, JF. Garnier, op.cit., p. 31

³¹³ JY. Dartiguenave, JF. Garnier, ibid., p. 31

³¹⁴ JY. Dartiguenave, JF. Garnier, ibid., p. 32

expérimentale avec des travailleurs sociaux d'origine professionnelle et institutionnelle différente, les deux sociologues français fournissent des pistes de réflexion pour la construction d'un nouveau regard sur les situations sociales ouvrant à un renouvellement des perspectives en matière d'intervention sociale, plaident ainsi clairement pour une refondation de la formation initiale des travailleurs sociaux, permettant à ceux-ci de faire, si l'on peut dire, d'une pierre trois coups, c'est-à-dire de renforcer aussi bien leurs « connaissances » que leurs « capacités » et leurs « capabilités ». Ce qui serait tout bénéfique pour l'institution qui les emploie comme pour les personnes qu'ils accompagnent.

Mais quelle serait cette organisation « capacitante » qui les emploierait ? L'idée d'organisation capacitante est une extrapolation qui trouve ses origines dans le cadre conceptuel de l'approche par les capacités de l'économiste indien Amartya Sen, prix Nobel d'économie. Ayant travaillé sur les questions de justice sociale et de lutte contre la pauvreté, l'approche de Sen offre un cadre pour la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation de l'action publique. Le cœur de la théorie de Sen repose sur l'idée de « capabilités » (capabilities) et relie la question des libertés à la capacité d'agir. Cette approche est fondée sur la distinction entre capacité et capabilité, les capacités relevant d'un « savoir-faire quelque chose » et les capabilités au fait « d'être en mesure de faire quelque chose », donc un « pouvoir d'être et de faire ». *« La capabilité définit, selon cette logique, un champ de possibles tout à la fois pour l'individu qui en est porteur et pour l'organisation qui peut en profiter. »*³¹⁵ Elle s'appuie sur un ensemble de ressources mobilisables (internes et externes) qui vont subir ce que Sen appelle des « conversions » afin de s'actualiser dans des réalisations ou conduites choisies. L'ancrage des capabilités dans des ressources externes et internes à l'individu met en évidence le fait que la mise en oeuvre d'une capacité ne dépend pas seulement de la disponibilité de cette capacité mais aussi d'un ensemble de conditions organisationnelles, techniques, sociales, etc. qui lui permet de se transformer en capabilité dans une situation donnée, ainsi que de la capacité des individus à les convertir. Les facteurs de conversion correspondent à l'ensemble des facteurs qui facilitent (ou entravent) la capacité d'un individu à faire usage des ressources à sa disposition pour les convertir en réalisations concrètes. Ces facteurs peuvent être individuels (sexe, âge, expérience, niveau de formation, etc.), sociaux (héritage social de l'individu, équipe de travail, etc.), ou environnementaux (contraintes/opportunités institutionnelles, contexte normatif et culturel, moyens techniques, organisation du travail, etc.). *« Sur le plan socio-pédagogique, l'approche par les capacités nous semble pouvoir penser autrement les situations de formation comme les situations de travail, les trajectoires et les parcours professionnels. Elle permet d'introduire une réflexion sur les contraintes qui pèsent sur les personnes et les opportunités dont elles disposent pour agir, prenant en compte à la fois ce que la personne est capable de faire et les possibilités qui lui sont offertes pour se développer. Progressivement elle participe à l'émergence de l'idée d'environnement capacitant. »*³¹⁶

Examiné sous l'angle des questions de santé et de bien-être au travail, qui se sont révélées cruciales pour les travailleurs sociaux en CPAS, un environnement capacitant permet aux personnes de développer de nouvelles compétences et connaissances, d'élargir leurs possibilités d'action, leur degré de contrôle sur leur tâche et sur la manière dont ils la réalisent, c'est-à-dire leur autonomie, développement des savoirs et accroissement de l'autonomie étant deux facteurs clés de l'extension du pouvoir d'agir. *« L'exercice effectif d'un pouvoir d'action dépend à la fois des possibilités (les ressources) offertes par l'environnement et des capacités*

³¹⁵S. Fernagu-Oudet, « Concevoir des environnements de travail capacitants : l'exemple d'un réseau réciproque d'échanges des savoirs », *Formation-Emploi*, n°119/7, 7-27

³¹⁶Ibid., p. 11

des personnes à exercer ce pouvoir (bagage expérimentiel, compétences, désir d'agir, perception des possibilités d'action, capacité de projection, etc.). Suivant cette logique, dynamiser les environnements de travail pour les rendre capacitants, consiste à aider les individus à mobiliser et utiliser les ressources qui sont à leur disposition et pas seulement les mettre à disposition.³¹⁷ Des modes de management visant à l'instauration d'un environnement capacitant devraient ainsi mettre à disposition des individus des possibilités d'extension de leur pouvoir d'agir, ce qui suppose d'intervenir à la fois sur les contenus de travail, sur les modes d'organisation du travail et sur la gestion des ressources humaines.

TAB. 22 - Modes de management d'un environnement capacitant

Contenus du travail	Organisation du travail	Gestion des ressources humaines
<u>Donner la possibilité :</u> - de varier les tâches confiées et les activités conduites ; - de se confronter à des situations inédites ; - de travailler sur les situations rencontrées, les événements, les aléas, les imprévus, de leur donner du sens, etc.	<u>Donner la possibilité :</u> - de travailler en binôme ; - de « tutorer » de nouveaux arrivants ; - de participer à des groupes de travail ; - de réaliser des rotations sur poste ou équipe ;	<u>Permettre d'accéder :</u> - aux savoirs et connaissances dont ils ont besoin (formations) ; - au marché interne du travail, etc.

Un environnement capacitant est plus qu'un environnement où l'on apprend, c'est un environnement qui aide à apprendre et donne envie de le faire. Son expérimentation sous forme de réseau réciproque d'échanges des savoirs à La Poste française conduit la spécialiste en sciences de l'éducation qui l'a piloté à insister sur deux conditions de réussite. Du côté de l'organisation, la hiérarchie et le management sont garants de son effectivité. « *Un affichage politique est indispensable pour que les acteurs de terrain se saisissent du dispositif et l'essaient.* »³¹⁸ Du côté des individus, la capacité à identifier et orienter les besoins d'apprentissage et à utiliser les ressources disponibles pour y répondre étant très inégalement répartie, il convient d'examiner de plus près la motivation, l'agentivité (être agent de ses actions), le sentiment d'efficacité personnelle.

Chantier 6 : Mettre la personne au centre du service

Le diagnostic partagé l'indique clairement : tous les acteurs, quelle que soit la fonction exercée, sont d'accord pour considérer que la préoccupation pour les besoins de la personne qui sollicite l'aide est le cœur et la centralité de l'intervention mise en œuvre par les différents types de professionnels, mais presque tous sont aussi d'accord pour constater que cet idéal est loin d'être concrétisé dans la pratique. Comme cela fut dit et répété à diverses reprises, le schéma idéal est celui d'une « action sociale globale en réseau », soit une plate-forme de services distincts structurés non pas de manière linéaire mais agencés autour de la personne. « *Avec le centrage sur l'usager/client, tout tourne autour de lui, on n'est donc plus dans un parcours linéaire, mais dans un cercle où différents services travaillent en même temps autour d'une personne, ce qui nécessite non pas une coordination stratégique au niveau supérieur mais bien au niveau des AS référents du Service social général. L'AS coordonne le parcours de l'usager, en ce sens c'est un généraliste polyvalent qui s'assure que l'usager est bien au centre du service et que les travailleurs sociaux spécialisés sont autour de lui et interviennent au moment opportun. L'AS est le garant de la cohérence de l'action du CPAS à l'égard de l'usager.* » Théoriquement, il en a toujours été ainsi, comme l'illustre le schéma

³¹⁷Ibid., p. 12

³¹⁸Ibid., p. 24

qui figure dans le *Référentiel méthodologique : le Bilan socio-professionnel en CPAS*³¹⁹. Le diagnostic partagé ayant révélé que des logiques organisationnelles et institutionnelles peuvent « casser » la cohérence des différentes interventions au regard des besoins de l'utilisateur, des conditions de réussite ont été définies par des responsables de services lors d'une réunion organisée fin décembre 2012.

Une première condition de réussite repose « sur l'existence d'une coordination méthodologique au niveau de chaque CPAS. Le point de repère c'est l'AS généraliste de 1^{ère} ligne. Il s'occupe des conditions de vie dignes et des raisons pour lesquelles la personne se retrouve dans la situation où elle est, c'est là-dessus qu'il va agir de façon à ce que la personne retrouve des conditions de vie dignes de façon autonome. Cela peut amener à faire appel à des spécialistes mais dans une dynamique méthodologique qui définit un cadre clair avec la personne, ce cadre étant conventionné avec des spécialistes en interne ou en externe. Une première règle méthodologique est le caractère indissociable de l'enquête sociale et de l'accompagnement. L'enquête sociale est une méthode de travail social intégrée au diagnostic et à la stratégie d'intervention qui vise à travailler les causes qui ont conduit la personne dans la situation où elle est. L'AS peut faire appel à des spécialistes mais il faut qu'il y ait une coordination méthodologique afin que les diverses interventions soient menées dans le respect du cadre, de façon cohérente, pour le bien de l'utilisateur. » Une deuxième condition de réussite, est « l'élaboration dans chaque CPAS, d'une charte des valeurs qui définit le service au public, cette charte de valeurs devant obligatoirement figurer dans le programme de politique générale ». Une troisième condition est une « réallocation des ressources en faveur du Service Social Général afin qu'il dispose de plus de personnels pour mener à bien un travail social de qualité avec l'utilisateur. »

Chantier 7 Opter pour une stratégie de modernisation managériale

Compte tenu des difficultés et problèmes identifiés dans le diagnostic partagé, trois stratégies de modernisation managériale sont envisageables pour relever le défi de l'utilisateur posé au service public social local qu'est le CPAS: il s'agit, selon Jean-Louis Laville, de la modernisation par amélioration des indicateurs de gestion, de la modernisation par intégration culturelle et de la modernisation par élaboration itérative de règles.³²⁰

Stratégie 1 : La modernisation par amélioration des indicateurs de gestion

La première stratégie, qui s'inscrit dans la continuité de celle amorcée dans la plupart des « grands » CPAS bruxellois, consiste à améliorer les indicateurs de gestion, ce qui se traduit par un double mouvement : « une amélioration et une simplification des outils de mesure de la productivité destinés à accroître leur lisibilité et à dégager des tableaux de bord qui soient réellement des instruments de gestion ; un élargissement des indicateurs de gestion à des critères de qualité. »³²¹ Comme le déclarait un responsable d'un grand CPAS bruxellois : « A un moment donné, la question de la gestion des flux de personnes est primordiale. Il y a des contraintes en termes de bâtiments, de normes d'accessibilité et d'accueil, à mettre en lien avec des critères de qualité du service. On ne peut plus seulement regarder les Services sociaux et leurs travailleurs, on doit avoir un design organisationnel à la hauteur de la technicité de l'intervention sociale, ce qui suppose des juristes, des architectes, des

³¹⁹ Fédération des CPAS, AVCB-Section CPAS/VVSG, *Référentiel méthodologique : le Bilan socio-professionnel en CPAS*, Bruxelles, 2005, p.8

³²⁰ JL Laville, op.cit, pp. 63-95

³²¹ Ibid., p. 80

informaticiens, des managers financiers, etc. » La stratégie vise alors à perfectionner la collecte de données chiffrées en définissant de façon pointue un nombre réduit d'indicateurs globaux permettant de mesurer la productivité et d'apprécier la qualité en définissant, au niveau de la direction, des ratios portant sur la régularité des paiements, la rapidité du traitement, le respect des instructions, l'amplitude de l'accueil et l'accessibilité du téléphone. Le raisonnement qui sous-tend cette stratégie postule l'existence d'un lien entre la fiabilité et la rapidité des réponses données et la satisfaction des usagers. Le point faible est la sous-estimation de ce que savent d'expérience les praticiens en rapport avec le public, à savoir que les registres juridiques qui régissent l'octroi de l'aide et ceux de la justice des usagers ne coïncident pas souvent, donnant lieu à des malentendus voire des disputes, et ce quelle que soit par ailleurs l'amplitude des heures d'ouverture, la fréquence des rendez-vous et les possibilités de contacts téléphoniques. Un usager convaincu d'être victime d'une injustice le restera, même s'il peut faire le pied de grue 12 heures par jour au CPAS. Laville résume dans le tableau que nous reproduisons ci-dessous les principaux avantages et inconvénients de cette stratégie de modernisation par amélioration des indicateurs de gestion.

TAB. 23 - La modernisation par amélioration des indicateurs de gestion

Hypothèses :

- Insuffisance du système de gestion hérité d'inspiration taylorienne.
- Recherche de nouveaux indicateurs plus représentatifs des activités présentes venant s'ajouter ou se substituer partiellement aux indicateurs antérieurs.

Caractéristiques :

- Reconnaissance d'une non correspondance entre l'information de gestion interne et l'information identifiée pour des raisons externes, nécessités légales (comptabilité générale) ou demandes de tutelles et commanditaires (coût global).
- Approfondissement entre gestionnaires ou entre gestionnaires et experts extérieurs (chercheurs, consultants) du contenu de l'information de gestion compte tenu des difficultés rencontrées.
- Arbitrages à opérer entre volontés d'exactitudes et d'exhaustivité des indicateurs susceptibles de rendre compte des activités et volonté de simplicité des outils.
- Démarche descendante.

Points forts :

- Attention portée au mode de détermination des coûts et à la compréhension de leurs causes.
- Prise en compte de la qualité aboutissant à la mesure de ses éléments constitutifs.
- Abandon de la focalisation sur le coût du travail direct.
- Meilleure connaissance du fonctionnement interne : structure de l'ensemble des charges, variables et directes, fixes et indirectes ; facteurs de qualité et de non-qualité.
- Mise en évidence à un niveau plus fin des déterminants organisationnels de la performance.
- Facilité d'accès pour les gestionnaires à la démarche inscrite dans leur univers culturel.

Points sensibles :

- Absence de contrôle du coût du contrôle.
- Illusion possible d'une rationalité complète des nouveaux indicateurs, remplacement d'un formalisme ancien par un nouveau formalisme.
- Technicisation du débat sur les indicateurs le réservant aux spécialistes et négligeant leur appropriation par les non-spécialistes.
- Recherche d'adaptation de méthodes conçues pour la production industrielle plutôt que création de méthodes propres à des services non marchands, publics, relationnels et sociétaux.

Source : Jean-Louis Laville, Sociologie des services, op.cit., p. 81

Stratégie 2 : La modernisation par intégration culturelle

Une deuxième stratégie, également observée et défendue dans certains CPAS, s'enracine dans une réflexion sur les impasses de l'objectivation des résultats, concluant à la nécessité de prendre en compte la dimension intersubjective de la relation avec l'usager. Il s'agit alors de dégager des valeurs communes de référence afin de renforcer l'implication et la motivation des personnels, de susciter leur adhésion. « *Ce management par la motivation passe par la mise en place de groupes de travail, cercles de qualité ou autres, impulsés pour atteindre les*

objectifs établis de performance et de qualité par des méthodes d'analyse et de réflexion collectives. Ces formes de participation directe sont encadrées autour du thème générique de la culture d'entreprise chargé de faire émerger l'engagement individuel indispensable à la réalisation des potentialités collectives. »³²² La gestion des ressources humaines, par ses politiques de formation continuée et d'évaluation des personnels, agrémentées d'action d'information et de communication, est au cœur du processus qui repose sur une conception pédagogique de l'encadrement. C'est le point fort de cette approche. Son point faible c'est de faire l'impasse sur l'existence de sous-groupes professionnels issus de la division du travail, de leurs velléités d'autonomisation et de reconnaissance identitaire. Laville résume dans le tableau reproduit ci-dessous les principaux avantages et inconvénients de cette stratégie de modernisation par intégration culturelle.

TAB. 24 - La modernisation par intégration culturelle

Hypothèses : - Insuffisance des indicateurs quels qu'ils soient pour générer une implication du personnel. - Amélioration du système de gestion recherchée par le développement d'une idéologie propre à l'entreprise valorisant le consensus interne pour répondre aux exigences de l'environnement. Caractéristiques : - Mise en œuvre de modalités de participation directe destinées à préparer les décisions et reposant largement sur le volontariat. - Mise en œuvre de pratiques destinées à favoriser l'identification à la structure (recours à des rites, des signes, des symboles, des valeurs de références, etc.) - Consensus comme négation des différences entre groupes au sein de la structure. - Déplacement de la gestion des tâches vers la gestion des motivations. - Conception pédagogique de l'encadrement : importance de sa fonction d'explication des contraintes aux subalternes. - Abandon de toute velléité de mesures exactes des résultats au profit d'une dynamisation des moyens humains pour des services perçus comme difficilement quantifiables. Points forts : - Valorisation stratégique de la gestion des ressources humaines : augmentation de l'offre de formation, d'information, de communication, faite aux salariés. - Meilleure reconnaissance de la créativité des salariés, activation du sentiment de responsabilité personnelle. - Renforcement du sentiment d'appartenance à la structure. - Accessibilité pour les gestionnaires grâce à la diffusion de méthodes précises d'analyse et d'intervention en matière de culture et de projet d'entreprise. - Résultats souvent spectaculaires à court terme (mise en mouvement rapide) et dans les périodes de menaces extérieures (craintes pour l'emploi). Points sensibles : - Participation encadrée : instrumentalisation des contributions individuelles dans une rationalité unique définie par la direction, évacuation de l'expression contestatrice ou critique. - Ruptures de solidarité possibles entre salariés volontaires engagés dans la participation directe et non participants, difficulté de gratification pour les volontaires. - Manque de liens entre participation directe suscitée par la direction et participation représentative. - Enlisements fréquents à moyen et long termes, fragilité dans les périodes conflictuelles. - Raisonnement empreint de la causalité linéaire typique de l'approche des relations humaines : la participation accroît la motivation qui accroît la performance.

Source : Jean-Louis Laville, Sociologie des services, op.cit., p. 84

Stratégie 3 : La modernisation par élaboration itérative de règles

Si elles offrent des avantages et permettent de régler certaines difficultés, les deux stratégies de modernisation organisationnelle présentées ci-dessus échouent cependant, selon Laville, à répondre aux troubles cognitifs et moraux qu'éprouvent les agents en contact avec le public, troubles nés de l'évolution des prestations fournies - notamment le cadre législatif complexe

³²² Ibid., p. 83

sur lequel ils n'ont pas de prise – ainsi que de l'hétérogénéité et de la complexité croissantes des situations du public. « *La difficulté en matière de gestion réside dans la prise en compte concomitante d'une crise résultant de la complexité des formes d'intervention publique et d'une crise venant des mutations affectant la société.* » Pour répondre à cette double crise, Laville propose une troisième approche « *fondée sur l'élaboration itérative de règles qui a pour objet premier de produire des règles plus adaptées à travers de nouvelles formes d'expression et de confrontation collective.* » Cette troisième approche nous paraît particulièrement pertinente pour les CPAS bruxellois étant donné les demandes de production et de partage des connaissances (axe 1) de création d'espaces de réflexion critique sur les pratiques, et de controverses (axe 3) formulées à l'issue des analyses en groupe.

TAB. 25 - La modernisation par élaboration itérative de règles

Hypothèses : - Nécessité d'une expression collective pour résoudre les problèmes concomitants de rationalité et de légitimité du service public social. - Attention portée au mode d'élaboration des règles avec création d'instances participatives permettant aux différents groupes socioprofessionnels d'être consultés pour l'adoption des règles les concernant. Caractéristiques : - Prise en compte de l'avis des salariés avant décision par l'intermédiaire d'un double mouvement : l'appropriation et l'ajustement de règles descendantes émanant de la direction locale ou de la tutelle nationale ; l'analyse des situations vécues par les différents groupes socioprofessionnels pour élaborer des propositions de règles ascendantes soumises à la direction. - Approche ouverte par interactions entre expérimentations et évaluations. - Construction progressive d'un système de gestion par mise au jour de rationalités plurielles et compromis entre ces rationalités plurielles. Points forts : - Congruence avec les changements dans le travail : polyvalence et contact direct avec les usagers. - Constitution d'un apprentissage collectif au niveau de chaque groupe socioprofessionnel augmentant graduellement le potentiel global d'expertise interne. - Développement de la capacité de réaction à l'incertitude. - Meilleure visibilité du travail quotidien des salariés. Points sensibles : - Prise en compte des différences entre catégories d'usagers. - Forts contrastes avec les comportements antérieurs dans les rôles respectifs de la direction, de l'encadrement et des salariés ; oppositions larvées des partisans d'un statu quo. - Transparence des inégalités de ressources culturelles et professionnelles. - Résultats peu identifiables à court terme, importance de la durée. - Absence de méthodes et de techniques adaptées : modalités d'évaluation et réseaux d'échanges d'expériences à organiser. - Lisibilité des changements contrecarrée par la complexité des multiples niveaux. - Nécessité d'une articulation entre nouvelles formes de participation directe et participation représentative.

Source : Jean-Louis Laville, Sociologie des services, op.cit., p. 90

Par l'élaboration itérative de règles, il devient possible de dépasser les litiges, dus à des interprétations divergentes des prescrits juridiques ou des situations des usagers, par un examen des points contestés mené de concert par les responsables des services et les agents concernés. Cette consultation débouche sur des précisions écrites diffusées à tous, permettant d'harmoniser les manières de faire des agents, voire de dépasser les micro-arrangements locaux fondés sur les habitudes partagées au sein d'équipes de travail pour tendre vers la conception de règles admises par des collectifs plus larges que sont le service, voire les personnels de tous les services sociaux du CPAS. Ce faisant, peut être évité « les régulations par des principes moraux » auxquelles les agents en situation d'incertitude ont tendance à recourir, confortant de la sorte les demandes d'usagers « culturellement proches » des agents et invalidant celles émanant d'usagers aux attitudes « incompréhensibles.

L'organisation de débats sur les critères de justice, alimentés par les dilemmes issus des situations vécues, favorise « la montée en généralité » et la formalisation de règles d'autant mieux acceptées qu'elles procèdent d'une discussion qui conduit chaque agent à s'interroger sur ses représentations et ses références implicites. Le jugement sur la disposition au travail des personnes, ou leur employabilité, étant un exemple particulièrement significatif. La valorisation des savoirs résultant des interactions continues avec l'utilisateur pour développer des combinaisons opératoires avec les lignes directrices mises au point par les décideurs politiques permet en outre d'articuler « logique expressive et logique représentative » qui, comme le souligne Laville, constitue la base de la légitimité du service public. Ce faisant, cela peut amener à des échanges entre travailleurs sociaux et membres du Conseil sur l'opportunité de développer de nouvelles modalités d'intervention, permettant aux uns comme aux autres de faire l'apprentissage de logiques auxquelles ils ne sont pas familiarisés alors qu'elles sont l'une et l'autre au fondement de l'institution. Ainsi qu'il apparaît clairement, ce dernier scénario correspond à la mise en place d'un environnement capacitant tel que décrit plus haut.

Chantier 8 : Formuler une « vision » politique

Partant de la question de la taille critique du CPAS permettant de mener un travail social de qualité autour de l'utilisateur, la tension qui a émergé à l'échelon politique, portait sur le choix entre deux « visions ». Première option, le maintien et le renforcement d'une structure communale centralisée, avec une offre de services complète et intégrée sur le modèle actuel « du tout en un ». Deuxième option, le développement d'une offre de services globale mais décentralisée, sous forme d'antennes ou de cellules, faciles d'accès et proches du public, dispersées sur l'ensemble du territoire régional, l'offre globale étant coordonnée par un pôle managérial et stratégique commun, dans une logique de mutualisation de services ainsi que de partenariat avec les acteurs « spécialisés » des secteurs tant public que privé, principalement associatif.

Vision 1 : Renforcer une structure locale centralisée

Compte tenu de la situation socio-économique actuelle et des fortes contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les administrations locales, un premier scénario envisagé consiste à renforcer les synergies entre autorités politiques communales et CPAS. Depuis que les entités fédérées sont compétentes pour légiférer en matière d'organisation des CPAS, la LO des CPAS a été modifiée en Flandre et en Wallonie alors que c'est le statu quo qui a prévalu en RBC. Mais des débats ont aussi lieu à ce sujet, particulièrement pour ce qui a trait au renforcement des synergies politiques entre CPAS et pouvoir local, soit l'intégration du président du centre au sein du collège communal en le dotant d'un pouvoir délibératif équivalent à celui d'un échevin. Quelles sont les caractéristiques, ainsi que les forces et les faiblesses de ce scénario ?

Le scénario envisagé poursuit le triple objectif de renforcer la cohérence de la politique sociale locale, d'améliorer la qualité de l'offre de services de proximité aux citoyens et de réaliser des économies d'échelle. Il s'agit de renforcer les synergies entre services, comme par exemple le service d'emploi communal et le service ISP du CPAS, ceci afin de valoriser les savoir-faire respectifs et d'accroître l'efficacité de l'offre de service pour la population. Il s'agit également de mieux contrôler « *l'octroi de subsides communaux aux asbl qui reprennent en partie les missions des CPAS* », en impliquant le CPAS dans l'analyse de l'opportunité de la distribution des ressources communales au secteur associatif, ceci sur base

d'un diagnostic social local établi en commun par le pouvoir communal et le CPAS. Le but est « *d'éviter la dispersion de moyens. On arrose toute une série d'organisations qui occupent le terrain non occupé par le service public parce qu'il n'en a plus les moyens.* » Dans cette optique, le CPAS deviendrait le « régisseur-ensemblier » de l'action sociale locale, soit un renforcement en termes politique et réglementaire du rôle de coordinateur déjà concrètement joué par le CPAS dans les communes où existent des coordinations sociales locales opérationnelles. Il s'agit de « *mettre de la cohérence* » dans un tissu associatif qui se serait développé de façon « *incontrôlée* » et veiller à ce qu'il travaille dans le cadre de conventions de partenariat avec le CPAS. Celui-ci assurerait la cohérence de l'offre sociale locale, sa coordination et son évaluation « *qui pose toujours problème du fait d'un manque de transparence.* »

Il y a trois points faibles à ce scénario. Premièrement, l'extension du domaine de la lutte contre la pauvreté dont atteste le plan fédéral et ses déclinaisons aux échelons régional et local, interroge la délimitation des frontières du champ de l'action sociale. Par exemple, la priorité fédérale à la lutte contre la pauvreté infantile, et sa nécessaire déclinaison à l'échelon local, entraîne de facto des actions en matière de périnatalité, de santé, d'enseignement, d'accueil de la petite enfance, de soutien à la parentalité, etc., ce qui déborde largement le cadre d'intervention du CPAS. Deuxièmement, l'expérience montre que le statut de régisseur-ensemblier des deux opérateurs régionaux que sont Actiris et Bruxelles-Formation entraîne des relations de 'partenariat' souvent très tendues avec le secteur associatif de l'ISP et même avec l'acteur public CPAS, ce qui peut avoir un impact négatif sur le parcours des usagers. Les analyses en groupe ont montré que les agents des CPAS se plaignent de frictions générées par les contraintes imposées par Actiris, par exemple en termes d'encodage dans le RPE, et que les relations de pouvoir entre ces acteurs institutionnels sont loin de s'opérer sur le mode de la coopération autour de valeurs, de méthodes et de cadre d'action partagé en faveur de l'utilisateur, chaque institution veillant à conserver sa logique d'action comme sa sphère de pouvoir et d'autonomie décisionnelle.

De plus, quelles sont les frontières respectives entre action sociale et ISP ? Si l'autonomisation de l'utilisateur par l'ISP est envisagée comme une action prioritaire, se pose alors la question de la complémentarité et du partage des tâches entre Actiris, les missions locales et autres acteurs présents dans le champ de l'ISP. Comme le fait remarquer Abraham Franssen dans l'étude déjà citée sur l'espace transitionnel des jeunes en région bruxelloise, la structuration des partenariats (entre les « régisseurs ensemble » et leurs « partenaires ») donne lieu à de nombreux « malentendus » et à des tensions récurrentes, les débats portant sur les niveaux et contenus de la délégation et sur le statut à donner aux partenaires. Faut-il déléguer l'accompagnement global ou la délégation ne doit-elle concerner que l'accompagnement spécifique de publics particuliers ? S'agit-il de déléguer des missions par rapport à des problématiques ou de déléguer une partie des publics ? Actiris doit-il déléguer le contrôle aux partenaires et ceux-ci l'acceptent-ils ? La multiplication des conventions et des possibilités de partenariat à titre gratuit, à titre onéreux, ajoute encore à cette confusion sur le statut du partenariat, en l'absence de cadre général. Sans parler du contenu des conventions qui est généralement inconnu, multiple et changeant, ce qui décuple l'incertitude et l'opacité. Quant aux « partenaires », qu'ils soient « publics » (CPAS, Missions Locales) ou « associatifs » (une partie des organismes de formation, d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale, ils déplorent généralement le manque de concertation, les collaborations étant ressenties comme des tentatives d'annexion, par le SPE, au profit d'une politique d'« activation » et de contrôle dont ils ne partagent pas les présupposés et dont ils craignent les conséquences, pour eux-mêmes et leurs publics.

Troisièmement, le diagnostic établi dans le cadre de la recherche-action illustre à quel point la diversité des pratiques, modalités d'action et orientations politiques des 19 CPAS bruxellois constitue en soi un obstacle à la coopération avec d'autres acteurs. *« N'est-ce pas devenu « intenable » pour répondre adéquatement aux besoins des publics et garantir le principe d'équité ? Un exemple criant est celui des procédures d'octroi de l'aide en matière de sans abris, les différences sont telles, que l'opérateur chargé de collecter cette information a dû établir 19 fiches différentes ! »* Le risque n'est-il pas que le SPP IS utilise cette situation pour imposer davantage encore la logique de modernisation gestionnaire: *« Désormais, il y a une procédure unique d'octroi des différentes formes d'aide sociale »*, ce qui réduirait le CPAS à un guichet et lui enlèverait son rôle d'acteur d'une politique sociale locale ? Pour prévenir ce risque, la priorité à Bruxelles ne devrait-elle pas être l'harmonisation – sans normalisation – des pratiques ? Quels sont les métiers de base et les critères de base que l'on reconnaît comme étant au fondement de la mission d'octroi de l'aide sociale ? Pendant 20 ans, les CPAS ont consacré beaucoup d'énergie et d'investissement dans le secteur de l'ISP, les art.60§7 au point que le Service Social Général en a parfois souffert en termes aussi bien organisationnels que symboliques. Est-ce que l'ISP et l'activation vers l'emploi restent l'axe prioritaire aujourd'hui ou doit-il être relativisé, et si relativisation il y a, compte tenu du fait que cela ne concerne qu'une minorité du public aidé, quelle conséquence en termes d'action en partenariat avec Actiris ?

Vision 2 : Développer une offre de services globale décentralisée

Le développement de plus en plus accéléré ces dix dernières années des missions des CPAS, impulsé par les autorités fédérales et régionales, complexifie à outrance la technicité du travail social au détriment de la qualité de l'accompagnement des usagers et intensifie la procéduralisation des prestations des agents du back office, sans que les moyens financiers nécessaires à couvrir l'intensification du travail ne soient mis à disposition. D'où la question de savoir s'il est vraiment indispensable que chaque CPAS développe intramuros tous les services, soit tenu de créer à l'échelon local toute l'offre de services, sans toujours en avoir ni les compétences techniques ni les moyens financiers. Certaines missions comme par exemple l'énergie, le logement, la médiation de dettes, ne pourraient-elles pas être mises en commun par et pour les CPAS à l'échelon régional en veillant à garantir l'accès du public par une distribution équilibrée des services sur le territoire ? Dans cette optique, et afin de garantir le principe privilégié *« d'une équipe autour des besoins de l'utilisateur »*, la mission de base d'octroi de l'aide sociale serait réalisée dans des antennes sociales de proximité réparties sur tout le territoire régional, le souci principal étant de trouver un point d'équilibre entre une dispersion régionale et une cohérence de l'offre. Le danger étant celui de l'éclatement complet des fonctions qui entraînerait des ruptures de communication entre services dont les usagers ne manqueraient pas de pâtir. Ce scénario a déjà été envisagé par le passé.

Chantier 9 : Mettre en place le « datawarehouse » pauvreté

Dans une étude datée de 2001 consacrée au développement de l'ISP dans les CPAS, la section CPAS de l'AVCB concluait à la nécessité d'améliorer la connaissance des actions et de leurs effets sur les publics et suggérait la création d'un système informatisé de collecte et de traitement des données commun à l'ensemble des CPAS bruxellois. Dix ans plus tard, l'action 3.1 du plan bruxellois de lutte contre la pauvreté porte sur l'engagement des autorités politiques bruxelloises à mettre en place *« un « Datawarehouse Pauvreté » ayant comme objet la création d'un outil commun aux CPAS afin de mesurer/ consolider/analyser correctement, sur base de statistiques, l'état de la pauvreté en Région bruxelloise en*

partenariat avec la CCC (Observatoire de la Santé et du Social). »³²³ A la lecture du descriptif du projet dans le plan d'action, ce datawarehouse a une double visée : rétrospective (outil de « reporting » au niveau des 19 CPAS des caractéristiques du public aidé) et prospective (formulation de politiques ciblées et efficaces de lutte contre la pauvreté). Pour tenir cette double promesse, le datawarehouse doit être conçu et mis en oeuvre de manière à fournir des informations « parlantes » à un niveau plus large que le « réalisé » des CPAS, informations susceptibles d'être mises en correspondance et rapportées à d'autres types d'informations sur des publics et à des demandes d'aide adressées à d'autres prestataires de services. Deux soucis étroitement connectés devraient prédominer en matière de production, de traitement et d'analyse des données : celui de la qualité des données et celui des usages. C'est notamment, mais pas seulement nous y reviendrons plus tard, ce double souci qui motive de nombreux travailleurs sociaux des CPAS à se défier des pressions de plus en plus manifestes à la création d'un dossier social unique et à l'utilisation d'outils informatiques (grilles, formulaires, écrans de saisie et d'encodage, etc.) A quoi servent tous ces chiffres collectés ? Et qui les utilise ?

Chantier 10 : Renforcer les capacités d'information, de communication et d'études

Des propositions formulées dans les trois premiers axes en appellent à la mise sur pied d'une plate-forme régionale destinée à favoriser la circulation de l'information sur les modalités de mise en oeuvre des actions et de l'évaluation de leurs effets, à valoriser les bonnes pratiques des CPAS et organiser des séances d'information inter CPAS, à mutualiser les connaissances, à établir un diagnostic des besoins en méthodologies et en outils appropriés pour le travail social et à susciter le débat et la réflexion sur le sujet controversé de l'informatisation, de la standardisation, de la procéduralisation et de l'évaluation (quantitative et qualitative) afin d'aboutir à des solutions appropriées et appropriables à et par toutes les parties concernées. Il s'agit aussi d'organiser la consultation des travailleurs sociaux des CPAS bruxellois et de mobiliser leur expertise pour rendre visible et mettre en valeur la spécificité des pratiques d'accompagnement des usagers des CPAS, en particulier en ISP, et contribuer ainsi à l'élaboration des politiques sociales et d'insertion socioprofessionnelles à l'échelon régional.

³²³Ibid., p. 56

BIBLIOGRAPHIE

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Etude 2009 sur les « Services sociaux des CPAS bruxellois. Partie 1 : Le rapport, 51p. ; Partie 2 : Les tableaux chiffrés, 23 p. ; Partie 3 : Le questionnaire, 17p. ; Bruxelles, non daté*

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Le métier de travailleur social en CPAS bruxellois : dialoguer autour des réalités de terrain. Compte-rendu du Carrefour du Printemps 2005*, Bruxelles, juin 2005, 19 p.

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Fiche technique « Différents types de guidance », dernière actualisation : 07/07/2008, 20 p.*

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Fiche technique « Le CPAS (Centre Public d'Action Sociale), qu'est-ce que c'est ? », dernière actualisation : 13/10/2006, 12 p.*

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Fiche technique « La procédure concernant une demande d'aide », dernière actualisation : 14/02/2007, 14 p.*

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Fiche technique « Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS) », dernière actualisation : 25/11/2011, 25 p.*

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Fiche technique « Le Revenu d'Intégration Sociale (RIS) », dernière actualisation : 22/09/2008, 34 p.*

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Fiche technique « Les emplois subventionnés via le CPAS : généralités », dernière actualisation : 25/11/2011, 32 p.*

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl section CPAS, *Rapport annuel 2011*, Bruxelles, non daté, 54 p.

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale section CPAS, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl- section CPAS, *Obligations et utilité du rapport d'enquête sociale. Exposé de Michele Brouet. Chef de service Service Inspection – SPP IS, Carrefour d'Automne, Bruxelles, 29/11/2012, 8 p.*

JL. Bienfêt, C. Lejour, *Etude 2009 sur les Services sociaux des CPAS bruxellois. Partie I: La Rapport, Partie II: Les tableaux chiffrés, Partie III: Le questionnaire*, Section CPAS de l'AVCB, Bruxelles, décembre 2009, 100p.

A. Ansay, J. Unger, V. Vindreau, *Rapport d'évaluation 2011 du Centre Régional d'Appui cohésion sociale*, Bruxelles, CRAcs, Bruxelles, Centre Bruxellois d'Action Interculturelle, 2012

CPAS de Forest, *Note de politique générale 2012*, 54 p.

R. Cherenti, *Manuel de l'insertion socio-professionnelle*, Union des Villes et Communes de Wallonie asbl – Fédération des CPAS, 330 p.

R. Cherenti, *Les projets individualisés d'intégration sociale (PIIS)*, décembre 2007.

M. Colson, « Communautarisation des services d'accueil pour aînés. Que veut la section CPAS ? », *Trait d'Union* 2012/02, 13-17

Commission Consultative Formation Enseignement Emploi (CCFEE), *Avis n°88 adopté le 6 avril 2010 sur la connaissance statistique des transitions des jeunes entre l'école et la vie active en Région de Bruxelles-Capitale.*

P. Defeyt, *Le point sur les jeunes qui bénéficient d'un revenu d'intégration "étudiant"*, Ottignies, Institut pour le Développement durable, octobre 2012

C. Dekoninck, « La dégressivité des allocations de chômage. Les CPAS inquiets ! », *Trait d'Union* 2012/03, 17-19

C. Dekoninck, P. Delvaux, *Ressources humaines & CPAS : recommandations des travailleurs sociaux*. Carrefour d'Automne du 24 novembre 2010, Section CPAS de l'AVCB, Bruxelles, 16/03/2011, 4p.

P. Delvaux, « Dans nos communes. Rencontre avec le CPAS de Molenbeek », *Trait d'Union* 2012/02, 11-12

P. Harmegnies, *Analyse du contexte socio-philosophique du rapport social dans la décision d'aide sociale*, Intervention au Carrefour d'Automne organisé par la Section CPAS de l'AVCB, Bruxelles, Novembre 2012

C. Lejour, M. Wastchenko, *Etude 2005 sur les "Services sociaux CPAS"*, Association de la Ville et des Communes de la région de Bruxelles-Capitale, 2007

L. Notredame, cabinet de la ministre E. Huytebroeck, C. Dekoninck, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, « Annexe 1. Les CPAS : données de base et chiffres-clés », *Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, Observatoire bruxellois de la santé et du social, 2010, pp. 104-111

Observatoire bruxellois de la santé et du social, *Baromètre social. Rapport bruxellois sur la pauvreté 2012*, Bruxelles, novembre 2012, p. 22

Observatoire bruxellois de la santé et du social, *Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010*, Bruxelles, 2010

ONEM, *Les allocataires de l'ONEM admis sur la base de prestations de travail pour les CPAS en application de l'article 60§7 de la loi organique des CPAS*, Bruxelles, 2012

R. Petit, « Les finances communales bruxelloises. Stables ... mais sombres perspectives », *Trait d'Union* 2012/04, 9-12

Rapport général sur la pauvreté. Rapport réalisé à la demande du ministre de l'intégration sociale par la Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD-Quart Monde Belgique et la section CPAS de l'Union des Villes et Communes belges, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1994

Service de lutte contre la pauvreté, *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport 2010-2011*, Bruxelles, Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 2011

SPP IS, *Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, septembre 2012

SPP IS, *Bulletin statistique trimestriel*, Mars 2012

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Le droit à l'aide sociale : des questions d'évaluation. En dialogue : rapport bisannuel*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles, 2003, 47-81 www.luttepauvrete.be

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Le droit à l'intégration sociale a 10 ans*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles, 10 décembre 2012, www.luttepauvrete.be

SPP IS, Les mesures d'activation, MI-IS Note focus, 2012

N. Sterckx, « Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, décembre 1, 2012.

N. Sterckx, « Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale », Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, décembre 1, 2012.

N. Sterckx, *Missions des CPAS : dispositions légales et réglementaires essentielles non reprises dans les textes*, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Section CPAS, Bruxelles, Dernière mise à jour au 1.12.2012, 20 p.

« SEDL 2012 : Disséminons les idées », CPAS de Woluwe-Saint-Lambert », *Trait d'Union* 2012/05, 13

M. Thoulén, « CPAS », *Trait d'Union* 2012/02, 5-6

Union des Villes et Communes belges, *L'octroi des secours par les commissions d'assistance publique*, Bruxelles, D/1969/0163/2, 1968, 55 p.

Articles, livres et études

F. Aballéa, G. De Ridder, C. Gadéa, "Procès en reconnaissance et concurrences professionnelles", JN Chopart (dir) *Les mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000, pp. 195-213

I. Astier et N. Duvoux, "L'institution de la dignité dans la société contemporaine: réflexions à partir du cas français", (coordonné par I. Astier et N. Duvoux) *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 2006

I. Astier et N. Duvoux, *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 2006

G. Bajoit, A. Franssen, V. Ska, V. Albert, P. Walthéry, "Le métier d'assistant social", *Travailler le social*, n°17, 1996-1997, pp. 36-65

F. Barthélémy (sous la direction de) *Sociologie de l'action organisée. Nouvelles études de cas*, Bruxelles, De Boeck, 2011

H. Becker, *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2001

M. Bekaert, *De l'assistance par le travail*, Gand, Imprimerie A. Schiffer, 1895

M. Bodart, "La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi", *Vers le droit à l'intégration sociale*

M. Breviglieri, "L'individu, le proche et l'institution. Travail social et politique de l'autonomie", *Informations sociales*, 2008/1 n°145

M. Breviglieri, "Bienfaits et méfaits de la proximité dans le travail social", in: J. Ion (dir.) *Le travail social en débats*, Paris, La Découverte, 2005

F. Cantelli et J.L. Genard, "Jalons pour une sociologie politique de la subjectivité", (coordonné par F. Cantelli et J.L. Genard) *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G. D.J., 2007-46, Maison des Sciences de l'Homme

F. Cantelli et J.L. Genard, "Êtres capables et compétents: lecture anthropologique et pistes pragmatiques", *SociologieS, Théories et recherches*, mis en ligne le 27 avril 2008.

URL:<http://sociologies.revues.org/document1943.html>

R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995

MT. Casman, J. Vranken, K. Driessens, L. Peeters, L. Van Dijck, C. Waxweiler, *Définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS. Rapport final*, Universiteit Antwerpen-Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASes)/Université de Liège-Institut des Sciences Humaines et Sociales, SPP IS, Bruxelles, Novembre 2007, 289 p.

G. Chevalier, *Les services sociaux à l'épreuve de l'informatique. De l'écrit à l'écran*, ESF éditeur, coll. Actions sociales/Société, Issy-les-Moulineaux, 2000

Contradictions, *Travail social, Travailleurs sociaux*, n° 14, décembre 1977

MT. Coenen, « Introduire le genre dans la formation initiale des travailleurs sociaux, une nécessité ! », *Les Politiques Sociales*, n°1 & 2, 2008, pp. 112-126

A. Cornet, « Le service social sous le regard du genre », *Les Politiques Sociales*, n°1 & 2, 2008, pp. 9-28.

JY. Dartiguenave et JF. Garnier, "Les conditions épistémologiques à l'élaboration d'une sociologie du travail social", *Recherches sociologiques et anthropologiques* (En ligne), 42-1, 2011, URL:<http://rsa.revues.org/658>

- De Backer, *Les travailleurs sociaux : situation en 2000*, Tome 3, Manpower Planning, Offre et demande de travail dans le champ de la santé et de l'aide sociale en Communauté française et en Communauté germanophone de Belgique, 2000-2010-2020, 2003.
- B. Demeyer, P. Devleeschouwer, A. Rea, L. Sannen, *Aansluiting OCMW's op de KSZ : impactstudie op hulverlening en organisatie*, SPP Intégration sociale, Bruxelles, 2007
- M. Douglas, *Comment pensent les institutions* suivi de *La Connaissance de soi* et *Il n'y a pas de don gratuit*, Paris, La Découverte/poche, 2004
- Jean de Munck, « Qu'est-ce qu'une capacité ? », sous la direction de Jean de Munck et Bénédicte Zimmermann, *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, 2008, 21- 49
- S. de Pury, *Comment on dit dans ta langue ? Pratiques ethnopsychiatriques*, Paris, Le Seuil, coll. Les empêcheurs de penser en rond, 2005
- F. Dubet, *Le déclin de l'institution*, 2002
- D. Dumont, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation? », *Droit et société* 2011/2, no 78 (2011): 447-471.
- D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, Bruxelles, La Charte- collection de l'association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012
- S. Erbès-Seguin, *La sociologie du travail*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2004
- Fédération wallonne des assistants sociaux des CPAS, *CPAS. Quel boulot !?*, non daté
- A. Franssen, "L'assistant social actif," *CPAS Quel boulot !?*, Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (FéWASC), non daté, pp. 89-114
- A. Franssen, "De la critique de l'activation à la démocratisation de l'action sociale", *Politique - Actes de la 86ème semaine sociale du MOC*, N°HS9, septembre 2008, pp. 70-83
- A. Franssen, G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz et L. Struyven, « Les ambivalences de l'activation sociale », *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013*, Leuven, Acco, 2013, 205-226
- S. Fernagu Oudet, « Concevoir des environnements de travail capacitants : l'exemple d'un réseau réciproque d'échanges des savoirs », *Formation Emploi* (en ligne) 119, juillet – septembre 2012
- C. Gamel, « Postface : Que faire de « l'approche par les capacités ? », *Formation Emploi* (en ligne) 98, avril-juin 2007
- JF. Gaspar, *Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*, Paris, La Découverte, 2012
- B. Gazier, *Tous sublimes. Vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion, 2003, p. ?
- JL. Genard, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Editions Cerf, 1999
- JL. Genard, "Capacité et capacitation: une nouvelle orientation des politiques publiques ?", (coordonné par F. Cantelli et JL Genard) *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J, 2007-46, Maison des Sciences de l'Homme
- G. Herreros, *La violence ordinaire dans les organisations. Plaidoyer pour des organisations réflexives*, Erès, coll. sociologie clinique, 2012
- O. Hirschman, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995
- A. Honneth, *La lutte pour la reconnaissance*, Les éditions du Cerf, coll. Passages, 2008
- J. Ion, C. Laval, B. Ravon, "Politiques de l'individu et psychologies d'intervention: transformation des cadres d'action dans le travail social", F. Cantelli et JL Genard (coordonné par) *Action publique et subjectivité*, Droit et société, vol.46-2007, Paris, Maison des Sciences de l'Homme
- J. Ion, B. Ravon, *Les travailleurs sociaux*, Paris, La Découverte, 2012 (8ème éd.)
- A. Jonckheere, "SIPAR, un système informatique emblématique des transformations observables au sein des maisons de justice", *Champ pénal* (en ligne) URL: <http://champpenal.revues.org/document2943.html>
- A. Jonckheere, « L'informatisation des maisons de justice : une réponse à l'enjeu d'uniformisation du travail social ? Le management des organisations judiciaires », B.

- Bernard (coord.), *Les dossiers de performance publique*, Larcier, novembre 2009, 137-152
- A. Jonckheere, « Les assistants de justice aux prises avec SIPAR, un outil de gestion informatique », *Pyramides*, n°17, 2009/1, 93-109
- A. Jonckheere, *Des assistants de justice aux prises avec SIPAR. Un regard sur le management des maisons de justice*. Thèse de doctorat en criminologie défendue le 5 décembre 2011, Ecole de Criminologie de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve
- A. Jonckheere, « Les mises en tension du travail social par l'informatisation managériale. Quelles configurations de la qualité de l'intervention et du respect de l'organisation dans le travail des assistants de justice ? », *10 ans Maisons de justice. Bilan & Perspectives. Actes du colloque des 2 & 3 décembre 2009*, Bruxelles, SPF Justice, 2011, pp.141-147
- I. Lacourt, « Des catégories de l'action publique à l'épreuve de la subjectivité », *Action publique et subjectivité*, F. Cantelli et JL Genard (coordonné par) Droit et société, 46-2007, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, pp 219-230.
- I. Lacourt, *L'aide sociale en Région de Bruxelles-Capitale : étude comparative au niveau de sa mise en application dans les CPAS*, Prospective Research for Brussels, 2005.
- I. Lacourt, « “Quel est votre projet?” L'insertion socioprofessionnelle des usagers dans les CPAS bruxellois ». *Brussels Studies* no 5 (mars 23, 2007): 1-16.
- I. Lacourt, « L'assistant social, l'utilisateur et le CPAS comment comprendre le travail social à travers le concept de “relation de service”? », *Pensée plurielle* 2012/2, no 30-31 (2012): 125-136.
- I. Lacourt, C. Magdalijns, “Introduction”, *Pyramides*, 7, 2003
- Nicolas Lagasse, « Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby » », *Brussels Studies*, numéro 61, 24 septembre 2012, www.brusselsstudies.be
- W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken et R. Van Rossem (eds), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013*, Leuven, Acco, 2013
- D. Laloy, *L'articulation des temps chez les assistants sociaux : analyse de l'influence du degré de formalisation des cadres organisationnels*. Thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en sociologie, UCL, Louvain-la-Neuve, Août 2010
- JL Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, Toulouse, éditions érès, 2010
- JL. Laville, « Travail : la nouvelle question politique », *Revue du MAUSS*, 2001/2 n°18, p. 79-91
- M. Lesiw, “Les contrats d'intégration: une première évaluation”, *Journal Droits des Jeunes*, n°135, 1994, p.4-6; G. Van Menxel et L. Notredame, “Het bestaansminimum als instrument voor armoedebestrijding. Naar een nieuw maatschappelijk project voor de 21^{ste} eeuw ?”, *R.D.S.*, 1999, n°3, *Armoede, menselijke waardigheid en arbeidsgerechten*, pp. 437-493
- D. Martucelli, F. de Singly, *Sociologies contemporaines. Les sociologies de l'individu*, Armand Colin, coll. 128, 2009, 127 p.
- H. Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Editions d'organisation, 1982
- S. Paugam, N. Duvoux, *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*, Paris, PUF, 2008
- S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, coll. Le lien social, 2007
- F. Pauwels, T. Vandenbrande, *Fiche professionnelle : le travailleur social. Analyse fondée sur les données de l'indicateur salarial, quatrième série de données*, KUL-Hoger Instituut voor de arbeid, 30 janvier 2006, 16p.
- P. Raeymaeckers, L. Nisen, D. Dierckx, J. Vranken, MT. Casman, *L'activation au sein des CPAS belges. En quête de parcours durables et de bonnes pratiques*, OASES/ULg, Novembre 2009

- M. Sanchez-Mazas, F. Tschopp, La rationalisation des métiers du social, *Les politiques sociales* n°1&2, Bruxelles, 2010
- G. Van Dooren, J. Kuppens, J. Druetz, L. Struyven, Y. Vanderborght et A. Franssen, *Activation sociale, entre mise à l'emploi et citoyenneté active*. (HIVA – CES), Bruxelles, SPP Intégration sociale, mars 2012.
- J. Verdès-Leroux, *Le travail social*, Paris, Ed. De Minuit, 1978
- M. Verdonck, M. Taymans, N. Van Droogenbroeck, « Une évaluation de l'efficacité relative des communes bruxelloises », *Brussels Studies*, Numéro 49, 9 Mai 2011, www.brusselsstudies.be
- P. Vieille, P. Pochet et I. Cassiers (éd), *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme?*, Bruxelles, Peter Lang, 2005
- D. Vrancken, "Politiques publiques, politiques de l'individu", Action publique et subjectivité, (coordonné par F. Cantelli et J.L. Genard), *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J, 46-2007, Maison des Sciences de l'Homme
- Philippe Warin, « Le non-recours aux droits », *Sociologies* [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 15 novembre 2012, consulté le 11 décembre 2012. URL : <http://sociologies.revues.org/4103>
- P. Warin, "Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales", *Pyramides*, 7, 2003, (mis en ligne le 26 septembre 2011), <http://pyramides.revues.org/405>
- JM. Weller, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, 1999
- G. Zélis, « Travail social en mutation: repères historiques », communication présentée lors de la journée de réflexion *Entre secret professionnel et contrôle, une éthique pour éclairer les missions du travail social*, Namur, 7 octobre 2004 (communication téléchargée, le 19 février 2010, du site web de la fédération des centres de service social : www.fcss.be)