

CHAPITRE 5

Tenir le coup, envers et contre tout.

Enjeux et défis du changement organisationnel dans les CPAS bruxellois

Véronique Degraef

1. Introduction

Après avoir agi pendant des siècles à son rythme, fidèle à l'héritage et écrasée sous le poids du passé, la très ancienne et unique institution qu'est le CPAS est soumise, depuis la fin des années 1970, à un vent de débureaucratization et de modernisation qui l'ébranle profondément et auquel elle tente, tant bien que mal, de s'adapter. Le moment charnière, il y a à peine quarante ans, de l'adoption de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence a marqué l'entrée de la politique sociale locale dans le registre tant anthropologique (« tous potentiellement capables et en cela égaux ») que politique (« collectivement responsable et garant d'un égal accès aux biens publics ») de l'État-Social (Genard, 2007). Outre son caractère tardif, cet ajustement à l'État-providence au moment même où celui-ci entame son déclin, atteste du fait que « l'institution de la dignité » n'est décidément pas une « administration comme les autres ». À l'époque, quoiqu'implicitement adossée à l'État-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, comme en atteste la promulgation de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dont la principale rupture avec le passé porte sur la reconnaissance de l'expertise professionnelle des assistants sociaux.

Depuis lors, la temporalité de l'institution s'est fortement accélérée : le CPAS est tenu d'accélérer le rythme, de « s'activer » et de s'aligner, en même temps et autant que les autres acteurs publics et privés concernés, sur le *modus operandi* de l'État-Réseaux et son régime de droits-autonomies (Genard, 2007). À 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'État se donne désormais pour tâche proclamée d'assurer la coordination, l'articulation et la mise en cohérence. Deux réformes législatives se sont ainsi succédé à un rythme de plus en plus soutenu (1993¹ et 2002²), induisant d'importants changements dans les missions, les actions et les pratiques professionnelles, partant aussi dans la gestion organisationnelle, surtout pour les CPAS des grandes villes.

La volonté d'activer les CPAS autant que leurs usagers est manifeste dans la justification politique de ces réformes (Dumont, 2011). 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 vingt 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 (Dumont, 2011).

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, etc.), 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 contenus 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 » ou comme « individu » voire « personne », professionnalisation et systématisation des procédures, etc.

Quel est l'impact de cette triple crise sur le fonctionnement des CPAS bruxellois ? Y a-t-il une spécificité bruxelloise ? Et si oui, quelle est-elle ? Les résultats de la recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois, menée en 2012 à la demande de l'association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale³, permettent de mettre en évidence les principaux défis et enjeux auxquels sont confrontés les CPAS bruxellois aujourd'hui.

2. Une recherche-action : pourquoi et comment ?

D'un commun accord, les chercheurs et le commanditaire ont opté pour une recherche-action, soit un *work in progress*, qui s'auto-évalue et s'auto-forme de manière collective, afin de permettre aux différentes catégories de professionnels d'analyser collectivement les situations qu'ils rencontrent et de développer des outils destinés à potentialiser l'action globale des 19 CPAS bruxellois en matière d'accompagnement des personnes. Cet objectif général de recherche a 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 des CPAS (responsables, gestionnaires, travailleurs sociaux).

Le processus a été scindé en 3 étapes. La première étape a consisté pour les chercheurs et le commanditaire à établir conjointement un état de la situation et des connaissances, à partir de données transmises par des CPAS et d'observations dans quelques CPAS effectuées par des chercheurs, aboutissant à la rédaction conjointe de huit notes thématiques⁴, qui ont servi de base de réflexion pour le travail d'analyse en groupe organisé lors de la deuxième étape. À la suite d'un appel à candidatures, 111 professionnels⁵ en provenance de 16 CPAS ont reçu confirmation de leur inscription et 78 y ont pris effectivement part. Il s'agissait, dans un premier temps, en mobilisant la Méthode d'Analyse en Groupe (MAG)⁶, fondée sur l'interprétation et l'analyse de récits d'expériences, d'établir un diagnostic partagé des forces et faiblesses actuelles de l'accompagnement des personnes. Dans un second temps, les participants étaient 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. L'organisation d'un forum de validation/invalidation des premiers résultats a

représenté un moment clé de cette deuxième étape avec la présentation aux 80 participants d'une synthèse de leur diagnostic partagé sur les forces et faiblesses actuelles de l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois ainsi que sur les perspectives pratiques d'amélioration du fonctionnement institutionnel. La troisième étape, aboutissant à la production d'un rapport final et d'une note de synthèse présentée à l'assemblée générale de la section CPAS de l'AVCB, a consisté en la tenue d'entretiens complémentaires avec des responsables de services des CPAS et les membres du Comité d'accompagnement de la recherche-action afin d'étoffer l'analyse, notamment pour ce qui est de la dimension politique, et définir dix chantiers prioritaires pour le futur.

3. Diagnostic partagé des acteurs

L'analyse de l'ensemble du matériau récolté a révélé l'étroite imbrication d'enjeux de « connaissance » et de « reconnaissance » de l'institution en tant que telle comme de toutes les personnes concernées (usagers, professionnels, décideurs), et ce aussi bien dans un souci de renforcement des compétences professionnelles que des capacités d'action politiques. Les perspectives pratiques formulées sont quant à elles centrées sur la nécessité de concevoir, au sein de chacun des 19 CPAS et de tous pris dans leur ensemble, des processus « harmonisés » permettant l'élaboration de méthodes partagées d'analyse et de compréhension des situations ainsi que de mise en œuvre des interventions et de leur évaluation (réflexivité) d'une part, et le développement d'espaces de controverses politiques impliquant les différents types d'acteurs (usagers, professionnels et décideurs politiques) d'autre part.

La transversalité et la temporalité sont deux défis majeurs du processus de changement organisationnel que tentent d'amorcer les CPAS bruxellois. 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 Socioprofessionnelle (ISP), attestent de l'importance de la dimension transversale et de ses déclinaisons aux niveaux 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. Une des difficultés majeures du travail social en CPAS semble être la combinaison de différents temps sociaux, depuis l'ouverture d'un dossier à la suite d'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 durée 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 ?

Les deux parties suivantes du présent article explicitent ces enjeux et défis en rendant compte des principaux problèmes rencontrés sur le terrain et des pistes d'amélioration proposées. La première partie montre l'intensité des changements organisationnels qui caractérise la plupart des CPAS bruxellois ainsi que les difficultés induites en termes « d'accordage » des temps tant pour les agents que pour les usagers. La deuxième partie illustre l'enjeu politique crucial du traitement des informations et de production de connaissances sur les personnels comme sur les publics à relever par les dirigeants des CPAS bruxellois et par leurs autorités de tutelle.

4. Les défis de la transversalité et de la temporalité

Leurs activités et leurs missions étant étroitement connectées à la réalité sociale mouvante qu'ils prennent en charge et à ses contradictions, le monde professionnel des travailleurs sociaux des CPAS bruxellois s'est révélé, dans les analyses en groupe, à l'image de son public : hétérogène, sous pression et si pas complètement désespéré, mais en tout le moins terriblement inquiet pour l'avenir. Quel sort réserve-t-on à la population sans cesse croissante qui sollicite aide et soutien et dont l'état de besoin se

révèle de plus en plus indéchiffrable ? Quel devenir professionnel pour l'assistant social (AS) à ce point coincé entre le marteau et l'enclume qu'il finit par n'entrevoir d'autre solution que sa propre disparition ? Quel futur institutionnel pour ce colosse aux pieds d'argile qu'est le CPAS engagé malgré lui dans un combat paradoxal entre recherche de sens et raison calculante ?

4.1. Les conditions de travail : surcharge, *turn-over*, *burn out*

Il ressort des analyses des professionnels que le monde de l'action sociale vit de façon particulièrement aiguë le choc de la confrontation avec les trois nouvelles raretés de la société contemporaine que sont la rareté du temps, la rareté de l'attention et la rareté de la liberté (Gazier, 2003). Selon Gazier, c'est de la combinaison de ces trois raretés que découlent d'intenses problèmes de coordination, de communication et d'intégration. « 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, notamment informatiques, le poids des contraintes, la perte du sens, le déficit de cohérence, de communication, de compréhension et de coopération. Tous les groupes ont souligné le « stress » des AS de première ligne et les conséquences en termes de *burn out* et de *turn-over*. Était aussi constante la préoccupation pour 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, ainsi que la lassitude engendrée par les contraintes administratives et bureaucratiques dans l'exercice du métier. L'absence de reconnaissance de l'autonomie politique du travail social, soit la reconnaissance du travail social comme d'un espace-temps relationnel spécifique non réductible au contexte sociétal et aux politiques publiques qui l'orientent (Dartiguenave et Garnier, 2011), mise en évidence de longue date par les travailleurs sociaux des CPAS (Bajoit et Franssen, 1996-97) se révèle aujourd'hui particulièrement critique à Bruxelles.

Si elle pèse sur tous les agents, la pression du temps est particulièrement forte sur les AS de 1^{re} ligne. 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. 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 premières années, ce qui accroît la pénurie. Les responsables de services sociaux ont fait un constat similaire : stabiliser les AS dans le SSG est une gageure, entretenir l'esprit d'équipe aussi. Ils s'accordent pour considérer que la complexification des législations et des vérifications à effectuer dans le cadre de l'enquête sociale rend le métier d'AS de 1^{re} ligne très stressant et exténuant. Ils ont souligné les lacunes observées dans la formation professionnelle des nouveaux agents et dans l'exercice de leur métier en CPAS. Le métier a beaucoup changé et la formation initiale est déficitaire : l'AS qui débute ne connaît pas bien son métier, le cadre légal et institutionnel lui échappe alors que l'institution le tient pour évident et acquis.

Il y a eu 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 de ceux-ci, y compris des responsables de l'encadrement des services et du management. Ce qui pose, d'une part, le problème à l'échelon régional de l'existence d'une offre de formation continue pertinente de qualité d'une part et des ressources financières mobilisables à cet effet dans le cadre d'une gestion des ressources humaines innovante et efficace d'autre part.

4.2. La gestion des temps, des flux d'utilisateurs et des flux de dossiers

Il ressort des analyses des récits d'expériences ainsi que des programmes de politique générale pour la durée du mandat 2007-2012 et des notes de politique générale pour l'année 2011, produits par les instances dirigeantes des CPAS bruxellois, que la plupart des CPAS conduisent des changements organisationnels d'envergure pour adapter l'organisation du travail des services à l'augmentation des demandes d'aide, dans le souci de respecter les délais légaux, de réduire les files d'attente, d'améliorer l'accueil et de répondre au mieux et au plus vite aux besoins des demandeurs d'aide. Certains CPAS semblent même en proie depuis quelques années à une sorte de frénésie du changement : sous l'impulsion de consultants externes, avec lesquels 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 aux agents des différents départements.

Conformément à la logique de « modernisation par l'utilisateur » et celle, concomitante, de qualité du service, c'est l'accueil qui retient prioritairement l'attention, 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. 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. Mais, quelles que soient les innovations introduites, la plainte de la surcharge demeure, comme l'illustre l'exemple du téléphone. 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. Mais, 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 utilisateurs 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 utilisateurs 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 ? Dans les services publics, l'utilisateur peut ainsi devenir objet de crainte et source de perturbation du fait des appels téléphoniques ininterrompus (Weller, 1999).

Les analyses en groupe ont aussi 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, soit la prise en charge par un même intervenant de l'accompagnement de l'utilisateur tout au long de son parcours socioprofessionnel, a été pointé à diverses reprises comme un critère de qualité de l'accompagnement de l'utilisateur, 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. L'ISP est ainsi devenue une des missions clés des CPAS, la première grande impulsion à son développement étant donnée en 1991 par la Région de Bruxelles-Capitale qui va inciter les CPAS à créer des partenariats avec l'Office Régional Bruxellois pour l'Emploi en vue d'accroître les chances de réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. De nouveaux moyens seront attribués aux CPAS dans le cadre de ces partenariats, notamment en termes de personnel. D'autres programmes et mesures viendront au fil du temps renforcer les moyens mis à disposition des CPAS pour réaliser l'ISP, ce qui s'est traduit par la création de départements ISP détachés du SSG employant des travailleurs sociaux spécialisés dénommés agents d'insertion (AI). Si, au départ, beaucoup d'entre eux possédaient les mêmes qualifications que les AS du SSG (diplôme d'assistant social), on constate une évolution des critères de recrutement de ces agents depuis le début des années 2000, les responsables des départements ISP ayant tendance à engager davantage de

diplômés universitaires (psychologues, sociologues, titulaires d'un master en travail social) ou de travailleurs sociaux ayant une expérience dans le domaine de l'insertion. Outre la spécification de leur diplôme et de leur expérience professionnelle en CPAS ou en dehors, nous avons pu remarquer que les 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. Ont été soulignées 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. Cette spécificité du métier d'AI s'explique notamment par un rapport au temps différent dans les départements d'ISP, les AS de 1^{re} ligne étant plus soumis que les AI à la pression du temps et de l'argent (Lacourt, 2007).

4.3 Appréciation de la disposition au travail : quelle catégorisation des publics ?

La gestion des flux d'utilisateurs et de dossiers 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. 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 ainsi aux doutes et débats relatifs aux missions institutionnelles des CPAS. L'appréciation de la disposition au travail qui doit se faire sur la base de l'interprétation de situations vécues par les utilisateurs est un exercice particulièrement complexe et délicat auquel doivent se livrer les AS du SSG. Les participants s'accordaient à dire que les différences constatées entre CPAS en termes d'organisation du travail, de spécialisation des tâches et donc aussi de catégorisation des publics, 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. 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 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.

La multiplication des services et leur répartition spatiale – parfois dans des établissements distincts – sont, en outre, peu favorables à la rencontre entre collègues. Des malentendus, conflits, ratages générés par le cloisonnement des cellules/services et les déficits de communication entre agents semblent relativement fréquents. La transition vers les AI fait l'objet de contestation par ces derniers qui jugent cette détermination trop précoce ou irréaliste alors qu'elle reflète la volonté des utilisateurs, pris dans la détresse et l'urgence de trouver un emploi et de s'émanciper de l'octroi de l'aide sociale. L'AS du SSG se retrouve face à un dilemme : freiner un utilisateur motivé ou lui donner accès à la mise à l'emploi même si l'AI de l'ISP ne l'estime pas prêt. 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. La division du travail n'est donc pas sans conséquence sur le travail d'accompagnement des utilisateurs 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 démultiplication des points de vue sur la personne génère le risque de contradictions pouvant briser la linéarité du parcours.

4.4 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 pour la gestion des flux d'utilisateurs, de dossiers et d'argent, 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 compliqués que nombre de demandeurs d'aide et d'utilisateurs ne parlent pas, ou à peine, français ou néerlandais et, même s'ils le parlent, sont peu familiers du langage administratif et juridique qui règle 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 (S. de Pury, 2005). Devant la résistance de certains mots à trouver leur équivalent, et singulièrement les mots relatifs au projet, au contrat, à la formation, à la disposition au travail et à l'insertion par 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. 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. 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 dans des processus et des procédures. Pour objectiver, il faut des marques, donc de l'écrit, et tant qu'à faire, informatisé plutôt que papier, ce qui nécessite un minimum de standardisation des pratiques.

4.5. Sens et usage des outils et instruments mis à disposition du travail social

Les outils et les instruments mis à la disposition des AS et des AI constituent l'une des formes d'encadrement, d'harmonisation et, autant que faire se peut, de standardisation de leurs pratiques. Mais bien que l'implémentation de nouveaux outils et de nouvelles procédures intéresse un nombre croissant de responsables et/ou d'agents d'insertion des services ISP, il ressort des analyses en groupe que l'encadrement du travail des intervenants de terrain demeure à ce jour extrêmement faible dans une majeure partie des CPAS. Le Bilan socioprofessionnel (BSP), mis au point par la section CPAS de l'AVCB en 2007, est un outil méthodologique en deux volets permettant, d'une part, une analyse diagnostic de la situation sociale de l'utilisateur sur laquelle construire un projet d'action sociale pertinent (bilan social), d'autre part, la conduite avec l'utilisateur du processus de détermination d'un projet professionnel (bilan professionnel). Si le premier volet s'adresse directement aux AS du SSG, le second est spécifiquement pensé pour les AI. Il ressort de l'analyse en groupe que le BSP est peu consulté et peu utilisé par les intervenants principalement en raison du manque de communication entre agents et du *turn over* du personnel : son usage n'a pas été transmis aux nouveaux venus dans les services et il est tombé en désuétude. C'est le cas du moins dans les CPAS où prévaut le travail social individuel. Le BSP y est alors vu comme 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 utilisateurs et, d'autre part, en gommant leurs particularités. Le constat d'importantes disparités dans les pratiques d'accompagnement, au sein d'un même CPAS et entre CPAS, a cependant conduit les agents à considérer qu'une généralisation de son usage serait au bénéfice de l'utilisateur, notamment en termes d'équité et de qualité de l'offre de services.

Une résistance similaire à l'égard de tout processus de standardisation s'est exprimée lors de l'état des lieux des outils informatiques mis à la disposition des travailleurs sociaux et de leurs usages dans les différents CPAS. La conduite de l'analyse en groupe thématique sur les procédures et l'informatisation du travail social a été particulièrement difficile, tant le débat, déjà fort ancien, autour de l'informatisation était « incrusté » de positions de principe sur l'autonomie du travail social et le secret professionnel, mobilisées au nom de l'intérêt de l'utilisateur, sans qu'il soit vraiment possible de les mettre en débats et en perspectives. Ceci dit, il ressort des récits d'expériences et des analyses que les nombreux outils informatiques mis à la disposition des agents sont jugés obsolètes, 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 finalités qui sont jugées problématiques. À 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 : une fonction gestionnaire : récupérer les financements auprès de l'État fédéral ; une fonction de systématisation des tâches administratives, notamment pour la production d'attestations, afin d'alléger le travail administratif des AS ; une fonction d'évaluation : améliorer 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.).

Dans leurs débats, les participants ont surtout 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 emplois via l'article 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 ?

4.6 Du travail social individuel au travail social en réseau

Depuis une dizaine d'années, plusieurs CPAS bruxellois confrontés au problème de plus en plus épineux de la gestion de flux d'utilisateurs et des flux de dossiers, ont adopté la solution de remplacer la relation de suivi individuelle par la collaboration étroite de plusieurs intervenants ISP autour d'un même dossier, ce que l'on appelle le travail en réseau (Laporte, 2012). 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 censé 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 AI spécialisé. Une fois qu'une de ces « épreuves » a été passée par l'utilisateur du service ISP, son dossier est automatiquement transféré, par l'AI responsable, à son collègue chargé de l'étape suivante. La spécialisation des tâches est censée permettre à la fois un gain de temps et un gain de qualité, puisque les travailleurs sociaux maîtrisent davantage leur domaine de compétences spécifique.

Toutefois, dans la mesure où les tâches sont divisées selon un « parcours-type », l'organisation paraît mal adaptée aux nombreux cas de personnes dont la situation entraîne des aller-retour (parfois incessants) entre les différentes étapes du parcours ou à ceux qui, visant une insertion immédiate dans l'emploi, veulent directement atteindre l'interlocuteur ultime, celui avec lequel ils pourront chercher un travail rémunéré. Ces utilisateurs voient la succession d'intervenants comme autant de barrières administratives ne pouvant leur être d'une grande aide, puisque ce n'est pas avec eux qu'ils obtiendront du travail, même s'il n'est pas rare qu'une fois en entretien avec l'AI chargé de la recherche d'emploi, l'utilisateur décide de suivre une formation qu'il avait pourtant refusée 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 parfois d'un échange de qualité.»⁷ C'est d'autant plus vrai lorsque la transmission d'informations entre intervenants qui travaillent en réseau est informatisée. C'est le cas de quelques « grands » CPAS bruxellois qui ont remplacé l'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.

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. 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. Les ruptures organisationnelles déclenchées par le processus d'informatisation et incarnées par le dossier social informatisé peuvent être de taille (Laporte, 2012). Outre la formalisation et la standardisation des informations, des processus et des procédures, « l'informatisation du dossier souligne 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. 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. »⁸ De plus, le dossier informatisé est, plus volontiers que le dossier papier, centré sur l'intervention qu'il s'attache à décrire. « L'agent d'insertion habitué aux dossiers sociaux informatisés mène en effet 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. »⁹ Cela étant, si certains agents 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 (Laporte, 2012).

Dans la modernisation organisationnelle des services publics sociaux, les procédures gestionnaires n'aident donc pas forcément 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 (Laville, 2010). 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 envisagés des moyens appropriés d'aide aux agents. Les observations issues de la recherche-action dans les CPAS bruxellois donnent raison à Laville et Weller lorsqu'ils constatent, sur la 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.

5. Quels enjeux de connaissance et de reconnaissance ?

Dans un régime de gouvernement par les chiffres, l'enjeu de la connaissance est crucial. Toutes les négociations entre entités politiques se fondent sur des données chiffrées (financières, publiques, actions, etc.), celui qui l'emporte étant celui qui peut chiffrer sa revendication, l'étayer sur la 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 ?

5.1 Mesure du risque de pauvreté : l'exception bruxelloise

Ainsi qu'ont pu le constater les lecteurs des études fédérales qui mobilisent les données d'enquête EU-SILC permettant le calcul du nouvel indicateur européen « à risque de pauvreté ou exclusion sociale », par exemple celles publiées par le Service fédéral de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ou dans l'Annuaire sur la pauvreté 2013 du SPP IS, la région de Bruxelles-Capitale 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, problème qui s'illustre concrètement par le large intervalle de confiance, la proportion de personnes en dessous du seuil de risque de pauvreté en Région bruxelloise se situant, en 2010, entre 27,2 % et 40,2 %. Faute de mieux, l'Observatoire bruxellois de la santé et du social présente néanmoins les données bruxelloises issues de l'EU-SILC dans le rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2012.

Les autorités publiques bruxelloises sont conscientes de cet enjeu et déterminées à agir, comme en atteste le chapitre introductif du plan bruxellois de lutte contre la pauvreté 2010 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). »¹⁰ L'objectif 2 Améliorer la qualité des informations de base : Investir dans des indicateurs de pauvreté multidimensionnels, se concrétise dans 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 financement de cette enquête susceptible de fournir des informations intéressantes, tant pour les compétences régionales que communautaires. »¹¹ Nous ignorons si la négociation sur l'extension de l'échantillon bruxellois a été menée à bien.

5.2 Amélioration de la connaissance en RBC : 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 la base de statistiques, l'état de la pauvreté en Région bruxelloise en partenariat avec la CCC (Observatoire de la Santé et du 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. »¹²

Ce *datawarehouse* a donc 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). À l'issue de la recherche-action, il apparaît que le *datawarehouse* tiendra cette double promesse, s'il est conçu et mis en œuvre 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 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 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 informatisé et à l'utilisation d'outils informatiques (grilles, formulaires, écrans de saisie et d'encodage, etc.) dans le travail d'accompagnement des personnes.

Pour parvenir à un tel élargissement et approfondissement de la connaissance sur les besoins des publics, les coordinations sociales locales constituent un outil précieux de connaissance et de reconnaissance des publics, des professionnels et des décideurs de l'action sociale. Il semble que tous les CPAS en aient 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. La Commission communautaire commune (Cocom), l'autorité de tutelle régionale des CPAS, en soutient le financement afin d'inciter ceux-ci à développer l'outil tant à l'échelon local que régional, via la mise en place 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. La lecture des notes de politique générale 2011 produites par les dirigeants des CPAS bruxellois a révélé un intérêt croissant 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 en 2013 par la Commission communautaire commune pourrait offrir l'opportunité de dresser 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.

5.3 Une radioscopie des 19 CPAS bruxellois est-elle possible ?

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 (que rencontre également le projet de *datawarehouse* pauvreté) : 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.

À l'origine de cette double difficulté, l'absence de standard commun tant dans l'offre de services 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. Ainsi, la section CPAS de l'AVCB souligne, dans un document interne de travail¹³ sur l'effectif en équivalent temps plein (ETP) dans 18 CPAS au cours de la période 2005-2008 (étude ancienne, mais la seule de ce type disponible), l'épineuse difficulté à laquelle elle est confrontée dans ses tentatives de décrire le fonctionnement de l'institution. Il y a, d'une part, le long temps requis pour collecter les informations, la difficulté pour les CPAS de répondre à l'ensemble des questions, 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. »¹⁴ Et, il y a, d'autre part, pour répondre à la question de savoir ce qu'on appelle « service social », « service social général », « service spécifique », la nécessité d'élaborer une terminologie spécifique où différentes notions sont employées pour tenter d'harmoniser les définitions internes à chacun des CPAS bruxellois.

C'est encore une fois la question de la standardisation et de l'uniformisation des modes d'organisation et des pratiques et du mode d'enregistrement, de collecte et d'analyse des données relatives à celles-ci, question cruciale, en particulier pour la gestion des ressources humaines et l'amélioration des conditions de travail des personnels. Pour remédier au problème de surcharge, de *burn out*, de *turn over*, 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 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 davantage de moyens matériels et de ressources pour procéder aux transformations nécessaires. 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 et démontrer la surcharge de travail.

5.4. Quelle évaluation de 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. 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. »¹⁵

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 constaté que les normes définies en Flandre sont calculées sur la 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. À 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 par conséquent travaillé « à une définition simple, fonctionnelle » du « dossier » permettant de comparer la situation dans les différents 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. »¹⁶ C'est désormais ce mode de calcul qui prévaut pour

l'évaluation de la charge de travail dans le SSG. 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 (Weller, 1999). 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.

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 le travail d'alignement, le travail de traduction et le travail de production (Weller, 1999), 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 » 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, comme l'illustre l'exemple du téléphone mentionné plus haut. Ce qu'admettent d'ailleurs les chercheurs qui y voient le principal biais de la norme qu'ils ont définie ! Comment s'étonner dès lors que le problème, loin d'être réglé, ne cesse d'être posé, comme ce fut le cas lors la recherche-action ?

6. Conclusion

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 CPAS¹⁷. 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 de l'amélioration des pratiques et du fonctionnement des CPAS.

L'absence de culture écrite est un autre défi de taille à relever par les CPAS comme l'a révélé la phase d'identification des facteurs de succès et conditions de réussite en matière d'accompagnement des personnes dans leur cheminement vers l'autonomie. Cet exercice a en effet 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 évidence 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. 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.

À l'issue de la recherche-action, on s'aperçoit bien 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, et sans doute aussi de certains membres du personnel, à la sortie d'une logique de management strictement financière et budgétaire d'une part et, à l'ouverture de la « boîte noire » de leur fonctionnement interne d'autre part. Or, l'amélioration de la connaissance des services rendus à la population bruxelloise et de leurs effets en termes de solidarité et de lutte contre la pauvreté 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.

Notes

¹En 1993, le parlement adopte à une large majorité le programme d'urgence pour une société plus solidaire dont la mesure phare consiste en 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 dépénalisation du vagabondage et de la mendicité ainsi que l'amélioration de l'aide aux personnes sans abri, le rehaussement des subsides accordés par l'État aux CPAS, et l'unification des voies de recours en matière d'aide sociale.

²La 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 1^{er} octobre 2002, tandis qu'est abrogée la loi du 7 août 1974.

³Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. Étude commanditée par la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale au Centre d'Etudes Sociologiques (CES) de l'Université Saint-Louis Bruxelles. Véronique Degraef (chercheuse), Abraham Franssen (promoteur), avec la collaboration de Raphaël Darquenne, Julie Druetz, Françoise Laporte et Héléne Marcel.

⁴Thème 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 : vers une harmonisation des normes techniques ? 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 ?

⁵Le profil professionnel des participants était le suivant :

	Service Social Général (SSG)	Insertion Socio-Professionnelle (ISP)	Autres services (back office, finances, informatique)
Ancienneté < 5 ans	9	14	0
Ancienneté > 5 ans	2	10	2
Poste hiérarchique	18	16	7

⁶La MAG est exposée de manière détaillée dans L. Van Campenhoudt, J.-M. Chaumont, A. Franssen, *La méthode d'analyse en groupe*, Paris, Dunot, 2005. Elle est présentée de manière concise dans L. Van Campenhoudt, A. Franssen, F. Cantelli, « La méthode d'analyse en groupe. Explication, applications et implications d'un nouveau dispositif de recherche », *Sociologies* (En ligne), Théories et recherches, mis en ligne le 5 novembre 2009, URL : <http://sociologies.revues.org/index2968.html>

⁷F. Laporte, *Thème 4 : Procédures et informatisation : vers une harmonisation des normes techniques ?*, Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois, Centre d'Etudes Sociologiques (CES) de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, février 2012, p. 4

⁸F. Laporte, *ibid.*, p. 6

⁹F. Laporte, *ibid.*, p. 6

¹⁰Observatoire 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

¹¹*Ibid.*, p. 55

¹²*Ibid.*, p. 56

¹³Section CPAS de l'AVCB, *Étude 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*, Bruxelles, décembre 2009, 100 p.

¹⁴*Ibid.*, p. 5

¹⁵MT. 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. SPP IS*, Bruxelles, novembre 2007, p. 33

¹⁶*Ibid.*, p. 36

¹⁷C. 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, 4 p.

Bibliographie

G. Bajoit, A. Franssen et al., «Le métier d'assistant social», *Travailler le social*, 17, 1996-1997, pp. 36-65

JY. Dartiguenave, JF. Garnier, «Les conditions épistémologiques à l'élaboration d'une sociologie du travail social», *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 42-1, 2011, pp. 77-95

S. de Pury, *Comment on dit dans ta langue ? Pratiques ethnopsychiatriques*, Paris, Le Seuil, coll. Les Empêcheurs de penser en rond, 2005

-
- 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
- B. Gazier, *Tous sublimes. Vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion, 2003
- 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
- I. Lacourt, « "Quel est votre projet?" L'insertion socioprofessionnelle des usagers dans les CPAS bruxellois ». *Brussels Studies* no 5 (mars 23, 2007): 1-16.
- JL. Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, Toulouse, éditions érès, 2010
- JM. Weller, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, 1999