



**Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes
dans les CPAS bruxellois**
**Commanditaire : Association de la Ville et des communes de la Région de Bruxelles-
Capitale a.s.b.l.**

Note préparatoire pour le forum

septembre 2012

Auteure : Véronique Degraef



Association de la Ville et des
Communes
de la Région de Bruxelles-Capitale asbl

Vereniging van de Stad en de
Gemeenten
van het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest vzw

Section CPAS

Afdeling OCMW



PARTIE 1	OBJECTIFS ET METHODE	3
1.	Les analyses en groupe : préparation, participation et déroulement	3
2.	Déroulement des analyses en groupe	4
3.	Evaluation.....	5
4.	Objectif du forum	5
5.	Contenu de la note	6
PARTIE 2	DIAGNOSTIC PARTAGE DES ACTEURS	8
	Introduction	8
1.	Un contexte en mutation et un univers professionnel en tension permanente	9
2.	Questionnement identitaire des travailleurs sociaux en CPAS	11
	2.1. <i>Les conditions de travail : surcharge, turn over, burn, out</i>	11
	2.2. <i>La diversification des compétences et des pratiques professionnelles</i>	12
	2.3. <i>Travail social individuel et travail social en réseau</i>	13
	2.4. <i>La dimension normative du travail social : dualité de l'aide et du contrôle</i>	16
3.	La question organisationnelle : la gestion des temps et des flux	17
	3.1. <i>Organisation des temps d'accueil et de permanence</i>	17
	3.2. <i>Articulation des services SSG et ISP</i>	18
	3.3. <i>La gestion des flux d'usagers</i>	19
4.	La question politique et institutionnelle : les débats relatifs à l'appréciation de la disposition au travail	19
	4.1. <i>De l'assistance à l'aide, de l'aide à l'activation</i>	20
	4.2. <i>La catégorisation des publics</i>	21
	4.3. <i>Tensions entre professionnels et entre services</i>	21
	4.4. <i>Mise à l'emploi par l'article 60 : échec ou réussite ?</i>	25
	4.5. <i>Accompagnement du parcours de l'utilisateur : quels facteurs de succès ?</i>	27
5.	La question des outils et des instruments	28
	5.1. <i>Le Bilan Social et Professionnel (BSP)</i>	29
	5.2. <i>Renforcement des compétences professionnelles : quels critères de réussite ?</i>	32
6.	La question du changement organisationnel et de son pilotage	33
TROISIEME PARTIE :	PERSPECTIVES	37
	Axe 1 : Production et partage de connaissances sur les personnels, les pratiques professionnelles, les publics	37
	Axe 2 : Renforcement des compétences professionnelles	38
	Axe 3 : Création d'espaces de réflexion critique et de controverses	39
	Axe 4 : Conditions de travail en CPAS	39

PARTIE 1 OBJECTIFS ET METHODE

Pour mémoire, la recherche-action vise à 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 été dès le départ décliné en trois objectifs spécifiques:

- Qualifier (description et analyse) les pratiques des CPAS à 3 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 les identités professionnelles des acteurs des CPAS ;
- Formuler des pistes, proposer des outils et diffuser des « bonnes pratiques » aux différents niveaux d'action publique (responsables, gestionnaires, travailleurs sociaux,...)

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 8 notes thématiques transversales qui ont constitué une première base de réflexion pour le travail d'analyse en groupe.

1. Les analyses en groupe : préparation, participation et déroulement

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'infirmité 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. Il y a eu quelques défections de dernière minute, inévitables compte tenu des contraintes de travail en CPAS. Quelques personnes ont participé à une journée et pas à l'autre, pour des raisons d'obligation de service. Au total, il y a eu 78 participants qui sur base des informations fournies dans les formulaires d'inscription et lors des tours de table de présentation se répartissent de la façon suivante :

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

2. Déroulement 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

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 établi à l'issue des deux journées d'analyse thématique. Comme convenu les 8 rapports des analyses en groupe (un peu plus de 400 pages), dans une version anonymisée, ont été transmis aux membres du Comité d'accompagnement pour un premier échanges de vue lors d'une réunion qui s'est tenue fin juin.

3. 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.

4. Objectif du forum

Les informations et analyses rassemblées lors des analyses en groupe représentent un matériau important et riche, qu'il convient d'organiser et synthétiser de manière à ce que l'essentiel ressorte bien, sans pour autant en perdre les nuances. C'est pourquoi, comme annoncé à l'issue des analyses en groupe, le dispositif méthodologique prévoit un moment de dialogue avec les participants aux analyses en groupe en tant qu'acteurs et témoins privilégiés de l'accompagnement des personnes dans les CPAS, en vue de s'assurer que les principaux aspects ont bien été traités par les chercheurs, de repérer d'éventuelles lacunes et de vérifier dans quelle mesure ce qui est avancé peut être généralisé. Telle est la tâche du forum qui ne vise 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.

Ce forum fait donc intégralement partie 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 a 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 ont pu être analysés à ce stade, et secundo, d'attirer leur attention sur des questions importantes qui seraient trop peu ou pas du tout prises en considération jusqu'ici. Dans cette étape, il est 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 sont 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 ?

5. Contenu de la note

Dans la deuxième partie de cette note, nous nous appuyons 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. Nous rendons 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, nous proposons, dans la troisième partie, une présentation de ces perspectives de changement selon 4 axes thématiques.

A ce stade, aucun élément d'historicisation et de contextualisation n'a été développé. Pour préparer cette note, nous avons toutefois pris connaissance d'une série de documents, rapports d'études, données chiffrées, notes de travail sur le fonctionnement des CPAS, l'évolution de leurs publics, de leurs personnels et de leurs services, transmis par la section CPAS de

l'AVCB, ainsi que de travaux scientifiques (thèses de doctorat, mémoires de fin d'études, ouvrages et articles) consacrés à la question du travail social dans les CPAS belges, ou dans des organismes similaires en France, et à l'évolution récente des métiers d'assistant social et de travailleur social.

PARTIE 2 DIAGNOSTIC PARTAGE DES ACTEURS

Quelles sont les principales questions soulevées dans les analyses en groupe ? Quelles sont les principales convergences et divergences apparues et quels en sont les enjeux ? Sur quoi portent les propositions concrètes ?

Introduction

Le premier constat, c'est celui de la pertinence, d'une part, du découpage en 8 thématiques et, d'autre part, des constats et questionnements contenus dans les notes thématiques. Celles-ci ont constitué une bonne base d'organisation des débats et de la réflexion et ont aussi permis de mettre en lumière et d'illustrer la transversalité tant des problèmes rencontrés que des solutions à leur apporter.

A l'instar de ce que nous avons pu dire dans une récente évaluation qualitative, participative et prospective de la formation initiale des enseignants, il ressort des 8 analyses en groupe avec les professionnels des CPAS que le monde de l'action sociale vit aussi de façon particulièrement aigue 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 liberté¹. « *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 lors des analyses en groupe. S'est ainsi révélée une tension forte et permanente, donc éprouvante, entre l'idéal du ou des métier(s) de travailleur social 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 8 groupes, quelle que soit la thématique analysée.

La **transversalité** se révèle être l'un des défis majeurs du processus de changement que veulent amorcer les CPAS bruxellois, comme le montre de façon nette et argumentée la dernière analyse en groupe consacrée aux facteurs de succès et/ou d'échec de l'organisation du travail en CPAS. S'y est construite une très intéressante réflexion sur 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 (TS) 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

¹ Dans le chapitre intitulé L'égalité du 21^{ème} siècle de son ouvrage « *Tous sublimes. Vers un nouveau emploi* » (édition Flammarion, 2003), 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.*

continue. Les récits, récurrents dans toutes les analyses en groupe, des incompréhensions, conflits, cloisonnements entre agents du Service Social Général (SSP) 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 ?

Cette première partie est structurée en 6 sections, correspondant aux 6 grands axes de questionnement qui ressortent de l'analyse transversale du matériau récolté lors des analyses en groupes. Premièrement, la question des *mutations du contexte* (mutation des publics, mutation des missions et mutations organisationnelles) et de leur impact sur l'univers professionnel des travailleurs sociaux en CPAS. Deuxièmement, *la question identitaire* de ces travailleurs (les conditions de travail, la diversification des métiers et la spécialisation du travail, la dualité de l'aide et du contrôle). Troisièmement, *la question organisationnelle* et la préoccupation actuelle pour la gestion des temps et des flux ainsi que pour l'articulation des services. Quatrièmement, *la question éthique/institutionnelle* soulevée par le passage de de l'aide à l'activation (catégorisation des publics, tensions entre professionnels et services, mise à l'emploi par l'article 60). Cinquièmement, *la question des outils* et des instruments et des conditions de leur appropriation par les travailleurs sociaux. Enfin, sixièmement, la question du *changement organisationnel* et de son pilotage.

1. Un contexte en mutation et un univers professionnel en tension permanente

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 s'est révélé, dans les analyses en groupe, à l'image de son public : hétérogène, sous pression et si pas complètement désespéré du 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 à l'insu de son plein gré dans le combat douteux mais exténuant entre logique du sens et raison calculante ?

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 1976², 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'utilisateur comme client individuel, professionnalisation et systématisation des procédures, etc.

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, porte un coup à la visée universaliste de l'institution (Dubet, 2002). 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 ?

² « *Le CPAS vise à résoudre tous les problèmes posés par la vie moderne. Les tensions de la vie professionnelle, le « struggle for life » et les tensions familiales sont des maux modernes pour lesquels les CPAS devront contribuer.* ». M. De SAEGER, Ministre de la Santé publique et de la Famille, Sénat, Compte rendu analytique, session 1975-1976, p.891, cité par P. GRELL in « *Les centres publics d'aide sociale et les pauvres* », Contradictions 14, 1977. La loi a également renforcé l'autonomie des CPAS et leurs possibilités d'action par la création d'associations de services

2. Questionnement identitaire des travailleurs sociaux en CPAS

En quoi consiste le métier de travailleur social en CPAS ? De nombreux récits apportés lors des analyses en groupe attestent de l'importance de la question de l'identité professionnelle. Caractéristique de ces professionnels, 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* » (Franssen, 2000), serait le gage de leur dynamisme, leur réflexivité et leur combativité. Ce questionnement identitaire s'est exprimé dans la critique des conditions de travail, dans le malaise face à l'évolution des compétences requises et la diversification des pratiques professionnelles, dans la discussion sur la dimension normative du travail social - la fameuse dualité de l'aide et du contrôle -, dans l'affirmation de l'autonomie professionnelle ainsi que dans la critique de l'injonction politique à la mise à l'emploi des usagers.

2.1. Les conditions de travail : surcharge, turn over, burn, out

Les deux récits apportés lors de l'analyse en groupe consacrée au thème de la spécification et de la spécialisation du travail social en CPAS 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 jeunes futurs AS en formation comme chez les citoyens. Ils ont aussi pointé la lassitude engendrée par les contraintes administratives et bureaucratiques dans l'exercice du métier. Ils finissent par s'interroger sur la définition d'un travail social de qualité et sur la façon de l'évaluer. Il y a convergence 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. Débats similaires dans d'autres groupes qui pointent aussi 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 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 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 intervisions, 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. »

Mais comment évaluer la surcharge de dossiers ? Sur quels critères s'appuyer pour fixer une norme ? 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 interrogent 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 efficace 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 se 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. »

Il y a 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.

2.2. La diversification des compétences et des pratiques professionnelles

Sans surprise sans doute pour les professionnels des CPAS, experts en travail social, qui ont participé aux 8 analyses en groupe, le principal enjeu qui émerge des analyses est celui des tensions générées par les transformations du métier. Dans tous les groupes, ont été invoquées les difficultés des conditions de travail dans un contexte d'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, à traiter souvent en urgence et si pas dans l'urgence, dans un délai court fixé par la législation.

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)³ 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 est 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).

L'enjeu de la construction des identités professionnelles, identifié dès le départ comme un objectif prioritaire de la recherche-action se trouve 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 sociale (Perrenoud, 2010).

2.3. Travail social individuel et travail social en réseau

Deux modes d'organisation du travail social ont été mis en tension lors des journées d'analyse : le travail social individuel et le travail social en réseau. Ce dernier, caractérisé par une forte division du travail des travailleurs sociaux, contribue à produire de nouvelles lignes de forces ainsi que de nouvelles faiblesses dans leurs pratiques quotidiennes. Les récits d'expériences ont ainsi 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'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. 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'utilisateur 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

³ Le type d'études faites et le titre qui les sanctionne n'a 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).

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 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'utilisateur est différent et l'utilisateur 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. »

La procéduralisation et le caractère administratif du travail des AS de 1^{ère} ligne est redoutée des AI qui voient dans cette évolution une « dérive juristiciste 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 du tout 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 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, etc).

« 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 c'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. »

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. Il ressort des récits d'expériences et des analyses sur les

procédures et l'informatisation du travail social 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).

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 évoqué 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	Approche sélective (public cible, catégorie, ...)
Logique réursive	Logique séquentielle
Communication verbale (oralité, écoute, contact, téléphone, notes au vol, informel)	Supports écrits/communication écrite (dossier papier, dossier informatisé, fiches, formulaires, attestations, encodage base de données, ...)
Approche dynamique	Approche statique
Contextualisée	Factuelle
Orientée personne	Orientée problème

La crainte exprimée dans les débats, c'est que l'approche systématique envahisse et 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. »

2.4. 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. »

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 c'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 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 ».

3. La question organisationnelle : la gestion des temps et des flux

La première rencontre entre l'AS et la personne demandeuse d'aide étant jugée déterminante, il a été insisté sur l'importance de la qualité de l'accueil et de l'écoute de la première demande.

« 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 le sens du terme. Il faut que le travailleur social n'ait pas trop la pression avec une salle d'attente 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. »

3.1. Organisation des temps d'accueil et de permanence

Les descriptions des pratiques révèlent 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 demandeurs.

« 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 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 plus 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 et alors on arrive mieux à absorber les demandes entrantes. Par contre les AS se plaignent de manque de temps pour faire leurs dossiers. »

Différentes manières de gérer les flux 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 remballe 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. »

Le respect du délai est une préoccupation majeure, 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.

3.2. Articulation des services SSG et ISP

Concernant les modalités d'articulation et de coordination des services SSG et ISP, il semble que deux « modus operandi » prédominent. 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'utilisateur.

« 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 SSG et un référent ISP 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 6 au social et nous on est 4 à l'ISP donc 10 en tout. »

3.3. La gestion des flux d'utilisateurs

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. Il incombe en effet aux AS d'apprécier que les six conditions cumulatives et obligatoires pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale prévu par la loi de 2002 sont satisfaites. Ces six conditions sont la résidence, l'âge, la nationalité, les ressources, la disposition au travail et l'épuisement des autres prestations sociales. Ce droit peut se décliner aujourd'hui sous plusieurs formes : un emploi ou un revenu d'intégration sociale (RIS), assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Par ailleurs, lorsque le droit à l'intégration sociale prend la forme d'un RIS, le montant auquel peut prétendre le demandeur d'aide est fixé par le législateur qui définit trois catégories percevant des montants d'indemnisation différents.

Deux niveaux de catégorisation sont donc à l'œuvre : d'abord on délimite les personnes ayant le droit de bénéficier de l'aide sociale et, une fois admises, celles-ci sont classées en catégories d'ayants droit. On compte aujourd'hui, dans le droit à l'intégration sociale, trois catégories de bénéficiaires assorties de nombreuses dispositions supplémentaires: (1) les cohabitants, (2) les isolés et (3) les personnes avec famille à charge. Deux critères cumulatifs de démarcation ont été retenus : le partage d'un toit et un ménage commun, critères qui restent toutefois difficilement objectivables.

4. La question politique et institutionnelle : les débats relatifs à l'appréciation de la disposition au travail

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 plus fondamentalement 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.

4.1. De l'assistance à l'aide, de l'aide à l'activation

Le paradoxe, et les tensions qui en découlent, tiennent au fait qu'historiquement l'assistance sociale, telle que conçue et mise en oeuvre à partir de la loi de 1925, est précisément destinée aux populations hors travail.

La Loi de 1925 institue les Commissions d'Assistance Publique (CAP), organisés sur base communale, et qui ont pour mission de « soulager et de prévenir la misère », ainsi que d' « hospitaliser les indigents ». Les CAP, contrairement aux sociétés de bienfaisance, ne s'adressent plus à la classe ouvrière désormais mieux protégée par la hausse des salaires et la conquête de droits sociaux, mais aux personnes « en situation de besoin », c'est-à-dire ne pouvant subvenir à leur propre subsistance⁴. Les secours accordés par les CAP demeuraient toutefois une faveur puisqu'elles appréciaient souverainement l'état d'indigence.

De même, la mise en place des CPAS en 1976, qui succèdent aux CAP, tout en affirmant une ambition d'intervention plus globale, consacre également la distinction entre le régime de l'assurance sociale, liée au statut de travailleur, et la régime de l'assistance pour les populations inaptes au travail. A travers la référence, sans cesse rappelée par les acteurs des CPAS, à la notion de « dignité humaine » et l'insistance sur la notion d' « aide » tout comme celle de « minimex », c'est bien le principe d'une solidarité au nom d'une certaine conception de la citoyenneté qui est affirmée. C'est « l'état de besoin » qui légitime l'aide.

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 ?

⁴ Ivan DECHAMPS, *Le travail social écartelé*, Editions Vie Ouvrière, 1994, p82.

4.2. La catégorisation des publics

Le diagnostic des pratiques établi par les participants à l'analyse en groupe consacrée à la thématique de la gestion des flux et de la catégorisation des publics 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 que ils les accusaient de les utiliser pour soustraire à la mise à l'emploi !

Il y a donc un lien manifeste 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 Berlingot. »

Notons qu'un seul CPAS bruxellois déroge à la règle qui veut que l'octroi d'une aide financière du CPAS, soit sous forme de RIS ou d'aide sociale équivalente, conditionne le suivi ISP.

4.3. Tensions entre professionnels et entre services

Les orientations jugées précoces vers l'ISP entraînent 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 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. 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 FR 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 c'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 rôle de médiateur entre AS et AI créé par le CPAS de Molenbeek a suscité l'intérêt des participants qui voient dans cette fonction de facilitateur 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 IPS 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 c'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 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 6 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.»

L'évaluation de la disposition au travail est une première source de tension entre AS et AI.

« 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. »

Ensuite, on mentionne 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 de risques de contradiction pouvant briser la linéarité du parcours. En termes d'impact négatif sur

l'utilisateur, il y a les délais pour l'octroi d'un rendez-vous, la multiplication des démarches et des interlocuteurs ainsi que la contrainte de répéter à plusieurs reprises son histoire.

« Ce qui marche et qui 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 se voit jamais, on 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 vu. 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 c'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'utilisateur 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. »

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. »

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 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 le poids des injonctions politiques et/ou hiérarchiques à la mise à l'emploi du plus grand nombre. Cela étant, les données chiffrées 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 l'emploi. 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'usager 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 citoyen 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'usager 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'usager 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. »

La structure de l'offre de formation détermine la nature et la qualité de la formation envisageable pour l'usager. L'offre de formation en interne varie de l'alphabétisation, 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 (FR/NL) 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 alphabétisation. Certains CPAS dont le service ISP travaille avec des interprètes (notamment du CIRE) offrent ainsi l'opportunité aux usagers d'exprimer en détail leur situation puisque l'accueil en SSG ne disposait 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 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'usager soit dans les bonnes conditions pour entamer un parcours ISP.

« **Maladie sans certificat** : 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 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 ».

4.4. Mise à l'emploi par l'article 60 : échec ou réussite ?

Les articles 60 sont largement mobilisés pour accomplir la politique de mise à l'emploi. Se pose alors la question des taux de réussite et d'échec de ce système d'insertion. La transition et l'ancrage dans l'emploi sont renforcés par un dispositif d'accompagnement de chaque bénéficiaire d'un contrat article 60. Il ressort des récits d'expériences que les modalités de sélection des candidats sont peu formalisées. Dans le cas de postes article 60 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 normale : « 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 une pré 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 FR 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 FR. 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 bénéficiaire des services qui s'offrent à lui au sein du CPAS. Concernant les personnes sous contrat article 60, 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 en CPAS ne sont pas « des collègues comme les autres ». On les stigmatise 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, sur les exigences vis-à-vis des utilisateurs, et sur la nécessaire surveillance de leur respect.

« **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. Je me suis rendu compte que la forte augmentation de la mise à l'emploi de l'article 60 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. 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 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 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 tout 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.

« **Essai non concluant** : Il y avait un gros souci avec les personnes en article 60 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 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 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 ? Quels critères d'évaluation ? Sont-ils pertinents ?

« La politique des articles 60 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, 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 ! »

4.5. *Accompagnement du parcours de l'utilisateur : quels facteurs de succès ?*

Le décloisonnement des services, le travail en réseau et en équipe, la cohérence autour des besoins de la personne, le courage des travailleurs sociaux, et surtout de leurs supérieurs hiérarchiques, d'argumenter pour défendre avec conviction un dossier bien instruit devant le Conseil, telles sont les pistes d'action proposées 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 »

« Cela se rigidifie très fort dans les Conseils. Je constate aussi qu'on ne peut pas s'opposer : le Conseil 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 Conseil a décidé donc... » Il faudrait que les chefs de service qui passent au Conseil challengent les arguments, contre argumentent, ce qu'ils ne font pas souvent. »

« 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 veut pas en tenir compte, il y a un moment où l'AS va devoir s'écraser, c'est un fait, mais on peut ouvrir le débat, discuter. »

« 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 va pas être intéressant financièrement, dans pas mal de cas ils peuvent revenir sur leur décision. »

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 afin de mettre en place une dynamique de co-construction du parcours. La mise en place de 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. »

Activer les agents, les services et les CPAS afin d'oser l'innovation, l'audace, la créativité, en s'appuyant sur les ressources locales et régionales avec lesquelles développer un travail social en réseau. Mobiliser les expertises des coordinations sociales locales existantes pour renforcer les actions en partenariat.

« **Créativité** : L'AS reçoit une dame primo-arrivante, elle ne parle pas FR, 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. »

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 « workflow » 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. »

Disposer 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.

« 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 au sein 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. »

5. La question des outils et des instruments

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, donc organisé en réseau, au plus il est encadré.

5.1. Le Bilan Social et Professionnel (BSP)

En termes de procédure, dans la plupart des cas, les AI ne disaient guère avoir d'autre obligation que de remplir une fiche signalétique décrivant l'orientation de l'usager 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 cette thématique 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'usager, 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, 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 travailleurs sociaux 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 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 certains des outils proposés. Certains les considèrent 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 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 prennent des notes pour se souvenir dans ce qu'ils doivent permettre 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 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 contraire au sens du travail social.

« 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. »

« 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'appropriier 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. »

Les AI ne sont pas opposés, en tant que tel, 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 utilisateurs 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 ».

Les responsables de service présents dans le groupe se sont même 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. »

Toutefois, il est nécessaire, d'une part, que s'instaure une meilleure communication autour de celles-ci et, d'autre part, que les méthodologies et outils 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.

« Je voulais préciser que 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 soumetts 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 grand malentendu parmi les travailleurs sociaux sur ce qu'on désigne par outils, méthodes, voire même informatisation du dossier social. 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.

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 deux conditions de réussite pour la mise en oeuvre généralisée du BSP dans les CPAS sur lesquelles les participants sont tombés d'accord sont, premièrement, qu'une formation ad hoc à la méthodologie et outils BSP soit organisée en externe et, deuxièmement, que cette formation soit accessible à tous les agents et similaire pour tous (en termes de volume d'heures, d'organisation, de qualité, etc...) Une autre condition de réussite pour l'implémentation d'outils type BSP en CPAS, c'est la question de l'évaluation. Il y a eu convergence sur le fait

que les réticences fréquentes des agents 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.

En l'occurrence, la méthodologie BSP permet une structuration du travail de chaque agent et aussi une structuration 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 dans certains CPAS 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, en particulier dans le cadre de l'article 60.

5.2. Renforcement des compétences professionnelles : quels critères de réussite ?

Les pratiques favorables au développement des compétences relèvent avant tout de la formation formelle et informelle. Premièrement, l'accès à une formation continue est demandée. 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 ».

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. Enfin, une travailleuse sociale a souligné l'intérêt des comités à blanc. Le principe y est de prendre connaissance des pratiques professionnelles en réunissant autour de la table Conseillers, responsables et travailleurs sociaux.

Troisièmement, certains participants ont 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).

6. **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 extérieur sur une vision idéale du fonctionnement organisationnel est une chose. Passer à l'acte en est une autre. Le changement fatigue. L'inertie aussi, mais on y est habitué.

Le récit **Qui fait quoi, où et comment ?** apporté lors d'une analyse en groupe l'illustre de façon exemplaire.

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 3 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 Van de 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 3 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 swot⁵ » pour savoir combien de dossiers avaient été traités, 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 de renvoyer le paiement des factures « énergie » vers le SSG. Il faut savoir que lors de la mise en place de la cellule en 2007, la répartition des dossiers a été très arbitraire : endettement de moins de 500 Euros au SSG, 500 Euros et plus à la cellule énergie. Ce qui veut dire que les usagers qui n'ont pas de dossier social viennent directement à la cellule énergie, ceux qui ont un endettement de + de 500 euros y viennent aussi. 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, l'utilisateur est orienté vers le SSG qui redéploie s'il y a d'autres problématiques. 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 c'est : « est-ce qu'on est toujours dans la définition d'un service

⁵ Le terme **SWOT** employé dans l'expression, **analyse SWOT** ou **matrice SWOT**, est un acronyme dérivé de l'anglais : pour *S-trengths* (forces), *W-eaknesses* (faiblesses), *O-pportunities* (opportunités), *T-hreats* (menaces). Son équivalent en français est donné par : analyse MOFF « M-enaces O-pportunités F-orces F-aiblesses » ou analyse AFOM « A-touts, F-aiblesses, O-pportunités, M-enaces », ou encore analyse FFOR « F-orces F-aiblesses O-pportunités M-enaces » ; on trouve également analyse FFOR « F-orces F-aiblesses O-pportunités R-isqueuses ». 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 de l'organisation /entreprise : 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.

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 un groupe de travail avec les AS du SSG et de la cellule en septembre. »

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 ». C'est un couac révélateur de l'importance de prendre en considération tant la logique processuelle que la temporalité. 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 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, et donc la diversité des fonctions et des pratiques attribuées aux cellules énergie dans les CPAS bruxellois. 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 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'utilisateur. Donc pas seulement payer les factures d'énergie à la place de l'utilisateur 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 par les autres services.

La deuxième thématique est celle de la temporalité pour laquelle il y a eu de fortes convergences mais aussi quelques petites 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 décideurs politiques, 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 cette difficulté de combiner, de trouver les bonnes temporalités, entre urgence du quotidien et longueur des processus de

décision 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 très rapidement, s'ajustent vite, et créent de 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, il peuvent rebondir vite, même quand le dispositif à mettre en place est compliqué.

La temporalité a été mise en évidence dans une autre déclinaison : celle de la préparation du changement. Un processus, cela se prépare. Il y a donc un temps à créer et à prendre pour la préparation, 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 coordinations entre les 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 court termiste des usagers qui viennent solliciter, 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 l'organisation du travail.

Faisant référence aux réorganisations en cours dans plusieurs CPAS bruxellois, les participants ont mis l'accent sur le fait que trop souvent les buts de système prennent le pas sur les buts de mission. Le changement organisationnel génère une masse de procédures, de nouvelles normes de travail, d'outils qui assomment les TS 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 plateforme 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 ».

Il y avait accord pour considérer que pour renforcer les compétences professionnelles de tous les agents, les CPAS devraient accorder 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 le TS va amener comme résultat de son expertise au niveau du comité. Il faut s'accorder par rapport à une orientation vers laquelle on va. 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, d'être derrière les personnes. Que l'AI ou l'AS identifie quelqu'un pour le soutenir sur le plan méthodologique et qui n'est pas son supérieur hiérarchique. »

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.

TROISIEME PARTIE : PERSPECTIVES

Pour mettre en route le changement organisationnel, le CPAS est confronté à la nécessité de devenir une organisation apprenante. En effet, les nombreuses perspectives pratiques formulées par les participants lors de la troisième étape des analyses en groupe attestent en effet d'une volonté partagée de définir des processus qui permettent l'émergence et le développement au sein des CPAS de dynamiques collectives durables impliquant des modes partagés d'analyse et de compréhension de situations et des modes partagés d'action, de préparation et d'évaluation de celle-ci (réflexivité). Cela porte autant sur les processus de production de connaissances réalisées par les personnes en interaction que sur les processus de gestion (codification, stockage, diffusion, etc) de ces connaissances au sein de l'institution.

Elles sont organisées en 4 axes thématiques :

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

Axe 1 : Production et partage de connaissances sur les personnels, les pratiques professionnelles, les publics

- Créer un espace de co-construction des bonnes pratiques entre professionnels des différents services d'un 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.
- Evaluer les risques psycho-sociaux liés au travail en CPAS afin d'élaborer un plan d'action.
- Améliorer la connaissance des publics en définissant une grille harmonisée de catégories 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.
- Généraliser dans tous les CPAS les séances d'information pour les personnes sous contrat article 60 concernant leurs droits de travailleurs (protection syndicale, accidents du travail, etc.) est prévue dans certains CPAS.
- 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 de conduite et des méthodologies de travail social c et 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 logique 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 d'échanges entre travailleurs sociaux des CPAS.
- Mettre en place au sein des CPAS un espace de débat et de réflexion critique qui permette discuter de façon éclairée, intelligente et argumentée le sujet controversé de l'informatisation, de la procéduralisation et de l'évaluation (quantitative et qualitative) d'aboutir à des solutions appropriées pour 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 ISP en CPAS ;
- Consulter les travailleurs sociaux des CPAS bruxellois et mobiliser leur expertise pour 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

- Correction des inégalités barémiques entre travailleurs sociaux des 3 régions par une revalorisation salariale des travailleurs sociaux des CPAS bruxellois .