



FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS



Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois Annexe 1

Sommaire

Thème 1 : Quel parcours pour les usagers du CPAS ?	2
Thème 2 : De la catégorisation des publics à la gestion des flux	13
Thème 3 : Du travail social individuel au travail en réseau :	24
Comment potentialiser les articulations internes aux CPAS ?	
Thème 4 : Procédures et informatisation : quel pilotage par les instruments ?	31
Thème 5 : Bilan social et professionnel : Quels outils de diagnostic pour les CPAS ?	38
Thème 6 : Travail social en CPAS : Quelle spécification et quelle spécialisation ?	46
Thème 7 : Relations au monde de l'emploi : quelle triangulation entre les usagers, le CPAS et les employeurs ?	51
Thème 8 : L'organisation du travail en questions : Quels facteurs de succès et/ou d'échec ?	65

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



Thème 1 : Quel parcours pour les usagers du CPAS ?

Éléments de contextualisation (et d'historisation)	2
Dispositions légales et/ou règlementaires et offre de services actuelle	3
Dispositions légales	3
Offre de services actuelle	3
Les constats (ce qui pose problème ou question) et besoins (ou demandes)	8
Modifier le parcours de l'utilisateur ?	8
Données statistiques	9
Les problématiques, débats, tensions, limites, points d'appui,...	10
La participation des usagers ?	10
Gestion globale avec une approche individualisée	10
Quelques changements au fil du temps	10
Quelle mission du CPAS ?	11
Des références à des travaux ou études existants ou à des bonnes pratiques	12

Éléments de contextualisation (et d'historisation)

Les CPAS tentent de répondre aux demandes des usagers, selon les conditions prévues par la législation. Pour ce faire, ils prévoient un parcours de l'utilisateur au sein de son organisation qui tient compte des obligations légales.

Ainsi, le parcours, confirmé par la législation en 2002, est relativement simple : la personne vient introduire une demande au CPAS, elle reçoit un accusé de réception de sa demande, elle voit un assistant social qui fait l'enquête sociale pour déterminer son état de besoin et/ou l'ouverture du droit. Sur base de cette enquête sociale, l'assistant social établit une anamnèse et pose un diagnostic avec des propositions qui sont soumises au comité spécial du service social pour décision. La décision est notifiée et, si la personne n'est pas d'accord, elle peut introduire un recours au tribunal du travail. Entre l'accusé de réception et la notification, le CPAS a un délai de trente jours (prise de décision) plus huit jours (pour notifier). Vu ainsi, tout paraît simple et le parcours prévu par les CPAS devrait être le même dans chaque CPAS.



Nous verrons quelques éléments qui peuvent avoir une influence sur le parcours de l'utilisateur au sein des CPAS. Ceux-ci peuvent être le fruit de l'histoire de chaque CPAS et de facteurs de contingence¹. Le cheminement de l'utilisateur va ainsi varier d'un CPAS à l'autre.

Dispositions légales et/ou réglementaires et offre de services actuelle

Dispositions légales

8-7-76 LO, 26-5-02 DIS et loi 2-4-65.

En fonction des « services » spécifiques, des législations existent, comme par exemple pour les MR/MRS, les services d'aide à domicile, ...

Offre de services actuelle

Nous découpons le parcours de la personne en différents moments-clés.

L'introduction de la demande

Lors de l'introduction de la demande, l'utilisateur est face à une institution. Les conditions d'accueil vont avoir une influence sur son parcours et sur la manière dont il va appréhender le CPAS. Ainsi, le mode d'organisation de l'accueil va influencer tant son comportement présent que futur. On peut lister certains éléments qui différencient les CPAS :

- Une information présente ou pas qui précise les procédures d'accueil (heures d'ouvertures, conditions initiales, éventuels documents à apporter, ...)
- Mode d'accès : file d'attente à partir de 5 heures du matin pour être reçu dans les 10-20-30 premiers ? Venir sur place pour prendre un ticket ? Un appel téléphonique à une centrale téléphonique pour prendre rendez-vous ? Venir lors de plages horaires prévues pour recevoir le tout-venant, y compris les nouvelles demandes, ...
- Possibilité d'accueil d'urgence par un assistant social ? Le tri étant fait par l'accueil ou par un assistant social ?
- Réception centralisé /décentralisé dans une antenne
- Conditions d'accueil : lieu ouvert ou sécurisé ? Avec présence visible ou masquée de garde / médiateurs ?
- Remise de l'accusé de réception lors du premier contact avec l'administration ou avec l'assistant social ?
- Délai pour être reçu par un assistant social ?
- Réponse à des questions de base ou non par l'Accueil
- ...

Le CPAS peut avoir formalisé certains éléments au travers de procédure (accueil, information, enregistrement de la demande,...).

¹ Voir Thème 8.



Tous ces éléments (non exhaustifs) vont conditionner l'accueil de la personne et reflètent la manière dont le CPAS conçoit ses premiers contacts avec le demandeur d'aide.

Selon le mode de fonctionnement du CPAS, c'est lors de la phase d'accueil ou lors du premier entretien avec l'assistant social qu'un tri devra également être opéré au niveau de la compétence (loi du 2-4-1965), avec possible réorientation vers le « bon » CPAS (art 58§3 LO) et recours éventuel au service fédéral de conflit de compétence.

Il n'y a pas de statistiques globales sur le nombre de demandes introduites « *d'aide sociale, soumise à la décision du centre* » ; ces données peuvent être collectées dans le registre des nouvelles demandes (art 58§1 LO) mais ne sont qu'exploitées au mieux au niveau local.

L'assistant social et l'enquête sociale

La personne demandeuse d'aide est reçue par un assistant social (AS). Celui-ci entame son enquête sociale. L'AS a un devoir d'information ; la personne est tenue de donner toute information pertinente pour l'enquête sociale mais doit aussi avertir de tout changement de situation qui pourrait avoir une incidence sur l'enquête sociale.

L'enquête sociale doit permettre de poser un « *diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face* » (art 60§1 LO), en récoltant des informations relatives à la situation sociale, administrative et financière de la personne demandeuse d'aide

Dans un premier temps, l'AS doit vérifier si les conditions du DIS sont remplies ; un calcul des (éventuelles) ressources peut devoir être effectué. En fonction de l'état de besoin de la personne, des aides sociales peuvent également être envisagées.

L'AS utilise « *les méthodes de travail social les plus adaptées, dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques et religieuses des intéressés* » (art 59 LO).

Certains éléments de l'enquête sociale peuvent être obtenus via la BCSS ; ce travail peut être accompli par des agents administratifs agissant en support de l'assistant social.

Vu la difficulté croissante des demandes qui peuvent recouvrir différents champs législatifs mais aussi vu le turnover dans les CPAS, des lignes de conduites et/ ou des procédures formalisées existent dans quelques CPAS. Certains ont fait avaliser ces lignes de conduites et/ou ces procédures par le Conseil de l'Action Sociale.

Ces éléments permettent de soutenir le travail de l'AS et de s'assurer qu'un ensemble de sujets ont été abordés avec la personne demandeuse d'aide. Ainsi, les thématiques reprises de la méthodologie du « Bilan Social » comme la santé, les revenus, le logement, la vie quotidienne, la vie sociale et culturelle, les connaissances, le marché de l'emploi, la connaissance des langues devraient à priori être abordées.

La question de la disponibilité à l'emploi doit être envisagée par l'AS, sauf si des raisons de santé ou d'équité peuvent être évoquées par le demandeur.

On peut lister certains éléments qui différencient les CPAS :

- Temps limité pour le premier rendez-vous ou bien l'AS peut gérer la durée de l'entretien ?



- Toujours le même AS attribué ou fonctionnement par pooling, par zone, ... ?
- Possibilité d'aide directe (financière ou en nature) pour gérer l'urgence ou non ?
- Existence de lignes de conduite ou non ?
- Répartition des tâches entre assistant social et agent administratif ou non ?
- ...

Ces éléments sont le reflet du principe d'égalité de traitement dans chaque CPAS et tiennent compte du contexte local. Par ailleurs, il est évident que, dans le cadre d'une action sociale de qualité, l'évaluation régulière de la situation de la personne aidée est fondamentale.

Il n'y a pas nécessairement de données standardisées qui concernent le diagnostic à un moment donné de la situation de la personne. L'enchaînement de ces données permettrait de mettre en perspective le parcours de la personne. Dans très peu de CPAS des statistiques sont tenues quant aux trois catégories de personnes reprises en « disponibles à l'emploi », « raisons de santé » et « raisons d'équité ». L'AS instruit le dossier mais la décision est prise par un les mandataires locaux, membres du Conseil de l'Action Sociale (CAS). Ce CAS « règle tout ce qui est de la compétence du CPAS, à moins que la loi n'en dispose autrement » (art 24 LO).

La décision

« Le CAS constitue en son sein un Bureau Permanent qui est chargé de l'expédition des affaires d'administration courante (...) » (art 27§1 al 1 LO). Le CAS « peut aussi constituer en son sein (un Comité Spécial du Service Social (CSSS)) auquel il peut déléguer des attributions bien définies. » (art 27§1 al 2 LO). Ce CSSS prend les décisions en matière d'aide individuelle, sur proposition des assistants sociaux.

Le Président du CPAS doit accorder l'aide urgente requise à la personne sans abri (art 28 §1, al 5 LO) et peut, en cas d'urgence, décider de l'octroi d'une aide (art 28§3 LO), ce dans les limites fixées par le règlement d'ordre intérieur (ROI) du CAS, à charge pour le Président de soumettre sa décision au Conseil à la plus prochaine réunion, en vue de la ratification .

Si nécessaire, la personne demandeuse d'aide peut être entendue préalablement à la décision. L'AS peut également être entendu si, « pour des raisons particulières et exceptionnelles de caractère confidentiel, il en fait la demande » (art 47§3 LO).

Ces décisions impliquent des notifications dans les huit jours maximum à l'utilisateur. Ces décisions peuvent être négatives (refus / retrait), positives (octroi), postposées pour complément d'enquête (suspens), avec ou sans récupération.

On peut lister certains éléments qui différencient les CPAS :

- Présentation des dossiers par les travailleurs sociaux ou par le responsable du service ?
- Prise de décision au cas par cas ou lignes de conduite établies ?
- L'ensemble des dossiers passent pour décision ou seulement la partie qui déroge aux lignes de conduite ?



- Motivation des décisions (en fait et en droit) au cas par cas ou standardisation ?
- Révision de la situation de la personne, tous les 6 mois, selon le cas, selon des lignes directrices ?
- ...

Il paraît utile d'avoir un inventaire de décisions avaluées qui peuvent également servir de balise pour l'assistant social (jurisprudence interne). Ces décisions sont alors le reflet de la politique locale. Ainsi, un CPAS n'est pas tenu par les décisions d'un autre CPAS, ce qui explique qu'une enquête sociale doit chaque fois être refaite en cas de déménagement, vu les compétences locales d'un CPAS.

La validité dans le temps des décisions va impliquer un rythme de travail pour les AS. Des conditions spécifiques pour certains publics (essentiellement les moins de 25 ans) peuvent être liées à ces catégories de personnes.

Si ce n'est en interne dans chaque CPAS, il n'y a pas de statistiques de ces décisions. Les CPAS ne transmettent pas les décisions de refus au SPP Intégration sociale ; ils n'envoient que les décisions qui peuvent faire l'objet d'une subvention fédérale.

Derrière ces décisions, il y a aussi toute une chaîne de travail administratif et financier qui se met en branle.

L'orientation vers un service de deuxième ligne

On peut considérer aujourd'hui qu'au sein des CPAS il y a une nécessité d'avoir, d'une part, des services « généralistes », des services « spécialisés », et d'autre part, des travailleurs sociaux « généralistes » et des travailleurs sociaux « spécialisés »². On entend par « généraliste », un travail global par rapport à la situation d'un usager. Ce mandat est exécuté classiquement par les travailleurs sociaux de secteur ou de quartier. On parle aussi de travailleurs sociaux du service social général ou de 1ère ligne. Ces travailleurs peuvent être des « généralistes » ou des « spécialistes » dans ce travail général de 1ère ligne.

On entend par « spécialisé », un travail spécifique sur un aspect particulier de la situation sociale d'un usager. On pourra parler d'intervention « ciblée » dans la situation sociale. On identifie ainsi certains travailleurs sociaux qui interviennent dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle, de la médiation de dettes ou encore de l'aide à domicile, etc, soit des services de 2e ligne. Ces travailleurs sociaux peuvent être également des « généralistes » ou des « spécialistes » dans ce travail spécifique au sein du service de 2e ligne.

Généraliste ou spécialisé, le travail social en CPAS est spécifique aux missions qui lui sont confiées. Cependant, il importe que certains travailleurs sociaux gardent une vue globale sur une situation sociale et que d'autres aient la capacité d'intervenir de manières ciblées. Les deux profils sont donc complémentaires et importants pour assurer le travail social auprès des usagers.

2 Il faut distinguer service et profil de fonction.



Sur base des propositions formulées et éventuellement de l'audition de la personne, le CSSS décide de l'orientation d'une personne vers un service de deuxième ligne interne ou externe.

Tout CPAS peut en effet recourir à la collaboration de tiers « *qui disposent des ressources nécessaires pour réaliser les diverses solutions qui s'imposent, en respectant le libre choix de l'intéressé* » (art 61 LO).

On peut lister certains éléments qui différencient les services de 2^{ème} ligne des CPAS :

- l'accès aux services est limité ou non aux bénéficiaires du RIS/ERIS, à certaines catégories de bénéficiaires, au tout-venant. L'information du public est organisée en conséquence.
- l'orientation vers certains services est systématique ou non
- les services de 2^e ligne sont des services spécialisés indépendants ou non avec la 1^{ère} ligne
- le service de 2^e ligne vient en support de la 1^e ligne en lui donnant une information complémentaire spécialisée sur la situation de la personne, ou pas
- un comité spécifique du service de 2^{ème} ligne est créé et est distinct du CSSS ou pas,
- service décentralisé, physiquement distinct du service social, ou non
- ...

L'offre de service interne au CPAS est le reflet de l'histoire de la politique sociale locale, de subventions et des besoins locaux constatés.

Cas de l'insertion socio-professionnelle

Lors de l'analyse de la demande et des propositions d'aide, l'AS a donné une première évaluation de la disponibilité à l'emploi de la personne, que ce soit par défaut (pas de raisons de santé ou d'équité évoquées pour le RIS/ERIS) ou après analyse de la recherche d'emploi effectuée par le demandeur.

L'ISP est un service de 2e ligne (spécialisé) qui répond aux besoins constatés quant à l'insertion socioprofessionnelle de la personne dans la société et à la mission légale reconnue au CPAS par le DIS en 2002.

On peut lister certains éléments qui différencient les services ISP des CPAS :

- service accessible sous condition(s) (uniquement si l'utilisateur en est demandeur, si l'utilisateur a une connaissance suffisante d'une des langues nationales, si la situation sociale est stable, si...) ou pas
- l'ISP a un rôle ou non
 - délégué de proposition vis-à-vis de l'utilisateur (y compris de sanctions),
 - supplétif du service social en vérifiant si les personnes remplissent le droit au revenu d'intégration,



- d'accompagnement,
- de rapportage auprès du service social,
- d'action sociale comme co-acteur de l'intégration de la personne
-
- En cas d'échec dans le parcours ISP, retour au service social ou alors fin d'aide
- la personne est suivie par
 - un seul agent d'insertion (AI) « généraliste »³,
 - différents AI « spécialisés » dans des phases spécifiques (élaboration du projet, (pré)formation, recherche d'emploi, accompagnement pendant l'emploi)
 - un référent et des spécialistes
- service de 2e ligne
 - avec uniquement une approche générale de la spécialisation,
 - avec des pôles spécifiques liés au parcours d'insertion (détermination de projet, alpha/FLE, (pré)formation, recherche d'emploi, accompagnement à l'emploi),
 - organisé en fonction de(s) subvention(s) et du rapportage pour celle(s)-ci
 - ...
- dans la concordance entre offre et demande d'emploi, priorité
 - à la demande de l'utilisateur,
 - aux lieux de mises à disposition,
 - variable selon le cas
- finalité de l'emploi, priorité à
 - l'accès à la sécurité sociale
 - l'expérience professionnelle dans une logique d'emploi durable,
 - variable selon la situation de la personne
 - ...

L'insertion socioprofessionnelle a pour objectif de permettre une sortie du CPAS par l'emploi. Le CPAS investit sa mission d'ISP en fonction de sa politique locale et de ses moyens.

Les constats (ce qui pose problème ou question) et besoins (ou demandes)

Modifier le parcours de l'utilisateur ?

Le CPAS est une institution qui applique à des dispositions légales. Les dispositions qui organisent le parcours-type de l'utilisateur (introduction de la demande, l'assistant social et l'enquête sociale, la décision) ne peuvent être modifiées que par le niveau fédéral car elles font parties du chapitre relatif aux missions des CPAS (LO) ou de la loi DIS.

³ Fonction, à distinguer des services de 1ère ou de 2e ligne.



Créer des services internes de 2e ligne, dont l'ISP, relève plus du niveau local. Malgré tout, des dispositions légales fédérales, régionales ou (bi)communautaires ont une incidence sur l'organisation de ces services. Et donc aussi sur le processus de décision !

La 6e réforme institutionnelle va-t-elle avoir des impacts sur ce parcours-type ?

Il est encore un peu tôt pour le dire mais cela pourrait avoir une incidence sur l'ISP des CPAS, sur les MR/MRS, sur les services reconnus en économie sociale, ... et donc sur la manière de mettre en œuvre ce parcours et donc sur le fonctionnement interne du CPAS.

S'il fallait changer des éléments de ce parcours-type pour améliorer la situation des usagers, quelles pistes pourraient être suivies et qui serait compétent pour y répondre ?

Des moyens pour garantir les obligations des CPAS, notamment pour pouvoir respecter les délais, via des normes de qualités ? Des outils pour l'enquête sociale ? Un dossier unique de l'utilisateur ? ... ?

Données statistiques

Une trajectoire pourrait être définie comme une succession de passages d'un individu d'un état ou d'une position sociale à l'autre. La notion d'évolution dans le temps est donc liée intrinsèquement avec la notion de trajectoire. Ce n'est que depuis peu⁴ que la notion de trajectoire est abordée dans les CPAS. Pour étudier ces trajectoires et donc leurs impacts sur l'organisation des services, il serait nécessaire qu'il y ait une meilleure connaissance des parcours des personnes et donc d'un monitoring tant au niveau des positions socioprofessionnelles des personnes avant leur demande au CPAS (travailleurs, chômeurs, pensionnés, ...), que de l'enregistrement de données du parcours des personnes (par encodage, récupération d'informations dans la BCSS, ...) mais aussi de données relatives aux « sorties » du CPAS et au temps.

Hormis les cas de fraudes et/ou de déclarations « incomplètes », les raisons qui justifient la fin de l'aide d'un CPAS sont finalement assez limitées : accès à des ressources nouvelles, déménagement, mise en ménage avec une personne qui a elle-même des ressources, fin de droit, ... Les raisons les plus fréquentes semblent être que le CPAS n'a plus de nouvelles de la personne ou alors, que la personne a trouvé un emploi (via ou non le CPAS) ou un travail (non déclaré). Toutes ces données agrégées et traitées fourniraient alors un outil au service de la gestion de la lutte contre la pauvreté, au niveau local (CPAS) mais aussi au niveau régional (vu la mobilité des personnes).

Ces données, vu les différences entre CPAS, devraient être harmonisées et reprises dans un outil commun aux CPAS bruxellois. Un datawarehouse ?

4 La première étude commandité par le SPP Intégration sociale qui étudie les trajectoires date de novembre 2009 : « L'ACTIVATION AU SEIN DES CPAS BELGES, En quête de parcours durables et de bonnes pratiques », Peter Reymaekers et Cie, novembre 2009.

http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/DA_final_FR.pdf



Les problématiques, débats, tensions, limites, points d'appui,...

La participation des usagers ?

Un CPAS est un établissement public qui pratique le huis-clos (art 31 LO), d'autant qu'il est tenu au secret professionnel. Dès lors, il est assez rare que les usagers se fassent entendre pour mettre le doigt sur « ce qu'il ne va pas », d'autant que les AS pensent parfois représenter la parole des usagers. Le cas du CPAS d'Ixelles fait figure de bonne pratique en matière de participation des usagers avec la Commission consultative de l'action sociale qui, depuis 2003, réunit des représentants des usagers, de la coordination sociale d'Ixelles, d'associations actives dans la lutte contre les inégalités sociales et la pauvreté ainsi que des mandataires et le Secrétaire du CPAS ainsi qu'avec sa Comité culturelle.

Pourquoi ne pas inclure l'utilisateur d'un service public dans le mode de gestion d'une administration publique ?

Gestion globale avec une approche individualisée

La législation définit un parcours relativement standard pour les personnes. C'est une protection pour l'utilisateur contre l'arbitraire. Elle s'est traduite en 2002 par la transposition dans la législation CPAS (LO et DIS) de la charte de l'assuré social de 1991.

Derrière ce parcours, il y a l'approche individuelle de la situation du demandeur, telle que prévue dans la loi organique.

Le dossier du demandeur peut faire l'objet d'un contrôle par les Cours et Tribunaux lorsque ce dernier n'est pas d'accord avec la décision prise par le CPAS. C'est une garantie pour l'utilisateur.

Néanmoins, les Cours et tribunaux ne s'immiscent pas dans la méthodologie de travail social à adopter par le CPAS, que ce soit ou non assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale (art 11 DIS). Ce domaine est clairement de la compétence du CPAS.

Quelques changements au fil du temps

Il y a une quinzaine d'années, on parlait encore du quart-monde. Depuis lors, on n'entend plus (beaucoup) parler du quart-monde... qui semble avoir disparu ou alors s'est perdu dans la masse des publics actuels et des changements liés aux nouvelles missions dévolues aux CPAS et aux filtres liés aux subventions. Les parcours vu par les CPAS se sont donc diversifiés pour tenir compte des publics actuels et de leurs caractéristiques, ce qui a complexifié le travail de par les différences culturelles mais aussi les difficultés de communication, ...

Il y a un peu moins de quinze ans, on parlait encore d'éducation permanente, de promotion sociale dans la fonction d'AS, ce dernier acteur de normalisation avant la rue. On parlait déjà des problèmes de temps pour faire un travail social de qualité, de difficulté pour faire la visite domiciliaire, ... Est-ce toujours le cas ?



Il y a un peu plus de dix ans, lorsque l'on parlait des CPAS, on citait d'abord les conditions de travail déplorables qui existaient dans les CPAS. Ces conditions de travail ont énormément évoluées ; on ne parle plus de recevoir les usagers dans les caves ou dans des lieux insalubres, sans possibilité de préserver le secret de l'entretien puisque tout le monde pouvait entendre ce que le voisin de table disait à son AS. Maintenant, on parle de conditions d'accueil... Quel chemin a déjà été réalisé et avec quelle influence sur le parcours des usagers... !

De tout temps, lorsque l'on parle de lutte contre la pauvreté, on évoque en même temps l'emploi. Dans les prémisses du DIS, l'emploi est considéré comme meilleure solution pour sortir de la pauvreté. Dans la situation actuelle, est-ce encore le cas ? Est-ce que l'ISP est encore la meilleure solution positive pour l'utilisateur ?

Quelle mission du CPAS ?

La dignité humaine renvoie à l'art 23 de la Constitution⁵ et donc a des droits intangibles. C'est le cadre du CPAS.

Les décisions politiques, les législations prises en matière CPAS mais aussi les moyens mis à la disposition de ces CPAS sont donc à relire à l'aulne de ces droits (et de leurs obligations correspondantes).

Un des postulats principaux de l'action des CPAS se réfère à la mise à l'emploi comme meilleure solution contre la pauvreté. Actuellement, 35 % de la population aidée par les CPAS est suivie en ISP. Or, Si l'on reprend la pyramide des besoins (Maslow), avant de parler « emploi », il faut que les besoins physiologiques (de survie) et les besoins de sécurité primaire soient remplis. Ces besoins de survie et de sécurité primaire correspondent à la mission de base des CPAS. Et pourtant, bizarrement, cette mission n'est pas valorisée ou reconnue de la même manière que pour l'emploi. Pourtant, on peut estimer que 65% de la population des CPAS n'est quelque part pas disponible sur le marché de l'emploi et/ou que des raisons de santé ou d'équité sont évoquées. On parle ainsi d'environ quarante mille personnes en région de Bruxelles-Capitale, en annuel.

Dans les logiques d'un état social actif, est-ce que l'activation à tout crins correspond aux demandes, aux situations actuelles du public des CPAS et au contexte socio-économique bruxellois ? Cette activation, définie individuellement ? A-t-elle du sens lorsque l'on parle

5 [Art. 23](#). Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social.



de ces quarante mille personnes ? De l'activation « socialement utile⁶ » ? De l'occupationnel au travers de la recherche de papiers ou l'inscription à des formations sans débouchés pour contrôler qu'ils ne travaillent pas en noir ? Du palliatif ? Du pain et des jeux pour éviter la guerre sociale ?

Mobiliser mais vers quoi ? Quel parcours proposer à ce public pour qu'il puisse vivre dignement ?

Des références à des travaux ou études existants ou à des bonnes pratiques

Un ensemble de fiches sont consultables sur le site www.ocmw-info-cpas.be. Ces fiches donnent une information générale pertinente sur les aides et les services des CPAS.

⁶ A qui, pour qui, pour quoi ?



Thème 2 : De la catégorisation des publics à la gestion des flux : Comment organiser l'offre de services en CPAS ?

Introduction	13
Remise en contexte de la catégorisation des ayants droit dans les CPAS	13
L'introduction du particulier <i>dans</i> la catégorisation, la construction du « cas » et la place de l'utilisateur dans le processus de catégorisation	15
Le contournement des catégories légales, le traitement équitable et la question de l'harmonie des pratiques	18
La gestion des flux d'utilisateurs dans les CPAS	20
La spécialisation des travailleurs sociaux en CPAS	22

Introduction

La question des catégories et donc de la catégorisation se pose avec force dans le monde des CPAS. En effet, les assistants sociaux doivent opérer selon un cadre légal et opérationnel qui contraint leur action tout en prenant en compte la personne qu'ils reçoivent et doivent éventuellement aider. Les questions que nous nous poserons dans le cadre de cette réflexion portent sur l'uniformité de la catégorisation faite par les agents du CPAS (2), sur les parcours d'insertion qui créent de la particularité dans le droit (3), sur la place que prend l'utilisateur dans la production de son aide (4) mais aussi sur la justice et la justesse de la loi et des pratiques aux yeux des assistants sociaux (5) et sur l'organisation du parcours de l'utilisateur dans un CPAS dont le trajet se déroulera entre plusieurs services (6 et 7). Ces questions permettront d'éclairer ce qui se fait sur le terrain dans toute la diversité des pratiques cadrées par des lois mais également de réfléchir à ce qu'elles pourraient ou devraient devenir.

Remise en contexte de la catégorisation des ayants droit dans les CPAS

Dès l'entrée en vigueur de la loi dite du Minimex de 1974, et cela est repris dans la loi instituant le droit à l'intégration sociale de 2002, six conditions cumulatives et obligatoires



sont à satisfaire pour pouvoir bénéficier du droit prévu par la loi. Que dit la loi ? Elle part du principe que toute personne peut en bénéficier, « sauf » ceux qui ne satisfont pas aux six critères cumulatifs qui portent sur 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. Dès le Minimex et aujourd'hui encore, 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.

Afin d'illustrer l'importance de cette catégorisation dont on a hérité aujourd'hui et qui est le produit de modifications législatives successives qui concernent tant la délimitation des ayants droit (on a modifié les conditions de nationalité, de résidence et d'âge) que leur catégorisation suivant leur situation familiale, prenons l'exemple des catégories de bénéficiaires que le législateur a du modifier à plusieurs reprises avec le changement de loi en 2002. De nombreux recours en annulation portant surtout sur le caractère parfois discriminatoire des catégories de bénéficiaires ont été introduits auprès de la Cour d'arbitrage (Dumont, 2010, 185-189). On compte aujourd'hui, dans le droit à l'intégration sociale, trois catégories de bénéficiaires assorties de nombreuses dispositions supplémentaires et non plus quatre comme initialement prévu : (1) les cohabitants, (2) les isolés et (3) les personnes avec famille à charge. Une des difficultés de cette catégorisation concernait le partage entre usagers cohabitants et isolés. Le législateur s'est donc vu contraint d'éclaircir ces catégories en les définissant davantage afin que, sur le terrain, les professionnels puissent trancher dans le flou des situations. Deux critères cumulatifs de démarcation ont été retenus : le partage d'un toit et un ménage commun, critères qui restent toutefois difficilement objectivables. Un autre exemple d'appréciation délicate que doivent faire les assistants sociaux concerne la disposition au travail « à moins que des raisons de santé ou d'équité ne l'en empêchent » qui doit se faire sur base de l'interprétation de situations vécues par les usagers. **Cette interprétation, même si elle doit toujours être justifiée par l'assistant social, induit une brèche dans une catégorisation qui se veut univoque à ce stade et peut parfois résulter dans des divergences de jugement induisant alors des droits à des prestations différentes.**



Par ailleurs, d'autres catégories « nouvelles » d'ayants droits ont été introduites par le législateur. C'est le cas des étudiants avec l'introduction de la catégorie « étudiant de plein exercice » pour qui est ouvert le droit à l'intégration sociale (DIS). Aussi, de nombreuses personnes font aujourd'hui appel au CPAS pour d'autres aides sociales. C'est un flux plus ou moins nouveau de populations qui s'adressent au CPAS qui a l'obligation de gérer ces nouvelles personnes entrantes. Ces aides sont classées par l'AVCB selon deux logiques : il y a d'une part les aides classées par « type d'aide » et d'autre part les aides classées selon le « public visé ». Chacune de ces aides catégorise donc à nouveau le public demandeur d'aide au CPAS.

L'introduction du particulier dans la catégorisation, la construction du « cas » et la place de l'utilisateur dans le processus de catégorisation

La disposition au travail a toujours été inscrite comme contrepartie de l'assistance reçue. Cette contrepartie existe encore aujourd'hui mais une forme d'individualisation est introduite dans la législation avec ce que l'on nomme les projets individualisés d'intégration sociale (PIIS). Ils prennent la forme de contrats décrivant les engagements pris par le CPAS et par l'utilisateur. Comme le dit le juriste D. Dumont (2010, 406) : « les exigences de contrepartie cessent d'être posées comme des conditions d'octroi générales et abstraites identiques pour tous les bénéficiaires relevant d'une même catégorie, pour être déclinées et précisées de manière à chaque fois différenciée dans les conventions individualisées » (Dumont, 2010, 406). On avait donc, auparavant, des catégories juridiques collectives qui permettaient une redistribution impersonnelle anonyme garantissant ainsi des protections contre l'arbitraire et un traitement discrétionnaire des ayants droit. Aujourd'hui, dans un contexte d'individualisation et de multiplication des trajectoires et des parcours biographiques, la loi ouvre une porte sur l'interprétation de la situation singulière du demandeur et, par conséquence, un espace pour une forme de négociation dans la catégorisation de l'utilisateur a été ouvert. **Il y a donc un double mouvement dans les dispositifs qui nous intéressent.** D'une part, et cela a toujours existé pour réaliser le travail social, il y a **mise en catégories afin de délimiter les publics ainsi que les droits et devoirs auxquels chacun peut prétendre.** D'autre part, et c'est là que survient la nouveauté, il y a **création de particularisme avec les notions de projet et de parcours qui sont peu à peu introduits dans les procédures et la loi.**



L'utilisateur devient ainsi un sujet actif de droit et une des questions qu'il convient de se poser est de savoir jusqu'où cette capacité est reconnue, afin de **comprendre jusqu'où et comment le bénéficiaire participe à sa catégorisation** au travers de la gestion de son « cas ». On peut faire l'hypothèse d'une co-construction, d'une participation de l'ayant droit au processus de catégorisation que doit faire le travailleur social suite au processus de traduction de la situation de l'utilisateur à partir des informations délivrées par lui. Il y aurait en fait co-construction car la catégorisation qui s'intéresse davantage aujourd'hui à la situation, au projet et au parcours de l'utilisateur se base sur le jugement d'un dossier érigé en cas et non sur des critères objectivables seulement. Sous des apparences d'objectivité et de critères de classement stables et établis, le droit à l'intégration sociale demeure bien une *mise en œuvre*, une *application* de catégories générales et abstraites à des situations individuelles et concrètes. Comme nous l'avons montré, outre des critères facilement objectivables comme l'âge et la durée d'occupation accumulée sur le marché du travail, il y a des critères plus difficilement objectivables tels que la recherche *active* d'emploi ou les critères d'équité telle la situation sociale et familiale qui exempte momentanément de la recherche d'emploi. **Ce sont surtout ces derniers critères qui feront, pensons-nous, éventuellement l'objet d'un jeu de négociation entre catégorisant et catégorisé.** Car, comme l'écrivait Bourdieu (1993, 1427) : « bouleversées, désorganisées, ces vies n'entrent pas dans les catégories prévues par le questionnaire standard, conçu pour susciter des réponses homogènes et incapable de saisir la diversité des situations qui ont pu conduire à la demande d'une allocation [...] ».

Pour réaliser son travail, l'assistant social se base sur la construction d'un cas, matérialisé sous la forme d'un dossier papier et, de plus en plus souvent aussi, d'un dossier informatisé. C'est donc tout un travail de lecture, d'interprétation, de construction et de jugement de la situation du demandeur qui doit être réalisé... avec le demandeur. **Ce processus de traduction est donc incarné par la création du dossier qui permet la construction du cas.** Il est alimenté par un ensemble de documents et d'histoires, preuves de la situation de l'utilisateur, qui permettront de requalifier la situation et de catégoriser le demandeur. Deux compétences sont demandées à l'ayant droit, celle de l'écriture et celle du langage, véritables médiums. Il faut donc, au-delà du seul rapport entre le travailleur social et l'utilisateur, étudier l'ensemble des dispositifs qui les entourent, fondés sur « un réseau d'objets réglementaires, fonctionnels et techniques » (Weller, 1999, 206) et analyser les rapports au langage puisque, **sans la maîtrise des capacités orales dans ses multiples nuances, il peut s'avérer difficile pour l'utilisateur de « jouer » le jeu de co-construction de son cas et donc de sa catégorisation.** Bien sûr, il y a les documents administratifs qui constituent autant de preuves d'une situation mais il faut, en plus de les comprendre, aussi pouvoir se faire entendre et



raconter son histoire, ce qui constitue en outre de plus en plus une demande implicite de la part de l'institution. Ceci alors même que les capacités orales et écrites sur lesquelles reposent la remise de ces informations sont très inégalement réparties entre ces usagers qui font partie des personnes maîtrisant a priori peu ces capacités. Ils ne sont donc pas égaux devant cette participation à leur catégorisation. On comprendra que les bénéficiaires adoptent des **comportements et des attitudes qui varient fortement face à cette demande de participer au travail social**. Weller identifie différentes formes d'attitudes allant des usagers-coproducteurs d'une prestation, aux usagers-consommateurs d'un service, etc. mais pose qu'en fin de compte, « ce qui compte est le processus de traduction qui permet de passer d'une forme à l'autre, ce long cycle d'accumulation qui, en médiation avec le droit, associe une définition à l'autre et transforme, au bout du compte, une situation ou une requête en virements bancaires » (Weller, 1999, 236-237).

Le dernier mot revenant souvent à l'institution (Vrancken et Maquet, 2006), l'assistant social mobilisera pour prendre sa décision des catégories qui vont lui « permettre une prise de décision sur une description donnée de la situation, et permettre des comparaisons entre les différentes situations » (Weller, 1999, 72). Une fois le travail de description, d'interprétation et de jugement fourni afin de requalifier la situation de l'utilisateur dans les termes du droit il reste celui de son acceptation par l'agent et l'utilisateur. En effet, **le travailleur social (et vice versa) doit reconnaître à l'utilisateur sa capacité à participer activement au processus du travail social basé sur la catégorisation, que celle-ci soit officielle ou indigène**. Cette reconnaissance est importante car auparavant seul le travailleur social était « connu et reconnu » comme mandaté pour enquêter sur et catégoriser le demandeur. Et, même si la rencontre entre bureaucrate et usager ne se réalise pas dans des relations d'équivalence, « les rapports de pouvoir sont loin de s'exercer d'une manière univoque » (Martiniello et Simon, 2005, 9). N'oublions en effet pas que le demandeur a toujours le droit formel (mais pas toujours la capacité effective) de se faire entendre par le Conseil ou d'introduire un recours devant le Tribunal du travail à l'encontre des décisions prises à son égard. En somme, comme le disait Proteau (2009, 10) : « les inégalités sociales sont fortes face à ces diverses formes d'interrogatoires et aux multiples classements qu'elles permettent, même si les groupes sociaux dominés développent aussi des savoirs d'opposition ou d'évitement, comme les mauvaises réponses [...], les résistances [...], les falsifications, les sabotages et autres pratiques [...] ». Autrement dit : « si le citoyen a appris à rencontrer les politiques d'activation, il a également appris à y entrer, à s'en servir et y intervenir, voire à s'en dépendre » (Vrancken et Maquet, 2006, 214-215). Ou encore, comme le dit Lacourt (2007, 7), « l'utilisateur coopère toujours à la définition de l'aide octroyée [entendez la catégorisation



qui donne droit à une certaine aide], il « coproduit » la prestation ». Le pouvoir d'assignation des instances de catégorisation n'est donc pas total comme le posait Bourdieu (1982), et l'utilisateur des politiques publiques est un acteur à part entière tant dans le processus de formation des catégories que dans la catégorisation dont il fait l'objet, si toutefois les ressorts de son action ne sont pas anéantis.

Enfin, nous pouvons nous poser la question de l'**effet performatif de la catégorisation** : lorsqu'une personne est catégorisée, elle se voit « sommée de se conformer aux attentes attachées à sa nouvelle définition, à sa nouvelle identité, à son nouveau statut » (Demazière, 2003, 144). L'individu va donc répondre à sa catégorisation en s'y conformant ou non. La catégorie que l'institution impute, même si l'utilisateur participe à sa propre catégorisation, peut donc venir modifier la représentation du réel ainsi que le réel lui-même, en poussant l'individu à se conduire selon des attentes liées à la catégorisation. Ce mode opératoire de catégorisation vient donc modifier la réalité et a des conséquences tant symboliques que pratiques. Ceci est particulièrement explicite lorsque celui qui porte une des catégories dans lesquelles il est pris comme un stigmaté. En effet, être catégorisé en incapacité de travail à 20% ou à 66% diffère fortement en termes d'images et de conséquences.

Le contournement des catégories légales, le traitement équitable et la question de l'harmonie des pratiques

A ce risque d'inégalité face au processus de catégorisation s'ajoute celui du risque, pour les publics les plus démunis, d'être écartés de certaines prestations en raison de « caractéristiques objectives et/ou subjectives [qui] ne correspondent pas aux critères des structures et des intervenants » (Divay et Domingo, 2007, 256). En effet, **des logiques de rentabilité propres aux structures peuvent amener les travailleurs sociaux à sur-sélectionner les publics**. L'hypothèse est en somme que, au-delà de la catégorisation officielle se produit une catégorisation indigène souvent non explicitée afin de répondre aux impératifs institutionnels. En pratique, c'est typiquement le cas de l'inemployable auquel 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. Il perdrait ainsi en quelque sorte et sans que cela ne soit ni explicite ni visible son droit subjectif à l'emploi. Comme le dit très justement Weller (1999, 43) après Goffman : « un peu comme dans les prisons, les casernes ou les hôpitaux, les bureaucrates disposent d'une théorie indigène en mesure de prédire le comportement d'un usager, ses « motivations » et sa « résistance » au traitement administratif ». Le projet « pré-trajet » du FSE mis en place par de nombreux



CPAS en est une bonne 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 ».

Au contraire, **les catégories prévues par la loi ne paraissent pas toujours justes** aux yeux des assistants sociaux voire du Conseil. Prenons l'exemple de l'exonération des revenus ISP des étudiants « avec » et « sans » bourse d'études, qui est respectivement de 61,65€ et 221,03€ par mois au 1^{er} septembre 2010, alors que la demande de bourse d'étude serait presque exclusivement acceptée pour des étudiants belges. Toujours en ce qui concerne l'exonération ISP, il apparaît injustifié aux yeux de nombreux AS de faire une distinction de catégorie entre ceux qui travaillent déjà lorsqu'ils font une demande d'aide au CPAS et qui n'ont pas droit à l'exonération et ceux qui y ont droit car trouvent un emploi alors qu'ils sont déjà aidés par CPAS. Le système n'encouragerait donc pas parfois pas les bénéficiaires à travailler. Les assistants sociaux sont dès lors amenés à inventer des **pratiques de contournement des catégorisations légales**, via d'autres aides sociales par exemple, qui permettent de rééquilibrer des situations d'usagers comparables mais pas égales et donc parfois inéquitables en raisons de droits différents qu'elles induisent.

Il serait difficile de juger du caractère homogène ou non des pratiques de catégorisation et ce tant au sein d'un même CPAS qu'entre CPAS. Mais il suffit d'assister à la rencontre de travailleurs sociaux de CPAS différents pour constater que les procédures internes ainsi que la politique générale du CPAS peuvent fortement différer et induire des pratiques et décisions également très différentes. Cependant, d'importants efforts sont faits dans les CPAS afin d'harmoniser les pratiques. En effet, comme nous l'avons déjà expliqué, malgré la loi, **un caractère discrétionnaire existe tant dans le chef de l'assistant social qui fait une proposition que dans le chef du Comité qui décide de l'aide octroyée et qui dépend des sensibilités de chacun**. Remarquons qu'il n'existe pas de formation obligatoire et identique pour l'ensemble des travailleurs sociaux faisant leur entrée en CPAS, outre la formation de base qui ne comporte souvent qu'une trentaine d'heures de cours sur le sujet, mais que des formations existent bel et bien et peuvent être rendues obligatoires en interne.

Les assistants sociaux amenés à catégoriser – cela va du fait de reconnaître ou non le DIS à juger du statut de la personne cohabitante – sont toutefois aidés dans leur pratique par les **outils** les plus divers : les réunions et supervisions d'équipe qui servent à diffuser les pratiques particulières de chaque CPAS, les discussions informelles entre collègues, les procédures internes, les documents légaux, les documents de l'AVCB et de l'UVCW, la jurisprudence, l'obligation de revoir les personnes à intervalles réguliers, etc. Les outils de catégorisation sont créés au sein des CPAS ou pour les CPAS. Ils émanent souvent du terrain



et sont nécessaires aux travailleurs sociaux car ils ne peuvent souvent plus faire leur travail social basé sur l'écoute sans être pressés par le temps. Ils n'ont donc plus la possibilité de faire un travail totalement individualisé et sur mesure pour chaque cas et doivent donc pouvoir profiter d'outils adaptés pour faire un travail qui, dans certains cas, peut s'apparenter à du travail « à la chaîne ». De même, plusieurs **personnes** sont, au sein du CPAS, chargées d'harmoniser les pratiques de catégorisation et de gestion des flux. Il s'agit surtout des personnes en charge d'équipe comme par exemple dans certains CPAS, où les propositions sont « revues » par le responsable du service social avant d'être soumises au Conseil. Mais cela passe également par le service juridique qui relaie la jurisprudence et donne conseil ou encore le service administratif qui, lors d'un encodage, constate une décision différente de celles rencontrées habituellement et la fait remonter aux responsables avant de la traiter.

La gestion des flux d'utilisateurs dans les CPAS

On peut facilement établir un parcours type de l'utilisateur dans le CPAS en indiquant les « étapes » qu'il doit franchir jusqu'à sa sortie : accueil, service social général, autres services, service d'insertion socioprofessionnelle, sortie, le tout assorti d'allers-retours possibles à tout moment du parcours. Néanmoins, l'organisation pratique des CPAS, qui induit une gestion des flux de populations particulière, est très hétérogène dans les CPAS bruxellois. Cette **diversité importante dans la manière de travailler et de s'organiser** peut s'expliquer par les différences fondamentales qui existent entre les CPAS des différentes communes : histoire du CPAS, étendue de la commune, population de la commune, nombre de bénéficiaires, charge de travail par AS, problématiques spécifiques de la population du CPAS, etc.

Cette gestion des flux se montre particulièrement 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 d'insertion socioprofessionnelle (ISP). En effet, les pratiques les plus diverses peuvent être constatées quant à l'introduction de la demande d'aide : inscription auprès d'un administratif avec ouverture de dossier et prise de rendez-vous avec un assistant social et/ou d'un agent d'insertion, inscription auprès d'un assistant social « de garde », etc. De même les pratiques concernant le passage du service social vers le service ISP sont très variées. Elles diffèrent à plusieurs niveaux. Tout d'abord, dans la manière d'orienter : l'assistant social peut orienter vers une action spécifique en ISP, orienter vers le service ISP tout court ou encore ne pas l'orienter puisqu'il est inscrit d'office en ISP dès l'entrée au CPAS. L'accueil en ISP



varie également : certains CPAS organisent des séances collectives exposant l'ensemble de l'ISP tandis que d'autres dirigent directement l'utilisateur vers un pôle du service. Les pratiques diffèrent aussi quant au moment de l'orientation : soit on ouvre immédiatement un dossier en ISP, soit on attend que la situation de l'utilisateur soit (totalement) stabilisée. Egalement, le passage peut être rendu obligatoire via une décision entérinée par le Conseil dans certains CPAS tandis qu'il peut rester libre dans d'autres. Enfin, le partage d'information et du dossier diffèrent d'un CPAS à l'autre : certains CPAS partagent des dossiers en ligne avec un historique de l'ensemble des rapports et décisions prises pour un usager tandis que d'autres font passer une copie du dossier papier en tout ou en partie aux mains de l'agent d'insertion.

Notons que quelle que soit la procédure, le parcours de l'utilisateur en CPAS peut être qualifié de « **processus itératif** ». En effet, il est rarement linéaire et bien souvent fait d'allers-retours entre le service social de base et le service ISP ainsi que de passages réguliers vers les services auxiliaires tels la médiation des dettes, le service logement, etc. Ces allers-retours peuvent notamment être expliqués par le fait que les usagers sont souvent « pressés » de trouver un emploi et ne feraient donc pas part à leur assistant social du service social de l'ensemble des problèmes les freinant dans leur retour au travail. On pourrait donc dire que dans certains cas, il y aurait une forme de résistance de la part de certains usagers à leur catégorisation et donc orientation au sein du CPAS. Plusieurs raisons sont principalement avancées. D'abord, le temps réduit dont disposent les assistants sociaux pour faire du véritable travail social basé sur l'écoute et la confiance – on peut imaginer la difficulté à livrer des aspects éminemment personnels et privés à un assistant social que l'on ne connaît pas ou à peine. Aussi, s'il est amené à fréquenter plusieurs services du CPAS, l'utilisateur est parfois amené à exposer trois, quatre voire cinq fois sa situation avec les conséquences que cela peut avoir en termes d'information partielle, de sentiment de redondance, etc. Ensuite, l'aspect de contrôleur mais également de décideur d'aide que revêt aux yeux de l'utilisateur l'assistant social référent, impression qui demeure parfois malgré l'explication du fonctionnement du CPAS et qui peut avoir pour cause l'opacité de la structure du CPAS et des liens qu'entretiennent les différents services. Enfin, on peut expliquer les va-et-vient parfois qualifiés de « ping pong » par les changements de situation personnelle de l'utilisateur très fréquents (dépression, déménagement, maladie, endettement, etc.) en raison de la fragilité qui caractérise cette population. Pour terminer, notons encore que le parcours de l'utilisateur ne circule pas « librement » au sein du CPAS. En effet, les usagers sont « envoyés » par leur assistant social référent dans les différents services auxquels l'utilisateur peut faire appel.



Enfin, il est à noter qu'**un élément en particulier semble déterminant dans la « fluidité » des flux : la pression en termes de charge de travail sur les travailleurs sociaux** ou, en d'autres termes, la quantité de dossiers à gérer. En effet, plus la pression sur le personnel est importante, moins la révision des dossiers peut être fréquente. Ceci entraîne alors des flux plus « immobiles ». Légalement, la révision de la situation d'un usager doit se faire au moins annuellement. Il est donc logique que si un travailleur social a moins de dossiers mais aussi moins de tâches administratives à produire il peut réviser les dossiers plus fréquemment et donc il peut non seulement faire davantage de travail à proprement parler social mais il peut également constater plus facilement des changements de situation que l'usager ne rapportera pas toujours de lui-même. Dans la pratique, on peut ainsi observer des révisions faites tous les trimestres tandis que d'autres se font annuellement lors d'un rendez-vous qui ne peut dépasser les 20 minutes. Une des solutions se mettant peu à peu en place au sein des CPAS pour assurer davantage de fluidité dans les flux est l'informatisation. Ainsi, un partage de dossiers en réseau rend le flux d'information plus aisé, apporte un gain de temps, et aide à la fluidification des passages de personnes entre les différents services du CPAS. Notons néanmoins que l'informatisation des dossiers et procédures ne peut être considérée comme la solution qui viendrait résoudre tous les problèmes puisqu'elle comporte elle-même des aspects pouvant être considérés comme problématiques.

La spécialisation des travailleurs sociaux en CPAS

Au sein du service social, **peu de spécialisation des assistants sociaux du service social en fonction des « cas »** peut être constatée. Ils sont donc bien des « généralistes ». La seule spécialisation que nous avons rencontrée est celle des spécialistes des jeunes de moins de vingt-cinq ans, qu'ils poursuivent des études ou non. Cette spécialisation est sans doute due à la loi qui prévoit des mesures spécifiques pour cette catégorie d'usagers. Les autres travailleurs sociaux reçoivent les dossiers au fur et à mesure de leur arrivée au sein du service selon une logique de juste partage entre agents. Nous ne considérons pas comme spécialisation l'organisation selon la logique de quartier ou localisation géographique des travailleurs sociaux du service social de première ligne. Par contre, en ce qui concerne les agents d'insertion de l'ISP, nous constatons davantage de spécialisation en fonction de la catégorie d'usager. En effet, les services ISP sont souvent divisés en différents pôles ou départements, la terminologie importe peu. Nous retrouvons alors des spécialistes des articles 60, des spécialistes de la formation, etc.



Pour terminer, on peut poser que **les différents services créés, qui sont autant de spécialisations du travail et des travailleurs, sont le fruit d'une catégorisation du public** : il y a « ceux qui sont surendettés », « ceux qui ont un problème de logement », « ceux qui souffrent de problèmes d'assuétudes », etc. Ils sont créés, à un moment donné, en raison du constat de récurrence d'un problème social déterminé. Les catégories peuvent, en effet, naître d'abord de la pratique. Elles sont alors dites indigènes et locales, avant d'éventuellement acquérir une certaine stabilité et de devenir éventuellement des catégories formelles (Demazière, 2003, 37). Remarquons que ces services spécialisés se créent petit à petit et peuvent parfois acquérir une véritable autonomie par rapport au service social comme ce fut le cas du service ISP par exemple. Cela va parfois jusqu'à une séparation physique (souvent due à l'exiguïté des lieux au regard de l'accroissement du nombre de travailleurs sociaux liée à l'augmentation des demandes) des services se retrouvant dans des bâtiments séparés. Cette **séparation physique marque la catégorisation**, et ce tant pour les travailleurs en CPAS que pour les usagers. Il est donc important de partager des outils et de renforcer la communication entre collègues. Notons enfin que certaines conditions d'entrée peuvent être définies par ces services pour pouvoir y accéder. Ainsi, certains services ISP ne sont accessibles que pour les personnes qui ont géré leurs problèmes de logement ou d'assuétudes tandis que d'autres réservent leur accès aux personnes bénéficiant d'un RIS. Même si des arrangements sont toujours possibles puisque chaque « cas » est reconnu comme particulier et pourrait donc justifier un aménagement. D'autant plus que ces « freins » qui caractérisaient les personnes demandeuses d'aide au CPAS peuvent ressurgir à tout moment.



Thème 3 : *Du travail social individuel au travail en réseau : Comment potentialiser les articulations internes aux CPAS ?*

Eléments de contextualisation (et d'historicisation) _____	24
Le travail social individuel _____	24
Le travail en réseau _____	26
Le réseau oral _____	28
Le réseau informatique _____	29
Tableaux récapitulatifs _____	30

Eléments de contextualisation (et d'historicisation)

Traditionnellement, le travail de suivi des usagers au sein des CPAS bruxellois s'est longtemps fait sur un mode individuel, du moins dans chaque service : pour chaque usager, un référent. Mais depuis dix ans, certains de ces CPAS ont dû faire face à un accroissement impressionnant de la population aidée au sein de leur commune. Dans la mesure où ni les ressources financières ni le personnel disponible n'ont augmenté en conséquence, une réflexion s'est avérée nécessaire quant à la gestion de ces nouveaux flux d'usagers. L'une des solutions proposées fut de remplacer cette relation de suivi individuelle par la collaboration étroite de plusieurs intervenants autour d'un même dossier, ce que l'on a appelé le *travail en réseau*. L'objectif de cette note est de présenter ces deux types de prise de charge, et d'en dégager les principaux avantages et inconvénients.

Le travail social individuel

Mode de suivi traditionnel encore largement répandu au sein des services ISP des CPAS bruxellois, le travail social individuel consiste en un principe simple : dès lors que sa demande d'octroi d'un Revenu d'Intégration Sociale a été validée, l'utilisateur est orienté vers un agent d'insertion chargé de l'accompagner tout au long de son parcours vers le marché de l'emploi⁷. Par conséquent, il n'y a pas de réelle distinction entre les travailleurs de terrain du service ISP, et le quotidien de chacun d'entre eux est à la fois composé d'orientations et de bilans socioprofessionnels, de suivi de personnes en préformation/formation,

⁷ Pour peu que des raisons de santé et/ou d'équité n'aient été reconnues, dispensant l'utilisateur d'une disposition active à la recherche d'emploi.



d'accompagnements dans la recherche d'emploi, et de suivi d'usagers engagés sous l'art. 60.

Premier avantage d'une telle organisation : l'utilisateur **trouve bien plus facilement ses repères** au sein du service. Comme l'ont fait remarquer plusieurs intervenants, nombre de personnes aidées par le CPAS et bénéficiant d'un RIS distinguent déjà difficilement les problèmes qu'ils doivent confier à leur assistant social, et ceux qu'ils doivent confier à leur agent d'insertion. D'autres, voyant leurs interlocuteurs se succéder de mois en mois, se perdent rapidement, au point de ne plus savoir avec qui ils ont rendez-vous lorsqu'ils se présentent à l'accueil du service ISP. Le travail social individuel permet donc, pour l'utilisateur, que le schéma ne se complique pas outre mesure⁸. Il en découle également, toujours selon les intervenants, une meilleure **fidélisation du public** : les usagers se présentent plus souvent aux rendez-vous fixés, « parce qu'ils connaissent bien leur agent d'insertion ». Lorsque l'on connaît les difficultés à assurer un suivi régulier avec certaines personnes, cet avantage, s'il se vérifie, n'est pas négligeable.

Bien entendu, le système a les défauts de ses qualités : lorsque les agents d'insertion sont chargés d'exécuter toute la variété des tâches menées en ISP, le faible niveau de spécialisation peut amener **une moins grande qualité dans la réalisation des tâches propre à chaque domaine**. L'accompagnement dans la recherche d'emploi, par exemple, nécessite la maîtrise de compétences spécifiques, comme par exemple, la connaissance des « codes » propres à la manière idéale de se présenter en entretien d'embauche, à la rédaction d'une lettre de motivation qui retienne l'attention, etc. Le suivi d'usagers engagés sous l'art. 60, quant à lui, requiert la maîtrise de compétences techniques et administratives spécifiques. Et ainsi de suite. Cette maîtrise moins importante des savoirs et savoirs-faire spécifiques entraîne également, forcément, **une moins grande efficacité dans le traitement des situations les plus « communes »**, des dossiers les plus « faciles à expédier » (pour peu qu'il en existe au sein des CPAS...).

Le système bénéficie toutefois de sa légèreté procédurale, qui **accélère le traitement d'une quantité importante de situations-problèmes**. Prenons l'exemple d'un usager incertain quant à son projet d'insertion. S'il se trouve pris en charge par un service ISP fonctionnant en réseau, ses hésitations donneront certainement lieu à de multiples allers-retours entre les agents chargés respectivement de la détermination de projet, de la recherche de formation et de la recherche d'emploi. Le passage du dossier d'un intervenant à l'autre requerra, à chaque fois, la prise d'un nouveau rendez-vous chez le travailleur concerné, ce qui étalera inévitablement le traitement du dossier sur de nombreux mois. Dans le cas d'un suivi individualisé, l'agent d'insertion bénéficie d'une certaine flexibilité lui permettant de passer sans transition d'une étape du parcours à une autre, sans que l'utilisateur soit pénalisé par une multiplication de délais d'attente.

⁸ Il faut cependant rendre justice aux services ISP des CPAS appliquant la méthode du travail en réseau, puisque plusieurs d'entre eux s'ingénient aujourd'hui à la confection de brochures aussi claires et didactiques que possible pour faciliter les repères de l'utilisateur.



- Enquête et bilan sociaux
- Apprentissage du Français et alphabétisation
- Bilan professionnel
- Détermination d'un projet professionnel
- Formation
- Recherche d'emploi
- Mise à l'emploi



De plus, par rapport à un intervenant ne rencontrant l'utilisateur qu'à quelques reprises avant de passer le relais, l'agent d'insertion assurant le suivi tout au long du parcours **connaîtra mieux la personne qui se trouve en face de lui**, et la situation quotidienne avec laquelle celle-ci doit composer. Certaines informations cruciales, parce que jugées secondaires, ne sont pas toujours communiquées entre intervenants d'un réseau d'accompagnement, tandis qu'un agent d'insertion unique connaît l'ensemble des informations transmises par l'utilisateur au service ISP. L'instauration d'une relation de confiance est elle aussi facilitée à mesure que les rendez-vous se succèdent, et les usagers confient alors plus facilement des composantes importantes de leur vie. Dans la mesure où les personnes prises en charge sont fragilisées, et font souvent face à des problématiques complexes, la qualité de l'accompagnement offert ne peut qu'en bénéficier.

Du point de vue du travailleur social, enfin, ce mode de fonctionnement assure généralement un meilleur **sentiment d'utilité** dans l'accompagnement de l'utilisateur. Comme nous le verrons plus bas, la répartition des tâches entre plusieurs intervenants a tendance à engendrer un sentiment de « dépossession » du dossier social, auprès des agents d'insertion. Quelques-uns expriment même dans ce cas un certain malaise, et l'efficacité du travailleur à la tâche peut en pâtir sérieusement (du fait notamment d'un problème de motivation).

Le travail en réseau

Plusieurs CPAS bruxellois tentent depuis quelques années d'appliquer un nouveau mode de prise en charge des utilisateurs du service ISP, que certains appellent le « travail en réseau ». L'utilisateur suit ici un « itinéraire » ou un « parcours », le même pour tous, au terme duquel il est sensé avoir quitté le processus grâce à l'obtention d'un emploi. Ce parcours comprend une série d'« étapes », chacune (ou presque) prise en charge par un agent d'insertion spécialisé. Ce parcours peut être schématisé comme suit :



Une fois qu'une de ces « épreuves » a été passée par l'utilisateur du service ISP, son dossier est automatiquement transféré, par l'agent d'insertion responsable, à son collègue chargé de l'étape suivante. Par cette division des tâches entre travailleurs sociaux désormais spécialisés, les principaux défauts du modèle individualisé sont gommés : dans le traitement



des dossiers les plus « typiques »⁹, la spécialisation permet à la fois un **gain de temps** et un **gain de qualité**, puisque les travailleurs sociaux maîtrisent davantage leur domaine de compétences spécifique.

Mais ici aussi, le système comprend les défauts de ses qualités. La rigueur dans la définition du parcours de l'utilisateur est forcément synonyme de *rigidité*. Par conséquent, **le traitement de la situation de certains usagers connaît des contretemps** qui parfois peuvent être importants. Prenons l'exemple d'un usager se présentant au service ISP avec des intentions claires quant à sa recherche d'emploi : le passage obligé par l'étape « détermination d'un projet professionnel », s'il peut être immédiatement expédié dans le cadre du travail social individuel, se traduit ici par une prise de rendez-vous auprès d'un agent spécifique, rendez-vous pour lequel l'utilisateur attendra quelques semaines après sa rencontre avec un assistant social. Puisque son projet d'insertion est clair préalablement à sa venue au service ISP, ce rendez-vous devient inutile, et est expédié en quelques minutes. Un nouveau rendez-vous est alors fixé auprès du travailleur social en charge de l'étape suivante, ce qui engendre une nouvelle période d'attente pour l'utilisateur, pouvant être à nouveau de plusieurs semaines.

De plus, dans la mesure où les tâches sont divisées selon un « parcours-type » – qui est, en réalité, un parcours idéal la plupart du temps très théorique –, l'organisation paraît mal adaptée aux **nombreux cas de personnes dont la situation entraîne des allers-retours** (parfois incessants) entre les différentes étapes du parcours. Ceci concerne tant les usagers les plus « inadaptés » au marché de l'emploi, que ceux qui tentent de profiter des failles organisationnelles pour se maintenir en situation d'aide au-delà de ce que réclame leur situation. Dans un cas comme dans l'autre, les personnes finissent par s'enliser dans une situation qui n'avance pas, parce qu'aucun travailleur n'a de prise globale sur leur traitement.

Par ailleurs, le fait que les premiers agents d'insertion rencontrés sur le parcours ne soient pas en charge de la recherche d'emploi incite un grand nombre d'utilisateurs à vouloir rapidement atteindre l'interlocuteur ultime, celui avec lequel ils pourront directement chercher un travail rémunéré. **Ces usagers voient la succession d'intervenants comme autant de barrières administratives** ne pouvant leur être d'une grande aide, puisque ce n'est pas avec eux qu'ils obtiendront du travail. Il est alors difficile pour les agents d'insertion d'aider ces personnes à prendre conscience de l'importance de certaines étapes antérieures à la recherche d'emploi, comme l'apprentissage du français. Il n'est pas rare qu'une fois en entretien avec l'agent d'insertion chargé de la recherche d'emploi, l'utilisateur décide de suivre une formation en parallèle de ses démarches de recherche d'emploi, après avoir pourtant refusé toute formation auprès des intervenants précédents.

De manière plus générale, l'utilisateur, même s'il n'est pas pressé, peut rapidement **être perdu devant la multiplication des intervenants**, ne pas comprendre l'objectif du rendez-vous qu'il fixe avec un énième travailleur social qu'il rencontre pour la première fois. Ce problème est d'autant plus aigu qu'une partie du public visé maîtrise mal le français.

⁹ Ce sont en réalité ceux à partir desquels le « parcours-type » a été imaginé.



Du point de vue du travailleur social, enfin, on constate parfois que leur limitation à une étape particulière entraîne chez certains **un sentiment de n'être plus que les rouages d'un travail mené « à la chaîne »**. Au-delà des troubles relatifs à l'identité professionnelle qui en découlent, c'est la qualité du travail mené auprès de l'utilisateur qui est mise en danger. La « passion d'aide » paraît alors céder à un minimalisme bureaucratique, par lequel l'intervenant ne vise à peine d'autre objectif que de pouvoir clôturer son rapport et transférer le dossier au travailleur en charge de l'étape suivante, au mépris quelques fois d'un échange de qualité.

Le réseau oral

Dans le cadre d'une prise en charge en réseau, il existe différentes manières d'assurer la *transmission d'informations* entre intervenants du service ISP. Pour rester aussi clair que possible, nous opposerons ici deux méthodes de communication extrêmes, bien qu'elles ne se retrouvent jamais à cet état de « pureté » dans la réalité des CPAS bruxellois. L'objectif est de dégager les avantages et inconvénients de chaque méthode.

La *transmission orale* consiste en la passation, d'un intervenant au suivant, d'un dossier social papier lors de réunions d'équipes au sein du service ISP. Lors de ces réunions, l'agent d'insertion transmettant le dossier à son collègue lui explique en quelques minutes la situation de l'utilisateur telle qu'elle lui a été présentée, et la conclusion de leurs échanges. Il lui remet par la même occasion le dossier social en mains propres, mais celui-ci n'est la plupart du temps que peu fourni : si les documents administratifs restent indispensables, c'est le travailleur social qui juge de la nécessité d'y ajouter des informations. Les comptes-rendus d'entretien ne sont pas obligatoires, et on ne trouve la plupart du temps dans le dossier que quelques informations de base (par exemple, au terme de l'étape « détermination d'un projet professionnel », les secteurs dans lesquels l'utilisateur projette de chercher un emploi).

Souvent, c'est uniquement par voie orale que l'agent d'insertion détaille la nature des échanges qu'il a pu avoir avec l'utilisateur dont il transmet le dossier : telle personne s'est régulièrement montrée agressive, telle autre s'est dite pressée de trouver du travail pour permettre à sa famille de déménager, une autre encore paraît connaître des difficultés à obtenir une place en crèche pour son enfant... Autant de détails importants pour appréhender la situation de l'utilisateur et saisir la nature de ses motivations, mais dont on ne trouve généralement aucune trace écrite.

Ce type de transmission est donc très dépendant de la mémoire des travailleurs sociaux, des relations qu'ils entretiennent avec leurs collègues, et de leur motivation à prendre du temps pour communiquer en détail le cœur de leurs échanges avec l'utilisateur. Par conséquent, on observe que la **connaissance des dossiers par l'agent d'insertion reprenant le flambeau est aléatoire et très variable**. Ce qui implique que, souvent, l'utilisateur passera une partie importante de son temps à répéter les mêmes informations deux fois. Et dans les cas où il ne le fait pas, il est probable que l'intervenant passe régulièrement à côté d'informations cruciales, parce que son collègue n'a pas jugé nécessaire de les lui communiquer.



Quoi qu'il en soit, la transmission du dossier social papier en mains propres présente un avantage par rapport au partage d'un dossier social informatique : l'agent d'insertion reprenant le flambeau a la possibilité **d'interagir facilement avec son collègue lui transmettant le dossier** : si les explications de ce dernier manquent de clarté ou ne sont pas assez précises, il est très facile de lui poser des questions d'éclaircissement ou d'approfondissement. Et les réunions d'équipes ultérieures restent une occasion d'y revenir, si des interrogations naissent par la suite, au cours de la prise en charge de l'utilisateur par le nouvel intervenant.

Le réseau informatique

Depuis quelques années, certains CPAS tentent de remplacer cette utilisation du dossier social papier et sa transmission au cours de réunions d'équipes par l'implémentation d'un dossier social entièrement *informatisé*. La base de données du programme CPAS2000 devient l'outil de travail principal des intervenants : c'est là qu'ils encodent désormais tous leurs rapports, qu'ils consultent les décisions du Comité, et qu'ils peuvent prendre connaissance des rapports de leurs collègues chargés d'autres étapes du parcours. Le papier est relégué au second plan.

La transmission du dossier, quant à elle, est automatisée : lorsqu'un agent d'insertion conclut, avec l'utilisateur, l'étape dont il a la charge, il rédige son rapport dans la base de données commune, et programme d'un simple « clic » un entretien chez son collègue chargé de l'étape suivante. Ce dernier est alors automatiquement averti du rendez-vous, toujours par voie informatique, et peut consulter le dossier social détaillé de l'utilisateur via son propre ordinateur.

Un premier écran liste l'ensemble des rapports et décisions ayant été introduits dans le dossier. Le travailleur social peut alors consulter dans le détail chacun de ces documents informatisés, et connaître ainsi, sans perte de temps, l'état de la relation que l'utilisateur entretient avec le CPAS. Cette nouvelle méthode présente un avantage considérable : en formalisant la structure des dossiers sociaux et des rapports encodés, elle **facilite la connaissance rapide des dossiers** pour le nouvel intervenant. L'ergonomie de la chose est unanimement saluée par ses utilisateurs.

D'ailleurs, ce caractère pratique invite plus facilement les travailleurs du service ISP à encoder leurs rapports, nul besoin pour eux de créer un nouveau document Word, avec entête, qu'ils rempliront et imprimeront pour l'introduire dans un dossier papier. Ici, **il suffit de quelques secondes pour ne plus avoir qu'à rédiger un rapport** qui sera directement intégré à la base de données.

Mais le système peut rapidement devenir un inconvénient si son utilisation est minimaliste. Nous parlions plus haut du risque que chaque agent perde de vue l'objectif global de la prise en charge lorsqu'il travaille dans un réseau d'intervention. Lorsque cette situation se présente, il ne conçoit plus l'encodage comme le moyen par lequel il transmet à son collègue les informations dont celui-ci a besoin, mais comme une contrainte administrative insensée, dont il veut se décharger aussi vite que possible. Il remplit alors le minimum



Travail social individuel

d'informations nécessaires à ce que sa hiérarchie soit satisfaite, plutôt que de détailler la richesse des échanges qu'il a pu entretenir avec l'utilisateur, pour en faire profiter l'agent reprenant le flambeau. **Dans ce cas, la transmission d'informations par voie informatique est pire que la transmission orale, car elle ne propose aucun moyen direct, pour le nouvel intervenant, de poser des questions d'éclaircissement ou d'approfondissement à son collègue.** La voie informatique est donc une méthode permettant un gain important d'efficacité et de clarté dans la transmission d'informations, mais dépend plus que jamais de la maîtrise de par les agents de son utilisation.

Meilleure connaissance des agents de son utilisation

Gain de temps dans le traitement des dossiers les plus « problématiques »

Facile flexibilité vis-à-vis des situations les plus « simples » (contretemps) et les plus « problématiques » (allers-retours, etc.)

- Usagers perdus face à la succession d'intervenants

- Usagers tentés de « forcer » le processus pour atteindre directement l'étape « recherche d'emploi »

- Sentiment de certains intervenants de n'être que les rouages d'un travail mené « à la chaîne »

Travail social en réseau

d'informations nécessaires à ce que sa hiérarchie soit satisfaite, plutôt que de détailler la richesse des échanges qu'il a pu entretenir avec l'utilisateur, pour en faire profiter l'agent reprenant le flambeau. **Dans ce cas, la transmission d'informations par voie informatique est pire que la transmission orale, car elle ne propose aucun moyen direct, pour le nouvel intervenant, de poser des questions d'éclaircissement ou d'approfondissement à son collègue.** La voie informatique est donc une méthode permettant un gain important d'efficacité et de clarté dans la transmission d'informations, mais dépend plus que jamais de la maîtrise de par les agents de son utilisation.

Meilleure connaissance des agents de son utilisation

Gain de temps dans le traitement des dossiers les plus « problématiques »

Facile flexibilité vis-à-vis des situations les plus « simples » (contretemps) et les plus « problématiques » (allers-retours, etc.)

- Usagers perdus face à la succession d'intervenants

- Usagers tentés de « forcer » le processus pour atteindre directement l'étape « recherche d'emploi »

- Sentiment de certains intervenants de n'être que les rouages d'un travail mené « à la chaîne »

Transmission orale des informations

Facilité d'interaction entre intervenants

Facilité de la transmission du dossier

Connaissance aléatoire et très variable des dossiers pour l'intervenant « reprenant le flambeau »

Transmission informatique des informations

+ Connaissance rapide des dossiers facilitée

+ Rédaction de rapports plus fréquente, parce que facilitée par l'interface informatique

- Faible niveau d'interactivité avec le dossier (questions d'éclaircissement/d'approfondissement rendues difficiles)

Tableau récapitulatif



Thème 4 : Procédures et informatisation : Vers une harmonisation des normes techniques ?

Eléments de contextualisation (et d'historicisation) _____	31
L'encadrement du travail d'insertion socioprofessionnelle _____	31
Le dossier social a essentiellement pour fonction pratique l'assemblage de « traces » techniques	34
Du dossier social papier au dossier social informatisé _____	35

Eléments de contextualisation (et d'historicisation)

Si le législateur définit le CPAS comme principal organisme chargé d'assurer la réinsertion socioprofessionnelle des publics les plus fragilisés, force est de constater qu'une latitude importante lui est laissée dans le choix des moyens mis en œuvre en vue d'atteindre cet objectif. De ce fait, on constate à ce jour une importante disparité dans les méthodes utilisées au sein des services ISP des communes bruxelloises, dans l'importance des outils dans le travail que mène au quotidien l'agent d'insertion, et dans l'usage qu'il en fait. En clair, les procédures changeront radicalement selon que l'on travaille à Ixelles ou à Etterbeek, à Molenbeek-Saint-Jean ou à Woluwe-Saint-Lambert, à Bruxelles-Ville ou à Uccle.

Il serait impossible de présenter ici un panorama exhaustif des normes techniques et de leur usage dans les 19 CPAS de la région de Bruxelles-Capitale. C'est pourquoi nous tenterons plutôt de dégager les principales tendances qui sous-tendent cette thématique. Nous aborderons par la suite un exemple de procédure particulier, connaissant des évolutions ces dernières années : l'utilisation du dossier social.

L'encadrement du travail d'insertion socioprofessionnelle

Si l'implémentation de nouveaux outils et de nouvelles procédures intéresse un nombre croissant de responsables et/ou d'agents d'insertion dans les services d'insertion socioprofessionnelle de Bruxelles, force est de constater qu'à ce jour, ***l'encadrement du travail des intervenants de terrain demeure extrêmement faible*** dans une majeure partie des CPAS. Une phrase en particulier semble régulièrement revenir dans le discours des personnes chargées de veiller à la bonne conduite de l'ISP : « *L'important, c'est que les agents d'insertion remplissent leurs objectifs auprès de l'usager, peu importe la manière dont ils y parviennent* ».



En termes de procédure, dans la plupart des cas, ***l'agent d'insertion n'aura d'autre obligation que de remplir une fiche signalétique*** décrivant l'orientation de l'utilisateur au sein du service. Prenons un exemple. Certains CPAS utilisent depuis quelques années, au sein de leur service ISP, une méthode dite de « travail en réseau ». L'utilisateur suit un « itinéraire » ou un « parcours », le même pour tous, au terme duquel il est sensé avoir quitté le processus grâce à l'obtention d'un emploi. Ce parcours comprend une série d'« étapes », chacune (ou presque) prise en charge par un agent d'insertion spécialisé. Lorsque l'utilisateur achève une étape, disons la détermination d'un projet professionnel, l'intervenant l'ayant accompagné remplit une courte fiche reprenant quelques éléments : l'identité du candidat, les secteurs d'activité dans lesquels il recherche un emploi (entre un et trois, généralement), et la cellule vers laquelle il est orienté (soit la cellule Etudes et Formation, soit la cellule Emploi). Dans certains cas, l'intervenant prend la peine de décrire également, en quelques lignes, le parcours professionnel préalable de l'utilisateur, mais ces commentaires sont souvent facultatifs.

En ce qui concerne les méthodes utilisées dans la conduite des entretiens, une latitude quasi totale est accordée à l'agent d'insertion. Encore une fois, « l'important, c'est que les agents d'insertion remplissent leurs objectifs auprès de l'utilisateur, peu importe la manière dont ils y parviennent ». L'encadrement du travail des intervenants est quasi uniquement d'ordre administratif.

D'ailleurs, ***rares sont les outils mis à leur disposition pour mener à bien leur travail d'accompagnement auprès des usagers***. Généralement, les acteurs de terrain systématisent, après quelques dizaines d'entretiens, une manière personnelle et informelle d'interagir avec les personnes rencontrées. Elle sera donc différente d'un travailleur à l'autre, souvent même unique ! Elle peut également, chez un même travailleur, varier selon le « type » d'utilisateur : la plupart des accompagnateurs distinguent parmi eux plusieurs « catégories », selon des critères qui peuvent varier (motivation dans la recherche d'emploi, niveau de compétences professionnelles, « savoir-être » et présentation de soi, etc.). Dans la mesure où le travail d'accompagnement n'est pas encadré, le risque est grand que ces distinctions, qui relèvent de l'arbitraire du travailleur social, ***pénalisent les catégories d'utilisateurs dévalorisés***. S'il paraît raisonnable de penser que le public des CPAS est tel qu'on ne peut appliquer une même méthode à tous, le choix de ne proposer *aucun* type d'encadrement peut quant à lui devenir rapidement contraire à l'éthique d'un service public.

Le ***Bilan Social et Professionnel (BSP)*** fait figure d'exception dans ce paysage. Il offre aux intervenants une méthodologie détaillée pour leur permettre :

- D'établir une analyse-diagnostic de la situation sociale de l'utilisateur, et d'élaborer en conséquence un projet d'action sociale pertinent (bilan « social ») ;
- De mener à bien le processus de détermination d'un projet professionnel avec un utilisateur (bilan « professionnel »).



Si le premier volet s'adresse directement aux assistants sociaux, 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 :

- Identification des études, formations et expériences professionnelles antérieures ;
- Détermination des souhaits et attentes de la personne ;
- Accompagnement de la personne dans une prise de conscience des tâches liées à telle fonction pour éviter les représentations erronées ;
- Identification des éléments de la vie privée (crèche, école, problèmes de santé, etc.) contraignant les paramètres professionnels (horaires, déplacements, travail en extérieur, etc.) ;
- Identification des actions à mener pour que la personne acquiert le savoir, savoir-faire ou « savoir-être » nécessaire à son objectif professionnel ;
- Etc.

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 n'en reste pas moins qu'il est à ce jour peu consulté et peu utilisé par les intervenants, pour deux raisons principales semble-t-il :

- Une partie des travailleurs sociaux déclare n'avoir pas pris connaissance de son existence. La raison semble en être principalement un problème de communication, dans la mesure où parmi ces travailleurs, certains se documentent à titre personnel pour connaître d'autres méthodologies du travail social.
- D'autres intervenants semblent accorder peu d'importance à la *méthodologie* du BSP (qui est pourtant son élément central), n'en retenant que les *outils* proposés. Certains les considèrent comme mal adaptés au public rencontré, d'autres y voient une contrainte administrative, et remplissent les grilles en quelques minutes en fin d'entretien.

Il semble donc que les agents d'insertion ne soient pas opposés, en tant que tel, à ce que leur travail soit soutenu par des procédures formalisées. 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.



Le dossier social a essentiellement pour fonction pratique l'assemblage de « traces » techniques

Si une grande latitude est laissée aux travailleurs sociaux dans leur manière de mener leurs entretiens avec les usagers du service ISP, **il ne leur est pas non plus demandé de détailler le déroulement des entretiens dans les rapports qu'ils glissent dans le dossier social**. En général, le dossier social, qu'il soit utilisé sous une forme informatisée ou sous une forme papier, est peu ou pas structuré. Lorsqu'un début d'organisation apparaît, il ne s'agit le plus souvent que d'un classement des traces d'actes techniques (ce sont les fiches signalétiques dont nous parlions ci-dessus, reprenant quelques informations essentielles) et éventuellement de l'enregistrement chronologique des décisions du Comité.

La démarche de travail social n'est pas décrite, ni ses étapes identifiées, si bien que la pratique professionnelle n'éclate pas à première vue. Un nouvel intervenant voulant prendre connaissance d'un dossier dont il reprend la charge ne pourra la plupart du temps rien apprendre d'autre que « le secteur dans lequel l'utilisateur voudrait travailler », « les formations qu'il a suivies précédemment » ou « le nombre d'enfants à sa charge ». Souvent, l'ouverture du dossier social répond plus à un besoin de classement des documents générés par les rapports que l'assistant social entretient avec divers partenaires, qu'à une nécessité de relation du processus d'aide. Qu'il soit tenu sur papier ou sur ordinateur, en dehors des données administratives sociales et économiques qui permettent de situer l'utilisateur, il est principalement constitué par les traces écrites des actes professionnels réalisés (doubles des courriers, enquêtes sociales, attestations, formulaires, etc.) et très peu, lorsqu'il l'est, par les informations relatives à la conduite des interventions.

Cela n'est pas sans incidence sur la lecture que l'on peut faire de l'intervention et, par conséquent, sur la conduite de l'accompagnement. Dans la mesure où un nombre croissant de CPAS pratique aujourd'hui une méthode d'intervention en réseau, **chaque transition du dossier d'un agent d'insertion à un autre est synonyme, en grande partie, d'un retour à zéro** et la principale personne pénalisée n'est autre que l'utilisateur :

- Pertes de temps dans son parcours d'insertion suite à la répétition des mêmes informations à plusieurs intervenants ;
- Réadaptation, devant laquelle l'utilisateur peut être perdu, aux méthodes et exigences de chacun des intervenants (par exemple, le degré d'autonomie exigé dans les démarches d'insertion peut être plus important auprès de l'agent 2 qu'auprès de l'agent 1) ;
- Etc.

Ce peu d'informations relatives à la conduite des entretiens est probablement lié, en partie du moins, à l'absence quasi totale d'outils et de procédures soutenant l'agent d'insertion dans la démarche d'accompagnement. Dans la mesure où il utilise la plupart du temps des méthodes informelles, qu'il s'est lui-même forgées avec le temps, et dont il répète



l'utilisation presque inconsciemment, la transcription écrite reste un exercice compliqué, tant les choses « se font d'elles-mêmes » durant l'entretien. Encore une fois, il semble que le développement d'outils et de procédures d'accompagnement, loin de porter atteinte à la dignité des usagers, soit au contraire nécessaire à leur bon accompagnement, en offrant également un canevas à la rédaction de comptes-rendus détaillant le déroulement de la prise en charge.

Du dossier social papier au dossier social informatisé

Depuis quelques années, plusieurs CPAS bruxellois commencent à mettre en place un système informatique de gestion des données relatives à la prise en charge des usagers, remplaçant ou du moins se superposant aux dossiers sociaux « papier ». Par conséquent, on distingue aujourd'hui deux modes de stockage des informations : le dossier social papier, classique, et ce nouveau dossier social, informatisé. Si l'on pourrait croire que la différence est uniquement d'ordre technique, ce changement de support entraîne également des transformations dans le travail d'accompagnement des agents d'insertion.

Dans les CPAS non informatisés, le plus souvent, il n'y a pas de consigne ou de réglementation particulière quant à la tenue du dossier social. Les assistants sociaux et intervenants du service ISP ont alors toute latitude pour se doter d'un outil sur mesure, auquel ils donnent un contenu personnel et qu'ils considèrent d'ailleurs fréquemment comme leur. S'il est obligatoire que quelques documents figurent dans le dossier (documents administratifs, pour la plupart), les autres sont généralement ajoutés selon l'appréciation de chaque professionnel (rapport d'enquête social de l'assistant social, comptes-rendus d'entretiens, etc.), de sorte que la structure et le contenu d'un dossier social pourront grandement varier d'un agent à l'autre, même au sein d'un même service. L'absence de réglementation et de support standard renvoie les intervenants aux usages de la profession, chacun étant (et se sentant) libre d'organiser le dossier comme il l'entend.

L'informatisation révèle et accompagne la mutation de cet outil individuel polymorphe (papier) en outil commun standardisé (informatisé). Le dossier social devient structuré, normalisé, des règles précises sont édictées et le logiciel est programmé pour veiller à leur application. La mise en page des informations s'uniformise, grâce à une série de « cases » à remplir, et le nombre d'informations obligatoires est accru. Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'une certaine marge de liberté n'est pas accordée aux intervenants, qui restent libres dans la rédaction de leurs comptes-rendus.

En parallèle, la formalisation de l'interface du programme informatique et l'utilisation de « codes d'envoi », associées aux lignes de conduite internes, ***définissent et délimitent clairement le rôle de chacun dans la prise en charge des usagers.***

L'informatisation du dossier souligne par ailleurs la fonction de communication des informations sociales qui lui est assignée, et marque dans les représentations l'inscription des intervenants au sein d'un *réseau* institutionnel. Il semble clair pour eux qu'il s'agit alors



d'un outil commun, partagé. Avec le dossier papier, l'assistant social avait le sentiment d'avoir la maîtrise de la circulation de l'information, elle était médiatisée par lui et relevait plus ou moins de son pouvoir discrétionnaire. Il en va autrement avec le dossier informatisé ; sa structure homogène et son langage unifié, ses facilités d'accès et de traitement de l'information, affirment la fonction de communication qui lui est assignée.

Désormais, les intervenants ne considèrent plus le dossier social comme « le leur », comme « quelque chose dont ils ont la charge ». Au contraire, ils éprouvent la sensation de remplir une base de données commune, dont la gestion ne leur appartient plus : c'est ce que plusieurs d'entre eux nomment *la « désappropriation » des dossiers sociaux*. Tandis que l'agent d'insertion utilisant un dossier social papier se sent principal responsable de la prise en charge des usagers qu'il rencontre, l'informatisation matérialise la présence d'une entité supérieure, « le CPAS » ou « le service ISP », qui semble alors se placer au centre de la démarche d'intervention.

De plus, on observe que *la nature même du travail d'intervention est modifiée par l'informatisation*. Le dossier informatisé est, plus volontiers que le dossier papier, centré sur l'intervention qu'il s'attache à décrire, depuis la phase initiale de bilan-diagnostic, jusqu'à la phase finale d'évaluation de l'action et de ses effets. Cela ne veut pas dire que les agents d'insertion décrivent en détail les méthodes qu'ils utilisent en entretien. Simplement, ils considèrent la nécessité d'une communication minimale des informations à leurs collègues, et modifient leurs pratiques d'accompagnement en ce sens. *Ils centrent plus qu'avant leur activité sur un travail d'analyse, de sélection et de classification des informations*, dans un effort de déconstruction/reconstruction dont les travailleurs sociaux interagissant avec un dossier social papier ne sont pas familiers. En d'autres termes, l'agent d'insertion habitué aux dossiers sociaux informatisés mène ses entretiens en ayant en tête les « cases » qu'il devra remplir dans la base de données commune au service ISP : ce sont elles qui balisent l'entretien. Il semble donc que le processus d'informatisation tende à renforcer une vision d'ensemble du collectif de travail, et développe le sentiment d'appartenance à un réseau d'activité avec ses valeurs, ses règles, ses conventions. Pour autant, une majorité de travailleurs sociaux avoue *son désintérêt ou son scepticisme par rapport à la qualité informative des éléments recueillis* : si l'informatisation entraîne un recueil d'informations plus automatique dans le travail des agents, on est en droit de s'interroger sur l'apport réel desdites informations dans le travail mené par leurs collègues. Si certains admettent que l'utilisation du dossier informatisé confère à l'intervention une lisibilité qui lui faisait défaut jusqu'alors, la majorité des travailleurs sociaux demeure perplexe devant les reflets que l'ordinateur délivre de leur activité, qu'ils jugent fragmentaire et indéchiffrable (ceci nous renvoie, une fois encore, à l'absence quasi totale d'outils soutenant directement le travail d'intervention, et permettant de décrire ce travail dans le dossier social – cf. paragraphes 2 et 3).



Enfin, la création d'un dossier social informatique partagé ***paraît donner aux usagers cette impression que leur parcours est davantage « cadencé » ou en tout cas, « balisé »***. Il semble que certains d'entre eux attribuent à l'encodage informatique, à l'ordinateur et à ses imprimés, un « pouvoir » les empêchant de revenir en arrière, chose que l'on n'observe pas avec l'utilisation d'un dossier papier. Un intervenant relatait le cas illustratif d'une jeune femme inscrite au service ISP, déclarant lors de son premier entretien avec un agent de la Cellule Etudes et Formation vouloir entreprendre des démarches de recherche d'emploi dans le nettoyage. Intrigué, le travailleur social ouvrit son ordinateur et consulta devant elle son dossier social informatisé. Il lui rétorqua alors qu'elle avait conclu de sa rencontre avec l'agent chargé de la détermination de projet professionnel, qu'elle se lancerait dans la poursuite d'études de coiffure. La jeune femme revint alors sur sa position, se réalignant sur la première version de son projet.

La juxtaposition de ces deux tableaux certes schématiques, permet néanmoins de percevoir les ruptures que le processus d'informatisation peut déclencher dans les organisations.



Thème 5 : Bilan social et professionnel : Quels outils de diagnostic pour les CPAS ?

Éléments de contextualisation (et d'historicisation) _____	38
Bilan socioprofessionnel (BSP) _____	38
Bilan social _____	40
Dispositions légales et/ou règlementaires et offre de services actuelle _____	40
Bilan socioprofessionnel _____	40
Bilan social _____	41
Les constats (ce qui pose problème ou question) et besoins (ou demandes) _____	42
Bilan socioprofessionnel _____	42
Bilan social _____	43
Les problématiques, débats, tensions, limites, points d'appui,... _____	43
Les bilans comme outil de catégorisation et de segmentation _____	43
Le métier de travailleur social entre profession libérale et agent administratif : Le travail social en CPAS est-il prudentiel ? _____	44
Références à des travaux ou études existants ou à des bonnes pratiques _____	45

Éléments de contextualisation (et d'historicisation)

Bilan socioprofessionnel (BSP)

Les CPAS se sont vu confier des responsabilités en matière d'insertion dès les années 90. Le personnel ISP des CPAS était alors relativement pris au dépourvu face à ces nouvelles missions et très critiqué par le champ spécialisé de l'insertion. La question qui s'est alors posée est celle de la mutation d'une logique de service social à une logique d'insertion socioprofessionnelle.

« Dans la déclaration gouvernementale de juillet 1999, le gouvernement avait indiqué qu'il voulait « mener une politique active de formation et d'emploi visant à augmenter le taux d'activité ». Il constatait que « le taux d'activité belge n'était que de 57,3 %, alors que le taux moyen de nos trois principaux concurrents commerciaux atteignait 61,7 % et que le taux moyen des pays qui nous entourent atteignait 64,4 % ». Dans le chapitre intitulé « État social actif », le gouvernement précisait qu'une attention particulière serait accordée à l'intégration sur le marché du travail des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du minimex et de tous ceux qui courent le risque de tomber dans cette catégorie. Par une activation plus rapide des dépenses de chômage et des allocations de minimex, l'embauche de ces groupes cibles devait être facilitée. Les premières amorces d'activation ont ensuite fait école dans le programme dit « de Printemps », qui regroupe un ensemble de mesures que le gouvernement



approuva en mars 2000. Une série d'instruments curatifs et/ou passifs existants furent ainsi transformés en instruments préventifs et/ou actifs d'insertion sur le marché du travail. Ainsi la bonne vieille technique de l'article 60§7 fut redéfinie (outre la mise au travail temporaire pour recouvrer ses droits au chômage, elle sert également depuis 2000 de moyen pour acquérir une expérience professionnelle). » (Catherine Morenville - 2002)

C'est donc dans un contexte d'activation des dépenses sociales promues par le gouvernement arc-en-ciel que viennent prendre place un grand nombre de mesures destinées à permettre à des allocataires sociaux (chômage ou CPAS) de s'insérer sur le marché de l'emploi.

La naissance du bilan socio-professionnel n'est pas loin. Les nouvelles missions d'activation des CPAS appelant la nécessité du développement de nouvelles professionnalités, l'AVCB obtient un subside afin de concevoir un outil utilisable par les travailleurs sociaux et devant leur permettre de poser un diagnostic sur le parcours socioprofessionnel de leurs publics, d'évaluer leur employabilité et de les orienter vers les formations ou les emplois pouvant leur convenir.

S'étant vu confier la nouvelle mission d'insérer les exclus du système de production dans l'emploi, les CPAS se sont rapidement confrontés à la question de la sélection et de la catégorisation de leurs publics. Comment diagnostiquer l'employabilité d'une personne ? Comment savoir si une personne peut accéder à l'emploi rapidement, à moyen ou à long terme ? Comment différencier les personnes employables des personnes non employables ? Comment caractériser les parcours et les trajectoires des individus ? Comment différencier les personnes capables de travailler des personnes incapables en raison de critères de santé ou d'équité ? Comment orienter et guider les personnes vers l'emploi ? Comment détecter leurs compétences ? Que faire avec les personnes n'ayant aucune compétence à faire valoir ? Comment mobiliser les ressources des personnes ? Comment identifier les personnes pouvant accéder au parcours ISP tel que proposé par l'Orbem ?

C'est en 2000 que l'AVCB se voit confier la mission de traiter de ces questions et de proposer des outils opérationnels pour y répondre. A cette fin, elle consulte les différents CPAS pour identifier les pratiques existantes, s'inspire d'outils en vogue mais qui s'avèrent relativement inadaptés aux réalités des CPAS (« Bilan de compétences », « Chemin faisant ») et décide de former un groupe de travail ayant pour mission de croiser ces différentes données et de proposer un outil utilisable dans le contexte et avec les publics des CPAS.

En 2003, le projet est cofinancé par le ministère de l'intégration sociale et étendu aux CPAS wallons et flamands. Des groupes de travail interrégionaux sont formés et aboutissent, en 2005 à un document finalisé d'une centaine de pages.

Très vite, des obstacles liés à la mise en œuvre de l'outil apparaissent. Le document est jugé comme trop volumineux par de nombreux travailleurs sociaux et son utilisation concrète se heurte à sa difficulté théorique et au manque de temps disponible pour l'intégrer. L'option prise dans son élaboration, dans son utilisation et dans sa diffusion est le respect de l'autonomie du travailleur social. Il choisit ainsi lui-même l'utilisation qu'il en fait en fonction de son appréciation des situations des personnes.



Bilan social

En CPAS, une différenciation est opérée entre les usagers devant trouver un emploi et ceux ne pouvant pas en trouver pour des raisons de santé et/ou d'équité. Certains CPAS ont dit rencontrer des difficultés à apprécier ses raisons de santé et/ou d'équité. Le bilan social est un outil construit par l'AVCB en 2007 et sur fonds propres destiné à permettre aux CPAS et aux travailleurs sociaux de dresser un bilan social de l'utilisateur dans le but de qualifier et d'apprécier les situations sociales des usagers de manière à pouvoir les orienter soit vers un suivi social justifié par des raisons de santé ou d'équité, soit vers un suivi ISP.

Dispositions légales et/ou règlementaires et offre de services actuelle

Bilan socioprofessionnel

Le Bilan socioprofessionnel ne fait pas l'objet de dispositions légales et/ou règlementaires. Nous traiterons donc de l'outil en lui-même et de son utilisation.

Le bilan socioprofessionnel comprend deux aspects : Il est d'abord une méthodologie globale d'appréciation de la situation d'une personne par rapport à l'emploi, un outil de diagnostic et d'orientation. Il est ensuite un ensemble de grilles ou d'outils plus précis interrogeant un certain nombre de dimensions du rapport à l'emploi d'une personne en vue de définir un projet professionnel.

En tant que méthodologie globale le BSP invite le travailleur social à :

- Baliser l'échange entre le travailleur social et l'utilisateur
- Dresser un portrait clair et objectif de l'utilisateur
- Favoriser les éléments objectifs par rapport aux éléments subjectifs
- Coproduire avec l'utilisateur une définition de son projet professionnel
- Eviter les jugements de valeur, préjugés, stéréotypes
- Travailler la motivation de l'utilisateur
- Prendre le temps de la rencontre avec l'utilisateur
- Identifier des expériences et compétences valorisables dans le cadre de son insertion
- Produire, à partir d'un recueil et d'une analyse de la situation de l'utilisateur, un schéma d'action contractuel

Les différentes grilles consistent en :

- Tableaux d'orientation
- Bilan des études, formations, expériences professionnelles
- Identification des attentes
- Projection sur une ligne du temps
- Identification des motivations professionnelles



- Evaluation d'expériences professionnelles antérieures
- Guide pour le choix de métiers
- Grilles d'analyse de personnalité
- Identifications de savoirs, savoirs faire, qualités,...

Le bilan socioprofessionnel a été largement diffusé (notamment par le biais de formations) dans les trois régions. Son utilisation - laissée à la libre appréciation des travailleurs sociaux - est relativement faible et varie fortement en fonction des CPAS et des travailleurs sociaux. Dans certains CPAS, le BSP a été intégré dans la pratique des agents d'insertion. Dans d'autres, il n'est pas utilisé du tout. Ses usages sont donc multiples. Le BSP peut servir de guideline pour certains travailleurs sociaux. D'autres utilisent les grilles qui leur semblent les plus pertinentes en fonction de leurs préférences ou de l'appréciation qu'ils ont des situations des usagers.

Bilan social

Le bilan social ne fait pas l'objet de dispositions légales et/ou réglementaires. Nous traiterons donc de l'outil en lui-même et de son utilisation.

Le bilan social est un outils destiné aux travailleurs sociaux devant :

- Les soutenir dans leur travail d'enquête
- Les aider à récolter des informations relatives à la situation sociale, administrative et financière des usagers
- Etablir un diagnostic sur le besoin d'aide
- Concevoir des propositions d'action
- Les différentes grilles inspirées de l'analyse SWOT comprennent :
 - Une évaluation de différentes dimensions de la situation sociale
 - Santé
 - Revenu
 - Logement
 - Vie quotidienne
 - Vie sociale et culturelle
 - Connaissances
 - Emploi
 - Langues
 - Une évaluation de la façon dont ces différents éléments entrent en jeux dans la situation en jouant comme
 - Stabilisateurs
 - Déstabilisateurs
 - Occasions
 - Dangers
 - Une structuration des propositions d'action à entreprendre
 - A court terme
 - A moyen terme



- A long terme
- Par la personne
- Par le CPAS

Le bilan social a été largement diffusé sous format papier et est utilisé de manière variable par les CPAS.

Les constats (ce qui pose problème ou question) et besoins (ou demandes)

Bilan socioprofessionnel

Un outil de travail n'a de sens que lorsqu'il est utilisé. Si le BSP a fait l'objet d'une large diffusion et de formations spécifiques, son appropriation par les acteurs est hétérogène et relativement faible. S'il a pu contribuer à une réflexion du secteur sur ses pratiques et ainsi contribuer d'une certaine manière à la professionnalisation de nombreux travailleurs sociaux, il s'est aussi heurté à quelques obstacles. Sa lourdeur a pu décourager les travailleurs sociaux à l'utiliser. Sa complexité n'a pas facilité son appropriation et, si les travailleurs sociaux étaient en demande d'outils, leur charge de travail ne leur permet pas d'utiliser un outil dont la mise en œuvre nécessite plus d'un ou deux entretiens.

Le BSP a sans doute permis à certains CPAS et travailleurs sociaux de prendre conscience de la nécessité de prendre un temps « respectueux » avec les personnes, de se poser les « bonnes » questions et de faire une analyse « objective » et complète de leur situation, préalable nécessaire à toute démarche d'insertion. Si, pour certains travailleurs sociaux, cette démarche est évidente, pour d'autres, certaines difficultés peuvent se poser et conduire à des démarches jouant parfois en défaveur des publics.

L'utilisation du BSP laissée à la libre appréciation des CPAS et des travailleurs sociaux, ce dernier a – sans doute et pour les raisons évoquées plus haut – été sous-utilisé même si, à contrario, certains CPAS ont, sur base de l'outil, créé des fonctions spécialisées. Le BSP a – sans doute et parfois – été compris comme une série de grilles à appliquer aux situations des personnes plutôt que comme un référentiel d'action global agrémenté de grilles dont l'utilisation pertinente doit se faire au regard de l'analyse de la situation de la personne. Là où certains attendaient une méthode mécanique (pour un diagnostic A, l'outil proposerait une réponse B), l'outil est plutôt un guideline agrémenté de grilles permettant d'adopter une approche compréhensive de la situation socioprofessionnelle d'une personne.

L'enjeu central, ici, est donc celui de l'appropriation d'un outil de bilan socioprofessionnel par les acteurs. Comment faire en sorte que l'outil soit davantage approprié ? Comment faire en sorte que les travailleurs sociaux se mettent en mesure de réaliser des bilans socioprofessionnels pertinents ? Faut-il, pour ce faire, simplifier l'outil ? L'outil peut-il participer au développement de la qualité dans l'accompagnement ? Comment peut-il participer à une forme d'harmonisation des pratiques ? Comment intégrer l'utilisation de



l'outil dans les pratiques organisationnelles (dont les pratiques informatiques) et professionnelles ?

Bilan social

Si le bilan social connaît peu ou prou les mêmes enjeux que le BSP, il connaît aussi ses enjeux propres. D'une part, diffusé en format papier, son utilisation est variable mais il existe une forte demande d'informatisation de l'outil rendue difficile voire impossible par la faiblesse des systèmes informatiques actuels. D'autre part, si cet outil fait l'objet d'une informatisation, il peut non seulement appuyer les entretiens des travailleurs sociaux mais aussi servir d'outil de remontées de données de terrain pouvant alimenter (même statistiquement) des dispositifs d'analyse et de quantification des phénomènes et des besoins de la population (en matière de logement, de santé), et, par-là, contribuer à la mise en œuvre de politiques spécifiques.

Les problématiques, débats, tensions, limites, points d'appui,...

Les outils de bilan ne forment pas un objet en eux-mêmes mais doivent nécessairement, pour être analysés, être mis en relation avec un certain nombre d'autres objets sociaux dont le métier de travailleur social en CPAS, les CPAS comme organisations, les publics des CPAS (et en particulier leur définition, catégorisation, segmentation) et le contexte politique.

Les bilans comme outil de catégorisation et de segmentation

Les axes de catégorisation qui se dessinent à l'aune des bilans séparent les individus en grandes catégories (qui comprennent un grand nombre de sous catégories). L'usage de ces catégories est rendu nécessaire par l'application même des législations relatives aux CPAS. Ainsi, avec le bilan social (temporellement préalable au bilan socioprofessionnel), on différencie les personnes inaptes à l'emploi ou à l'insertion professionnelle pour des raisons de santé ou d'équité des personnes aptes à l'insertion professionnelle ou à l'emploi en analysant leur situation sociale. A l'aune du bilan social, on évalue l'impact de facteurs individuels ou contextuels sur les possibilités ou probabilités d'insertion professionnelle. En analysant la situation des personnes face aux grandes dimensions de la vie (santé, revenu, logement, vie quotidienne, formation, emploi) on différencie les éléments « stabilisateurs » et les « occasions » des éléments « stabilisateurs » et des « dangers » afin de dégager une orientation de l'action du CPAS envers la personne. Cette orientation peut prendre une dimension « sociale » (car la personne connaît un trop grand nombre d'éléments stabilisateurs ou de danger pour entamer une démarche d'insertion professionnelle) ou une dimension professionnelle (car la personne connaît suffisamment d'éléments stabilisateurs ou d'occasions pour s'engager dans une démarche d'insertion professionnelle). Avec le bilan socioprofessionnel, les axes principaux de différenciation des personnes deviennent :



- Personne ayant des expériences et connaissances à valoriser >< Personnes ayant peu ou pas d'expérience à valoriser
- Personne motivée pour l'emploi >< Personne peu ou pas motivée pour l'emploi
- Personne ayant un projet professionnel >< Personne n'ayant pas de projet professionnel
- ...

Envisager le bilan socioprofessionnel en termes d'oppositions radicales est toutefois relativement simpliste. L'outil sert davantage à apporter des qualificatifs (positifs ou négatifs) à des trajectoires (passées) dans l'optique d'une définition de projet professionnel (à venir) et de mise en évidence des expériences, des qualités, des souhaits, des représentations, des attentes, des compétences, des traits de caractère,... des usagers. Il est davantage un outil d'interrogation, d'analyse et de diagnostic qu'un outil prescriptif d'une trajectoire en fonction de critères donnés à l'avance.

Son utilisation peut poser question lorsqu'il est utilisé avec des usagers disposant de peu de ressources à mettre en avant pour une recherche d'emploi.

Le métier de travailleur social entre profession libérale et agent administratif : le travail social en CPAS est-il prudentiel ?

Dans de nombreuses activités, le « travail ne consiste pas - ou pas principalement à appliquer mécaniquement des savoirs scientifiques. Face à des problèmes singuliers ou complexes, les professionnels prennent des décisions qui comportent une dimension de délibération et même de pari : le travail professionnel est conjoncturel, parce qu'il porte sur une réalité qui échappe inévitablement à toute maîtrise systématique. » (Florent Champy – 2009)

L'un des enjeux centraux des CPAS se situe dans la définition que l'on donne au métier ou à la fonction de travailleur social. Cet enjeu cristallise les débats relatifs aux CPAS et se structure autour d'une tension centrale pouvant être résumée par la question suivante : Le métier de travailleur social est-il un métier à caractère prudentiel ?

Nous pouvons définir comme profession à pratique prudentielle une profession traitant de réalités dont la complexité (souvent liée à des facteurs humains) ne permet pas une approche mécanique liant une forme de diagnostic à une réponse « automatique » répondant à ce dernier. Observer la dimension prudentielle d'une profession, c'est identifier les moments, moyens, ressorts,... d'une autonomie professionnelle rendue nécessaire par la complexité des situations, la singularité des cas,... Les professions à pratique prudentielle impliquent donc une certaine prudence par rapport aux réponses apportées à des situations sociales rencontrées. Ces situations impliquent des inférences (contenu de la prudence) plutôt que des diagnostics et impliquent de devoir faire entrer des situations particulières dans des cas plus généraux par des comparaisons avec d'autres cas rendues possibles par l'expérience des professionnels et l'inscription de leur pratique dans la durée.

A titre d'exemple, en médecine, des diagnostics similaires peuvent entraîner des réponses différentes en fonction, par exemple, du passé médical du patient, de sa sensibilité à certains



principes actifs. Certains diagnostics ne sont par ailleurs pas univoques et peuvent donner à des interprétations et à des traitements différents en fonction d'hypothèses différentes. Dans les professions à pratiques prudentielles, les professionnels font – en quelque sorte – des paris sur la réalité, prennent en compte des risques et des opportunités, sont amenés à travailler par essai-erreur, prennent en compte une telle pluralité de facteurs qu'il est impossible de les formaliser complètement.

A l'opposé des professions à pratique prudentielle se situent des professions plus « mécaniques » où à une situation de type A répond une intervention de type B.

Le métier de travailleur social de CPAS se situe sans-doute quelque part à la frontière de ces deux logiques. D'un côté, il propose des réponses appropriées en fonction d'analyses de situations sociales relativement complexes. D'un autre, il applique des lois et réglementations parfois relativement précises. D'un côté, l'assistant social a une autonomie importante dans son travail d'analyse, d'inférence et de prescription, construit son métier par la comparaison de cas en fonction de critères complexes d'équité, de justice, d'efficacité,... D'un autre côté, il applique aux situations qu'il rencontre des critères légaux, réglementaires ou issus de fonctionnements internes (dont informatiques) établis.

Poser la question du caractère prudentiel du métier de travailleur social en CPAS entraîne des interrogations portant sur le sens du métier, sur la complexité des catégories mobilisées, sur les critères de jugement des situations mais aussi à s'interroger sur la tension qu'il peut exister entre une logique « corporatiste » de métier autonome, constitué et prudentiel et une logique d'agent administratif appliquant de façon mécanique des directives légales ou réglementaires. C'est en observant et en comprenant les articulations réelles et possibles entre ces deux logiques qu'il devient possible de penser le métier de travailleur social en CPAS entre une nécessité de prise en compte de situations complexes reposant sur une pratique professionnelle et une nécessité de répondre à un cadre et à ses contraintes. Loin de s'opposer totalement, ces deux logiques s'articulent pour donner lieu à une réalité qu'il convient d'analyser plus avant.

Références à des travaux ou études existants ou à des bonnes pratiques

Morenville C., *Intégration sociale : gare au détricotage* in *Democratie*, Bruxelles, 2002, <http://www.revue-democratie.be/index.php?p=art&id=243>

Champy F., *Sociologie des professions*, Paris, PUF, 2009

Libert V. et Wastchenko M., *Référentiel méthodologique : Bilan social en CPAS*, Bruxelles, AVCB, 2007

Libert V., *Référentiel méthodologique : Le Bilan socioprofessionnel en CPAS*, Bruxelles, AVCB, 2005, http://www.avcb-vsbg.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=120&vID=120



Thème 6 : Travail social en CPAS: Quelle spécification et quelle spécialisation ?

Travail social, aspects généraux _____	46
Définitions _____	46
Travail social, un métier _____	47
La spécification du travail social au sein du CPAS _____	47
La mission de base d'un centre public d'action sociale _____	48
Le mandatement du travailleur social _____	48
Le rôle du travailleur social _____	48
La spécialisation du travail social au sein du CPAS _____	49
Questions sur la spécification du travail social en CPAS et sa spécialisation _____	49

Travail social, aspects généraux

Définitions

En [1959](#), les [Nations unies](#) définissent le travail social comme étant « *une activité visant à aider à l'adaptation réciproque des individus et de leur milieu social, cet objectif est atteint par l'utilisation de techniques et de méthodes destinées à permettre aux individus, aux groupes, aux collectivités de faire face à leurs besoins, de résoudre les problèmes que pose leur adaptation à une société en évolution, grâce à une action coopérative, d'améliorer les conditions économiques et sociales* ».

En 2004, La Fédération Internationale des Travailleurs Sociaux, dans son document intitulé « *Ethique dans le travail social, déclaration de principes* », définit le travail social selon les termes suivants. « *Le travail social assure la promotion du changement social, la résolution des problèmes dans le contexte des relations humaines, l'autonomisation et la libération des personnes pour l'amélioration de leur bien-être. Le travail social s'appuie sur des théories du comportement humain et des systèmes sociaux pour intervenir là où les êtres humains interagissent avec leur environnement. Les principes des droits de l'homme et de la justice sociale sont fondamentaux pour le travail social.* »

La même fédération donne, sur son site (www.ifws.org), une définition du travail social s'axant sur l'intervenant. Ainsi, il est évoqué que « *La profession d'assistant social ou de travailleur social cherche à promouvoir le changement social, la résolution de problèmes dans le contexte des relations humaines et la capacité et la libération des personnes afin d'améliorer le bien-être général. Grâce à l'utilisation des théories du comportement et des*



« systèmes sociaux, le travail social intervient au point de rencontre entre les personnes et leur environnement. Les principes des droits de l'homme et de la justice sociale sont fondamentaux pour la profession. »

Travail social, un métier

Au-delà du champ du travail social, on évoque bien une profession, un métier.

Pour rappel, un métier est caractérisé par l'ensemble des savoirs et savoirs-faires acquis par l'apprentissage et l'expérience. Dans le cas des travailleurs sociaux, comme dans d'autres métiers, on tiendra également comme caractéristique du métier l'éthique et la déontologie, qui prennent une place fortement importante.

Vu les définitions du travail social, on détermine l'exercice du métier de travailleur social comme composé de :

- la maîtrise des savoirs liés aux théories sociales et environnementales ainsi qu'aux enjeux économiques et sociaux,
- la maîtrise des méthodes d'intervention sociale et des techniques comportementales,
- l'adhésion à des valeurs communes à la profession.

La maîtrise des savoirs est en lien avec les différents champs que sont la psychologie, la sociologie, l'économie, le droit, etc. Nous ne définirons pas au-delà cette caractéristique.

La maîtrise des méthodes d'intervention sociale structure l'intervention du travailleur sociale. De façon générale, les méthodes d'intervention se basent sur quatre grandes étapes : l'analyse de la situation sociale, l'évaluation diagnostique, l'intervention sociale et l'évaluation des résultats.

La spécification du travail social au sein du CPAS

De manière générale, le travail social couvre l'ensemble des besoins que peuvent rencontrer les personnes. Ces besoins sont rencontrés par de nombreux acteurs et de nombreuses manières différentes.

En Belgique, on peut établir que le travail social connaît une division quant aux lieux où il s'exerce : en structure privée (ex : entreprises), en structure associative ou coopérative (ex : ASBL, syndicat, mutualité) ou en structure publique (ex : hôpitaux, CPAS, police).



En ce qui concerne l'objet de la présente note, il importe de déterminer le travail social exercé dans les structures publiques que sont les CPAS.

Pour ce faire, il faut se prendre en compte la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976. On y retrouve les éléments spécifiques du travail social qui doit être effectué afin de permettre à la structure de réaliser sa mission.

La mission de base d'un centre public d'action sociale

Article 1. *Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine¹⁰.*

Il est créé des (centres publics d'action sociale) qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide.

Le mandatement du travailleur social

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

Le rôle du travailleur social

Art. 60. § 1er. *L'intervention du centre est, s'il est nécessaire précédée (1) d'une enquête sociale, se terminant par un (2) diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et (3) proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face. L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer le centre de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est octroyée. Le rapport de l'enquête sociale établi par un travailleur social visé à l'article 44 fait foi jusqu'à preuve contraire pour ce qui concerne les constatations de faits qui y sont consignées contradictoirement.*

¹⁰ Art. 23 de la Constitution belge

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social.



La spécialisation du travail social au sein du CPAS

Depuis de nombreuses années, il faut constater que les missions du CPAS s'étendent. Inévitablement, le mandat du travailleur social évolue. On peut considérer aujourd'hui qu'au sein des CPAS il y a une nécessité d'avoir, d'une part, des services « généralistes », des services « spécialisés », et d'autre part, des travailleurs sociaux « généralistes » et des travailleurs sociaux « spécialisés »¹¹.

On entend par « généraliste », un travail global par rapport à la situation d'un usager. Ce mandat est exécuté classiquement par les travailleurs sociaux de secteur ou de quartier. On parle aussi de travailleurs sociaux du service social général ou de 1ère ligne. Ces travailleurs peuvent être des « généralistes » ou des « spécialistes » dans ce travail général de 1ère ligne.

On entend par « spécialisé », un travail spécifique sur un aspect particulier de la situation sociale d'un usager. On pourra parler d'intervention « ciblée » dans la situation sociale. On identifie ainsi certains travailleurs sociaux qui interviennent dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle, de la médiation de dettes ou encore de l'aide à domicile, etc, soit des services de 2e ligne. Ces travailleurs sociaux peuvent être également des « généralistes » ou des « spécialistes » dans ce travail spécifique au sein du service de 2e ligne.

Généraliste ou spécialisé, le travail social en CPAS est spécifique aux missions qui lui sont confiées. Cependant, il importe que certains travailleurs sociaux gardent une vue globale sur une situation sociale et que d'autres aient la capacité d'intervenir de manières ciblées. Les deux profils sont donc complémentaires et important pour assurer le travail social auprès des usagers.

Questions sur la spécification du travail social en CPAS et sa spécialisation

- Le travail social en CPAS est-il opposé au travail social en structure associative ou privée ? La spécificité du travail social en CPAS, nécessite-t-elle une formation complémentaire ou un encadrement professionnel particulier ? Le travail social, est-il sujet à une évolution ou à une adaptation à la société dans laquelle il s'exerce ? L'exercice du travail social, doit-il s'envisager dans une dynamique conservatrice ou réformatrice ?
- Une spécialisation pour le travail social en CPAS et/ou pour le travail social sous contrainte ? A négocier avec qui ?
- Quelle place joue l'informatique dans l'organisation du travail du travailleur social en CPAS : implication et utilisation des données retirées et injectées par le travailleur

11 Il faut distinguer service et profil de fonction.



social dans des systèmes internes et externes au CPAS (BCSS, Réseau des plateformes pour l'emploi, etc.). L'informatique est-il un outil de facilitation du mandat ou une charge administrative ? Quelle position prendre face à une mise en réseau globale des systèmes d'aide et d'allocation ?

- Quel secret professionnel pour le travailleur social vu le secret institutionnalisé prévu à l'article 36, alinéa 2 et à l'article 50 de la loi organique du 8 juillet 1976 ? Quel impact pour le travail d'enquête et de rapportage prévu dans son mandat ? En tant que travailleur social en CPAS, le secret professionnel a-t-il une place face au secret institutionnalisé par la loi ou y est-il de facto intégré ?
- Vu le mandat du travailleur social, comment distinguer le travail social du travail administratif inhérent au mandat (rédaction de rapports sociaux, traitement d'informations relatives à la situation de l'utilisateur ou extraction/ sélection/ implémentation de données dans des bases de données informatiques). N'y a-t-il pas une obligation de travail administratif dans le chef des travailleurs sociaux ?
- Le mandat du travailleur social, ne fait-il pas de lui un agent bicéphale d'aide et de contrôle. Comment soutenir le travailleur social de CPAS à gérer cette situation face à l'institution et face à l'utilisateur.
- Dans la relation usager/CPAS/travailleur social, quel rôle joue le travailleur social dans la triangulation ? Représentation de l'institution, représentation de l'utilisateur, structurer les droits et obligations des usagers face à la société et au cadre légal établi ?
- La relation entre l'utilisateur et le travailleur social, une approche « qualité (du service) » possible lorsque le travailleur social se définit comme au service de ce dernier ?



Thème 7 : Relations au monde de l'emploi : Quelle triangulation entre l'utilisateur, le CPAS et les employeurs ?

« Du travail en abondance à tous ceux qui peuvent travailler, voilà ce que doit la société... Le travail est la seule assistance qu'un gouvernement sage peut donner à l'homme valide, et le pauvre valide n'est pas autre chose que l'ouvrier sans propriété qui n'a point de travail.... »
États généraux, « Comité pour l'extinction de la mendicité », IV^e Rapport, 1789, extrait cité dans « Histoire de l'Assistance publique dans les temps anciens et modernes » (A. Monnier, Paris, Librairie de Guillaumin et Cie, 1857, p 459

- **Éléments de contextualisation (et d'historisation)**

On pourrait réécrire l'histoire sociale en juxtaposant et en conjuguant des notions comme « pauvreté », « assistance », « travail »,...

Dans l'univers des CPAS, l'aide sociale et l'emploi ont toujours cohabité mais avec des modalités qui ont évolué au fil du temps.

Au travers de l'art 67 de la loi du 10 mars 1925, les Commissions d'Assistance Publique (CAP) devaient adapter leur offre d'aide pour si nécessaire mettre à l'emploi des personnes pour qui cette forme d'aide était la plus adaptée. C'était une forme d'assistance.

Une circulaire ministérielle de 15-3-1947 prévoyait que les CAP devaient inscrire auprès du bureau de placement de l'ONEm les personnes secourues capables de travailler.

Par la suite, la notion de mise à l'emploi et plus spécifiquement d'insertion professionnelle apparaît (indirectement) dans la loi minimex. La loi organique des CPAS fait référence, au travers de l'art 60§7, à une mission d'aide sociale, ascenseur vers la sécurité sociale.

Le Programme Printemps (1999) a eu pour objet d'augmenter les moyens et les outils pour permettre aux personnes de ne plus dépendre des CPAS via différentes formes de mise à l'emploi.

Avec le Droit à l'Intégration Sociale (DIS, 2002), l'emploi devient un droit subjectif pour les jeunes. Le CPAS devient un partenaire actif dans l'insertion de son public.

Et dernièrement, l'accord de gouvernement fédéral 2011 prévoit l'inscription comme demandeur d'emploi de tous les bénéficiaires du Droit à l'Intégration Sociale (loi du 26-5-2002, DIS).



En région bruxelloise, la création de services spécifiques axés sur l'insertion socio-professionnelle des bénéficiaires date du milieu des années '80 et est le fait de quelques CPAS. A la suite de la création de la région, de l'ordonnance de 1991 (ORBEm – Actiris) et de l'octroi de personnel (ACS ISP), tous les CPAS bruxellois ont un service ISP début des années '90.

A l'époque, le public CPAS était considéré comme spécifique et très difficile voire « impossible à placer »¹². Depuis lors, Actiris semble considérer le public CPAS comme une catégorie parmi d'autres.

En fonction du CPAS, la personne « disponible sur le marché de l'emploi »¹³ doit être obligatoirement suivie en ISP ou peut être accompagnée par un organisme externe.

Vu la loi sur le Droit à l'Intégration Sociale, certains CPAS ont choisi de rendre obligatoire le passage dans son service ISP, pour tous ou pour une catégorie de son public (souvent les jeunes de moins de 25 ans).

Le CPAS est le dernier filet de normalisation. Cela implique qu'il est acteur de l'insertion de la personne mais aussi « gardien » des normes et donc avec un pouvoir de sanction.

Dispositions légales et/ou réglementaires et offre de services actuelle

Dispositions légales

Les législations sont reprises dans l'« Aide-mémoire du CPAS » ou sur le site de l'AVCB.¹⁴

Offre de services actuelle

Public suivi en ISP

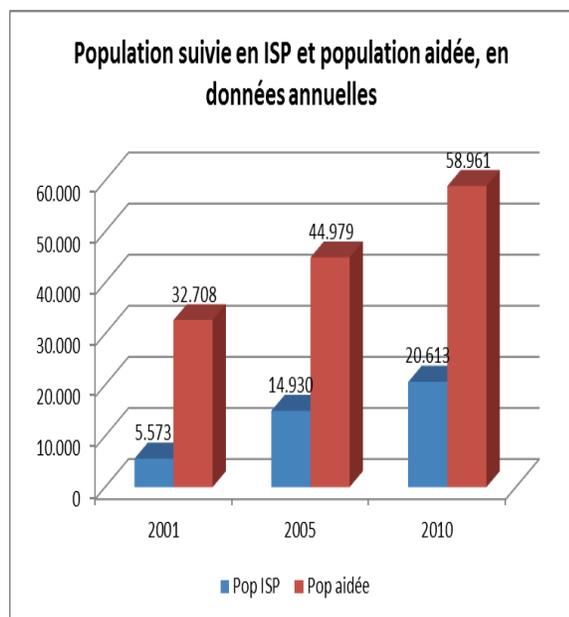
La majorité du public CPAS aidé financièrement (65% en 2010) n'est pas en ISP ou n'est pas dans les conditions sociales ou médicales pour s'y retrouver.

Au fil du temps, on a une augmentation importante avec une représentativité du public aidé également suivi en ISP qui passe de 17% en 2001 à 35 % en 2010.

¹²Terminologie utilisée dans les années '90 par l'UE.

¹³En référence à l'art 3 5° de la loi du 26-5-2002 portant sur le Droit à l'Intégration Sociale

¹⁴ <http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/aide-memoire-du-cpas.html>

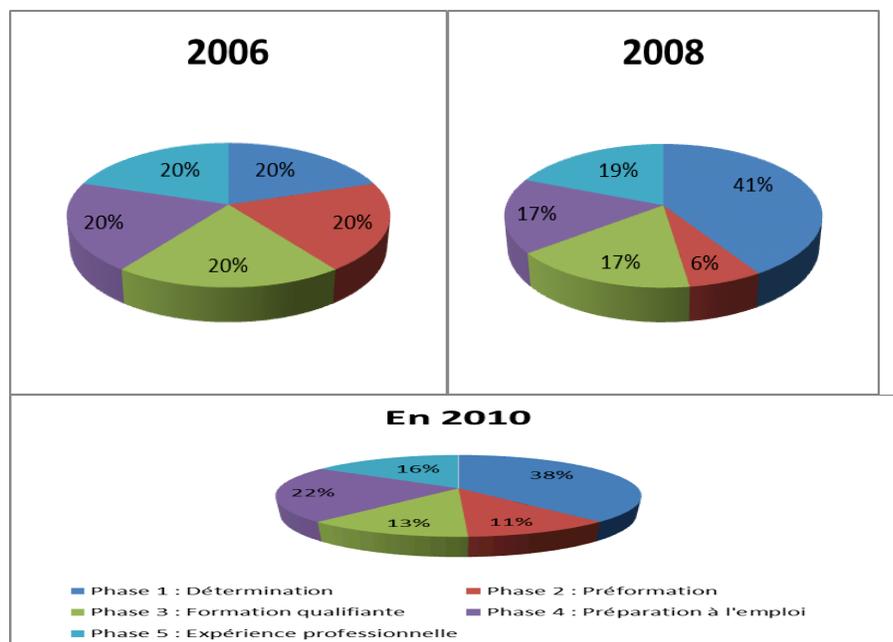


Cette variation importante dans le temps est aussi due à un changement d'approche en ISP. Historiquement, l'ISP a fonctionné sur base volontaire, ce qui était formellement prévu dans les anciennes conventions de partenariat avec Actiris. La personne devait donc démontrer sa volonté d'être suivi en ISP. Depuis 2002 et l'intégration sociale, la personne a un droit (subjectif) à l'emploi (les jeunes) et le CPAS est partenaire de l'intégration de la personne (DIS).

Pour assurer l'accompagnement de ce public en ISP, près de 352¹⁵ personnes travaillent actuellement dans les services ISP des CPAS bruxellois.

Cet accompagnement peut être synthétisé au travers des 5 phases du Bilan Socio-Professionnel. La répartition ainsi représentée permet de voir une évolution relative des personnes suivies en ISP.

¹⁵Responsables de services, agents d'insertion, administratifs, ... Chiffres communiqués en juin 2011.



Ainsi, on peut remarquer que la somme des pourcentages de préformations et formations¹⁶ reste stable dans le temps (autour de 24%).

Les variations au fil du temps sont plus le fait de l'accueil-détermination (phase 1) et de l'approche emploi (phase 4 et 5).

La détermination du projet de la personne peut mener à des allers retours vu les problématiques sociales que peut rencontrer cette personne.

Au vu de la thématique, nous abordons de manière plus approfondie ces deux dernières phases.

La recherche d'emploi organisée par les CPAS (phase 4)

Différentes approches sont possibles, en fonction du CPAS : individuelles, collectives ou une combinaison des deux, avec ou non des modules / ateliers spécifiques sur : le savoir-être, la présentation, une information sur le droit au travail et sur les relations de travail, le CV, la lettre d'accompagnement...

Les CPAS ont également leur méthodologie propre pour la recherche d'emploi via la « table d'emploi ». Cette méthodologie est reconnue et validée par Actiris.

Les CPAS peuvent établir des partenariats en fonction des besoins constatés (art 61 LO).

D'autre part, rien n'interdit au public CPAS de choisir l'organisme qui le suit. Ainsi, le public CPAS peut également être suivi par des organismes d'ISP ou par Actiris, pour autant que le CPAS puisse, sur base des informations transmises, s'assurer de la disponibilité à l'emploi de la personne.

¹⁶Les « étudiants de plein exercice » ne sont pas nécessairement repris dans ces chiffres. Les services ISP ne suivent pas nécessairement les étudiants ; cela dépend de l'organisation de chaque CPAS.



Des « expériences » menées par les CPAS :

- Des « prospecteurs » auprès d'entreprise. L'agent d'insertion travaille essentiellement de manière individuelle tandis que le prospecteur est dans une démarche plus collective sur base de profils ou sur un territoire donné. La difficulté principale a été liée au manque de moyen technique de rencontre entre l'offre et la demande de travail et sur les techniques commerciales utilisées qui ne correspondent pas nécessairement aux valeurs d'un service ISP.
- Les « journées emploi » : lieu de rencontre entre des employeurs et des demandeurs d'emploi. Deux méthodes : portes ouvertes ou tri sur base des profils et des métiers.
- Un CPAS s'est doté d'un service spécifique pour favoriser l'auto-crédation d'emploi mais la législation CPAS actuelle n'est pas un incitant pour ce type de mesure.

La mise à l'emploi (phase 5)

Statistiquement, on peut remarquer que les CPAS bruxellois utilisent comme mesure avec remboursement fédéral principalement l'art 60§7 (LO). Les autres mesures d'intervention financière sont proportionnellement beaucoup moins utilisées.

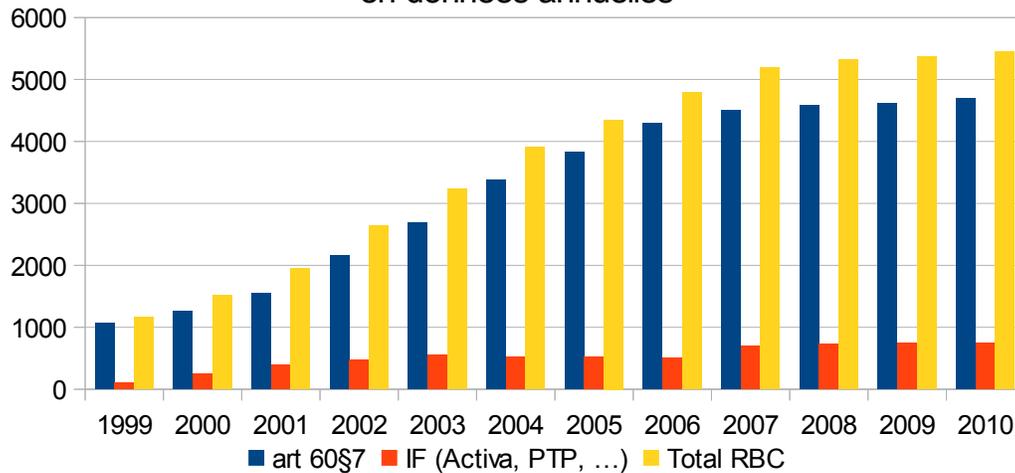
On peut remarquer une certaine stagnation depuis 2007 de l'art 60§7 mais aussi des interventions financières.

La toute grande majorité des contrats sont à temps plein (99,96% en 2008) et concerne des personnes de plus de 25 ans (89%). C'est proportionnellement quasi la moitié des engagements de jeunes par les autres régions (11% versus 20% en Flandre et en Wallonie). Pour rappel et pour donner un peu de perspective au sujet, environ six cent vingt mille personnes travaillent dans la région de Bruxelles-Capitale dont environ quatre cent six mille bruxellois.

-
-



Evolution de la mise à l'emploi subsidiée par le fédéral, en données annuelles



- Vu l'importance de la mise à l'emploi selon l'art 60§7 LO, un focus sur cette mesure.

L'art 60§7¹⁷

L'art 60§7 de la Loi organique fait partie du chapitre qui reprend les missions des CPAS. En l'occurrence, cet art 60§7 renvoie à une forme d'aide sociale qui, à l'origine, devait permettre la transition entre les grands ensembles que sont « aide sociale » et « sécurité sociale ».

17 Art. 60. § 7. (Lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales ou afin de favoriser l'expérience professionnelle de l'intéressé, le (centre public d'action sociale) prend toutes les dispositions de nature à lui procurer un emploi (...). Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la période visée. <L 2002-08-02/45, art. 187, 059; En vigueur : 01-10-2002> <L 2002-01-07/45, art. 2 et 3; ED 01-02-2004>

(La durée de la mise à l'emploi visée à l'alinéa précédent, ne peut être supérieure à la durée nécessaire à la personne mise au travail en vue d'obtenir le bénéfice complet des allocations sociales.) <L 2002-08-02/45, art. 187, 059; En vigueur : 01-10-2002>

Par dérogation aux dispositions de l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, les travailleurs engagés dans les liens d'un contrat de travail par les (centres publics d'action sociale), en application du présent paragraphe, peuvent être mis par ces centres à la disposition de communes, d'associations sans but lucratif ou d'intercommunales à but social, culturel ou écologique, de sociétés à finalité sociale, telles que visées à l'article 164 bis des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, d'un autre (centre public d'action sociale), d'une association au sens du chapitre XII de la présente loi, d'un hôpital public, affilié de plein droit à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales ou à l'Office national de sécurité sociale, des initiatives agréées par le ministre compétent pour l'économie sociale ou des partenaires qui ont conclu une convention avec le (centre public d'action sociale) sur la base de la présente loi organique.) <L 1999-12-24/36, art. 120, 040; En vigueur : 10-01-2000> <L 2002-01-07/45, art. 2 et 3; ED 01-02-2004>

(Lorsque le partenaire visé à l'alinéa précédent est une entreprise privée, le Roi détermine les conditions et modalités suivant lesquelles la mise à disposition doit être conclue avec ladite entreprise en vue de maintenir le droit du (centre public d'action sociale) à la subvention liée à l'insertion de la personne occupée en application des articles 36 et 37 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.) <L 2002-08-02/45, art. 187, 059; En vigueur : 01-10-2002> <L 2002-01-07/45, art. 2 et 3; ED 01-02-2004>



Au fil du temps, l'art 60§7 a évolué. Au niveau :

- de ses objectifs : de l'ouverture du droit à la sécurité sociale à l'expérience professionnelle ;
- de l'ouverture et de la diversification des lieux de mise à disposition : CPAS (1976), Communes (1996), ASBL (1996), hôpitaux (1998), économie sociale (1999), entreprises privées (1999), ...
- son financement.

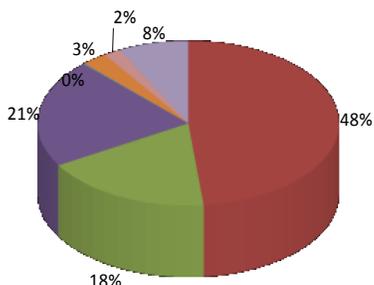
La mise à disposition via l'art 60§7 est une dérogation à la loi du 24-7-1987.

Les lieux de mises à disposition

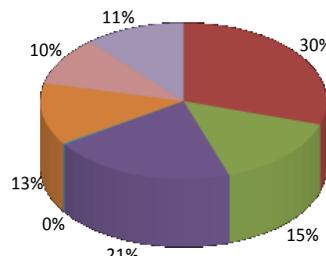
Un CPAS n'est pas qu'une administration chargée de la lutte contre la pauvreté au niveau local. Un CPAS, c'est aussi des hôpitaux (historiquement), des polycliniques, des homes, des services d'aide à domicile, de repas à domicile, des logements, des maisons d'accueil, des asbl -d'économie sociale ou non-, ... et donc un éventail important de fonctions différentes. Lorsque l'on regarde l'évolution, on peut la corrélérer avec les modifications législatives qui concernent les lieux de mise à disposition.

- La part relative des CPAS diminue de 48% en 2001 pour atteindre 20% en 2010. Il y a une forte croissance des mises à

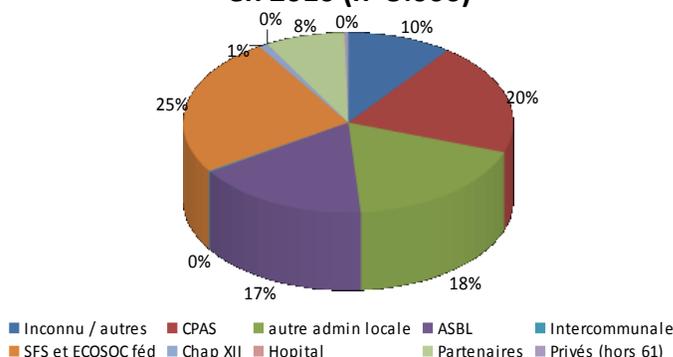
RBC, lieu de mise à l'emploi art 60§7 en 2001 (n=1.356)



RBC, lieu de mise à l'emploi art 60§7 en 2005 (n=2.443)



RBC, lieu de mise à l'emploi art 60§7 en 2010 (n=5.006)





disposition de l'économie sociale et les asbl restent stables.

En économie sociale, le contingent¹⁸ utilisé par les CPAS en 2010 est de 1.235 personnes (21,6% du total belge). Il est aussi à signaler qu'entre 2001 et maintenant, il y a une augmentation non négligeable de l'intervention financière demandée à l'utilisateur.

L'intervention de l'utilisateur n'est définie légalement que dans le cas des art 60§7 mis à disposition d'entreprises privées. Dans les autres cas, c'est laissé à la décision du Conseil de l'Action Sociale.

Le salaire versé à la personne sous art 60§7 doit être au moins égal au revenu minimum moyen mensuel du secteur privé ou du secteur public (niveau E). Le CPAS, comme tout employeur, est tenu de payer ce minimum. Rien ne l'empêche, en droit du travail, de payer plus.

Dans de (trop) rares cas, le partenaire utilisateur est intervenu financièrement pour que le salaire versé au travailleur soit plus élevé.

Les constats (ce qui pose problème ou question) et besoins (ou demandes)

CPAS, espace de transition ?

Une personne peut se perdre dans l'univers qu'est un CPAS. Or, il s'agit d'éviter tant que faire se peut que des personnes disponibles sur le marché de l'emploi en arrivant au CPAS ne sortent plus du système de l'aide sociale. Le problème est alors l'accès à l'emploi adapté pour ce public.

Dans le cas de l'ISP, la notion de « disponibilité à l'emploi » est transversale et traverse aussi bien la première que la deuxième ligne de travail social. La question de l'articulation, dans une logique d'intégration (et non d'insertion) est peut être un moyen pour sortir de la discussion sur l'orientation en ISP.

Par contre, le CPAS n'est pas un espace de transition pour certains publics. C'est la seule solution. Et il faut aussi le reconnaître, en tenir compte et donc proposer des réponses spécifiques à la notion de « dignité humaine » lorsque le CPAS devient un « espace de vie ».

Triangulation

La triangulation liée à la mise à disposition via l'art 60§7 implique le CPAS, l'utilisateur et l'usager. Cela induit des conventions de mise à disposition. Par la suite, lorsque la personne travaille, elle est accompagnée par un agent d'insertion. Est-ce de l'accompagnement administratif ou de l'accompagnement social ?

L'accompagnateur gère souvent plus les problèmes liés à la convention qu'il n'accompagne le travailleur. Comment améliorer cet état de fait ?

L'utilisateur ne se sent pas nécessairement dans une relation de partenariat mais parfois dans une relation déséquilibrée. Il ne sait pas nécessairement quand la personne va

¹⁸Fait référence aux art 60§7 avec subvention majorée pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale (AR du 11-7-2002 et du 14-11-2002, selon que la personne est RIS ou ERIS)



commencer à travailler, quand le CPAS décide de l'envoyer en formation et l'incidence sur l'organisation du travail, ...

Comment faire pour que l'utilisateur devienne un partenaire de l'intégration durable de la personne et non un consommateur d'emploi « low cost » ?

L'offre ou la demande

Il existe une tension constante entre répondre à la demande de la personne ou au besoin de l'institution (postes à pourvoir). Dans une optique d'intégration durable, il y a lieu de vérifier l'impact de ces deux approches et de les comparer statistiquement.

Le CPAS, promoteur durable ou pourvoyeur d'emploi « low cost » ? La réponse donnée par chaque CPAS est fonction de sa politique socio-professionnelle.

La mise à l'emploi

L'art 60§7, une mesure de mise à l'emploi, une forme d'aide sociale de lutte contre la pauvreté ou une aide sociale déguisée en mesure de mise à l'emploi ?

Derrière cela, toute la question de l'« inclusion active », de l'objectif européen 20-20, de l'augmentation des compétences de la personne sous art 60§7, de la validation de ces compétences, de l'emploi durable et de la réforme institutionnelle.

Au niveau des services ISP des CPAS, quelques réflexions

Le CPAS a des missions légales qu'il applique en fonction de ses moyens et de sa politique locale (voir thème 8). Or, le public aidé financièrement par les CPAS a doublé en près de dix ans. Cela implique une réflexion autour de la gestion de ces flux de personnes vu que le personnel lui n'a pas augmenté en conséquence dans les différents services de 1^{ère} ou de 2^e ligne et que les moyens financiers se font rares. Dès lors, la charge de travail a augmenté. La question est dès lors de savoir comment la répartir au mieux pour que chacune des parties y trouve son compte, que ce soient les usagers, le CPAS ou éventuellement ses partenaires.

En fonction de la politique locale et des moyens mis à disposition, les CPAS font ce qu'ils peuvent. Actuellement, les CPAS semblent plus être dans une démarche « quantité » que « qualité » même si, comparés à d'autres acteurs du champ de l'insertion socioprofessionnelle, ils sont dans une meilleure situation.

La question est dès lors de déterminer des priorités tenant compte des moyens mis à disposition. Avec des normes de qualité comme référentiel ?

Pour parler d'emploi durable, il faut des moyens pour le « mesurer » via la trajectoire de la personne. Actuellement, c'est déjà possible chaque CPAS, pour autant que l'autorisation de l'usager soit demandée. Le CPAS peut alors utiliser toutes les données à sa disposition via



son système informatique et les données de la BCSS. Le SPP Intégration sociale développe des outils intégrés et statistiques, ce qui implique que la taille de l'échantillon doit être suffisante pour protéger la vie privée des personnes.

Un groupe de travail au sein de la Commission ISP des CPAS a travaillé sur la validation des compétences (VDC) comme étant un outil intéressant dans la reconnaissance des compétences acquises au niveau individuel. La VDC peut être vue aussi comme une piste de valorisation de l'apprentissage pendant l'art 60§7, dans des métiers spécifiques. Une démarche qui va être testée par au moins un CPAS bruxellois... Avec à terme un CPAS reconnu comme centre de validation des compétences, avec valorisation salariale pour le personnel CPAS ayant des titres de compétences reconnus ?

Quels sont les besoins des publics, des CPAS et de leurs partenaires et comment y répondre au mieux ? Derrière ces questions, il y a aussi la réflexion autour d'outils spécifiques pour les CPAS :

- Une grille des points d'attention lors de la mise à l'emploi, dans une approche transversale du CPAS et des utilisateurs ?
- Une (des) conventions-type de mise à disposition, tenant compte de l'objectif du partenariat (emploi durable, expérience professionnelle, droit à la sécurité sociale, ...) ?
- Avec volet formation pendant l'art 60§7 ?
- ... ?

Et pourquoi pas un BSP version 2.0 avec volet PIIS et intégré dans le Bilan Social ?

Les problématiques, débats, tensions, limites, points d'appui,...

Le partenariat

L'élément central de cette triangulation est la notion de partenariat. Avec Actiris, avec les utilisateurs, avec le domaine de la (pré)formation, avec des employeurs, ... et avec l'utilisateur ! Lorsque l'on parle de partenariat, il s'agit aussi de s'entendre sur l'objectif, le public-cible, la répartition du travail, les moyens, ... On revient ainsi aux questions de base : qui fait quoi, pour quoi, comment, selon quels critères, avec quels indicateurs, avec quels moyens, ... Ensuite, il s'agit de s'assurer que ce partenariat soit équilibré pour l'ensemble des parties prenantes. Sinon, est-ce qu'il s'agit d'une relation de collaboration positive ou d'une approche de gestion, avec sous-traitance ?

Au niveau régional, un partenariat ?

La mission

La Loi Organique des CPAS définit un droit à l'aide sociale qui doit permettre de mener une vie conforme à la « dignité humaine », ce qui renvoie aux droits fondamentaux liés à l'art 23



de la Constitution, dont le droit à l'emploi. Le DIS définit une mission d'intégration pour les CPAS et un droit subjectif à l'emploi pour les moins de 25 ans.

Cette mission se traduit par l'utilisation des outils fédéraux et des outils régionaux de politique d'emploi. Le partenariat est donc à trouver après de la région. L'opérateur d'emploi semble alors le partenaire évident.

Pour remplir ses missions, le CPAS peut recourir à la collaboration de tiers ou conclure des conventions (art 61 LO). Dans le cas de mise à disposition de tiers (art 60§7 LO), il faut une convention de collaboration entre le CPAS et le partenaire (art 61 §4 LO). L'ordonnance « gestion mixte » permet d'autres partenariats. Dans ce cadre, les CPAS bruxellois doivent-ils être conventionnés avec Actiris pour être reconnus comme opérateur d'emploi¹⁹ ?

Au niveau de la mise à l'emploi, la question se pose plus en termes de convention-cadre de partenariat (ou de convention individualisée liée à la personne mise à l'emploi), avec définition des rôles et attentes de chacun, par exemple avec une obligation de moyen ou de résultat quant à l'offre par le CPAS de personnes à mettre à disposition, avec quel objectif de la mise à l'emploi,...

Le rôle de l'ISP en CPAS est à poser. Dès lors, que favoriser ?

Tenant compte de l'utilisateur

Dans le cadre de la mission d'insertion socioprofessionnelle dévolue aux CPAS, le choix d'un éventuel partenaire stratégique pour les CPAS est relativement simple. Il se complique si la priorité est donnée au « client ».

Tenant compte du nombre d'utilisateur suivis en moyenne par agent d'Actiris (environ 270, avec le personnel des Missions locales) ou par les services ISP des CPAS bruxellois (environ 100), on peut raisonnablement penser que le suivi sera plus adapté lorsque réalisé par les CPAS.

La question alors de l'approche méthodologique et de « normes de qualité » en ISP pourrait alors faire l'objet d'échange entre les différents acteurs du champ de l'ISP, pour autant qu'il y ait respect de l'autonomie de chacun et que l'objectif soit l'intérêt de l'utilisateur.

Si l'on se base sur des catégories d'utilisateurs, la question de la pertinence de ces catégories doit être soulevée, tenant compte des missions, des logiques d'action et des compétences de chacune des parties.

¹⁹ Ordonnance relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale du 14-7-2011 (MB 6-9-2011)



Tenant compte des moyens ?

On peut estimer l'intervention du fédéral à d'environ 50% des budgets CPAS bruxellois. D'après certains CPAS, la région bruxelloise soutient ses CPAS à hauteur de maximum 4% des budgets CPAS.

En matière d'ISP, l'intervention de la région (via le cadre de partenariat Actiris, avec cofinancement à 50% de l'UE) revient à un budget régional qui représente une intervention dans les coûts de l'ISP des CPAS bruxellois à hauteur de 100 € par usager par an. Dans ce calcul, on ne tient pas compte des coûts de la mise à l'emploi, des charges et frais de fonctionnement des CPAS.

A ce prix-là, transférer à Actiris la responsabilité du contrôle et de la disponibilité sur le marché de l'emploi du public CPAS devient un choix économiquement cohérent.

Le champ de la formation ?

L'offre actuelle de formation, qu'elle soit organisée par les OISP, Bruxelles-formation, la promotion sociale, l'alphabétisation, l'alternance,... n'est pas suffisante en RBC.

De plus, les logiques d'inscription en septembre ou en janvier, basées sur le système scolaire, ne correspondent pas nécessairement au timing d'usagers adultes suivis en CPAS. Des systèmes modulaires restent plus adaptés.

Les CPAS suppléent à cette offre de (pré)formation et/ou d'alphabétisation en finançant ou en organisant des modules pour leurs publics, sur fonds propres ; en toute autonomie et selon leurs propres exigences, en termes de niveau ou de période d'inscription.

Cette offre supplémentaire financée par les CPAS bruxellois se fait par du personnel engagé par les CPAS ou via des partenariats avec des organismes reconnus qui ouvrent des lors des places supplémentaires pour le public CPAS.

Une reconnaissance de ce rôle tenu par les CPAS et de son impact pourrait être un plus, via un partenariat ?

L'économie sociale ?

L'ordonnance bruxelloise sur l'économie sociale (ILDE et EI) est en cours de révision. Dans sa version présentée en 3e lecture au gouvernement, elle peut reconnaître et mandater des asbl, des sociétés à finalité sociale et des « chapitre XII ». Elle exclut de facto les services des CPAS qui avaient été reconnus par le fédéral.

Les CPAS ont mis à l'emploi un contingent de 1.235 personnes à l'emploi dans l'économie sociale. Ce chiffre représente le minimum des personnes mises à l'emploi dans ce secteur car basé sur une subvention particulière. En effet, les personnes sous art 60§7 « hors contingent » ne sont pas comptabilisées par le fédéral comme relevant de l'économie sociale.

En outre, le taux de mise à l'emploi durable est proportionnellement plus bas lors d'une mise à disposition en économie sociale qu'avec les autres formes de mise à disposition via l'art 60§7.



Le gouvernement mise sur l'économie sociale comme nouveau tremplin vers l'emploi durable et / ou le développement durable, dans le cadre des emplois verts notamment. Peut-être, si l'on reprend dans ce tremplin comme création d'emploi l'ensemble des postes PTP, SINE et Art 60§7 et si l'on considère aussi comme relevant de l'économie sociale des organismes qui ne peuvent subsister sans l'intervention financière des pouvoirs publics. Le transfert du 1^{er} volet de l'économie sociale va sans doute impliquer un accord de coopération (en cas de mise à disposition d'art 60§7 dans un organisme reconnu par une autre région) et/ou une nouvelle ordonnance définissant des organismes « pluriels » comme assimilés à de l'économie sociale (par exemple les AIS, les SISP, les OISP, certains services des CPAS). Et les CPAS restent les employeurs des art 60§7, avec toutes les obligations que cela impose et tous les contrôles que cela implique vis-à-vis des utilisateurs, à savoir l'ensemble du processus de la sélection, du recrutement et ce y compris de l'outplacement. Contrôles dans la même lignée que ceux de la région, propres aux CPAS bruxellois ou spécifique à chacun des CPAS ?

Systeme informatique et BCSS

Le fédéral, via des études lancées par le SPP Intégration Sociale, développe des outils pour les CPAS en matière de suivi des personnes après les mises à l'emploi, des transferts chômage vers CPAS, ... toutes ces études passant par la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale.

Il se base sur l'ensemble des données récoltées par le SPP Intégration Sociale via PRIMA, sa base de données, et des développements de flux avec la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) Les CPAS sont parmi les plus gros utilisateurs de la BCSS.

La Région de Bruxelles-Capitale n'a à priori pas (encore) de système permettant ce type de recherches via la BCSS. Actiris n'a actuellement pas la capacité technique de transmettre des données demandées par les CPAS. Les budgets pour ce type de développement sont effectivement importants et impliquent normalement des marchés publics européens, ce qui prend du temps. Et l'un des enjeux pour Actiris est de savoir qui est aidé ou non par les CPAS ; c'est nécessaire pour déterminer son action en termes de politique d'emploi. Depuis lors, le gouvernement fédéral a décidé que les bénéficiaires du RIS devront s'inscrire auprès du service régional de l'emploi. Reste aussi à déterminer comment. Un partenariat entre les CPAS et la Région pour une meilleure connaissance en RBC des publics sur le marché de l'emploi ?

La régionalisation de l'emploi

1.1.1.1.1 Echanges avec Actiris ?

Pour le moment, on est face à beaucoup d'inconnues et il est difficile de déterminer les futurs axes de la politique d'emploi bruxelloise, et donc le rôle des CPAS en la matière, l'articulation entre Actiris et les CPAS, le mode de relation et les conditions financières.



Il paraît nécessaire au vu des choix posés par Actiris autour du CPP d'établir des échanges de pratiques entre CPAS et Actiris. Ces derniers se positionnent de plus en plus non comme régisseur / ensemblier mais comme responsable du casting / réalisateur via la clarification par leurs soins des projets des personnes. Le « reste » découle alors des choix opérés.

Les logiques de catégorisation des personnes ont des incidences et des arbitrages devront être posés par la Région. Seulement derrière ces catégories, il y a des personnes qui ont des droits et des devoirs. Quelles garanties seront prévues pour garantir ces droits, y compris de recours contre une décision ou une catégorisation contestée par la personne ?

Avec la régionalisation de l'emploi, Actiris devra apprendre encore un autre rôle, celui du contrôle. Aussi sur la gestion de la violence, l'un ne va pas sans l'autre. Et encore, ce sera sans doute plus facile pour Actiris : il y a encore un dernier filet, les CPAS.

Il sera sans doute nécessaire qu'il y ait partage des connaissances entre les CPAS et Actiris.

Vers un partenariat pour des échanges de bonnes pratiques et pourquoi pas de personnel ? Pour l'harmonisation des pratiques ?

Les CPAS et la politique d'emploi ?

Les CPAS sont des acteurs et des partenaires de l'emploi. Via l'art 60§7, ils ont un outil simple et spécifique de mise à l'emploi.

Seulement, la régionalisation de ce volet ouvre des questions qui auront un impact sur les CPAS et devront donc être résolues. Par exemple : enveloppe budgétaire ouverte ou fermée, tutelle sur cette forme d'aide sociale qui conduit à un emploi, par qui (Région ou COCOM?), avec quelles règles de remboursement du CPAS ?

Un partenariat impliquant les pouvoirs locaux, y compris les CPAS, dans la future politique d'emploi en Région bruxelloise pourrait avoir du sens. Mais sous quelle forme et avec quelles conditions ?

Des références à des travaux ou études existants ou à des bonnes pratiques

La méthodologie « table d'emploi », AVCB, janvier 2006

http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=119&vID=250

Etude commanditée par le SPP Intégration sociale : « L'ACTIVATION AU SEIN DES CPAS BELGES, En quête de parcours durables et de bonnes pratiques », Peter Reymaekers et Co, novembre 2009

http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/DA_final_FR.pdf



Thème 8 : L'organisation du travail en question : Quels facteurs de succès et/ou d'échec ?

Éléments de contextualisation (et d'historisation) _____	66
Analyse selon Mintzberg _____	66
Dispositions légales et/ou règlementaires et offre de services actuelle _____	67
Dispositions légales _____	67
Offre actuelle _____	67
Les constats (ce qui pose problème ou question) et besoin (ou demandes) _____	69
Nouvelles technologiques _____	69
Primaweb+, enquête sociale informatisée et Datawarehouse _____	70
Le dossier unique _____	70
Le personnel du CPAS, un roulement constant _____	71
La disponibilité à l'emploi _____	71
Les Cours et Tribunaux _____	71
Les problématiques, débats, tensions, limites, points d'appui,... _____	71
Le CPAS comme bureaucratie multi-adaptative, à promouvoir ? _____	71
Autonomie ? Synergie ? _____	72
Annexe : Est-ce que le CPAS est une administration comme les autres ? _____	74
Analyse selon Mintzberg _____	74
Le CPAS défini par des facteurs légaux _____	76
La structure minimale d'un CPAS _____	77
Le CPAS défini par les partenaires stratégiques _____	77
Le CPAS défini par les partenaires managériaux et opérationnels _____	77
Le CPAS défini par le système technique _____	78
Le CPAS défini par des mécanismes de coordination, conception et décision _____	78
Le CPAS bruxellois défini par son environnement _____	79
Le CPAS et les mécanismes de coordination _____	80
Influence des partenaires stratégiques _____	80
Influence des partenaires managériaux _____	81
Influence des partenaires opérationnels _____	81
Deux enjeux récurrents en terme organisationnel : _____	82
Le CPAS face à la communication _____	82
Le CPAS face à l'innovation _____	83
En conclusion ... _____	83



Éléments de contextualisation (et d'historisation)

Analyse selon Mintzberg

La sociologie des organisations pourrait être définie comme une branche de la sociologie qui étudie comment se construisent et se coordonnent des activités organisées. Cela renvoie à l'étude par les méthodes sociologiques d'entités, les organisations, ainsi que leurs modes de gouvernance et d'interactions avec leur environnement. Cette branche de la sociologie est à l'intersection de plusieurs disciplines, dont la théorie des organisations et le management. Une de ses figures de proue est Henry Mintzberg.²⁰

L'école de la contingence, dont il est le fer de lance, permet de faire le lien entre une organisation et son environnement. Selon cette théorie, chaque organisation doit inmanquablement rencontrer une double nécessité: la division/répartition des tâches et la coordination/intégration de cet ensemble. Cette forme particulière que prend la rencontre de cette exigence, c'est la structure de l'organisation. Mintzberg affirme qu'il existe des organisations mieux adaptées que d'autres à l'ensemble des contraintes et construit une typologie associant efficacité à cohérence interne. Celle-ci vient de mécanismes de cohésion particuliers à chaque entreprise et dépendant des objectifs des dirigeants.

L'AVCB²¹ a analysé les CPAS, sur base de Mintzberg, au travers de la question suivante : « Est-ce que les CPAS sont des administrations comme les autres ? ».

La conclusion de cette analyse est que le CPAS est

- une structure publique
- bureaucratique et professionnelle complexe
- d'action sociale locale avec
- des intervenants multiples (interne et externe)
- pour répondre dans un délai court à des besoins multiples de manière adapté avec les moyens qui sont les siens
- dans un esprit démocratique de solidarité et d'ouverture.

Les maître-mots du CPAS sont :

- l'adaptation malgré son caractère public
- la permanence grâce à son caractère public.

²⁰ Pour une introduction à Mintzberg, « Les organisations vues par H. Mintzberg, Présentation schématique », G. Piroton, de la Faculté ouverte de politique économique et sociale (FOPES), UCL. www.users.skynet.be/gerard.piroton/

²¹ En annexe, la présentation faite par Ch. Lejour, AVCB, 2007



Dispositions légales et/ou réglementaires et offre de services actuelle

Dispositions légales

Loi du 8-7-1976 Organique des CPAS.

Voir également l'annexe pour une définition du CPAS au travers de la législation mais aussi de ses partenaires :

- stratégiques (fédéral, le (bi-)communautaire et le communal)
- managériaux (la tutelle, les institutions financières ainsi que la commune)
- opérationnels (la commune, la coordination sociale locale, les autres CPAS, les structures spécialisées, les fournisseurs privés et publics (entre autres IT), les institutions de sécurité sociale, les instances d'octroi de droit complémentaires (STIB, sociétés de logements sociaux, etc).

Offre actuelle

Les CPAS sont le fruit d'une histoire liés à ses facteurs de contingence.

- Les CPAS, héritiers d'un passé (homes, hôpitaux, biens mobiliers, ...). De la charité à l'aide sociale ;
- Les CPAS, acteurs d'une intégration multifactorielle (des besoins de base au socio-culturel²²) via l'action sociale ;
- Les CPAS, dernier filet de la sécurité sociale dans l'état social actif

CPAS et organisation du travail social

Dans le cadre de cette recherche-action, nous nous concentrons sur le service social (première ligne) et les services de deuxième ligne (logement, médiation de dette, ISP, ...). Néanmoins, nous prenons l'ISP comme exemplatif de la deuxième ligne.

Le CPAS est un laboratoire social constant ; des « expériences » sont menées par les CPAS au sein du service social pour adapter l'organisation du travail aux facteurs de contingence :

- **Mode de réception**
Les CPAS ont tenté différentes manières de gérer le flux des demandes et de la violence qui peut en découler en recevant par rendez-vous, par numéro remis le matin, en restant ouvert au tout venant, en faisant un tri.
- **Des AS volants**
Pour compenser les absences de collègues ou en cas de surcharge ponctuelle dans une antenne, des AS volants peuvent reprendre les dossiers ou donner un coup de main.
- **Le nouveau dossier**

22 Sur base de la définition de la pauvreté telle que reprise dans le Rapport de la Fondation Roi Baudouin (1994)



Répartition de la charge de travail entre service administratif et service social pour la constitution d'un nouveau dossier social, tenant compte des données via la BCSS.

- Des AS « urgentistes »
Chargés du tri des demandes, ils sont l'avant-garde de la première ligne et peuvent éventuellement prendre en charge certains dossiers.
- Des AS « référents »
Formule intermédiaire pour spécialiser certains AS dans des matières spécifiques. Ils sont alors référents pour leurs collègues mais pas pour les usagers.
- Généralistes ou spécialistes
Tant en première qu'en deuxième ligne, on peut remarquer que la question se pose (et se repose) à peu près tous les 10-15 ans dans tous les services. Faut-il spécialiser le travail en créant des services/cellules spécifiques ou bien faut-il revenir à une approche généraliste²³ pour avoir une vision globale du dossier de la personne ?
- ...

Derrière ces expériences, il y a la volonté d'adapter la structure de l'organisation aux contraintes et à la charge de travail.

CPAS et offre de service

Les éléments contingents ont une incidence directe sur l'offre des CPAS. Et les CPAS s'adaptent. Il suffit de comparer les organigrammes des CPAS bruxellois pour se rendre compte tant de la richesse des offres que de leurs diversités.

Ainsi, l'offre de service des CPAS bruxellois passe par des repas à domicile, des repas scolaires, des soins à domicile, des placements en maison de repos (et/ou de soins), des maisons d'hébergement pour enfants, des hébergements pour sans-abris, pour des MENA²⁴, pour des demandeurs d'asile via des ILA²⁵, des polycliniques, des conseils, de l'aide (logement, médiation de dette) et de l'emploi, de l'accompagnement spécifique pour toxicomanes, des aides financières, des interventions pour le gaz et l'électricité, des chèques « mazout », des créations de pièces de théâtre, des ateliers d'écriture, de l'alphabétisation, de la récupération et de la transformation, des projets d'économie sociale, des titres-service, des crèches, des haltes-garderies, ...

Bref, cette diversité est le reflet de la politique sociale locale et de la créativité tant du personnel que de la direction des CPAS pour trouver des réponses adaptées aux besoins constatés et pour intégrer de nouvelles missions dévolues par une autorité ou un cadre légale.

23 Par analogie, c'est la même chose dans le champ médical avec le « dossier médical global »

24 Mineurs étrangers non accompagnés

25 Initiatives Locales d'Accueil



Seulement, la connaissance liée à la mise sur pied, aux difficultés rencontrées voire à l'échec de certains projets est essentiellement orales et/ou internes aux CPAS.

Il est donc difficile de connaître l'analyse faite lors de la création de ces services (hypothèses causales, objectifs, indicateurs, élément déclencheur de la création du service, ...), ce qui ne facilite pas l'échange de bonnes (et de mauvaises) pratiques.

D'autant que tous services créés au fil du temps ne sont pas nécessairement « étiquetés » CPAS ; ils ont été externalisés ou sont passés sous gestion communale, ce qui ne facilite pas non plus un positionnement positif des CPAS²⁶.

CPAS et codes d'aide

Un CPAS est un établissement public avec une compétence locale (principal général). Il doit acter toute demande qui lui est formulée et est tenu de donner une réponse dans un délai fixé par la loi (30 j + 8 j de notification).

Ces demandes sont le reflet de besoins et peuvent se traduire ensuite par des services (hôpitaux, homes, soins à domicile, ...) ou des interventions. Ces éléments sont repris via des codes d'aide liés à des articles budgétaires.

Chaque CPAS, en fonction de son environnement et de sa politique locale, s'est organisé pour répondre aux demandes des personnes. On peut prendre comme hypothèse que le CPAS s'est historiquement construit autour des demandes et des constats posés par rapport à son public.

Des codes sont aussi créés sur base de (nouvelles) obligations légales (ex. : fonds socio-culturel), de nouveaux financements spécifiques (ex. : pour les garanties locatives), ou de nouveaux besoins relevés par les usagers (frais de crèche).

L'ensemble des codes d'aide sociale pourrait être le reflet des demandes introduites au CPAS, seulement ces codes ne sont pas harmonisés entre les CPAS bruxellois voire belges.

Les constats (ce qui pose problème ou question) et besoin (ou demandes)

Nouvelles technologiques

A la suite de marché public et du fait de l'autonomie locale, les systèmes informatiques utilisés par les CPAS bruxellois sont différents. Ils ont tout de même un point commun, ils ont été pensés par des analystes programmeurs mais pas dans une logique intégrant et soutenant les travailleurs sociaux et intégrant les outils de gestion nécessaires à la ligne hiérarchique.

26 Dernièrement, on parlait de supprimer les provinces, mettant en cause leur utilité. En un peu moins de trois ans, ces provinces ont fait un lobbyisme important et ont changé leur image en communiquant directement au public pour expliquer ce qu'elles font.



D'autre part, et comme le font certains CPAS, le flux de documents peut être en partie régulé par les nouvelles technologies, notamment pour la communication des dossiers individuels pour prise de décision.

Primaweb+, enquête sociale informatisée et Datawarehouse

Primaweb + est un système informatique en cours de discussion technique. Il est basé sur le système mis à disposition gratuitement par le fédéral pour les plus petits CPAS et qui permet de faire remonter les demandes de remboursement auprès du fédéral. Dans cette version de base, il n'y a pas de lien avec la comptabilité. Un des nombreux enjeux porte sur l'intégration d'une approche sociale du système car il devra être utilisé et alimenté notamment par des travailleurs sociaux.

Le SPP intégration sociale avance aussi sur des éléments à retrouver dans une enquête sociale informatisée, bizarrement sans faire le lien avec Primaweb+.

Et pour la remontée d'information sur le plan régional, un datawarehouse reprenant notamment des données des CPAS dans le cadre de la lutte contre la pauvreté serait utile.

Tous ces éléments peuvent conduire à des changements importants dans l'organisation du travail.

Le dossier unique

Le monstre du Loch Ness existe. La preuve : il est évoqué au fédéral par le SPP Intégration sociale et au régional par Actiris et Bruxelles-Formation mais sur des modes différents ! Et les médecins travaillent également sur un dossier (médical) unique.

L'objectif du dossier (social) unique est de ne pas demander à une personne des informations qui existent déjà mais aussi de ne pas devoir refaire toute une anamnèse de la situation de la personne car une série d'éléments se retrouveront dans ce dossier unique, ce qui a alors une incidence directe sur l'organisation du travail en CPAS.

Sans oublier les interrogations en termes de secret professionnel (voir thème 6), la question du dossier unique interpelle.

Si l'on va dans cette voie, il va alors falloir s'entendre sur ce qui est transmis dans ces dossiers uniques :

- les aides avec subventions fédérales ou aussi les aides sur fonds propres ? Si la dernière option est choisie, il va falloir une « grille de lecture » commune pour retraduire les libellés de l'ensemble des CPAS (régionaux voire fédéraux).
- Quelle grille d'analyse des demandes des personnes : une approche financière sur base des recettes et dépenses ou approche sociale sur base de l'état de la situation de la personne, y compris sa situation financière ?

De manière plus globale, cela a des avantages en termes de standardisation mais aussi pour établir un tableau de bord de la politique publique de lutte contre la pauvreté via les CPAS.

C'est un des enjeux liés au bilan social. Comme référentiel commun à l'ensemble des services du CPAS ?



Le personnel du CPAS, un roulement constant

Les travailleurs sociaux forment un corps professionnel spécifique. Souvent l'apprentissage se fait par coaching via un travailleur social plus ancien.

Certains CPAS se sont dotés des lignes directrices et de bases de données internes de documentation. Cela nécessite un travail constant de remise à jour et doit, à priori, s'accompagner de formations pour les nouveaux travailleurs.

La standardisation de certaines procédures devrait faciliter les périodes de transition et assurer une continuité tout en garantissant une réponse aux demandes des usagers.

Pour se faire, il y a lieu de déterminer ce qui incombe comme travail administratif à l'assistant social et ce qui peut être assuré plus efficacement par un agent administratif. D'autant qu'il n'est pas facile de recruter des assistants sociaux quand il y a surcharge générale de travail vu l'augmentation des demandes et, en même temps, pénurie d'assistants sociaux voulant travailler en CPAS.

La disponibilité à l'emploi

Historiquement, l'orientation vers l'ISP pouvait se faire sur base « volontaire »²⁷, sur base de la convention cadre avec Actiris, jusqu'en 2006. Depuis le droit à l'intégration sociale et les conventions 2007-2013 de partenariat avec Actiris, ce n'est plus le cas.

Comme la question de la disponibilité à l'emploi de l'utilisateur se pose tant en première qu'en deuxième ligne (et donc les questions de santé-équité également), quelle organisation du travail entre les deux services pourrait satisfaire usagers, travailleurs et hiérarchie ?

Les Cours et Tribunaux

Le CPAS est un organisme public qui doit répondre à un ensemble de conditions, de critères et de procédures définis dans les textes législatifs. Toute personne peut, si elle n'est pas d'accord avec une décision du CPAS, introduire un recours au Tribunal du Travail. C'est une garantie pour l'utilisateur qui peut ainsi faire valoir ses droits à un traitement équitable de son dossier²⁸.

Les Cours et Tribunaux vont vérifier si les conditions de formes ont été respectées par le CPAS. A défaut, le CPAS sera condamné. En outre, il est parfois nécessaire de devoir systématiquement passer par des jugements car dans certains cas, la législation n'est pas adaptée.

Dès lors, les CPAS tiennent compte de la jurisprudence dans leurs procédures et donc parfois intègrent certaines positions dans leur organisation du travail.

Les problématiques, débats, tensions, limites, points d'appui,...

Le CPAS comme bureaucratie multi-adaptative, à promouvoir ?

²⁷ Voir thème 7.

²⁸ Il n'en est pas de même pour d'autres secteurs, comme par exemple auprès Actiris mais c'est le cas pour les décisions de l'ONEm.



Comme le CPAS est un « manager » du social qui n'a quasi pas de contrôle sur son environnement, il doit constamment s'adapter.

Étonnement, les CPAS sont généralement peu outillés pour mesurer, évaluer, suivre les changements qui s'opèrent sous leurs yeux au niveau du public. Ce type de rapportage est pourtant nécessaire mais implique de dégager des moyens pour permettre ce type d'analyse. L'objectif étant d'adapter les services aux besoins repérés / constatés. Sans doute est-ce une question de taille ou d'outils basés sur les systèmes informatiques.

Entre 1999-2000 et 2006-2007, les CPAS ont connus des changements très importants à la suite de modifications législatives. Quelle que soit sa taille, les CPAS doivent s'adapter. Et ils le font.

Le CPAS est une administration bureaucratique qui a pourtant des caractéristiques telles qu'on pourrait proposer une classification de type hybride²⁹ voire une nouvelle configuration : la **bureaucratie multi-adaptative**.

Par rapport à d'autres administrations bureaucratiques, le « modèle » CPAS n'est-il pas une bonne pratique ? N'est-il pas un exemple à suivre en termes de souplesse, de transversalité, d'approche d'une problématique à multiples facettes qui nécessite des réponses rapides, adaptées et variées ?

Autonomie ? Synergie ?

L'autonomie est un principe pour des administrations publiques.

Si dans le Nord du pays, on parle de pré-fusion entre Communes et CPAS, de plus en plus on parle dans le Sud du pays de synergie entre Commune et CPAS pour renforcer la qualité de service au citoyen, la complémentarité entre les services et les économies d'échelle.

Pour ce faire, on évoque par exemple les services de support logistique (Informatique, Trésorerie, Marchés publiques, ...)

La loi organique des CPAS prévoit en son art 26§2, 26 bis et 26 ter des Comités de concertation. Un « *rapport relatif aux économies d'échelles et aux suppressions des doubles emplois ou chevauchements d'activités du CPAS et de la Commune* » est prévu annuellement (l'art 26bis §5).

²⁹ Coexistence de deux modèles dans deux services (= juxtaposition) ou dans un même ensemble, des traits caractéristiques de deux configurations (= superposition).



Néanmoins, il est des domaines où cette synergie n'a à priori pas lieu d'être de par la nature et les conditions des actions menées.

Si des synergies devaient être envisagées en Région Bruxelles-Capitale, doivent-elles se faire au niveau local ? Extra-local ? Avec d'autres types d'administrations ?

Mais la question de l'autonomie peut aussi se poser au niveau des services des CPAS, lorsqu'on évoque des notions comme la transversalité ou le cloisonnement de services.

L'impact alors au niveau des usagers se situe notamment au niveau du transit ou non de l'information. L'utilisateur doit-il à chaque fois se répéter dans son histoire, dans sa singularité ? Se mettre à nu ?

Même au niveau médical, on commence à parler de dossier unique et de mise en commun d'informations, pour éviter des morts inutiles. Dans un hôpital, il paraît logique et de bonne gouvernance de parler de pluridisciplinarité autour d'un même patient, avec un médecin qui regroupe l'information.

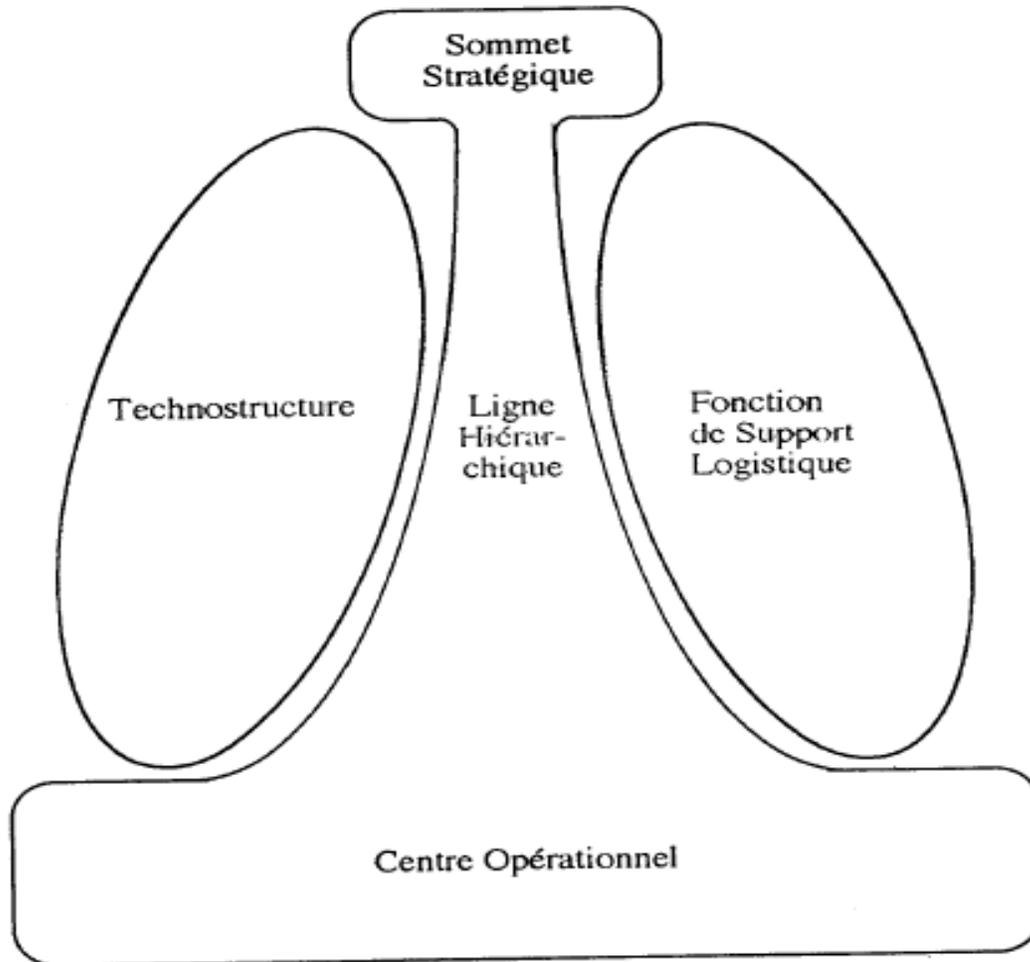
Qu'en est-il au niveau du CPAS ? Au niveau des CPAS bruxellois ?



Annexe : Est-ce que le CPAS est une administration comme les autres ?

Analyse selon Mintzberg³⁰

³⁰ Sur base d'une présentation faite par Ch. Lejour pour les mandataires CPAS, AVCB



Mintzberg identifie cinq composantes plus un :

- Le sommet stratégique prend les décisions pour donner les orientations en termes d'objectifs en fonction des moyens.
- Le centre opérationnel répond aux demandes par les services offerts ou les biens produits.
- A droite, les services fonctionnels fournissent des services pour la structure même (restaurant, service juridique, etc).
- Dans les services organisationnels (à gauche) on retrouve les analystes de la structure qui proposent des standards de production.
- Toute la structure est traversée par une ligne hiérarchique qui correspond au sens de transfert du pouvoir de décision.
- Une sixième composante structurant le CPAS est celle d'idéologie. Ceci équivaut à la culture d'entreprise qui a été forgé dans le temps.



Voyons donc les facteurs qui définissent l'organisation d'une structure telle que le CPAS de manière transversale (en faisant abstraction des particularismes bruxellois).

Le CPAS défini par des facteurs légaux

L'organisation du CPAS est principalement définie par sa loi organique de 1976 : c'est-à-dire que le 1^{er} facteur est essentiellement légal.

Sa mission principale est d'octroyer l'aide sociale afin de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le CPAS est en lien avec les besoins de sa population locale.

De plus, le CPAS est une institution publique avec tous les aspects qui accompagnent cette spécificité : continuité, accès, formalisme, définition du cadre du personnel, marché public, etc

Dans la culture institutionnelle, on retrouve de manière très présente le secret professionnel. Mais n'oublions pas l'obligation de respect de la vie privée comportant également un certain nombre d'éléments structurant le travail.

Les quatre fonctions que l'on retrouve explicitement sont :

Les 2 organes décisionnels (CAS et BP) + possibilité de créer des comités spéciaux + comités de gestion.

Autre élément important est que le CAS est composé de mandataires politiques qui représentent en quelque sorte les attentes des citoyens.

Le CPAS est l'outil pour le déploiement d'une politique sociale locale de 3 niveaux de pouvoir (fédéral, communautaire et communal)

Le CPAS est l'institution de sécurité sociale de dernier ressort mais dont le financement n'est pas basé sur un mode assurantiel, c'est-à-dire qu'il dépend des subventions accordées par les 3 niveaux de pouvoir en fonction des aides octroyées.

Un autre facteur structurant le mode organisationnel du travail des CPAS est que tout habitant de la commune a accès aux services du CPAS et peut introduire une demande. Le CPAS est une des seules institutions publiques à devoir prendre une décision dans un délai aussi court (30 jours).

Le droit de recours au tribunal du travail pour l'utilisateur induit que le CPAS doit s'assurer que le dossier est instruit comme il se doit.



La structure minimale d'un CPAS

Sur base de la LO, nous pouvons constituer la structure minimale pour un CPAS.

- Le sommet stratégique est composé du CAS (9 à 15 membres élus au second degré) qui désigne un Président – BP – CS.
- Au niveau du centre opérationnel, nous retrouvons un travailleur social (1/2 ETP).
- De plus, il doit y avoir un Secrétaire et un Receveur qui sont en lien direct avec le Président. Une collaboration étroite existe entre le Président et le Secrétaire afin d'assurer l'exécution des décisions prises par les organes décisionnels du CPAS.

Donc en ce qui concerne les services organisationnels (analystes) et fonctionnels (appui), il n'y en a pas. Il y a une faible spécialisation.

Le CPAS défini par les partenaires stratégiques

Le CPAS est une structure qui permet le déploiement d'une politique sociale locale par le fédéral, le communautaire et le communal. Dans cette optique, pour le sommet stratégique (CAS – Président), ces 3 niveaux de pouvoir sont des partenaires stratégiques fondamentaux pour les CPAS ayant un impact sur différentes composantes du CPAS.

Ces partenaires stratégiques externes exercent un pouvoir sur le CPAS par l'intermédiaire entre autres des lois (dont la tutelle), des missions attribuées, des financements accordés ainsi qu'éventuellement par des normes émises.

Nous verrons plus loin quelles incidences ces quatre moyens à disposition des partenaires stratégiques ont sur les composantes du CPAS.

Le CPAS défini par les partenaires managériaux et opérationnels

L'organisation du CPAS est également définie par ces partenaires managériales (les 3 premiers) et opérationnels (tous sauf les 2 premiers).

Au niveau managérial, nous retrouvons la tutelle, les institutions financières ainsi que la commune. Sur base de leurs expertises et des diagnostics attendus, les CPAS prendra des décisions de coordination et de régulation précises.

Au niveau opérationnel (c'est-à-dire la réalisation des missions), les partenaires opérationnels sont :

- La commune (échevin des affaires sociales)



- La coordination sociale locale (réseau entre les partenaires sociaux locaux)
- Les autres CPAS (information sur les bénéficiaires)
- Les structures spécialisées (expertise)
- Fournisseurs privés et publics (entre autres IT)
- Les institutions de sécurité sociale (le CPAS doit épuiser les droits aux autres prestations sociales)
- Les instances d'octroi de droit complémentaires (STIB, sociétés de logements sociaux, etc)

Le CPAS défini par le système technique

En fonction des possibilités techniques existantes, le CPAS pourra s'organiser différemment car le système technique permet de structurer les flux d'information dans l'institution.

Mais, en ce qui concerne les travailleurs sociaux, il existe une dualité au niveau des attentes. D'une part la particularité du travail social (individualisé et concerté avec l'utilisateur) est qu'il est en quelque sorte fait « sur mesure », donc difficilement standardisable. D'autre part les travailleurs sociaux souhaitent malgré tout être libérés dans une certaine mesure de leurs tâches administratives, nécessitant malgré tout une standardisation pour un transfert efficace en interne d'information. Dans les développements du système technique, il faudra être attentif de ne pas trop être sophistiqué ni trop rationaliser pour le travailleur social afin d'éviter que celui-ci ait l'impression de devoir conformer son intervention sociale au besoin du système technique et de le déposséder de son métier. Il s'agit donc pour la partie qui concerne le travailleur social de rester simple dans les procédures pour qu'elles ne prennent pas le dessus sur le travail social et de permettre de fournir des outputs exploitables dans le cadre de leurs missions (ex. bilan social). Les systèmes techniques d'aujourd'hui offrent des possibilités importantes de communication en interne (les logiciels social et comptable sont souvent intégrés) : données articulées autour des tâches de l'administratif d'un service d'appui, du travailleur social, du responsable des paiements, du comptable.

Le CPAS défini par des mécanismes de coordination, conception et décision

Dans le CPAS, la manière de coordonner le travail est différente si on l'analyse dans le cadre du travail social (dossier individuel) ou du travail administratif. Seul le travailleur social effectue tant un travail social qu'administratif.

La spécificité professionnelle du travail social nécessite une coordination du travail social se basant sur une standardisation des qualifications avec une intervision de la part des collègues. Ce mécanisme de coordination est possible grâce à l'existence d'un même référentiel déontologique fort acquis au cours d'un apprentissage préalable (les écoles pour assistants sociaux).



C'est sur base des éléments fournis dans le rapport social que les comités spéciaux prennent les décisions. Donc une prise de décision centralisée. Pour le travail administratif, les tâches sont coordonnées par l'intermédiaire d'une supervision par le supérieur hiérarchique accompagnée d'une standardisation des procédés. Ce mode de coordination nécessite une formalisation des comportements par des règles, des descriptifs de fonction et des lignes directrices. Les décisions ne sont pas centralisées dans un comité spécial, mais sont hiérarchisées en fonction du niveau d'impact. Mais n'oublions pas que le Secrétaire reste le responsable du personnel !

	Type de travail	
	Travail social : dossier individuel	Travail administratif
Coordination des tâches	des standardisation des qualifications avec intervention	supervision directe avec standardisation des procédés
Conception de la coordination	un apprentissage préalable spécifique (déontologie forte)	formalisation du comportement (règles, descriptif,...)
Prise de décision	centralisée dans comités spéciaux	hiérarchisée mais décentralisée

Le CPAS bruxellois défini par son environnement

Au fil des années, la région bruxelloise a connu une augmentation importante ainsi qu'une diversification des besoins et donc des demandes de sa population. Arrivant à un certain seuil, certains CPAS bruxellois ont développé des cellules spécifiques dans le service social, donc avec une certaine forme de spécialisation (ISP, médiation de dettes, logement, etc).

Pour certains CPAS, la zone de couverture peut être importante. Dans ce cas, une décentralisation des bureaux du CPAS par des antennes peut avoir une pertinence pour répondre à des besoins spécifiques en fonction de certains quartiers. Mais être plus proche de la population peut induire une croissance des demandes grâce à la plus grande visibilité du CPAS.

Un autre facteur environnemental significatif est le nombre d'habitants. Effectivement, on peut constater que plus le nombre d'habitants est important plus la taille du CPAS en termes de personnel sera grande.

Tous ces facteurs socioéconomiques ont rendu possible, voire induit, une division des travail par tâches et/ou par spécialité dans les CPAS avec la mise en place de services d'appui



nécessitant une certaine standardisation des procédés afin de permettre un échange d'information au sein de l'institution.

Le CPAS et les mécanismes de coordination

Nous avons vu que les décisions sont soit centralisées, soit hiérarchisées. Le Président et le Secrétaire travaille en étroite collaboration.

Pour le centre opérationnel, il existe un double mode de coordination :

- La formation des travailleurs sociaux produisant une déontologie forte;
- vu la spécialisation du travail en cellule / service / quartier, un processus de classement des demandes en fonction de la spécificité des besoins est effectué.

La coordination de l'ensemble des intervenants en interne du CPAS nécessite l'élaboration de règles et de lignes directrices afin de permettre une régulation des flux (travail, décision, matériel) entre services.

Représentons maintenant les influences que peuvent avoir les différents partenaires identifiées préalablement (stratégiques, managériaux, opérationnels)

Influence des partenaires stratégiques

Voyons donc les partenaires stratégiques (pour rappel : fédéral, communautaire, communal).

Les quatre principales sources de pouvoir sont donc la loi et les missions, le financement, les normes.

Selon le type de source de pouvoir, les partenaires stratégiques ont une influence plus ou moins forte sur plusieurs composantes du CPAS.

Par la loi, ils définissent le cadre institutionnel général, mais également l'étendue des missions du CPAS ou encore du public-cible produisant un accroissement des tâches du centre opérationnel tout autant des services organisationnels.

Ces partenaires n'octroient pas des finances au CPAS sans demander des justificatifs. Un ensemble de règles doivent être respectées par le CPAS pour obtenir des subventions. Le service organisationnel assurera que les éléments pourront être fournis. Ceci n'est que possible grâce à une certaine standardisation. Les formulaires de récupération auprès du SPP IS est un exemple flagrant incitant une standardisation des procédés dans les CPAS.



Ils pourraient également émettre des normes devant être respectées afin d'assurer une certaine qualité (au niveau des écoles pour AS). Mais un exemple actuel, sont celles appliquées dans les MR. Quid de la définition de norme pour un travail social de qualité dans les services sociaux. Un enjeu pour le futur.

Une modification d'un texte légal peut avoir impact sur plusieurs composantes du CPAS. Par exemple, pour les catégories DIS, un seul mot a été retiré en 2006 : « exclusivement ».

Influence des partenaires managériaux

Concernant les partenaires managériaux, ceux-ci exercent un influence sur les services organisationnels ainsi que sur les règles et les lignes directrices dans la mesure où, par leur expertise, ils fournissent des « conseils » en terme managériale pouvant conduire à la mise en place d'outils de contrôle et de suivi et d'évaluation pour pouvoir faire des diagnostics. Par leur caractère incontournable pour les CPAS, ils exercent un pouvoir important.

Certains CPAS de commune sous tutelle en sont un exemple. De manière temporaire, un consultant pourrait être engagé sur proposition de la tutelle.

Influence des partenaires opérationnels

Pour les partenaires opérationnels, les échanges vont dans les deux sens, étant donné que le centre opérationnel du CPAS même constitue un partenaire opérationnel pour les autres.

Il y a donc un échange tant au niveau des missions qu'au niveau méthodologique entre les partenaires.

Ainsi un CPAS peut faire appel à une structure externe pour assumer une mission du CPAS ou seulement une partie des missions ou encore parce que le CPAS juge qu'il ne possède pas l'expertise nécessaire (toxicomanie).

Par le contact avec les partenaires (dont les autres CPAS), des échanges en terme méthodologique peuvent avoir lieu, voire le développement de nouvelles pratiques. C'est une source importante de formation pour le centre opérationnel.

A l'initiative du CPAS, une coordination sociale communale pourrait être mise place permettant de travailler sur la complémentarité des partenaires, et d'orienter les usagers vers ceux-ci. (LO art. 62).



Un partenaire particulier est le fournisseur informatique. Il faudrait peut-être le considérer comme un partenaire fonctionnel, car il fournit des services à l'ensemble de la structure, mais également opérationnel étant donné qu'elle permet l'exécution des tâches des différents services et de les intégrer. Ce partenaire se retrouve au centre pour représenter l'échange d'information qu'il entraîne grâce à la standardisation des procédures.

Deux enjeux récurrents en terme organisationnel :

De cette description du CPAS, il ressort deux enjeux récurrents au niveau organisationnel : la communication et l'innovation.

Le CPAS face à la communication

Nous avons vu que les échanges d'information en interne est fondamental pour permettre un bon fonctionnement du CPAS. Ces échanges d'information doivent être :

- entre les services du département des affaires sociales car un dossier peut nécessiter plusieurs types d'intervention de la part du centre opérationnel ;
- et entre les différents départements car certaines décisions peuvent avoir des implications à différents niveaux.

Pour permettre un échange d'information entre différentes « professions », il est nécessaire de standardiser le langage pour permettre une compréhension homogène des informations communiquées (encodage, bilan social, etc). L'organisation de réunions inter-services et – départements constitue également un exemple.

Ces échanges permettent de résoudre de problèmes en interne (voire grâce à une compréhension mutuelle, de constater qu'il n'y en fait pas de problème) mais en même de permettre au CPAS et son personnel de mieux se positionner par rapport à ses partenaires et son public. Cette clarification en terme de positionnement faciliterait sa communication vers l'extérieur tout en restant à l'écoute des besoins et attentes !

- Échanges d'information en interne :
 - Entre cellules – services du département des affaires sociales car usagers avec des demandes complexes
 - Entre les différents départements car les décisions ont des impacts multiples en interne
- Exemples :



- standardisation pour une intelligibilité des informations communiquées (encodages, outils, etc)
- organisation de réunions inter-services et inter-départements (sécurité de l'information, législations)
- Externalité en terme de positionnement

Le CPAS face à l'innovation

Un autre enjeu est celui de l'innovation. Nous savons tous l'image qu'ont les gens d'une institution publique : une bureaucratie léthargique.

Finalement on a pu constater que le CPAS est confronté à différentes sources de pression qui demande une adaptation permanente de son organisation.

Nous constatons malgré tout que les CPAS ne sont que rarement outillés pour permettre un suivi, une évaluation ou encore de contrôler l'évolution de la charge de travail, même s'ils les considèrent comme utiles. L'enjeu est de développer de tels outils sans perdre de vue la simplicité des outputs.

Aussi au niveau des missions, des enjeux existent en matière d'innovation, notamment en adaptant les réponses aux besoins ou en proposant de nouvelles réponses. De plus, l'amélioration qualitative du travail social reste un des enjeux récurrents pour les CPAS qui sont confrontés à des situations d'urgence, toujours croissantes en terme quantitatif, ne permettant pas d'offrir aisément une intervention sociale qualitative.

- Au niveau de la gestion et de la coordination
 - Mise en place d'outils de suivi, d'évaluation et de contrôle
 - Pour une connaissance et maîtrise de l'environnement
- Au niveau des missions
 - Adaptation des réponses aux besoins et des moyens disponibles
 - Amélioration qualitative des pratiques (échanges inter-CPAS entre autres)

En conclusion ...

Pour répondre à la question initiale : « le CPAS est-ce une administration publique comme une autre ? », je vous propose plutôt une définition du CPAS à partir des éléments repris dans ma présentation qui donnera finalement la réponse.

Le CPAS est une structure publique ...



- bureaucratique et professionnelle complexe
- d'action sociale locale avec
- des intervenants multiples (interne et externe)
- pour répondre dans un délai court à des besoins multiples de manière adaptée avec les moyens qui sont les siens
- dans un esprit démocratique de solidarité et d'ouverture.
- Adaptation et permanence de l'institution

Les maître-mots du CPAS sont :

- l'adaptation malgré son caractère public
- la permanence grâce à son caractère public.