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

Note de synthèse

Mars 2013

Chercheuse : Véronique Degraef
Promoteur : Abraham Franssen

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

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

Sommaire

Partie 1 Les principaux enjeux de l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois 3

Introduction 3

1.1. Le diagnostic partagé des acteurs : principaux enjeux 4
1.2. Mettre en mots les maux de l'institution CPAS 6
1.2.1. Le passé commande le présent 7
1.2.2. Gouverner par les chiffres : compter ou connaître ? 8
1.2.3. Une radioscopie des CPAS bruxellois est-elle possible ? 9
1.2.3.1. Personnels et services des CPAS bruxellois en 2008 10
1.2.3.2. Quelle évaluation de la charge de travail des travailleurs sociaux ? 11
1.2.3.3. L'équation bureaucratique: travail=dossier 12
1.2.3.4. Arrêtez ce téléphone ! 13
1.2.4. Accompagnement des usagers : quelles compétences, quelles capacités ? 14
1.2.4.1. Bienfaits et méfaits de la proximité

Partie 2 Les chantiers prioritaires 16

Chantier 1: Réserver une suite aux 13 propositions du Carrefour d'Automne 2010 16
Chantier 2: Valider une méthode de description et d'évaluation des pratiques/dispositifs 17
Chantier 3 : Refaire parler le métier 18
Chantier 4 : Renforcer et améliorer le fonctionnement des coordinations sociales locales 19
Chantier 5 : Renforcer les compétences professionnelles 20
Chantier 5.1. Renforcer et améliorer la formation initiale 20
Chantier 5.2. Renforcer et améliorer la formation continue 22
Chantier 5.3. Refonder formation initiale et formation continue 23
Chantier 6 : Mettre la personne au centre du service 27
Chantier 7 Opter pour une stratégie de modernisation managériale 28
Stratégie 1 : La modernisation par amélioration des indicateurs de gestion 28
Stratégie 2 : La modernisation par intégration culturelle 29
Stratégie 3 : La modernisation par élaboration itérative de règles 30
Chantier 8 : Formuler une « vision » politique 32
Vision 1 : Renforcer une structure locale centralisée 32
Vision 2 : Développer une offre de services globale décentralisée 34
Chantier 9 : Mettre en place le « datawarehouse » pauvreté 34
Chantier 10 : Renforcer les capacités d'information, de communication et d'études 35

Partie 1 Les principaux enjeux de l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois

Introduction

Avant tout, il convient de se mettre au clair sur le sens à attribuer au mot recherche-action. Définie comme une recherche « appliquée et impliquée », une recherche-action se propose de mettre en place une intervention et d'en mesurer les effets par la mise en œuvre d'une méthode qualitative et participative, tant pour la définition de la problématique que pour le travail d'analyse, de production, d'évaluation et de diffusion des connaissances produites. Il s'agit donc d'un processus, d'un « work in progress », qui s'auto-évalue et s'auto-forme de manière collective. De commun accord, les chercheurs et le commanditaire ont opté pour une recherche-action afin de permettre aux différents acteurs des CPAS d'analyser collectivement les situations qu'ils rencontrent et de développer des outils destinés à potentialiser l'action globale des 19 CPAS bruxellois en matière d'accompagnement des personnes[1]. La recherche-action a donc été d'emblée conçue comme un processus scindé en 3 étapes.

La première étape, de septembre à janvier 2011, a consisté pour les chercheurs et le commanditaire à établir conjointement un état de la situation et des connaissances, à partir de données transmises par des CPAS et d'observations dans quelques CPAS effectuées par des chercheurs, aboutissant à la rédaction de huit notes thématiques[2] transversales (4 notes rédigées par la section CPAS de l'AVCB et 4 notes par le CES) qui ont servi de base de réflexion pour le travail d'analyse en groupe. Un séminaire de lancement de la recherche-action a été organisé par le commanditaire le 27 février 2012.

Deuxième étape, de mars à septembre 2012, d'organisation de 8 analyses en groupe thématiques et de présentation d'une première synthèse des résultats lors d'un forum de validation/invalidation. Organisées pratiquement par la section CPAS de l'AVCB via inscription sur son site internet, les huit analyses en groupe se sont déroulées de la mi-avril à la mi-juin. Au total, 111 candidats, en provenance de 16 CPAS, ont reçu confirmation de leur inscription et 78 y ont pris effectivement part. L'animation des groupes a été réalisée à l'aide de la Méthode d'Analyse en Groupe (MAG)[3].

---

[1] Cet objectif général a été décliné en trois objectifs spécifiques:

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

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

[3] Un article de présentation de la Méthode d'Analyse en Groupe est disponible à l'adresse suivante http://sociologies.revues.org/index2968.html

Lors de la troisième étape de production du rapport final, d'octobre 2012 à janvier 2013, réalisation d'entretiens complémentaires avec des responsables de services des CPAS et les membres du Comité d'accompagnement de la recherche-action afin d'étoffer l'analyse, notamment pour ce qui concerne la dimension politique, et parvenir à définir des chantiers pour le futur. En parallèle, ont été poursuivi la collecte et le traitement d'informations et de données (quantitatives et qualitatives) ainsi que de littérature scientifique sur l'histoire de l'institution, l'évolution des législations, des missions, du fonctionnement ainsi que sur les effectifs des personnels et les modalités actuelle d'organisation des CPAS bruxellois. L'imposante bibliographie qui clôture le rapport final atteste de l'ampleur du matériau collecté, consulté, traité et analysé. Pour répondre à une demande d'information et de veille scientifique formulée par des participants aux analyses en groupe, nous avons pris le parti, pour la rédaction du rapport final, de citer, de référencer et même d'inclure dans le texte, de nombreuses études – émanant aussi bien du monde scientifique que des institutions politiques - susceptibles d'éclairer le questionnement et la réflexion des acteurs des CPAS, connaissances et informations auxquels, pour diverses raisons, les professionnels n'ont pas ou peu accès.

Le rapport final est scindé en 4 parties et est complété d'une bibliographie ainsi que d'une annexe composée des 8 notes thématiques qui ont servi de base aux analyses en groupe.

- Partie 1 : Objet et méthode de la recherche-action
- Partie 2 : Eléments de contexte
- Partie 3 : Diagnostic partagé des acteurs
- Partie 4 : Vision des CPAS à l'horizon 2017 et perspectives pratiques
- Bibliographie
- Annexe : 8 notes thématiques

1. 1. Le diagnostic partagé des acteurs : principaux enjeux

La note qui a été présentée et distribuée aux 80 participants du forum de validation/invalidation des résultats proposait une synthèse du diagnostic partagé des acteurs sur les forces et faiblesses actuelles de l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. 6 grands axes de questionnement ressortaient de l'analyse transversale du matériau récolté:

1) les ***mutations du contexte*** (mutation des publics, mutation des missions et mutations organisationnelles) et leur impact sur l'univers professionnel des travailleurs sociaux en CPAS.
2) *la* ***question identitaire*** des travailleurs sociaux (les conditions de travail, la diversification des métiers et la spécialisation du travail, la dualité de l'aide et du contrôle).
3) la ***question organisationnelle*** et la préoccupation actuelle pour la gestion des temps et des flux ainsi que pour l'articulation des services.
4) la ***question éthique/institutionnelle*** soulevée par le passage de l'aide à l'activation (catégorisation des publics, tensions entre professionnels et services, mise à l'emploi par l'article 60).

5) la ***question des outils et des instruments*** et des conditions de leur appropriation par les travailleurs sociaux.
6) la question du ***changement organisationnel*** et de son pilotage.

« On n'a pas le temps, on n'a pas les moyens, on n'a pas la liberté, on n'a pas la reconnaissance », telle est la formule qui résume le diagnostic partagé des acteurs. A ainsi été validée l'idée que le monde de l'action sociale vit de façon particulièrement aigue le choc de la confrontation avec ce que l'économiste français Bernard Gazier appelle les trois nouvelles raretés de la société contemporaine : la rareté du temps, la rareté de l'attention et la rareté de la liberté[4]. Fortement soumis aux pressions de leur environnement, social, légal et politique, les CPAS, à Bruxelles plus qu'ailleurs, apparaissent chroniquement confrontés à une triple « crise » qui est aussi une triple mutation :

- *Une mutation permanente de ses publics et de ses problématiques.* Au-delà de l'augmentation continue du nombre de « demandeurs d'aide », ce sont les problèmes et problématiques de ceux-ci, telles qu'elles sont vécues, exprimées et/ou décodées par l'institution qui sont en évolution : des populations résiduelles des « anciens pauvres » aux « nouveaux publics » (jeunes, primo-arrivants, chômeurs exclus, étudiants, travailleurs pauvres...), du besoin d'aide et de dépannage matériel aux difficultés « multiples et complexes ». Ces pressions liées aux publics et aux problématiques sont particulièrement sensibles dans le contexte d'une métropole cosmopolite ;
- *Une mutation de ses missions.* Depuis la loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'Intégration sociale (DIS), le principe général de l'activation socioprofessionnelle s'impose comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS. Parallèlement, et même si les principes en étaient déjà contenus dans la loi organique de 1976, le caractère polyvalent, résiduaire, et l'autonomie des CPAS ont conduit à la définition continue de nouvelles missions et de nouveaux services (logement, énergie, jeunes, remobilisation sociale, formation, citoyenneté, culture...) ;
- *Une mutation de son organisation.* Bien que les contextes locaux soient très variables, de manière générale, les CPAS n'échappent pas aux tendances et exigences transversales de « modernisation managériale » et au « nouveau management public » de l'action publique en contrepoint d'un modèle bureaucratique, toujours prégnant, mais posé comme « à dépasser » : informatisation et évaluation, constitution de l'usager comme « client » ou comme « individu » voire « personne », professionnalisation et systématisation des procédures, etc.

A été reconnu, l'enjeu transversal d'une tension forte et permanente, donc éprouvante, entre l'idéal du ou des métier(s) de travailleur social et sa réalité prosaïque, marquée par le « turn over », le « burn out » et la pénurie d'effectifs, le manque de formation et d'outils adaptés, le poids des contraintes, la perte du sens, le déficit de cohérence, de communication, de compréhension et de coopération. De même qu' ont été reconnus les intenses problèmes de coordination, de communication et d'intégration (incompréhensions, conflits, cloisonnements entre agents du Service Social Général et ceux des cellules ou services spécifiques, particulièrement l'Insertion Socio-Professionnelle). A aussi été entérinée la nécessité de prendre le temps de penser, d'expliciter et de se mettre d'accord sur le « cadre commun » et de le décliner en un ensemble cohérent, structuré et intégré de lignes directrices, de lignes de conduites, de méthodologies, de procédures et d'outils.

[4] B. Gazier, *Tous sublimes. Vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion, 2003

Accréditant la responsabilité de la ligne hiérarchique dans la mise en place d'un tel dispositif de production de sens et du cadre de même que la nécessité d'associer, de façon continue et approfondie, les travailleurs sociaux dans leur diversité de fonctions et d'expériences professionnelles, à toutes les étapes du processus, les participants au forum ont fortement insisté sur la responsabilité des décideurs (Secrétaire, Président et Conseillers), et ils ont demandé que le rôle de ces acteurs et l'impact de leurs décisions soient mieux pris en compte dans le diagnostic et l'analyse des problèmes comme des solutions à y apporter.
Enfin, les « visions » du fonctionnement idéal des CPAS à l'horizon 2017 ainsi que les perspectives pratiques qui en découlent, formulées par les participants aux analyses en groupe et rassemblées par les chercheurs en 4 axes, ont été présentées au forum qui les a aussi validées.

Axe 1 : Production et partage de connaissances sur les personnels, les pratiques professionnelles et les publics
Axe 2 : Renforcement des compétences professionnelles
Axe 3 : Création d'espaces de réflexion critique et de controverses
Axe 4 : Amélioration des conditions de travail

Cette validation a ainsi entériné l'idée d'enjeux combinés de « connaissance » et de « reconnaissance », dans un souci de renforcement des compétences, voire des capacités, de toutes les personnes concernées (usagers, professionnels, décideurs). Ces perspectives pratiques manifestent la nécessité de définir des processus qui permettent l'émergence et le développement, au sein de chacun des 19 CPAS, et de tous pris dans leur ensemble, de dynamiques collectives impliquant des méthodes partagées d'analyse et de compréhension des situations ainsi que de mise en oeuvre des interventions et de leur évaluation (réflexivité).

1. 2. Mettre en mots les maux de l'institution CPAS

Cherchant à répondre au souci du commanditaire de dégager une « vision » de l'institution CPAS dans l'environnement politique qui est le sien aujourd'hui, donc de répondre à la question « que fait-on ensemble ?», question typique de l'analyse institutionnelle, nous avons pris le parti, dans le cadre de la recherche-action, d'envisager le CPAS d'abord et avant tout comme une institution qui, octroyant aide et assistance aux pauvres, institue, au nom de la collectivité toute entière, cette catégorie sociale ainsi que les relations d'interdépendance entre elle et le reste de la société.

Cette conception sociologique de la pauvreté se fonde sur l'analyse proposée par le sociologue allemand Georg Simmel au début du XXème siècle, lequel définit les pauvres comme suit : « *Les pauvres, en tant que catégorie sociale, ne sont pas ceux qui souffrent de manques et de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent, la pauvreté ne peut, dans ce sens, être définie comme un état quantitatif en elle-même, mais seulement par la réaction sociale qui résulte d'une situation spécifique.* » Et Simmel ajoute : « *C'est à partir du moment où ils sont assistés, peut-être même lorsque leur situation pourrait donner droit à l'assistance, même si elle n'a pas encore été octroyée, qu'ils deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction entre ses membres, mais par l'attitude collective que la société comme totalité adopte à son égard.* »[5]

Cette définition, pour ancienne qu'elle soit, nous semble plus que jamais opérationnelle à l'heure où, après beaucoup de circonvolutions linguistiques sur la précarité, l'exclusion, etc.,

[5] G. Simmel, *Les pauvres* (1ère éd. En allemand 1907), Paris, PUF, Quadrige, 1998, pp. 96-98

on parle à nouveau, clairement et sans ambiguïté de pauvres et de politique de lutte contre la pauvreté, en Belgique comme dans le reste de l'UE, ainsi qu'en attestent le plan fédéral de lutte contre la pauvreté et ses déclinaisons au niveau régional voire même local. La définition de Simmel a ainsi le grand mérite de rappeler que c'est avant tout dans l'intérêt de la collectivité que cette assistance est octroyée. « *Il n'y a pas de don gratuit.* » L'assistance est facteur d'équilibre et de cohésion de la société, de telle sorte que, comme le dit Simmel, « *la collectivité sociale récupère indirectement les fruits de sa donation.* » Il ne nous a évidemment pas échappé que la notion d'assistance est bannie depuis 40 ans du vocabulaire politique, et donc aussi de celui de l'institution. C'est l'avantage de la sociologie, et des sociologues, de ne pas être soumis à la logique du « politiquement correct ». Par assistance, il faut donc entendre une forme de lien social institué, Simmel pensant le lien social comme un processus permanent de distinction et de séparation en même temps que de dépassement de cette distinction et de cette séparation aboutissant à de l'identité (ou de la ressemblance) et à de l'unité. Cette capacité de lier et de délier les êtres et les choses, qu'il estime propre à l'humain, cette réciprocité dialectique de la liaison et de la séparation, Simmel l'exprime à travers la métaphore de la porte (Tür) et du pont (Brücke), métaphore particulièrement appropriée à l'institution CPAS, à sa mission comme à son action.

1.2.1. Le passé commande le présent

La réflexion « *Le passé commande le présent* » apportée par un participant à une analyse en groupe, conjuguée au « *malaise des AS du fait du manque de temps pour réaliser un travail social de qualité »***,** constat attesté depuis la fin des années 70, et répété en boucle à l'occasion de Carrefours d'automne et de printemps depuis le début des années 2000, nous a incité à nous intéresser à l'histoire passée et récente de la politique d'aide sociale et du rôle aussi singulier que crucial qu'y joue l'institution ainsi que ses différents acteurs. Après avoir agi pendant des siècles à son rythme, fidèle à l'héritage et sous le poids du passé, cette très ancienne et unique institution est soumise, depuis le début des années 1980, à un vent de débureaucratisation et de modernisation qui l'ébranle profondément. Le CPAS est tenu d'accélérer le rythme, de « s'activer » et de jouer le jeu de l'Etat animateur, réflexif, social-actif, termes auxquels le sociologue Jean-Louis Genard préfère celui « d'Etat-réseaux » et son régime de « droits-autonomies», venu se superposer - sans les remplacer mais en interférant avec eux – aux modèles antérieurs de « l'Etat libéral des droits-libertés » et de « l'Etat social des droits créances ». Comme le veut la tradition du « grand récit » institutionnel, le partage de l'ancien et du nouveau se fait pour le CPAS entre le temps d'avant l'instauration du minimex et la création des centres publics d'aide sociale et celui d'après. Vue sous l'angle de la synchronicité politique, on verrait plutôt la rupture s'opérer en 1993, époque à laquelle l'institution de l'aide sociale locale doit s'aligner, en même temps et autant que les autres acteurs publics et privés concernés, sur ce nouveau *modus operandi* de l'Etat-Social. Vingt ans à peine après leur entrée – tardive - dans le régime des droits-créances et les pratiques d'aide sociale ad hoc, les CPAS ont ainsi été contraints à une « *nécessaire responsabilisation des bénéficiaires – responsabilisation entendue en un sens individuel qui contraste avec la collectivisation des responsabilités que présupposent les droits-créances – à charge pour l'Etat de leur offrir, généralement sous forme de travail social et d'accompagnement individualisé, les supports de cette responsabilisation*. »[6]

[6]JL Genard, "Capacité et capacitation: une nouvelle orientation des politiques publiques ?", (coordonné par F. Cantelli et JL Genard) *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J, 2007-46, Maison des Sciences de l'Homme, p. 53

Cette politique de « motivation-capacitation » du nouvel Etat social, dès lors qu'elle se fonde sur un « *vouloir faire ce qu'on doit pouvoir* », change profondément la donne pour les usagers comme pour les travailleurs sociaux. Nous estimons, à l'issue de cette recherche, que la responsabilisation et la capacitation devrait davantage concerner les acteurs décisionnels de l'institution dont l'engagement public en faveur d'une politique locale de lutte contre la pauvreté fait trop peu l'objet d'explicitation, de publicité et de mise en débats au sein et en-dehors des CPAS. Il y a ainsi manifestement plus inconnu, plus imprévisible et plus hétérogène que l'usager : le conseiller de l'action sociale. Qui est-il ? Qu'est-ce qui motive son engagement et son action en matière de politique de lutte contre la pauvreté ? En quoi consiste précisément le travail d'un conseiller ? Quelles sont les interactions entre les conseillers et les personnels des CPAS ? Comment les conseillers considèrent-ils les usagers ? Quelle vision ont-ils de l'institution et de la meilleure façon de remplir sa mission ? Les quelques programmes de politique générale (PPG) pour la durée du mandat et notes de politique générale (NPG) que nous avons pu consulter offrent une image très contrastée des régimes d'engagement et d'action des responsables politiques, permettant ainsi de mieux comprendre la diversité des modalités de fonctionnement et des pratiques des CPAS bruxellois.

1.2.2. Gouverner par les chiffres : compter ou connaître ?

Longtemps menée à l'aveugle faute de connaissances approfondies de l'ampleur des besoins et des caractéristiques de la population en situation de pauvreté, il semble que la politique belge de lutte contre la pauvreté soit aujourd'hui mieux informée et pilotée. Cela étant, on ne peut qu'être surpris par la démultiplication, l'empilement et l'enchevêtrement, à différents niveaux de pouvoir, de plans d'action, de programmes, de mesures et d'organismes chargés de les mettre en œuvre, parmi lesquels les CPAS, sans qu'apparaisse clairement, ni la cohérence d'ensemble, ni la logique d'articulation des niveaux et domaines d'action. Si de nombreux instruments de collecte et d'analyse des données relatives à la pauvreté, appelés baromètres, ont été mis en place aux différents échelons de pouvoir, on observe un fort contraste dans la manière dont les différents types d'acteurs utilisent, donc « font parler », les données chiffrées des bénéficiaires d'aides des CPAS pour lesquelles une intervention financière du SPP IS est prévue (les données se fondent sur les demandes de remboursement introduites par les 589 CPAS). Cette nouvelle profusion de chiffres apparaît trompeuse puisqu'elle consiste à dénombrer les personnes qui entrent dans les catégories administratives et légales couvertes par les transferts financiers entre le fédéral et les CPAS, limitant ainsi la connaissance de la pauvreté au chiffrage de catégories d'ayants droits caractérisés par quelques variables (sexe, âge, nationalité, catégorie, statut) et à un volume de flux financiers.

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

principe ou fondés sur des valeurs, assortis d'estimations approximatives d'actions, de coûts, de publics non pris en compte et qui devraient l'être ?

Le plan bruxellois de lutte contre la pauvreté met en évidence la nécessité d'améliorer la connaissance en matière de pauvreté en RBC. ce qui passe par un « *élargissement de l'échantillon bruxellois dans l'enquête EU-SILC »* afin de pouvoir mesurer de façon fiable le risque de pauvreté, la proportion de personnes en-dessous du seuil de risque de pauvreté en Région bruxelloise se situant actuellement entre 16,3 % et 40,1 % ! L'Observatoire bruxellois de la santé et du social rend par ailleurs compte des difficultés rencontrées dans le traitement des données dont il dispose. Il signale ainsi que les données principalement administratives utilisées sont parfois incomplètes au regard de certaines caractéristiques du public. Outre qu'elles peuvent sous-estimer la réalité, parce qu'il y a des personnes qui échappent aux statistiques administratives ou qui ne font pas appel à certains droits pour l'une ou l'autre raison, elles sont sujettes également à des changements dans le temps dans la définition de la population concernée (modification des critères pour bénéficier d'une certaine aide, inclusion ou non des fonctionnaires internationaux, personnes inscrites au Registre d'attente, etc.) ou à des corrections rétroactives, ce qui rend l'interprétation de l'évolution plus complexe. C'est notamment le cas pour les statistiques du Registre d'attente et celles des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) dont il faut par exemple constater l'absence dans certains tableaux de la publication récente du Baromètre bruxellois 2012. Les données CPAS 2012 n'y figurent pas parce que, écrit l'Observatoire, « *pour le RIS et ERIS, les données de janvier 2012 ne sont pas encore disponibles*», ce qui dénote à tout le moins d'un défaut de concertation et de coordination d'acteurs supposés piloter ensemble la mise en œuvre du plan !

Les autorités politiques bruxelloises se sont aussi engagées à mettre en place « *un « Datawarehouse Pauvreté » ayant comme objet la création d'un outil commun aux CPAS afin de mesurer/ consolider/analyser correctement, sur base de statistiques, l'état de la pauvreté en Région bruxelloise en partenariat avec la CCC (Observatoire de la Santé et du Social). Le projet consiste à récupérer et à structurer de façon uniforme les données des dossiers traités par les 19 CPAS pour ensuite les rassembler dans une grande base de données. Ceci permettrait d'avoir une vision globale et détaillée du profil, des conditions de vie et de la composition de ménage de la « clientèle » du CPAS. Il s'agit donc d'un « outil de reporting » qui permettrait de formuler des politiques ciblées et efficaces de lutte contre la pauvreté.»*[7]

1.2.3. Une radioscopie des CPAS bruxellois est-elle possible ?

L'enjeu de la connaissance ne porte pas que sur la maîtrise de l'environnement politique. Il est aussi interne et porte sur la possibilité, dans l'état actuel des choses, d'établir une radioscopie complète et bien informée des services et des personnels des 19 CPAS bruxellois. Sans connaissance approfondie à ce sujet, comment répondre adéquatement aux problèmes du manque de temps pour réaliser un travail social de qualité et de la surcharge de travail dont se plaignent depuis de nombreuses années les travailleurs sociaux ? La préoccupation actuelle pour la gestion des temps et des flux, ainsi que pour la spécialisation du travail social, se traduit en effet dans de nombreux CPAS par une vague de changement organisationnel qui, si l'on en croit les récits et leurs analyses, déroute, désoriente, voire submerge, des personnels aussi fatigués que perplexes. Compte tenu du risque - élevé - de voir les buts de système

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

prendre définitivement le pas sur les buts de mission, la question du pilotage institutionnel de la « modernisation par l'usager » se pose ainsi avec force: quelles ressources mobiliser, et quelle clé de répartition équitable entre services sociaux définir, pour que la nécessaire gestion des « flux de dossiers et des flux d'usagers » ne s'opère pas au détriment, d'une part, du respect du principe d'équité, et, d'autre part, de la qualité tant des conditions de travail des personnels que du service aux usagers ?

Que font les CPAS bruxellois ? Quels services offrent-ils à la population ? Comment sont-ils organisés ? Qui sont leurs personnels, combien sont-ils et comment se répartissent-ils entre les différents départements ? La section CPAS de l'AVCB s'attelle depuis le début des années 2000 à construire cette connaissance en procédant à des collectes de données tant quantitatives que qualitatives et à leur analyse. Mais ces enquêtes et études se heurtent à une double difficulté : les informations ne sont pas disponibles dans tous les CPAS, la multiplicité des significations possibles des données collectées rend leur interprétation fragile et incertaine. A l'origine de cette double difficulté, l'absence de standard commun tant dans l'offre de services offerts à la population et leur appellation que dans les modalités de fonctionnement et d'organisation en interne. Chaque CPAS dispose de son organigramme propre, de telle sorte que les départements/services/cellules ainsi que les fonctions occupées par les personnels qui y travaillent ont des intitulés spécifiques, ce qui rend toute tentative de catégorisation et de comparaison particulièrement périlleuse et sujette à caution. C'est toute la question de la standardisation et de l'uniformisation des modes d'organisation et des pratiques et du mode d'enregistrement, de collecte et d'analyse des données relatives à celles-ci, question qui demeure cruciale aujourd'hui, ainsi que l'illustre la présente recherche-action.

1.2.3.1. Personnels et services des CPAS bruxellois en 2008

Un document de travail interne réalisé par la section CPAS de l'AVCB sur l'effectif du personnel en ETP dans 18 CPAS en 2005-2008 montre cependant que c'est le pilier d'activité formé des hôpitaux et des MR-MRS qui représente la majorité de l'emploi en CPAS, la part de l'effectif des Services Sociaux au regard du volume d'emploi global des CPAS étant très réduite. Au vu de ces chiffres, le diagnostic établi par des participants selon lequel les dirigeants des CPAS privilégient depuis de nombreuses années l'emploi dans les services spécifiques se vérifie, même si la transformation des organigrammes des CPAS rend l'interprétation de l'évolution observée particulièrement compliquée.

- Parmi les 7.778 agents ETP actifs en 2008 dans les 18 CPAS (au sens large), 1.546 ETP travaillaient dans les services sociaux (SS), soit à peine 20% de l'ensemble du personnel des CPAS.
- En 2008, les services sociaux occupaient 719 travailleurs sociaux (TS), soit 47 % de leur effectif total contre 59% en 2005 pour un nombre de travailleurs sociaux presque identique (725), ce qui s'explique par la forte croissance du personnel administratif (+ 202%) au cours de la période. Les AS représentaient donc en 2008 moins de 10% (9,2%) de l'effectif total ETP des CPAS bruxellois.
- En 2005, on ne dispose que des données relatives aux SSG qui occupent, avec 1024 agents, 81% de l'effectif total des services sociaux, tandis que les 241 agents de l'ISP forment les 19% restants. Trois ans plus tard, cette proportion est passée à 45% d'agents dans les services de première ligne (SSG) et 55% d'agents dans des services sociaux spécifiques. La réduction d'effectif des SSG au cours de la période est donc considérable : de 1024 à 690 agents, chute qui concerne particulièrement les travailleurs sociaux, dont le nombre passe de 560 à 404.

- Dans les SSG, on dénombre, en 2008, 227 agents administratifs au côté des 404 travailleurs sociaux, soit un agent administratif pour deux travailleurs sociaux alors que dans les services sociaux spécifiques, il y a 459 agents administratifs pour 316 travailleurs sociaux.
- Dans les services sociaux, une personne sur cinq est nommée et une personne sur dix occupe une fonction hiérarchique. Dans les SSG, en 2008, deux tiers des contractuels sont des travailleurs sociaux. Il faut souligner que les données relatives au personnel ne sont pas ventilées selon le sexe.

1.2.3.2. Quelle évaluation de la charge de travail des travailleurs sociaux ?

Le manque de temps et de reconnaissance de l'autonomie politique du travail social, loin d'être nouvelle, est mise en évidence de longue date par les travailleurs sociaux des CPAS, bruxellois. Plusieurs études en attestent, qu'il s'agisse de l'étude quantitative et qualitative datant de 2007, commanditée par le SPP IS, sur la définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS[8] ou de la journée d'étude réalisée par la section CPAS de l'AVCB, le Carrefour du Printemps 2005, intitulée *Le métier de travailleur social en CPAS bruxellois : dialoguer autour de réalités de terrain*[9]. « *Prendre le temps. Au cours de cette journée, le temps aura sans aucun doute été le maître mot. Les travailleurs sociaux ont exprimé très clairement qu'ils manquaient de temps. Il faut en trouver, en consacrer, en investir pour améliorer son travail, respecter et développer des bonnes pratiques (les mauvaises pratiques sont en partie aussi générées par le manque de temps), se rencontrer, écouter l'autre, se remettre en question, s'informer et se former, échanger, etc*. »[10] Comme l'ont signalé les responsables des services sociaux rencontrés, *s*tabiliser les AS dans le service social général est une gageure. Entretenir l'esprit d'équipe aussi. Faut-il accroître les effectifs, renforcer le SSG en accordant une priorité politique au recrutement d'AS ? Des participants ont mis en évidence la responsabilité des chefs de service, de départements, de division, pour faire remonter vers le Secrétaire, le Président, le Conseil toute une série d'observations qui émanent du terrain sur les problèmes, les difficultés, et pour formuler des demandes de solution, notamment des moyens matériels et des ressources pour faire les transformations nécessaires. En tout état de cause, pour convaincre le politique d'investir dans le recrutement d'AS pour le SSG, dans un contexte généralisé (ou presque) de crise financière et de réduction drastique des dépenses, il faut objectiver le besoin, démontrer la surcharge de travail.

Parmi les chantiers ouverts dans les années 2000, il y a celui de l'évaluation de la charge de travail. Nous avons vu précédemment que le travail social en CPAS dans une grande ville, et surtout à Bruxelles, est confronté à un nombre important de situations à gérer, nombre jugé de manière récurrente trop important eu égard aux faibles moyens humains qui lui sont affectés, à un point tel qu'on peut parler de surcharge de travail endémique depuis la fin des années 70. Cette problématique est inséparable de celle de la gestion de la qualité, devenue de plus en

[8] MT. Casman, J. Vranken, K. Driessens, L. Peeters, L. Van Dijck, C. Waxweiler, *Définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS. Rapport final*, Universiteit Antwerpen-Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS)/Université de Liège-Institut des Sciences Humaines et Sociales, SPP IS, Bruxelles, Novembre 2007, 289 p. ; 7 CPAS bruxellois ont participé à l'enquête quantitative par questionnaire et 17 travailleurs sociaux, 5 Secrétaires et 6 responsables, coordinateurs ou directeurs des affaires sociales de CPAS bruxellois ont pris part aux entretiens qualitatifs.

[9] Section CPAS de l'AVCB, *Le métier de travailleur social en CPAS bruxellois : dialoguer autour de réalités de terrain. Compte-rendu du carrefour du printemps 2005 de la Section CPAS de l'AVCB*, juin 2005, 19 p.

[10] Ibid., p. 19

plus centrale depuis une vingtaine d'années dans l'administration, y compris dans les CPAS. Suite à l'annonce par le SPP IS de la détermination de « normes pour un travail social de qualité », la section CPAS de l'AVCB s'est saisie de la problématique et a créé un groupe de travail, lequel a constaté que les normes définies en Flandre sont calculées sur base du nombre de dossiers et non du nombre de décisions prises par le CPAS, ce qui pose un gros problème méthodologique puisque les CPAS bruxellois ne sont pas en mesure de fournir des données précises sur le nombre de dossiers.
A la question de savoir sur quels critères s'appuyer pour fixer une norme en matière de surcharge de travail, les chercheurs de l'étude *Définition de normes pour un travail social de qualité*, ont travaillé « à une définition simple, fonctionnelle » du « dossier » permettant de comparer la situation dans les différents CPAS. « *Son biais est qu'elle ne permet pas de prendre en compte la totalité du travail effectué par les travailleurs sociaux, puisqu'elle ne considère que les demandes d'aide qui aboutissent à une décision.*»[11] C'est désormais ce mode de calcul qui prévaut pour l'évaluation de la charge de travail des TS du SSG ainsi qu'en atteste le document de travail interne réalisé par la section CPAS en 2009 sur les Services sociaux des CPAS bruxellois qui signale en conclusion : « *Les CPAS ont pris 422.000 décisions en 2008, soit 13 décisions par semaine par travailleur social des services sociaux (220 jours de travail par an), dont 80% de ces décisions ont débouché sur un octroi. (...) Il y avait 73.000 titulaires de dossier (soit environ 1,5 bénéficiaires par titulaire). Les 719 travailleurs sociaux en ETP des services sociaux ont donc traité 73.000 dossiers, soit 100 dossiers par travailleur social sur base annuelle.* »

1.2.3.3. L'équation bureaucratique: travail=dossier

Pour bien saisir l'ampleur du problème et son enjeu fondamental, il convient d'insister ici sur le « cela va de soi » non questionné de l'univers bureaucratique qui consiste en l'équation : travail = dossier. Comme le souligne Jean-Marc Weller dans le livre *l'Etat au guichet*, les travaux d'alignement et de traduction des agents en interaction avec les usagers « *contribuent à faire du dossier le principal constituant de l'activité bureaucratique. Il désigne à la fois un objet matériel et une catégorie conceptuelle qui fournit aux bureaucrates une mise en forme des énoncés des usagers et des contraintes réglementaires, mais également une manière de mesurer ce qu'ils font : travailler, c'est fabriquer des dossiers*. »[12] C'est précisément cette équation bureaucratique que dénoncent depuis longtemps les AS qui travaillent, en connaissance de cause, dans une administration très formalisée, tant il est vrai que rien dans leur formation professionnelle et, partant, dans l'éthos professionnel qu'ils se sont forgés, ne les prépare à agir en bureaucrate. Ce qui fait signe et sens pour l'AS dans le « dossier social » c'est le social, pas le dossier, même s'il en (re)connaît l'importance dans le cadre institutionnel et organisationnel qui est le sien. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que l'un des trois thèmes discutés lors du Carrefour de Printemps de 2005 portait sur « *l'aspect procédures et charges administratives et la question de savoir comment il est possible d'éviter la bureaucratisation.*» [13]

Outre l'incrimination de l'envahissement du travail social par « la paperasse », n'est-ce pas aussi le mode de mesure et d'évaluation de leur charge de travail qui est mis en cause par les AS ? Les trois types d'activité primordiales du travail social en CPAS que sont, selon la

[11]MT. Casman, J. Vranken, K. Driessens, L. Peeters, L. Van Dijck, C. Waxweiler, op. cit., p. 36
[12]JM. Weller, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, 1999, p. 122
[13]Section CPAS de l'AVCB, *Le métier de travail social en CPAS bruxellois: dialoguer autour des réalités de terrain*, op. cit, p. 4

terminologie de Weller, « le travail d'alignement, le travail de traduction et le travail de production », ne sont-ils pas réduits, pour des raisons strictement organisationnelles liées à la prééminence de logiques administratives et financières, à la seule production de « dossiers » qui passent aux Comités spéciaux pour décision ? Si ce dossier constitue bien un « produit » de l'intensif travail de « préparation » des demandes que les usagers adressent au CPAS, il ne saurait constituer la seule unité de mesure, de comptabilisation et d'évaluation de la charge de travail de l'AS. Ce qu'admettent d'ailleurs les chercheurs qui y voient le principal biais de la norme qu'ils ont définie ! Cette incohérence managériale n'est pas propre aux CPAS. Elle a été observée dans le monde de la justice dans le cadre d'une thèse de doctorat sur l'impact du système informatique SIPAR sur le travail social dans les maisons de justice et par Jean-Marc Weller lui-même dans le cadre de la « modernisation par l'usager » d'une Caisse de sécurité sociale française.

1.2.3.4. Arrêtez ce téléphone !

Les problèmes générés par ce que d'aucuns qualifient de « as if management » sont nombreux. L'exemple du téléphone, apporté incidemment lors d'une réunion par des responsables des services sociaux, est à cet égard très parlant.

- Je vais prendre l'exemple du téléphone. « Il faut qu'on arrête ce téléphone le mercredi, c'est infernal, on ne peut pas faire nos rapports, on est tout le temps dérangé. » Ok, on a trouvé une solution avec le responsable du service, on a convenu que le mercredi le téléphone est orienté vers l'accueil qui prend note des coordonnées et il est convenu que l'AS appelle le lendemain matin. Si c'est une urgence, il y a toujours deux AS de permanence qui vont gérer la demande et transmettre l'information. La seule chose que je demande à l'accueil c'est un droit de regard sur le flux d'appels. On a fait cela pendant 15 jours, 16 AS étaient concernés. Je vais voir le responsable du service, je demande comment cela se passe. « Formidable, ils sont enchantés, ils ont du temps pour faire leurs rapports, ils veulent continuer. » Je vais voir à l'accueil : 8 appels en moyenne par journée ! Ce qui veut dire que le téléphone cache autre chose, donc que le problème va revenir sur la table d'une autre façon !
- On a eu le même truc chez nous, on a fait le même système avec en plus un répondeur sur chaque téléphone mais au bout de x temps, il y a eu des problèmes parce que l'accueil n'en pouvait plus, les AS ne rappelaient pas les usagers … Il faut dire aussi que quand on propose de travailler en sous-groupe pour trouver des solutions, c'est niet. Seules des solutions radicales sont proposées, du genre pas de téléphone pendant un jour, engagement d'un téléphoniste… Il faut toujours en appeler au réalisme et à la prise en compte des autres services, et des usagers.

Le téléphone, cet objet technique vécu comme intrusif par les agents, illustre les contradictions de la modernisation par l'usager. Celui-ci étant « au cœur » du service, lequel doit être « au plus proche » de l'usager, les AS sont tenus d'être disponibles donc joignables par téléphone, l'interaction téléphonique offrant l'avantage, logique de flux oblige, de désengorger la salle d'attente. Le temps passé au téléphone n'étant pas comptabilisé comme un temps travaillé, il n'est pas pris en compte dans l'évaluation de la charge de travail, mettant les AS en situation de double surcharge : physique et mentale. Surcharge physique parce que le nombre de dossiers d'enquête sociale à réaliser augmente étant donné l'afflux de nouveaux demandeurs d'aide au guichet (le suivi des usagers étant fait, autant que faire se peut, au téléphone). Or, la rédaction des dossiers (de plus en plus complexes) prend du temps et le délai est court. Surcharge mentale parce que les appels téléphoniques des usagers perturbent l'AS dans son travail de rédaction de dossiers, lui faisant percevoir l'usager qu'il accompagne, et dont il se veut et se sent proche, comme envahissant voire tyrannique, ce qui suscite l'envie « coupable » de le fuir ou de lui clouer le bec. Ce qu'incarne le téléphone, n'est-ce pas le risque d'envahissement de l'espace de travail de l'AS par l'usager, délicat à exprimer comme tel parce qu'en porte à faux avec la vision qui veut que la personne est au cœur de la relation de service ? Jean-Marc Weller constate, lors de ses observations du travail

des agents dans une caisse sociale française, que l'usager peut devenir objet de crainte et source de perturbation, du fait des appels téléphoniques ininterrompus.

Comme le soulignent de nombreux analystes, parmi lesquels le sociologue français Jean-Louis Laville, dans la modernisation organisationnelle des services publics sociaux, les procédures gestionnaires n'aident pas les agents à aborder la question du sens de leur activité alors que celle-ci se pose de façon de plus en plus accentuée dans le cours de leurs interactions avec les usagers. « *Au contraire, le système de gestion contribue à considérer le travail comme un ensemble de techniques sans les relier à l'objet de la mission générale, ou alors il espère éviter le cas de conscience en affichant des valeurs abstraites.* »[14] On ne peut que suivre Laville lorsqu'il constate, sur base de nombreux travaux conduits dans des caisses sociales en France, que l'adoption de méthodes issues du management du secteur privé génère des effets négatifs par défaut de réflexion sur la validité de leur transposition dans un autre champ, celui de services sociétaux, défauts et lacunes qui ne font que se renforcer en période de surcharge de travail, moment où la gestion se concentre sur le suivi des résultats quantitatifs provoqués par la tenue des délais et la récupération des retards, au détriment de toute autre préoccupation.

1.2.4. Accompagnement des usagers : quelles compétences, quelles capacités ?

Les responsables hiérarchiques qui ont pris part à la recherche-action, assez discrets lors des analyses en groupe, mais nettement plus diserts lors des réunions organisées par la suite, se sont montrés tiraillés entre le souci de protéger, voire défendre, les AS de 1ère ligne plutôt mis à mal par leurs collègues des services ISP, et celui de souligner les lacunes observées dans la formation professionnelle des nouveaux agents et dans l'exercice de leur métier en CPAS. Le cadre institutionnel leur échappe alors que l'institution le tient pour évident et acquis. Il y avait forte convergence entre participants des diverses analyses en groupe pour considérer que le renforcement des compétences professionnelles de tous les agents nécessite que les CPAS accordent plus d'attention et de sérieux à la pédagogie et au soutien méthodologique. Ils ont cependant souligné que c'est « à tous les étages » que se pose le problème du manque de temps, de moyens, d'attention, et donc d'accès à la formation continuée.

Les cadres intermédiaires semblent eux aussi fort éprouvés, épreuve qui se traduit par un conflit de loyauté entre les attentes des AS qu'ils dirigent, et auxquels ils veulent réserver un espace de travail adéquat, et celles des dirigeants institutionnels (Secrétaire, Président et Conseillers). Des sociologues du travail ont montré qu'au sein de l'administration affrontée à l'usager, « *l'échelon en prise directe avec le public obligé de trouver des solutions économiques s'arrange avec son chef direct et avec les collègues, ce qui engendre un écartèlement pour la hiérarchie intermédiaire entre l'attention portée « en bas » aux micro-ajustements et la modernisation impulsée par « le haut ».*[15] Jean-Marc Weller observe quant à lui que dans le service public, la multiplication des innovations organisationnelles se traduit par un problème de stabilité et un déficit de coordination. Et le sociologue de constater que les réponses les plus courantes apportées à ce déficit de coordination dans le travail consistent à inventer de nouveaux dispositifs, de nouvelles règles et de nouvelles procédures, ce qui est aussi le cas dans les CPAS actuellement. Entre déficit et trop plein de coordination, les agents ne disposent pas de meilleures ressources pour mieux maîtriser les tensions de leur travail. D'autant que celui-ci s'est considérablement complexifié, non seulement sur le plan technique, mais aussi sur le plan des compétences relationnelles. C'est dans le cadre

[14] JL. Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, Toulouse, éres, 2010, p. 86
[15] Ibid., p. 87

davantage instable et fluctuant de « l'accompagnement », au regard de celui de guidance, que s'opère désormais la rencontre et le cours de l'interaction « capacitante » des « personnes » que sont le travailleur social et l'usager. Ces exigences « d'éthicisation » des modalités de l'action publique, si elles concernent – en principe - tous les acteurs de l'aide sociale, pèsent le plus fortement sur les travailleurs sociaux. Le paradigme de l'accompagnement se traduirait ainsi par davantage d'exigences en termes tout à la fois d'objectivation et de subjectivation pour les travailleurs sociaux.

1.2.4.1. Bienfaits et méfaits de la proximité

Des chercheurs estiment ainsi que d'importantes modifications sont intervenues dans l'exercice du travail social du fait de la mobilisation des deux outils que sont le contrat et le projet individuel et du rapprochement de l'usager et de son suivi sur des parcours d'insertion. « *Pour préparer les usagers aux épreuves publiques que leur réserve la société dans laquelle il convient de les (ré)insérer* », écrit le sociologue français Marc Breviglieri, *l'exercice de la proximité tend à inscrire la relation d'aide sur différentes échelles de confiance, laissant apparaître chez le travailleur social autant de registres de compétences.* »[16] Ces trois registres de compétences que sont, selon l'auteur, la confiance dans le proche, la crédibilité dans la parole et les gages de confiance adressés à l'institution, participent d'un tact professionnel donnant à entendre « *l'activité d'accompagnement comme un exercice progressif d'assentiment, convertible en approbation puis en attestation réciproque (…) Il restaure et consacre, en l'élevant à son troisième niveau, la confiance nécessaire à l'usager. Celle-ci ne prend plus la forme d'une confiance dans le proche ou d'une confiance en soi, mais d'une confiance dans la justice de l'institution que représente le travailleur social, une confiance, finalement, adressée à la société*. »[17]

Mais il y a un revers à la médaille : le risque, pour l'usager comme pour le travailleur social, d'une « colonisation par le proche », ce qui nécessite d'évaluer, au plus juste, la part de « bienfaits » comme de « méfaits » que comportent les registres politiques de la proximité. Pour les usagers, ces méfaits peuvent être la « tyrannie » engendrée par l'excès possible de familiarité engagée dans la relation d'aide (assistantialisme, clientélisme) ou l'imposition d'un horizon d'attentes capacitaires qui sous-estime leur épuisement face à la charge des épreuves publiques que leur réserve la société dans laquelle il sont tenus de se ré-insérer. Pour les travailleurs sociaux, c'est l'envahissement mental et le débordement temporel ainsi que la perte de repères face à la difficulté d'assumer les tensions nécessaires pour « *raccorder la posture qui les rapproche des personnes aidées avec celle qui continue de les faire représenter l'institution et de réclamer l'exercice du droit* »[18]. Il y a là matière à l'ouverture d'un débat légitime sur la reconnaissance de la nature des compétences de proximité, qui s'accolent aux compétences contractuelles et de civilité de service au public, dont doivent faire preuve quotidiennement les travailleurs sociaux. « *Puisque cette compétence de proximité tendue par l'accueil et l'accompagnement personnalisé s'efforce aussi de garder ouvert un horizon de justice, le problème peut légitimement être posé en termes de déconsidération d'une « dimension éthique du travail social » convoquant une source majeure de malaise professionnel.* »[19]

---

[16]M. Breviglieri, "Bienfaits et méfaits de la proximité dans le travail social", in: J. Ion (dir.) *Le travail social en débats*, Paris, La Découverte, 2005, p. 99
[17]Ibid., p. 101
[18]Ibid., p. 230
[19]Ibid., p. 231

Là où le bât blesse, d'après ce que livrent les études sur les conditions du travail social en CPAS ainsi que l'analyse des acteurs lors des analyses en groupe, c'est que la montée en puissance de la responsabilité éthique dans le champ politique de l'action sociale est insuffisamment, d'une part, reconnue et partagée par les responsables décisionnels et, d'autre part, garantie par un cadre et un espace de travail appropriés.

Partie 2 Les chantiers prioritaires

Sur base des perspectives pratiques formulées par les participants, 10 chantiers prioritaires ont été formulés aux trois niveaux d'intervention distingués par le commanditaire, à savoir le niveau micro des actions et des pratiques, le niveau méso des modes d'organisation et de gestion ainsi que le niveau macro de l'élaboration et de la décision politique. Il convient cependant de noter le caractère relativement fictif de cette distinction, la plupart des propositions, y compris celles relatives à l'amélioration des pratiques, recélant forcément pour leur mise en application une dimension aussi bien organisationnelle que politique.

Chantier 1 Réserver une suite aux treize propositions du Carrefour d'Automne 2010

Une série de perspectives pratiques des 4 axes sont identiques à celles formulées par les travailleurs sociaux à l'occasion de rencontres thématiques régionales organisées ces dernières années, notamment lors du Carrefour d'automne de novembre 2010 sur les ressources humaines dans les CPAS[20]. La formulation, presque à l'identique, deux ans plus tard, atteste bien du caractère imbriqué des différents niveaux d'action, la prise en compte de ces propositions et leur satisfaction relevant de responsables décisionnels locaux et régionaux. En ce sens, on peut dire qu'un premier chantier prioritaire consiste à prendre au sérieux les recommandations et demandes formulées par le passé et à leur donner suite, sous peine de déclencher une spirale de démotivation et de scepticisme à l'égard de tout processus participatif et de réflexion collective en vue d'amélioration des pratiques et du fonctionnement des CPAS.

1. Tenter une harmonisation des barèmes salariaux à Bruxelles
2. Tenter une augmentation des barèmes afin de les aligner sur les autres régions
3. Donner une meilleure information sur le «statut » (qui perd un peu de son attrait)
4. Traiter la problématique du bilinguisme (considéré comme un frein et un élément du turn-over) par le biais d'un apprentissage au travers de tables de conversation.
5. Dégager du temps et créer des espaces de réunion pour permettre aux travailleurs sociaux de réfléchir sur leur méthode de travail et de mettre en place des outils méthodologiques pour les aider à la gestion de leurs dossiers sociaux. Mise en place de supervision (rendue obligatoire) individuelle ou collective.
6. Eventuellement : créer un poste pour écouter l'assistant social ou les agents en contact avec le public (sur le modèle du conseiller « bien-être au travail »).
7. Prendre contact avec les écoles sociales : améliorer l'image des CPAS auprès des étudiants par des informations sur ces institutions, revoir la situation des stagiaires, faire appel à des experts du vécu.
8. Proposer des échanges, par exemple entre les équipes sociales et les étudiants ou dans le cadre de la Semaine Européenne de la Démocratie Locale
9. Inscrire la validation des compétences dans la charte sociale et permettre la professionnalisation des secteurs (notamment par l'apprentissage tout au long de la carrière).
10. Etablir un pôle d'expertise en établissant des partenariats et un consortium de validation des compétences ERAP / SELOR / ACTIRIS.
11. (Re)Définir le « sens » du travail social à accomplir dans le cadre des missions du CPAS et déterminer des valeurs communes avec tous les collaborateurs.
12. Améliorer la communication ascendante, descendante et transversale.
13. Développer un plan stratégique contenant des objectifs concertés pour améliorer le fonctionnement des services et mettre en valeur les bonnes pratiques en partant du principe qu'une bonne pratique c'est «une façon de faire, une méthode de travail, une pratique quotidienne mise en place dans un service et qui peut être transposée à une autre entité car elle apporte un plus en matière d'efficacité, de transparence, de simplification ou parce qu'elle constitue une innovation. »

[20] C. Dekoninck, P. Delvaux, *Ressources humaines & CPAS : recommandations des travailleurs sociaux*. Carrefour d'Automne du 24 novembre 2010, Section CPAS de l'AVCB, Bruxelles, 16/03/2011, 4p.

Chantier 2 Valider une méthode de description et d'évaluation des pratiques/dispositifs

Répondant au souci de se doter d'un outil permettant de décrire les pratiques (bonnes et/ou moins bonnes) ou des dispositifs, de les évaluer et de les transmettre, le tableau qui suit reprend, sous forme de questions opérationnelles, les principales dimensions de la description et de l'analyse de mesures/dispositifs. Ce tableau a été élaboré par Abraham Franssen à l'occasion d'une recherche menée par le Centre d'Etudes Sociologiques de l'Université Saint Louis sur l'espace transitionnel d'insertion des jeunes en région bruxelloise[21]. Cet outil méthodologique pourrait être mobilisé à différents échelons d'intervention : au sein d'un service ou d'une cellule, au sein d'un CPAS dans une logique de description et d'évaluation des actions développées par différents services et de leur éventuelle mise en cohérence, au sein d'une coordination sociale, mais aussi à l'échelon régional en vue d'établir un relevé et une analyse comparée des différents types d'interventions, mesures, dispositifs mis en œuvre par les CPAS bruxellois et leurs divers partenaires.

Cadre d'analyse des dispositifs de l'espace transitionnel d'insertion

<table>
<tr><td rowspan="7">POURQUOI ?
- Quel est l'algorithme au principe du dispositif ? (Hypothèse causale et hypothèse d'intervention)</td><td>POUR QUI ?
Quels sont les jeunes touchés par le dispositif ?
Quels sont les jeunes exclus/qui décrochent ?
Quels sont les jeunes non touchés ?
=> degré de spécialisation du groupe cible/effets de sélection</td><td rowspan="7">AND SO WHAT ?
Quels sont les impacts (changement de comportements, de représentations, de situation des différents acteurs) et quels sont les effets (voulus/imprévus ; bénéfiques/pervers ; quantitatifs/ qualitatifs ; objectifs/subjectifs) ?</td></tr>
<tr><td>SUR QUOI ?
Quelles sont les dimensions de l'expérience du jeune sur lequel agit le dispositif ? Formation/information/ Confiance en soi/ Socialisation/Comportements et stratégies/Ressources
Quelles sont les dimensions des autres acteurs sur lequel agit le dispositif ? Information des employeurs/représentation/ Accueil du jeune en entreprise...</td></tr>
<tr><td>COMMENT ?
Il s'agit de la question centrale. Il s'agit ici de caractériser et de décrire finement le modus operandi : procédures et processus ; outils concrets et les pratiques (relationnelles, d'animation,..)</td></tr>
<tr><td>PAR QUI ?
Qui sont les intervenants ? (Profil, formation, compétences, équipe, ..)</td></tr>
<tr><td>QUAND ?
- A quels moments de la trajectoires du jeune ? Avec quelle fréquence ? Durée ? Séquences ?</td></tr>
<tr><td>OU ?
Localisations des actions : Intra muros/ extra muros/ Milieu de vie/ Entreprise</td></tr>
<tr><td>AVEC QUI ?
Partenariats, mode d'échanges entre acteurs, structuration du réseau</td></tr>
<tr><td colspan="3">CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES PERTINENTES</td></tr>
<tr><td colspan="3">POINTS FORTS/POINTS FAIBLES</td></tr>
<tr><td colspan="3">LEARNING EFFECTS (interesting practices) (outils, pratiques, stratégies à diffuser)</td></tr>
</table>

[21] A. Franssen, *Emploi, chômage et insertion socioprofessionnelle : Inventaire et diagnostic des dispositifs de transition Enseignement-Formation-Emploi à Bruxelles. Etude commanditée par la Commission Consultative Enseignement Formation Emploi de la Cocof,* Bruxelles, 2009

Chantier 3 Refaire parler le métier

Un point commun entre les perspectives pratiques des 4 axes et les 13 propositions d'amélioration des pratiques professionnelles est la demande d'organisation de réunions d'intervision et/ou de supervision ainsi que de moments collectifs de prise de distance, afin de renforcer la réflexivité, les controverses et l'accordage des travailleurs sociaux, ce que Bertrand Ravon[22] qualifie de demande destinée à « refaire parler le métier ». Il s'agit pour les professionnels de « faire équipe » malgré leurs désaccords et malentendus. Autrement dit, d'interroger « *les dispositifs de reprise de l'action (dont les dits groupes de supervision, d'analyses de pratiques ou d'analyse institutionnelle) comme des instances essentielles de performation[23] de l'équipe* », l'hypothèse étant que « *faire équipe consisterait avant tout à (re)faire parler ensemble le métier de chacun*. »[24] Défendant une approche qu'il qualifie de clinique sociologique, particulièrement attentive aux situations de travail problématiques, à l'exploration collective de la perplexité des professionnels, là où leur activité est « empêchée », Ravon rappelle que l'équipe n'est pas un donné mais un construit, le « faire équipe » ne pouvant être saisi qu'à partir de l'observation de son devenir, « *de ce que précisément le regroupement en une équipe fait faire au collectif lui-même* »[25] Faire équipe suppose donc l'exercice collectif d'une réflexivité critique, ce qui suppose de savoir tirer les leçons des expériences professionnelles problématiques, de savoir traverser « les épreuves de professionnalité ». « *L'issue de ces épreuves peut être négative : l'analyse des situations d'usure montre que l'incapacité à traverser les épreuves, l'incapacité à en tirer des leçons, se traduit par un désengagement silencieux. Il est extrêmement difficile de conduire des entretiens avec des professionnels « usés » : « Je ne veux plus en parler. » L'usure des travailleurs sociaux se manifeste non pas par la perte du geste professionnel, mais par celle du sens du métier et donc de la parole. Au contraire, les issues apparaissent positives lorsque l'accès à l'expérience est médiatisé par un acte de parole, en présence ou à l'adresse d'autres professionnels.* »[26]

C'est pourquoi, il s'agit de faire parler le métier (et non l'équipe), le sujet de la parole étant davantage le métier et ses conditions d'exercice que le professionnel, sa subjectivité et sa place dans le groupe, le matériau d'analyse n'étant pas le transfert et le contre-transfert à l'oeuvre dans des pratiques relationnelles pourvoyeuses d'affects, mais l'activité professionnelle en tant qu'elle est affectée, donc empêchée. « *L'attention n'est pas tant portée à la conflictualité propre aux situations analysées qu'aux controverses à propos des conceptions que les professionnels ont de leur métier.*»[27] Entre silence et cacophonie, écrit Ravon, les moments où l'équipe « accorde ses violons » pour, non pas jouer d'une seule voix mais dans la même tonalité, sont ceux où les professionnels se mettent d'accord sur leurs désaccords, où ils identifient les limites de leur professionnalité tout en reconnaissant celles des autres, ce travail d'accordage étant au coeur de la professionnalité. « *Le modèle de la profession s'est construit autour de la revendication de l'autonomie et de la définition du*

---

[22] B. Ravon, "Refaire parler le métier", *Nouvelle revue de psychosociologie* 2/2012 (N°14), P. 97-11 (mis en ligne) URL:www.cairn.info/revue-nouvelle-revue-de-psychosiologie-2012-2-page-97.htm

[23] La notion de performation, empruntée à la pragmatique du langage (cf Austin, *Quand dire c'est faire*) et reprise par la sociologie des sciences de Michel Callon (cf "Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé: la double stratégie de l'attachement et du détachement", *Sociologie du Travail*, n°41, 1999, pp. 65-78), il s'agit de rappeler, comme le fait Ravon, "*que les compte rendus sur le monde ne se limitent pas à le représenter, à le justifier ou à le dénoncer, mais aussi à le réaliser, à le constituer*".

[24] B. Ravon, op cit., p. 97

[25] Ibid., p.98

[26] Ibid., p.98

[27] Ibid., p.99

travail bien fait, d'où l'exigence de mener collectivement « un travail sur le travail ». L'équipe est le résultat du travail réflexif qui se trame petit à petit à partir de controverses, lesquelles obligent à des ajustements et des accordages. L'équipe est, en ce sens, un collectif rassemblé par des épreuves partageables et non par des appartenances ou des conceptions communes. « Faire équipe », ce n'est pas un idéal, mais une charge commune, celle de s'accorder sur un fonds de désaccords persistants. »[28] Pour mener à bien ce chantier, il importe, d'une part, de tisser un réseau d'intervenants (internes aux CPAS et/ou externes) susceptibles de conduire ce travail avec les équipes et, d'autre part, d'offrir aux coordinateurs/chefs d'équipe et autres responsables hiérarchiques des formations de qualité leur permettant d'acquérir les méthodes adéquates de repérage, d'analyse et de « réparation » des difficultés rencontrées par l'équipe, étant aussi entendu que la nécessité de « faire parler le métier » s'impose « à tous les étages », quel que soit le métier exercé et/ou la fonction occupée.

Chantier 4 Renforcer et améliorer le fonctionnement des coordinations sociales locales

La coordination sociale locale est un outil de connaissance et de reconnaissance des publics, des professionnels et des décideurs de l'action sociale relativement ancien mais inégalement développé. Il semble que tous les CPAS en ait mis une en place, mais certaines sont très discrètes alors que d'autres ont connu, au fil du temps, un important développement, rassemblant un nombre élevé d'opérateurs, dont le travail structuré en réseau, donne lieu à des activités d'information, de communication, de réflexion, d'action rendues visibles dans l'espace public. Ainsi que mentionné précédemment, l'autorité régionale en soutient le financement afin d'inciter les CPAS à développer l'outil tant à l'échelon local que régional, via le soutien d'une coordination de coordinations. Mais les moyens consentis étant faibles, ils ne permettent pas d'affecter le personnel et les ressources nécessaires au développement d'un dispositif très consommateur en temps (de contacts, de réunions, de collecte d'informations, d'échanges, de communication, d'animation, etc.) et exigeant en termes de compétences mobilisables. Plusieurs perspectives pratiques formulées dans l'axe 1 appellent au développement des coordinations sociales locales et à leur mobilisation pour améliorer la connaissance des publics et renforcer la qualité et l'étendue de l'offre des services, tant à l'échelon communal que régional. Par ailleurs, la lecture des notes de politique générale a révélé un intérêt croissant des dirigeants des CPAS pour la mise en place, ou le renforcement, d'une coordination sociale. Celle-ci est ainsi de plus en plus identifiée comme un outil indispensable de mutualisation des connaissances sur les problématiques sociales locales, les besoins des publics et les éventuelles carences en matière d'offre de services. L'état des finances des CPAS, et des communes, étant ce qu'il est, les moyens nécessaires ne sont pas affectés en priorité au recrutement de personnel et au développement du dispositif. Il en irait peut-être autrement si les décideurs disposaient d'une vision claire et bien informée, d'une part, du réalisé à l'échelon local et régional des coordinations sociales existantes et, d'autre part, de leur potentiel de réalisation en termes d'amélioration tant des connaissances que des services mis en œuvre. L'évaluation de l'action des coordinations sociales commanditée par la Cocom à l'Observatoire de la Santé et du Social pourrait offrir l'opportunité d'établir un tel bilan et de formuler différents scénari de développement, du plus ambitieux au plus modeste, soumis à l'appréciation, à la discussion et à la décision des responsables politiques locaux et régionaux.

[28] Ibid., p. 107

Chantier 5 Renforcer les compétences professionnelles

Sous cet intitulé, l'axe 2 regroupe une série de propositions formulées par les participants qui portent tant sur la formation initiale que sur la formation continuée des travailleurs sociaux, ainsi que sur l'accompagnement des agents entrants. Est ainsi souligné le caractère étroitement imbriqué des diverses facettes de l'apprentissage du métier et de l'acquisition des compétences jugées utiles et nécessaires à son exercice en CPAS. Nous avons donc pris le parti de les traiter l'une à la suite de l'autre, dès lors qu'elles visent à faire du CPAS une organisation apprenante, c'est-à-dire une organisation qui renforce le potentiel formateur des situations de travail de ses personnels, qui « didactise » les contextes de travail pour en renforcer la fonction formatrice. Il s'agit donc d'articuler actes de formation et acte de travail en s'appuyant sur les leviers « organisation du travail » et « management », ce qui, encore une fois, relativise la distinction opérée entre le niveau micro des pratiques et le niveau meso organisationnel. Leur traduction concrète consiste en des dispositifs formels (groupes d'analyses des pratiques, formation en situation, autoformation accompagnée, communautés de pratiques, etc.) et/ou visent à faire évoluer les structures organisationnelles, les procédures de travail ou les modes de management (groupe projet, cercle de qualité, travail collaboratif, etc.) pour favoriser les apprentissages.

Chantier 5.1. Renforcer et améliorer la formation initiale

La préoccupation pour l'image du travail social en CPAS, comme de l'institution CPAS elle-même, a été exprimée à plusieurs reprises dans la recherche-action par les travailleurs sociaux comme par les responsables de services. Cette préoccupation n'est pas nouvelle, semble-t-il, mais elle se pose actuellement de façon aiguë comme en attestent une série de propositions du Carrefour d'automne 2010 ainsi que des extraits de notes de politique générale. On y rend compte du peu de place réservée au travail social en CPAS dans la formation initiale des futurs AS, ainsi que des difficultés de recruter de nouveaux AS dans les services sociaux généraux confrontés à l'ancienneté du personnel et donc à la nécessité de renouveler les équipes en prévision des prochains départs à la retraite. A ce problème de recrutement s'ajoute aussi celui de la rétention des nouveaux venus, ceux-ci faisant trop souvent défection après quelques années de métier, soit sous la forme de « burn out » ou celle de « turn over ».
Pour y remédier, la section CPAS de l'AVCB rencontre régulièrement les enseignants et responsables des écoles sociales afin d'améliorer la compréhension des compétences propres à la fonction d'AS en CPAS, d'inciter à la réalisation de stages et à l'intervention de travailleurs sociaux et responsables de services sociaux dans les cours des écoles sociales, le but étant d'informer les étudiants, de les sensibiliser aux différentes facettes du métier d'AS en CPAS et à l'expertise spécifique que cela requiert. En outre, six CPAS bruxellois se sont fédérés pour organiser, dans le cadre de la semaine européenne de la démocratie locale, une rencontre avec les étudiants d'une école sociale et mieux leur faire connaître l'institution, en interrogeant les représentations souvent négatives de celle-ci. «*Le travail social au sein d'un CPAS est souvent considéré comme administratif, procédurier et axé sur le contrôle – et il peut l'être parfois. Cependant, c'est aussi un réel atout pour permettre à des personnes de faire face à leurs difficultés et de recevoir l'aide due par la collectivité.*»[29]

Aussi utiles soient-elles, il est vraisemblable que des actions d'information et de communication à destination des futurs travailleurs sociaux ne puissent suffire à régler le problème du désintérêt des étudiants pour le travail social en CPAS, lequel ne saurait être réduit à un problème « de manque d'information » ou « de défaut de communication ». Les

[29] « SEDL 2012 : Disséminons les idées, CPAS de Woluwe-Saint-Lambert", Trait d'Union 2012/05, p.13

rares études conduites à ce sujet laissent en effet entendre que le caractère peu attractif de l'environnement professionnel du CPAS ne date pas d'hier et que les AS qui y travaillent en parlent comme d'un « deuxième choix ». Il y a donc, d'une part, la question des représentations de l'institution CPAS en tant qu'employeur et cadre formalisé d'exercice du métier et, d'autre part, celle de la pluralité des représentations du métier d'AS, de ses motivations, de ses finalités et de ses conditions d'exercice. La déconstruction de ces représentations, leur confrontation aux expériences vécues des professionnels des CPAS et des étudiants à l'occasion de leurs stages, suppose un long travail critique et réflexif qui outrepasse l'échange d'informations et ce qu'il est convenu d'appeler «l'importance de mieux communiquer ». Deux scénari sont envisageables, selon que l'on adopte le point de vue institutionnel, ou le point de vue des étudiants, en tant que futurs professionnels, et celui de leurs enseignants/formateurs.

Du point de vue institutionnel, le diagnostic est que la formation initiale telle qu'organisée aujourd'hui ne forme pas adéquatement à la spécificité méthodologique du travail social en CPAS ainsi qu'à la technicité (notamment juridique) requise. Il conviendrait alors de repenser le programme de formation afin d'y renforcer ces deux dimensions essentielles et même d'envisager l'organisation d'une quatrième année de spécialisation au travail social en CPAS. Le postulat qui fonde ce scénario est que les CPAS sont un des plus gros pourvoyeurs d'emploi pour les travailleurs sociaux et qu'il est donc juste et légitime que les écoles sociales accroissent les chances d'insertion durable dans l'emploi en CPAS des futurs AS en les formant adéquatement à l'exercice du métier dans le service public social. L'expérience montre cependant, aux dires des responsables de la section de l'AVCB qui ont entamé les discussions avec les responsables des écoles sociales, que ce processus de concertation afin de mieux intégrer le travail social en CPAS dans les cours « *est long, lent, pénible* ». Pourquoi ? Manifestement, du côté des CPAS on comprend difficilement que cet ajustement exigé de la formation initiale aux prérequis des CPAS puisse être contesté par les étudiants et leurs enseignants au nom des mêmes valeurs et principes que ceux mobilisés par les acteurs des CPAS, à savoir la méthode, le sens et la responsabilité éthique et politique d'un travail social de qualité pour venir en aide à la population démunie.

Tout se passe comme si le monde des CPAS avait le monopole du sens et des valeurs du travail social et était en droit de l'imposer à tous, quand bien même leurs propres pratiques les contredisent, ce dont attestent les récits d'expériences des travailleurs sociaux des CPAS qui s'ingénient à « tenir le coup » envers et contre tout ! Ou comme le disait un responsable de service social : « *Le CPAS tel qu'il est structuré actuellement ne laisse pas de place aux AS, donc quand bien même seraient-ils bien formés aux valeurs, cadre, méthode, etc., ils se retrouvent dans un cadre de travail qui ne leur offre ni le temps ni l'espace pour exercer correctement leur métier. Comment se fait-il que l'on puisse décliner une Loi Organique d'une manière aussi diversifiée et aussi adéquate/inadéquate par rapport aux finalités du travail social ? On a des repères fédéraux avec des valeurs repris dans la LO, on ne peut pas les ignorer, et on ne les décline pas dans certains CPAS, ou bien on les décline de manière si différente que cela devient incohérent pour les personnes.*» C'est toute la question du hiatus « entre le dire et le faire », le monde prescrit et le monde vécu, qui est ici mis en évidence, ce que n'ignorent évidemment pas les futurs AS et leurs formateurs, mais qu'ont tendance à oublier les dirigeants des CPAS, qui préfèrent penser que l'image négative du travail social dans le centre relève d'idées fausses, mal informées, voire malveillantes.

2) Un deuxième scénario consiste à s'interroger sur les raisons qui conduisent de jeunes futurs AS à se détourner de l'exercice du métier dans l'institution, en s'interrogeant sur leurs

motivations pour le choix des études[30], leurs représentations du métier, leurs valeurs, leurs motifs d'engagement et en s'appuyant sur leurs expériences de stages en CPAS. Comment ceux-ci sont-ils vécus ? Qu'en disent-ils ? Quelles analyses font-ils du cadre institutionnel, de ses modalités de fonctionnement, des conditions de travail des personnels qu'ils ont rencontré, des pratiques professionnelles de ces derniers ? Qu'ont-ils appris ? Qu'ont-ils éprouvé dans leurs interactions avec les usagers ? Quelles leçons ont-ils tiré de ce stage ? Dans cette optique, le « décalage » constaté en CPAS entre la formation initiale des AS et les conditions d'exercice du métier offertes par l'institution n'est pas du seul chef des étudiants et des formateurs mais trouve aussi ses causes dans l'action institutionnelle elle-même. Composée d'un « empilement d'ordres anciens et d'ordres nouveaux » et intégrant des horizons de sens contradictoires, celle-ci peut se révéler particulièrement indéchiffrable et rebutante pour des jeunes gens peu familiarisés avec le monde du travail en général et celui de l'administration locale en particulier.

Chantier 5.2. Renforcer et améliorer la formation continue

Il y a, semble-t-il, un consensus au sein des CPAS pour considérer que l'accès à la formation continuée de toutes les catégories de personnels doit être développé, pour autant que les besoins soient clairement identifiés et qu'une offre de formation pertinente existe, en ce y compris pour la hiérarchie intermédiaire et supérieure en matière d'encadrement et de gestion d'équipe, de conduite de réunions, d'encadrement pédagogique et méthodologique et de management organisationnel et stratégique. Il a aussi été insisté sur l'importance de privilégier l'accès d'équipes à la formation continue afin de renforcer la constitution de collectifs de professionnels qui adhèrent à un cadre commun (cf point précédent « refaire parler le métier »).

1) Un premier scénario, fondé sur la collaboration entre la section CPAS de l'AVCB et l'ERAP, qui ont entamé des discussions pour élaborer une offre de formation adaptée aux besoins des CPAS, consisterait à lever l'obstacle de la non disposition de formateurs bilingues pour mettre en œuvre le programme de formation des AS entrants élaboré par la section CPAS de l'AVCB comme alternative au programme actuel, jugé inadéquat. Le projet de programme combine « *une formation de base pour tous (valeurs, méthodologie, 3 lois, Banque Carrefour, etc.) et des modules spécifiques pour le travail d'accompagnement spécialisé* ». Pour pouvoir mettre en œuvre ce nouveau programme rapidement, il est proposé soit de recruter des formateurs dans chaque rôle linguistique soit de confier à la section CPAS de l'AVCB le soin de trouver des formateurs bilingues, lesquels existent mais ne sont pas connus de l'ERAP. L'hypothèse qui sous-tend l'organisation rapide de cette formation, et sa publicité, afin de stimuler un large accès aux AS des 19 CPAS, c'est qu'elle « *distillerait des valeurs communes chez tous les praticiens* » et déboucherait, à terme, sur une harmonisation des logiques d'action et des pratiques. Le point faible c'est que le mode de fonctionnement actuel de l'ERAP est axé sur la formation individuelle, et que les services de gestion du personnel de la plupart des CPAS se conforment à cette logique, ce qui a pour résultat un délai d'attente parfois très long avant qu'un groupe d'inscrits soit complet et que la formation puisse avoir lieu. Pour y remédier, il convient donc de sensibiliser les responsables de la gestion du personnel des 19 CPAS de prendre au sérieux la dynamique de formation collective, en incitant le personnel à s'inscrire en groupe, ce qui représenterait un gain de temps et d'efficacité en termes de consolidation des équipes de travail.

[30]Nous renvoyons à ce sujet aux travaux de Jean-François Gaspar, sociologue et enseignant à l'Institut Cardijn à Louvain-la-Neuve, dont il a notamment rendu compte dans l'article "Crédit et discrédit croisés des savoirs théoriques" et des "savoirs de terrain" chez de jeunes travailleurs sociaux", www.cairn.info

2) Un deuxième scénario, fondé sur la mutualisation des ressources internes aux CPAS en matière de formation continuée, permettrait l'organisation de formations ad hoc, en particulier pour les cadres intermédiaires et supérieurs. Dans cette idée, les grands CPAS dotés d'un service de gestion des ressources humaines opérationnel et bien outillé, et donc en mesure d'élaborer leurs propres offres de formation, mettent, moyennant finances, celles-ci à disposition d'autres CPAS. L'avantage de ce système est qu'il favoriserait « la distillation » de valeurs, principes, modalités d'analyse et d'action communs à tous les responsables de services et dirigeants. Ce qui génèrerait aussi une ébauche de « standardisation » des logiques d'action, d'organisation, de gestion et de décision, une telle logique « d'harmonisation » n'ayant une chance de porter ses fruits que si elle concerne les agents « du sommet» comme ceux de la « base », d'autant que les pratiques des derniers dépendent étroitement des injonctions des premiers.

3) Un troisième scénario, complémentaire aux deux autres, consiste à mettre en place un dispositif organisé et structuré d'accueil et d'accompagnement des nouveaux agents ainsi que des stagiaires, ce qui suppose d'identifier au sein de chaque CPAS , un « pool » de personnes responsables, de définir un profil de fonction ainsi que les compétences requises comme les résultats d'apprentissage attendus, et d'organiser une formation ad hoc.

Chantier 5.3. Refonder formation initiale et formation continue

Un autre scénario, non envisagé par les participants à la recherche-action mais qui découle de l'analyse de la mobilisation dans le domaine de l'action sociale de la sémantique des compétences et des capacités, porte précisément sur la question de savoir comment celles-ci se forment et se développent. La question se pose à deux niveaux : au niveau pédagogique, des processus d'apprentissage qui conduisent à cette formation, et au niveau politique, de « l'outillage » mis à la disposition des acteurs dans leur environnement, en l'occurrence ici par l'institution, afin d'assurer leur « capacitation ». Comme l'ont fait remarquer plusieurs analystes du référentiel des compétences comme des pratiques qu'il contribue à promouvoir, celui-ci étant mû par un souci d'opérationnalisation, il conduit à des logiques de segmentation et de hiérarchisation des activités, que Cantelli et Genard[31] qualifient de « descente en généralité », afin de pouvoir en objectiver l'évaluation. S'appuyant sur le cas de la formation du personnel infirmier, dont les gestes simples n'attestent de leur savoir-faire que sous l'horizon réflexif de ce que soigner veut dire, soit l'éthique du « care »[32], Cantelli et Genard estiment que le danger réside moins dans la segmentation des compétences en tant que telle que dans le processus par lequel cette segmentation contribue à déconnecter les pratiques des horizons de sens qui nécessairement les fondent et où résonnent des mots comme « sollicitude », « reconnaissance », « respect », « droit ».

Dans cette logique, les mutations du travail social en CPAS observées par les responsables des services sociaux pourraient inciter ceux-ci à approfondir, voire renouveler, la réflexion sur

[31]JL. Genard, F. Cantelli, « Pour une sociologie politique des compétences » (sous la direction de : M. Sanchez-Mazas, F. Tschopp) *La rationalisation des métiers du social*, Bruxelles, Les politiques sociales n°1&2, 2010, pp. 103-120

[32]La notion de "care" renvoie à une constellation d'activités de soin aux personnes et à leur environnement dont on attend qu'elles soient effectuées avec une certaine attention. Des gestes de soin dénués de toute sollicitude pour le bien-être de leur destinataire ne relèvent pas du "care". C'est dans l'articulation entre la réalisation de tâches pratiques et certaines dispositions émotionnelles et morales à l'égard du bien d'autrui que se situe le noyau si difficile à traduire de la notion de "care". Cf N. Zaccaï-Reyners, "Enseigner la sollicitude : un défi pour le domaine des soins ?", (sous la direction de : M. Sanchez-Mazas, F. Tschopp) *La rationalisation des métiers du social*, Bruxelles, Les politiques sociales n°1&2, 2010, pp. 80-90

les compétences et capacités nécessaires à l'exercice d'un travail social de qualité en CPAS aujourd'hui. La préoccupation serait alors moins de définir une liste de connaissances technico-juridiques pointues ainsi que de gestes précis qui se suffisent à eux-mêmes et dont l'enchaînement serait prescrit, mais de réaffirmer leur horizon de sens, donc les conditions qui permettent leur mise en réflexivité et leur retour critique dans l'environnement institutionnel particulier qu'est le CPAS. Il s'agirait aussi de s'attacher à définir les conditions permettant de relayer les dispositions individuelles aux ressources sociales et institutionnelles qui les étayent et leur donnent corps. « *L'univers des outils auquel s'adosse la sémantique des compétences n'est donc pas seulement peuplé de tests, de seuils, de bilans; il est aussi fait de ressources sociales, de droits, de biens publics, d'exigences éthiques. Sans parler du fait que l'actuelle omniprésence du vocabulaire des compétences favorise une réduction sémantique ne voyant qu'incompétence là où peut-être se manifestent erreurs, maladresses, faiblesses, incapacités, voire aussi résistance et critique.* »[33]

La prise au sérieux de ces questionnements a pour conséquence de reconsidérer, d'une part, les attendus et les contenus de la formation initiale, en interrogeant la dimension proprement anthropologique du travail social et les obstacles qui se présentent à lui, et d'autre part, les dispositifs de formation continue, axés sur le développement des compétences, donc du « savoir agir » en situation et contexte de travail, pour s'orienter vers le développement des capacités, donc du « pouvoir d'agir » dans un environnement institutionnel donné. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le travail social tel qu'il se pratique aujourd'hui, écrivent Jean-Yves Dartiguenave et Jean-François Garnier dans leur ouvrage *Un savoir de référence pour le travail social*[34], s'il est attentif aux diverses manifestations de la détresse humaine, n'en néglige pas moins la dimension anthropologique qui lui est inhérente, c'est-à-dire « *le registre de la connaissance des déterminismes humains et de leur intégration au plan des savoirs et des savoir-faire structurant le champ du travail social* »[35]. Pour les auteurs, l'optimisation « rationnelle » des dispositifs d'action sociale par l'adéquation d'une « offre » à des « besoins sociaux », d'un pragmatisme et d'une technicité professionnelle éloignés de considérations « théoriques », ne prédisposent en effet guère à une réflexion sur l'homme, détachée d'enjeux sociaux et politiques immédiats. « *Il n'est pas exagéré de dire que l'heure est avant tout à la gestion et à la reconduction des dispositifs d'action concentrant l'essentiel des énergies sur des questions d'organisation et de management au détriment d'une réflexion sur les buts et le sens attachés à ces dispositifs en lien avec une problématique humaine.* » Ce processus de réification de la vie et de l'activité humaines dans des formes sociales figées, si bien mis en évidence et analysé par le sociologue Georg Simmel[36], oblige à réinterroger sans cesse le fait que « *le travail social est pris dans le déterminisme qu'il a lui-même pour objet, c'est-à-dire l'homme*. »

La « crise du sens », fréquemment évoquée dans le milieu professionnel, peut ainsi être rapportée, au moins pour partie, à une nette conscience des travailleurs sociaux de disposer d'un « savoir en miettes » qui ne donne à voir qu'un « homme morcelé », une situation qui se trouve renforcée par la logique « atomisante » des dispositifs d'action sociale qui découpent

[33]JL. Genard, F. Cantelli, « Pour une sociologie politique des compétences » (sous la direction de : M. Sanchez-Mazas, F. Tschopp) *La rationalisation des métiers du social*, Bruxelles, Les politiques sociales n°1&2, 2010, p. 117

[34]JY. Dartiguenave, JF. Garnier, *Un savoir de référence pour le travail social*, Toulouse, érès, 2008

[35]JY. Dartiguenave, JF. Garnier, « Pour un renouvellement du savoir en travail social », *Empan*, 2009/3 n° 75, p. 30-34, (mis en ligne) http://www.cairn.info/revue-empan-2009-3-page-30.htm

[36]Simmel écrit que la vie dans son expression naturelle "*est condamnée à avancer dans la réalité sous l'expression de son contraire, à savoir dans une forme*", mais en même temps, "*elle n'y est plus puisqu'elle rompt avec elle*." G. Simmel, *Sociologie et épistémologie*, Paris, puf, Coll. Quadrige, 1981

les personnes en autant de catégories qu'il y a de procédures de prise en charge. Si ces dénominations procèdent à un ciblage des populations tout en déclinant la raison sociale des interventions, sans quoi le travail social serait à la fois inopérant et socialement illégitime, elles ne participent pas moins au renforcement d'une vision fragmentaire de l'être humain. Ce que pressentent les travailleurs sociaux lorsqu'ils recherchent une « approche globale » aux situations qui leur sont données à traiter, signalant ainsi, de façon plus ou moins explicite, la nécessité de réviser le cadre théorique permettant de cerner les processus rationnels à l'oeuvre dans les difficultés repérables des demandeurs d'aide. « *La quête, par les travailleurs sociaux, d'une « approche globale » ne nous paraît pas tant renvoyer à la recherche d'une exhaustivité dans la connaissance des situations sociales qu'à un souci d'établir la cohérence et la cohésion d'une analyse en lien avec la détermination d'une action. Ils ne sont pas, en effet, sans ressentir le décalage entre l'efficience de leur action et la manière d'en parler, «on ne sait pas bien parler de ce que l'on fait », qui leur paraît bien souvent en-deçà de ce qu'ils souhaitent dire. C'est dans ce décalage, parfois vivement ressenti, que nous paraissent se cristalliser les débats récurrents sur le rapport entre « théorie » et « pratique*».[37] Estimant qu'il s'agit de faux débats, les auteurs plaident pour une reconsidération du rapport à la théorie, ce qui ne signifie pas l'adhésion à la croyance en la possibilité d'une « métathéorie » qui réunifierait globalement tous les savoirs, mais bien en « *la déconstruction des situations qui se présentent aux travailleurs sociaux, c'est-à-dire une analyse qui différencie ce qui est disparate et qui réunit ce qui est séparé au regard de processus constitutifs de l'humain*. »[38]

Cette recomposition des savoirs suppose de surmonter deux obstacles, jugés caractéristiques de la formation en travail social : premier obstacle, le refus de la montée en généralité, soit « *la doxa du travail social qui tend à situer l'homme « hors la loi », c'est-à-dire hors d'une portée explicative s'attachant à dégager la généralité de processus par-delà la singularité du phénomène* » ; deuxième obstacle, « la prégnance de l'empirisme », c'est-à-dire la tendance à considérer que « *ce qui se donne à voir suffit à l'explicitation de la « problématique » des situations et à déclencher la réponse adéquate* »[39]. S'appuyant sur une longue démarche expérimentale avec des travailleurs sociaux d'origine professionnelle et institutionnelle différente, les deux sociologues français fournissent des pistes de réflexion pour la construction d'un nouveau regard sur les situations sociales ouvrant à un renouvellement des perspectives en matière d'intervention sociale, plaident ainsi clairement pour une refondation de la formation initiale des travailleurs sociaux, permettant à ceux-ci de faire, si l'on peut dire, d'une pierre trois coups, c'est-à-dire de renforcer aussi bien leurs « connaissances » que leurs « capacités » et leurs « capabilités ». Ce qui serait tout bénéfice pour l'institution qui les emploie comme pour les personnes qu'ils accompagnent.

Mais quelle serait cette organisation « capacitante » qui les emploierait ? L'idée d'organisation capacitante est une extrapolation qui trouve ses origines dans le cadre conceptuel de l'approche par les capacités de l'économiste indien Amartya Sen, prix Nobel d'économie. Ayant travaillé sur les questions de justice sociale et de lutte contre la pauvreté, l'approche de Sen offre un cadre pour la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation de l'action publique. Le cœur de la théorie de Sen repose sur l'idée de « capabilités » (capabilities) et relie la question des libertés à la capacité d'agir. Cette approche est fondée sur la distinction entre capacité et capabilité, les capacités relevant d'un « savoir-faire quelque chose » et les capabilités au fait « d'être en mesure de faire quelque chose », donc un « pouvoir d'être et de faire ». « *La capabilité définit, selon cette logique, un champ de*

[37]JY. Dartiguenave, JF. Garnier, op.cit., p. 31
[38]JY. Dartiguenave, JF. Garnier, ibid., p. 31
[39]JY. Dartiguenave, JF. Garnier, ibid., p. 32

possibles tout à la fois pour l'individu qui en est porteur et pour l'organisation qui peut en profiter. »[40] Elle s'appuie sur un ensemble de ressources mobilisables (internes et externes) qui vont subir ce que Sen appelle des « conversions » afin de s'actualiser dans des réalisations ou conduites choisies. L'ancrage des capabilités dans des ressources externes et internes à l'individu met en évidence le fait que la mise en oeuvre d'une capacité ne dépend pas seulement de la disponibilité de cette capacité mais aussi d'un ensemble de conditions organisationnelles, techniques, sociales, etc. qui lui permet de se transformer en capabilité dans une situation donnée, ainsi que de la capacité des individus à les convertir. Les facteurs de conversion correspondent à l'ensemble des facteurs qui facilitent (ou entravent) la capacité d'un individu à faire usage des ressources à sa disposition pour les convertir en réalisations concrètes. Ces facteurs peuvent être individuels (sexe, âge, expérience, niveau de formation, etc.), sociaux (héritage social de l'individu, équipe de travail, etc.), ou environnementaux (contraintes/opportunités institutionnelles, contexte normatif et culturel, moyens techniques, organisation du travail, etc.). « *Sur le plan socio-pédagogique, l'approche par les capacités nous semble pourvoir penser autrement les situations de formation comme les situations de travail, les trajectoires et les parcours professionnels. Elle permet d'introduire une réflexion sur les contraintes qui pèsent sur les personnes et les opportunités dont elles disposent pour agir, prenant en compte à la fois ce que la personne est capable de faire et les possibilités qui lui sont offertes pour se développer. Progressivement elle participe à l'émergence de l'idée d'environnement capacitant.* »[41]

Examiné sous l'angle des questions de santé et de bien-être au travail, qui se sont révélées cruciales pour les travailleurs sociaux en CPAS, un environnement capacitant permet aux personnes de développer de nouvelles compétences et connaissances, d'élargir leurs possibilités d'action, leur degré de contrôle sur leur tâche et sur la manière dont ils la réalisent, c'est-à-dire leur autonomie, développement des savoirs et accroissement de l'autonomie étant deux facteurs clés de l'extension du pouvoir d'agir. « *L'exercice effectif d'un pouvoir d'action dépend à la fois des possibilités (les ressources) offertes par l'environnement et des capacités des personnes à exercer ce pouvoir (bagage expérientiel, compétences, désir d'agir, perception des possibilités d'action, capacité de projection, etc.). Suivant cette logique, dynamiser les environnements de travail pour les rendre capacitants, consiste à aider les individus à mobiliser et utiliser les ressources qui sont à leur disposition et pas seulement les mettre à disposition.* [42] Des modes de management visant à l'instauration d'un environnement capacitant devraient ainsi mettre à disposition des individus des possibilités d'extension de leur pouvoir d'agir, ce qui suppose d'intervenir à la fois sur les contenus de travail, sur les modes d'organisation du travail et sur la gestion des ressources humaines.

Modes de management d'un environnement capacitant

Contenus du travail	**Organisation du travail**	**Gestion des ressources humaines**
Donner la possibilité : - de varier les tâches confiées et les activités conduites ; - de se confronter à des situations inédites ; - de travailler sur les situations rencontrées, les événements, les aléas, les imprévus, de leur donner du sens, etc.	Donner la possibilité : - de travailler en binôme ; - de « tutorer » de nouveaux arrivants ; - de participer à des groupes de travail ; - de réaliser des rotations sur poste ou équipe ;	Permettre d'accéder : - aux savoirs et connaissances dont ils ont besoin (formations) ; - au marché interne du travail, etc.

[40]S. Fernagu-Oudet, « Concevoir des environnements de travail capacitants : l'exemple d'un réseau réciproque d'échanges des savoirs », *Formation-Emploi*, n°119/7, 7-27
[41]Ibid., p. 11
[42]Ibid., p. 12

Un environnement capacitant est plus qu'un environnement où l'on apprend, c'est un environnement qui aide à apprendre et donne envie de le faire. Son expérimentation sous forme de réseau réciproque d'échanges des savoirs à La Poste française conduit la spécialiste en sciences de l'éducation qui l'a piloté à insister sur deux conditions de réussite. Du côté de l'organisation, la hiérarchie et le management sont garants de son effectivité. « *Un affichage politique est indispensable pour que les acteurs de terrain se saisissent du dispositif et l'essaiment.* »[43] Du côté des individus, la capacité à identifier et orienter les besoins d'apprentissage et à utiliser les ressources disponibles pour y répondre étant très inégalement répartie, il convient d'examiner de plus près la motivation, l'agentivité (être agent de ses actions), le sentiment d'efficacité personnelle.

Chantier 6 : Mettre la personne au centre du service

Le diagnostic partagé l'indique clairement : tous les acteurs, quelle que soit la fonction exercée, sont d'accord pour considérer que la préoccupation pour les besoins de la personne qui sollicite l'aide est le cœur et la centralité de l'intervention mise en œuvre par les différents types de professionnels, mais presque tous sont aussi d'accord pour constater que cet idéal est loin d'être concrétisé dans la pratique. Comme ce fut dit et répété à diverses reprises, le schéma idéal est celui d'une « action sociale globale en réseau », soit une plate-forme de services distincts structurés non pas de manière linéaire mais agencés autour de la personne. « *Avec le centrage sur l'usager/client, tout tourne autour de lui, on n'est donc plus dans un parcours linéaire, mais dans un cercle où différents services travaillent en même temps autour d'une personne, ce qui nécessite non pas une coordination stratégique au niveau supérieur mais bien au niveau des AS référents du Service social général. L'AS coordonne le parcours de l'usager, en ce sens c'est un généraliste polyvalent qui s'assure que l'usager est bien au centre du service et que les travailleurs sociaux spécialisés sont autour de lui et interviennent au moment opportun. L'AS est le garant de la cohérence de l'action du CPAS à l'égard de l'usager.* » Théoriquement, il en a toujours été ainsi, comme l'illustre le schéma qui figure dans le *Référentiel méthodologique : le Bilan socio-professionnel en CPAS*[44]. Le diagnostic partagé ayant révélé que des logiques organisationnelles et institutionnelles peuvent « casser » la cohérence des différentes interventions au regard des besoins de l'usager, des conditions de réussite ont été définies par des responsables de services lors d'une réunion organisée fin décembre 2012.

Une première condition de réussite repose « *sur l'existence d'une coordination méthodologique au niveau de chaque CPAS. Le point de repère c'est l'AS généraliste de 1ère ligne. Il s'occupe des conditions de vie dignes et des raisons pour lesquelles la personne se retrouve dans la situation où elle est, c'est là-dessus qu'il va agir de façon à ce que la personne retrouve des conditions de vie dignes de façon autonome. Cela peut amener à faire appel à des spécialistes mais dans une dynamique méthodologique qui définit un cadre clair avec la personne, ce cadre étant conventionné avec des spécialistes en interne ou en externe. Une première règle méthodologique est le caractère indissociable de l'enquête sociale et de l'accompagnement. L'enquête sociale est une méthode de travail social intégrée au diagnostic et à la stratégie d'intervention qui vise à travailler les causes qui ont conduit la personne dans la situation où elle est. L'AS peut faire appel à des spécialistes mais il faut qu'il y ait une coordination méthodologique afin que les diverses interventions soient menées*

[43]Ibid., p. 24
[44]Fédération des CPAS, AVCB-Section CPAS/VVSG, *Référentiel méthodologique : le Bilan socio-professionnel en CPAS,* Bruxelles, 2005, p.8

dans le respect du cadre, de façon cohérente, pour le bien de l'usager.» Une deuxième condition de réussite, est « *l'élaboration dans chaque CPAS, d'une charte des valeurs qui définit le service au public, cette charte de valeurs devant obligatoirement figurer dans le programme de politique générale ». Une troisième condition est une « réallocation des ressources en faveur du Service Social Général afin qu'il dispose de plus de personnels pour mener à bien un travail social de qualité avec l'usager*. »

Chantier 7 Opter pour une stratégie de modernisation managériale

Compte tenu des difficultés et problèmes identifiés dans le diagnostic partagé, trois stratégies de modernisation managériale sont envisageables pour relever le défi de l'usager posé au service public social local qu'est le CPAS: il s'agit, selon Jean-Louis Laville, de la modernisation par amélioration des indicateurs de gestion, de la modernisation par intégration culturelle et de la modernisation par élaboration itérative de règles.[45]

Stratégie 1 : La modernisation par amélioration des indicateurs de gestion

La première stratégie, qui s'inscrit dans la continuité de celle amorcée dans la plupart des « grands » CPAS bruxellois, consiste à améliorer les indicateurs de gestion, ce qui se traduit par un double mouvement : « *une amélioration et une simplification des outils de mesure de la productivité destinés à accroître leur lisibilité et à dégager des tableaux de bord qui soient réellement des instruments de gestion ; un élargissement des indicateurs de gestion à des critères de qualité.* »[46] Comme le déclarait un responsable d'un grand CPAS bruxellois : « *A un moment donné, la question de la gestion des flux de personnes est primordiale. Il y a des contraintes en termes de bâtiments, de normes d'accessibilité et d'accueil, à mettre en lien avec des critères de qualité du service. On ne peut plus seulement regarder les Services sociaux et leurs travailleurs, on doit avoir un design organisationnel à la hauteur de la technicité de l'intervention sociale, ce qui suppose des juristes, des architectes, des informaticiens, des managers financiers, etc.* »

La stratégie vise alors à perfectionner la collecte de données chiffrées en définissant de façon pointue un nombre réduit d'indicateurs globaux permettant de mesurer la productivité et d'apprécier la qualité en définissant, au niveau de la direction, des ratios portant sur la régularité des paiements, la rapidité du traitement, le respect des instructions, l'amplitude de l'accueil et l'accessibilité du téléphone. Le raisonnement qui sous-tend cette stratégie postule l'existence d'un lien entre la fiabilité et la rapidité des réponses données et la satisfaction des usagers. Le point faible est la sous-estimation de ce que savent d'expérience les praticiens en rapport avec le public, à savoir que les registres juridiques qui régissent l'octroi de l'aide et ceux de la justice des usagers ne coïncident pas souvent, donnant lieu à des malentendus voire des disputes, et ce quelle que soit par ailleurs l'amplitude des heures d'ouverture, la fréquence des rendez-vous et les possibilités de contacts téléphoniques. Un usager convaincu d'être victime d'une injustice le restera, même s'il peut faire le pied de grue 12 heures par jour au CPAS. Laville résume dans le tableau que nous reproduisons ci-dessous les principaux avantages et inconvénients de cette stratégie de modernisation par amélioration des indicateurs de gestion.

[45] JL Laville, op.cit, pp. 63-95
[46] Ibid., p. 80

La modernisation par amélioration des indicateurs de gestion

Hypothèses :
- Insuffisance du système de gestion hérité d'inspiration taylorienne.
- Recherche de nouveaux indicateurs plus représentatifs des activités présentes venant s'ajouter ou se substituer partiellement aux indicateurs antérieurs.

Caractéristiques :
- Reconnaissance d'une non correspondance entre l'information de gestion interne et l'information identifiée pour des raisons externes, nécessités légales (comptabilité générale) ou demandes de tutelles et commanditaires (coût global).
- Approfondissement entre gestionnaires ou entre gestionnaires et experts extérieurs (chercheurs, consultants) du contenu de l'information de gestion compte tenu des difficultés rencontrées.
- Arbitrages à opérer entre volontés d'exactitudes et d'exhaustivité des indicateurs susceptibles de rendre compte des activités et volonté de simplicité des outils.
- Démarche descendante.

Points forts :
- Attention portée au mode de détermination des coûts et à la compréhension de leurs causes.
- Prise en compte de la qualité aboutissant à la mesure de ses éléments constitutifs.
- Abandon de la focalisation sur le coût du travail direct.
- Meilleure connaissance du fonctionnement interne : structure de l'ensemble des charges, variables et directes, fixes et indirectes ; facteurs de qualité et de non-qualité.
- Mise en évidence à un niveau plus fin des déterminants organisationnels de la performance.
- Facilité d'accès pour les gestionnaires à la démarche inscrite dans leur univers culturel.

Points sensibles :
- Absence de contrôle du coût du contrôle.
- Illusion possible d'une rationalité complète des nouveaux indicateurs, remplacement d'un formalisme ancien par un nouveau formalisme.
- Technicisation du débat sur les indicateurs le réservant aux spécialistes et négligeant leur appropriation par les non-spécialistes.
- Recherche d'adaptation de méthodes conçues pour la production industrielle plutôt que création de méthodes propres à des services non marchands, publics, relationnels et sociétaux.

Source : Jean-Louis Laville, Sociologie des services, op.cit., p. 81

Stratégie 2 : La modernisation par intégration culturelle

Une deuxième stratégie, également observée et défendue dans certains CPAS, s'enracine dans une réflexion sur les impasses de l'objectivation des résultats, concluant à la nécessité de prendre en compte la dimension intersubjective de la relation avec l'usager. Il s'agit alors de dégager des valeurs communes de référence afin de renforcer l'implication et la motivation des personnels, de susciter leur adhésion. « *Ce management par la motivation passe par la mise en place de groupes de travail, cercles de qualité ou autres, impulsés pour atteindre les objectifs établis de performance et de qualité par des méthodes d'analyse et de réflexion collectives. Ces formes de participation directe sont encadrées autour du thème générique de la culture d'entreprise chargé de faire émerger l'engagement individuel indispensable à la réalisation des potentialités collectives.* »[47] La gestion des ressources humaines, par ses politiques de formation continuée et d'évaluation des personnels, agrémentées d'action d'information et de communication, est au cœur du processus qui repose sur une conception pédagogique de l'encadrement. C'est le point fort de cette approche. Son point faible c'est de faire l'impasse sur l'existence de sous-groupes professionnels issus de la division du travail, de leurs velléités d'autonomisation et de reconnaissance identitaire. Laville résume dans le tableau reproduit ci-dessous les principaux avantages et inconvénients de cette stratégie de modernisation par intégration culturelle.

[47] Ibid., p. 83

La modernisation par intégration culturelle

Hypothèses :
- Insuffisance des indicateurs quels qu'ils soient pour générer une implication du personnel.
- Amélioration du système de gestion recherchée par le développement d'une idéologie propre à l'entreprise valorisant le consensus interne pour répondre aux exigences de l'environnement.

Caractéristiques :
- Mise en œuvre de modalités de participation directe destinées à préparer les décisions et reposant largement sur le volontariat.
- Mise en oeuvre de pratiques destinées à favoriser l'identification à la structure (recours à des rites, des signes, des symboles, des valeurs de références, etc.)
- Consensus comme négation des différences entre groupes au sein de la structure.
- Déplacement de la gestion des tâches vers la gestion des motivations.
- Conception pédagogique de l'encadrement : importance de sa fonction d'explication des contraintes aux subalternes.
- Abandon de toute velléité de mesures exactes des résultats au profit d'une dynamisation des moyens humains pour des services perçus comme difficilement quantifiables.

Points forts :
- Valorisation stratégique de la gestion des ressources humaines : augmentation de l'offre de formation, d'information, de communication, faite aux salariés.
- Meilleure reconnaissance de la créativité des salariés, activation du sentiment de responsabilité personnelle.
- Renforcement du sentiment d'appartenance à la structure.
- Accessibilité pour les gestionnaires grâce à la diffusion de méthodes précises d'analyse et d'intervention en matière de culture et de projet d'entreprise.
- Résultats souvent spectaculaires à court terme (mise en mouvement rapide) et dans les périodes de menaces extérieures (craintes pour l'emploi).

Points sensibles :
- Participation encadrée : instrumentalisation des contributions individuelles dans une rationalité unique définie par la direction, évacuation de l'expression contestatrice ou critique.
- Ruptures de solidarité possibles entre salariés volontaires engagés dans la participation directe et non participants, difficulté de gratification pour les volontaires.
- Manque de liens entre participation directe suscitée par la direction et participation représentative.
- Enlisements fréquents à moyen et long termes, fragilité dans les périodes conflictuelles.
- Raisonnement empreint de la causalité linéaire typique de l'approche des relations humaines : la participation accroît la motivation qui accroît la performance.

Source : Jean-Louis Laville, Sociologie des services, op.cit., p. 84

Stratégie 3 : La modernisation par élaboration itérative de règles

Si elles offrent des avantages et permettent de régler certaines difficultés, les deux stratégies de modernisation organisationnelle présentées ci-dessus échouent cependant, selon Laville, à répondre aux troubles cognitifs et moraux qu'éprouvent les agents en contact avec le public, troubles nés de l'évolution des prestations fournies - notamment le cadre législatif complexe sur lequel ils n'ont pas de prise – ainsi que de l'hétérogénéité et de la complexité croissantes des situations du public. « *La difficulté en matière de gestion réside dans la prise en compte concomitante d'une crise résultant de la complexité des formes d'intervention publique et d'une crise venant des mutations affectant la société.* » Pour répondre à cette double crise, Laville propose une troisième approche « *fondée sur l'élaboration itérative de règles qui a pour objet premier de produire des règles plus adaptées à travers de nouvelles formes d'expression et de confrontation collective.* » Cette troisième approche nous paraît particulièrement pertinente pour les CPAS bruxellois étant donné les demandes de production et de partage des connaissances (axe 1) de création d'espaces de réflexion critique sur les pratiques, et de controverses (axe 3) formulées à l'issue des analyses en groupe.

La modernisation par élaboration itérative de règles

Hypothèses :
- Nécessité d'une expression collective pour résoudre les problèmes concomitants de rationalité et de légitimité du service public social.
- Attention portée au mode d'élaboration des règles avec création d'instances participatives permettant aux différents groupes socioprofessionnels d'être consultés pour l'adoption des règles les concernant.

Caractéristiques :
- Prise en compte de l'avis des salariés avant décision par l'intermédiaire d'un double mouvement : l'appropriation et l'ajustement de règles descendantes émanant de la direction locale ou de la tutelle nationale ; l'analyse des situations vécues par les différents groupes socioprofessionnels pour élaborer des propositions de règles ascendantes soumises à la direction.
- Approche ouverte par interactions entre expérimentations et évaluations.
- Construction progressive d'un système de gestion par mise au jour de rationalités plurielles et compromis entre ces rationalités plurielles.

Points forts :
- Congruence avec les changements dans le travail : polyvalence et contact direct avec les usagers.
- Constitution d'un apprentissage collectif au niveau de chaque groupe socioprofessionnel augmentant graduellement le potentiel global d'expertise interne.
- Développement de la capacité de réaction à l'incertitude.
- Meilleure visibilité du travail quotidien des salariés.

Points sensibles :
- Prise en compte des différences entre catégories d'usagers.
- Forts contrastes avec les comportements antérieurs dans les rôles respectifs de la direction, de l'encadrement et des salariés ; oppositions larvées des partisans d'un statu quo.
- Transparence des inégalités de ressources culturelles et professionnelles.
- Résultats peu identifiables à court terme, importance de la durée.
- Absence de méthodes et de techniques adaptées : modalités d'évaluation et réseaux d'échanges d'expériences à organiser.
- Lisibilité des changements contrecarrée par la complexité des multiples niveaux.
- Nécessité d'une articulation entre nouvelles formes de participation directe et participation représentative.

Source : Jean-Louis Laville, Sociologie des services, op.cit., p. 90

Par l'élaboration itérative de règles, il devient possible de dépasser les litiges, dus à des interprétations divergentes des prescrits juridiques ou des situations des usagers, par un examen des points contestés mené de concert par les responsables des services et les agents concernés. Cette consultation débouche sur des précisions écrites diffusées à tous, permettant d'harmoniser les manières de faire des agents, voire de dépasser les micro-arrangements locaux fondés sur les habitudes partagées au sein d'équipes de travail pour tendre vers la conception de règles admises par des collectifs plus larges que sont le service, voire les personnels de tous les services sociaux du CPAS. Ce faisant, peut être évité « les régulations par des principes moraux » auxquelles les agents en situation d'incertitude ont tendance à recourir, confortant de la sorte les demandes d'usagers « culturellement proches » des agents et invalidant celles émanant d'usagers aux attitudes « incompréhensibles.

L'organisation de débats sur les critères de justice, alimentés par les dilemmes issus des situations vécues, favorise « la montée en généralité » et la formalisation de règles d'autant mieux acceptées qu'elles procèdent d'une discussion qui conduit chaque agent à s'interroger sur ses représentations et ses références implicites. Le jugement sur la disposition au travail des personnes, ou leur employabilité, étant un exemple particulièrement significatif. La valorisation des savoirs résultant des interactions continuelles avec l'usager pour développer des combinaisons opératoires avec les lignes directrices mises au point par les décideurs politiques permet en outre d'articuler « logique expressive et logique représentative » qui, comme le souligne Laville, constitue la base de la légitimité du service public. Ce faisant,

cela peut amener à des échanges entre travailleurs sociaux et membres du Conseil sur l'opportunité de développer de nouvelles modalités d'intervention, permettant aux uns comme aux autres de faire l'apprentissage de logiques auxquelles ils ne sont pas familiarisés alors qu'elles sont l'une et l'autre au fondement de l'institution. Ainsi qu'il apparaît clairement, ce dernier scénario correspond à la mise en place d'un environnement capacitant tel que décrit plus haut.

Chantier 8 : Formuler une « vision » politique

Partant de la question de la taille critique du CPAS permettant de mener un travail social de qualité autour de l'usager, la tension qui a émergé à l'échelon politique, portait sur le choix entre deux « visions ». Première option, le maintien et le renforcement d'une structure communale centralisée, avec une offre de services complète et intégrée sur le modèle actuel « du tout en un ». Deuxième option, le développement d'une offre de services globale mais décentralisée, sous forme d'antennes ou de cellules, faciles d'accès et proches du public, dispersées sur l'ensemble du territoire régional, l'offre globale étant coordonnée par un pôle managérial et stratégique commun, dans une logique de mutualisation de services ainsi que de partenariat avec les acteurs « spécialisés » des secteurs tant public que privé, principalement associatif.

Vision 1 : Renforcer une structure locale centralisée

Compte tenu de la situation socio-économique actuelle et des fortes contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les administrations locales, un premier scénario envisagé consiste à renforcer les synergies entre autorités politiques communales et CPAS. Depuis que les entités fédérées sont compétentes pour légiférer en matière d'organisation des CPAS, la LO des CPAS a été modifiée en Flandre et en Wallonie alors que c'est le statu quo qui a prévalu en RBC. Mais des débats ont aussi lieu à ce sujet, particulièrement pour ce qui a trait au renforcement des synergies politiques entre CPAS et pouvoir local, soit l'intégration du président du centre au sein du collège communal en le dotant d'un pouvoir délibératif équivalent à celui d'un échevin. Quelles sont les caractéristiques, ainsi que les forces et les faiblesses de ce scénario ?

Le scénario envisagé poursuit le triple objectif de renforcer la cohérence de la politique sociale locale, d'améliorer la qualité de l'offre de services de proximité aux citoyens et de réaliser des économies d'échelle. Il s'agit de renforcer les synergies entre services, comme par exemple le service d'emploi communal et le service ISP du CPAS, ceci afin de valoriser les savoir-faire respectifs et d'accroître l'efficacité de l'offre de service pour la population. Il s'agit également de mieux contrôler « *l'octroi de subsides communaux aux asbl qui reprennent en partie les missions des CPAS* », en impliquant le CPAS dans l'analyse de l'opportunité de la distribution des ressources communales au secteur associatif, ceci sur base d'un diagnostic social local établi en commun par le pouvoir communal et le CPAS. Le but est « *d'éviter la dispersion de moyens. On arrose toute une série d'organisations qui occupent le terrain non occupé par le service public parce qu'il n'en a plus les moyens*. » Dans cette optique, le CPAS deviendrait le « régisseur-ensemblier » de l'action sociale locale, soit un renforcement en termes politique et réglementaire du rôle de coordinateur déjà concrètement joué par le CPAS dans les communes où existent des coordinations sociales locales opérationnelles. Il s'agit de « *mettre de la cohérence* » dans un tissu associatif qui se serait développé de façon « *incontrôlée* » et veiller à ce qu'il travaille dans le cadre de conventions de partenariat avec le CPAS. Celui-ci assurerait la cohérence de l'offre sociale

locale, sa coordination et son évaluation « *qui pose toujours problème du fait d'un manque de transparence*. »

Il y a trois points faibles à ce scénario. Premièrement, l'extension du domaine de la lutte contre la pauvreté dont atteste le plan fédéral et ses déclinaisons aux échelons régional et local, interroge la délimitation des frontières du champ de l'action sociale. Par exemple, la priorité fédérale à la lutte contre la pauvreté infantile, et sa nécessaire déclinaison à l'échelon local, entraîne de facto des actions en matière de périnatalité, de santé, d'enseignement, d'accueil de la petite enfance, de soutien à la parentalité, etc., ce qui déborde largement le cadre d'intervention du CPAS. Deuxièmement, l'expérience montre que le statut de régisseur-ensemblier des deux opérateurs régionaux que sont Actiris et Bruxelles-Formation entraîne des relations de 'partenariat' souvent très tendues avec le secteur associatif de l'ISP et même avec l'acteur public CPAS, ce qui peut avoir un impact négatif sur le parcours des usagers. Les analyses en groupe ont montré que les agents des CPAS se plaignent de frictions générées par les contraintes imposées par Actiris, par exemple en termes d'encodage dans le RPE, et que les relations de pouvoir entre ces acteurs institutionnels sont loin de s'opérer sur le mode de la coopération autour de valeurs, de méthodes et de cadre d'action partagé en faveur de l'usager, chaque institution veillant à conserver sa logique d'action comme sa sphère de pouvoir et d'autonomie décisionnelle.

De plus, quelles sont les frontières respectives entre action sociale et ISP ? Si l'autonomisation de l'usager par l'ISP est envisagée comme une action prioritaire, se pose alors la question de la complémentarité et du partage des tâches entre Actiris, les missions locales et autre acteurs présents dans le champ de l'ISP. Comme le fait remarquer Abraham Franssen dans une étude en cours sur l'espace transitionnel des jeunes en région bruxelloise[48], la structuration des partenariats (entre les « régisseurs ensemblier » et leurs « partenaires ») donne lieu à de nombreux « malentendus » et à des tensions récurrentes, les débats portant sur les niveaux et contenus de la délégation et sur le statut à donner aux partenaires. Faut-il déléguer l'accompagnement global ou la délégation ne doit-elle concerner que l'accompagnement spécifique de publics particuliers ? S'agit-il de déléguer des missions par rapport à des problématiques ou de déléguer une partie des publics ? Actiris doit-il déléguer le contrôle aux partenaires et ceux-ci l'acceptent-ils ? La multiplication des conventions et des possibilités de partenariat à titre gratuit, à titre onéreux, ajoute encore à cette confusion sur le statut du partenariat, en l'absence de cadre général . Sans parler du contenu des conventions qui est généralement inconnu, multiple et changeant, ce qui décuple l'incertitude et l'opacité. Quant aux « partenaires », qu'ils soient « publics » (CPAS, Missions Locales) ou « associatifs » (une partie des organismes de formation, d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale), ils déplorent généralement le manque de concertation, les collaborations étant ressenties comme des tentatives d'annexion, par le SPE, au profit d'une politique d' « activation » et de contrôle dont ils ne partagent pas les présupposés et dont ils craignent les conséquences, pour eux-mêmes et leurs publics.

Troisièmement, le diagnostic établi dans le cadre de la recherche-action illustre à quel point la diversité des pratiques, modalités d'action et orientations politiques des 19 CPAS bruxellois constitue en soi un obstacle à la coopération avec d'autres acteurs. « *N'est-ce pas devenu « intenable » pour répondre adéquatement aux besoins des publics et garantir le principe d'équité ? Un exemple criant est celui des procédures d'octroi de l'aide en matière de sans-abrisme, les différences sont telles, que l'opérateur chargé de collecter cette information a du établir 19 fiches différentes !* » Le risque n'est-il pas que le SPP IS utilise cette situation pour imposer davantage encore la logique de modernisation gestionnaire: « Désormais, il y a une

procédure unique d'octroi des différentes formes d'aide sociale », ce qui réduirait le CPAS à un guichet et lui enlèverait son rôle d'acteur d'une politique sociale locale ? Pour prévenir ce risque, la priorité à Bruxelles ne devrait-elle pas être l'harmonisation – sans normalisation – des pratiques ? Quels sont les métiers de base et les critères de base que l'on reconnaît comme étant au fondement de la mission d'octroi de l'aide sociale ? Pendant 20 ans, les CPAS ont consacré beaucoup d'énergie et d'investissement dans le secteur de l'ISP, les art. 60§7 au point que le Service Social Général en a parfois souffert en termes aussi bien organisationnels que symboliques. Est-ce que l'ISP et l'activation vers l'emploi restent l'axe prioritaire aujourd'hui ou doit-il être relativisé, et si relativisation il y a, compte tenu du fait que cela ne concerne qu'une minorité du public aidé, quelle conséquence en termes d'action en partenariat avec Actiris ?

Vision 2 : Développer une offre de services globale décentralisée

Le développement de plus en plus accéléré ces dix dernières années des missions des CPAS, impulsé par les autorités fédérales et régionales, complexifie à outrance la technicité du travail social au détriment de la qualité de l'accompagnement des usagers et intensifie la procéduralisation des prestations des agents du back office, sans que les moyens financiers nécessaires à couvrir l'intensification du travail ne soient mis à disposition. D'où la question de savoir s'il est vraiment indispensable que chaque CPAS développe intramuros tous les services, soit tenu de créer à l'échelon local toute l'offre de services, sans toujours en avoir ni les compétences techniques ni les moyens financiers. Certaines missions comme par exemple l'énergie, le logement, la médiation de dettes, ne pourraient-elles pas être mises en commun par et pour les CPAS à l'échelon régional en veillant à garantir l'accès du public par une distribution équilibrée des services sur le territoire ? Dans cette optique, et afin de garantir le principe privilégié « d'une équipe autour des besoins de l'usager », la mission de base d'octroi de l'aide sociale serait réalisée dans des antennes sociales de proximité réparties sur tout le territoire régional, le souci principal étant de trouver un point d'équilibre entre une dispersion régionale et une cohérence de l'offre. Le danger étant celui de l'éclatement complet des fonctions qui entraînerait des ruptures de communication entre services dont les effets sur les usagers seraient délétères. Ce scénario a déjà été envisagé par le passé.

Chantier 9 : Mettre en place le « datawarehouse » pauvreté

Dans une étude datée de 2001 consacrée au développement de l'ISP dans les CPAS, la section CPAS de l'AVCB concluait à la nécessité d'améliorer la connaissance des actions et de leurs effets sur les publics et suggérait la création d'un système informatisé de collecte et de traitement des données commun à l'ensemble des CPAS bruxellois. Dix ans plus tard, l'action 3.1 du plan bruxellois de lutte contre la pauvreté porte sur l'engagement des autorités politiques bruxelloises à mettre en place « *un « Datawarehouse Pauvreté » ayant comme objet la création d'un outil commun aux CPAS afin de mesurer/ consolider/analyser correctement, sur base de statistiques, l'état de la pauvreté en Région bruxelloise en partenariat avec la CCC (Observatoire de la Santé et du Social). »*[49] A la lecture du descriptif du projet dans le plan d'action, ce datawarehouse a une double visée : rétrospective (outil de « reporting » au niveau des 19 CPAS des caractéristiques du public aidé) et prospective (formulation de politiques ciblées et efficaces de lutte contre la pauvreté). Pour tenir cette double promesse, le datawarehouse doit être conçu et mis en oeuvre de manière à fournir des informations « parlantes » à un niveau plus large que le « réalisé » des CPAS, informations susceptibles d'être mises en correspondance et rapportées à d'autres types d'informations sur

[49]Ibid., p. 56

des publics et à des demandes d'aide adressées à d'autres prestataires de services. Deux soucis étroitement connectés devraient prédominer en matière de production, de traitement et d'analyse des données : celui de la qualité des données et celui des usages. C'est notamment, mais pas seulement nous y reviendrons plus tard, ce double souci qui motive de nombreux travailleurs sociaux des CPAS à se défier des pressions de plus en plus manifestes à la création d'un dossier social unique et à l'utilisation d'outils informatiques (grilles, formulaires, écrans de saisie et d'encodage, etc.) A quoi servent tous ces chiffres collectés ? Et qui les utilise ?

Chantier 10 : Renforcer les capacités d'information, de communication et d'études

Des propositions formulées dans les trois premiers axes en appellent à la mise sur pied d'une plate-forme régionale destinée à favoriser la circulation de l'information sur les modalités de mise en oeuvre des actions et de l'évaluation de leurs effets, à valoriser les bonnes pratiques des CPAS et organiser des séances d'information inter CPAS, à mutualiser les connaissances, à établir un diagnostic des besoins en méthodologies et en outils appropriés pour le travail social et à susciter le débat et la réflexion sur le sujet controversé de l'informatisation, de la standardisation, de la procéduralisation et de l'évaluation (quantitative et qualitative) afin d'aboutir à des solutions appropriées et appropriables à et par toutes les parties concernées. Il s'agit aussi d'organiser la consultation des travailleurs sociaux des CPAS bruxellois et de mobiliser leur expertise pour rendre visible et mettre en valeur la spécificité des pratiques d'accompagnement des usagers des CPAS, en particulier en ISP, et contribuer ainsi à l'élaboration des politiques sociales et d'insertion socioprofessionnelles à l'échelon régional.