

Carrefours du Printemps 2010

L'ETAT SOCIAL ACTIF, 10 ANS APRÈS QUEL BILAN? Mai-Juin 2010

Intervention de Daniel HANQUET
Responsable du Service insertion professionnelle du CPAS de Rixensart

INTRODUCTION

- Les travailleurs sociaux de CPAS que nous sommes, ont déjà eu tous "à faire" avec l'Etat social actif et nous avons - à notre niveau - très certainement dégagé "un sentiment" par rapport à ce concept qui vise (notamment) une certaine contractualisation de l'aide octroyée par les CPAS et principalement en ce qui concerne le droit à l'intégration sociale.
- Parfois sentiment diffus ou "objectif" en ce qui concerne l'augmentation de la charge administrative induite par cette "nouvelle" manière d'envisager l'aide.

Dans mon intervention aux Carrefours de Printemps, comme dans ce texte, je tiens à préciser que j'écris et je *parle en mon nom propre* et pas au nom de mon CPAS.

- Ma fonction professionnelle a évolué au cours des décennies et je suis actuellement responsable du Service insertion professionnelle du CPAS de Rixensart, ou plus prosaïquement assistant social insertion.
- Je tiens à cette appellation, plutôt qu'à celle malheureusement largement répandue "d'agent d'insertion". Ce dernier terme ayant une connotation de contrôle, de normalisation et on sait que les mots ont leur poids.
- En ce sens je suis tout aussi méfiant au sujet de termes tels que "flux, stock, art. 60, par.7, ...", des appellations *non contrôlées* mais répandues dans le milieu de l'insertion.¹
- En matière d'insertion, comme en matière d'Etat social actif, j'ai différents lieux d'observation, je cite de manière "non-exhaustive":
"mon" CPAS, une Maison de l'emploi (Forem), la FéWASC (la Fédération wallonne des Assistants sociaux de CPAS), l'Inter-CPAS (*asbl qui regroupe les assistants sociaux des CPAS du Brabant wallon*), la coordination des services insertion des CPAS du Brabant Wallon, la Commission Insertion professionnelle de la Fédération des CPAS...Groupe de travail SPP-IS, sur l'activation... Le comité d'accompagnement du dispositif intégré d'insertion au sein du Comité subrégional pour l'emploi et la formation du Brabant wallon, sans oublier un mandat d'administrateur à la Mission régionale pour l'emploi.

LES ORIGINES

- Un "certain nombre" d'entre nous ont encore connu la loi sur le Minimex et cette loi (comme celle qui organise des CPAS), était tout de même bien faite!
L'objectif d'intégration sociale apparaît clairement dans ces deux textes, mais de préciser que les obstacles à cette intégration ne sont pas uniquement individuels, des facteurs structurels sont mis en évidence aussi: "*Tant que la société sera organisée sur une base de résolutement compétitive, il paraît inéluctable que l'échec de certains reste une réalité.*"

¹ A écouter, à télécharger sur le site de La Première Radio RTBF, l'émission "Par où dire", intitulée "Les mots du chômage", en juillet 2010, vers 22h10.

Relevons encore qu'il s'agit d'insertion sociale des personnes bénéficiaires de l'aide de la collectivité, il n'est pas du tout question d'intégration professionnelle.

- Mais déjà en 1993, la loi du 12 janvier 1993, portant sur **un programme d'urgence pour une société plus solidaire** est moins "positive" et réduit fortement l'analyse qui était faite pour la loi portant sur le Minimex (op-cit.) Les travaux parlementaires préparatoires dénotent d'une période plus pessimiste que dans les années '70!
C'est aussi un premier recours à la contractualisation!
- Le 3 juillet 2000, les CPAS deviennent Centre public d'**action** sociale.
- Loi du 26 mai 2002, concernant le droit à l'intégration sociale (à noter que cette loi est prise dans le contexte du sommet européen de Lisbonne de 1999. A cette époque le taux moyen d'emploi en Europe oscille à 55 %, l'objectif était de la porter à 70 % en 2010 et nous en sommes loin.)
- Les mesures conjointes à cette loi sur le DIS sont pléthoriques! Mais **notons des points essentiels et positifs**: aller vers une égalité de traitement des chômeurs et des bénéficiaires du revenu d'insertion (et la Fédération des CPAS s'est bien démenée pour obtenir cette "égalité de traitement").
- Au passage je veux évoquer une réflexion de Michel Jadot, alors qu'il était "top" manager du SPP Emploi. Il comparait les mesures d'aide à l'emploi (et l'activation qui en découle) aux **tapis dans une mosquée**: on en ajoute sans cesse des nouveaux, sans enlever les précédents. Et c'est bien l'impression que j'ai: il n'y a qu'à consulter le tableau récapitulatif qui figure en fin de volume du précieux "*Manuel de l'insertion socioprofessionnelle*" publié par la Fédération, ou encore le tableau Win Win Activa, pour s'en convaincre.
- Autre constat: les CPAS sont passés de **trois missions fondamentales** dans les années '70 (assistance sociale - comprenant l'aide matérielle et la guidance -, les activités médico-sociales et l'assistance médicale) à plus d'une dizaine aujourd'hui!... Et souvent en sous-traitance d'acteurs socio-économique (cf. Fonds de l'Eau, de l'Energie, ...).
- Et pour "couronner le tout": des financements multiformes: Région, Fédéral, FSE... On arrive à en **perdre une vision globale de la mission du CPAS**... Qui supposerait, elle, un financement structurel cohérent et bien entendu revu à la hausse.

REVENONS UN INSTANT SUR LA LOI "VANDE LANOTTE" DU 26 MAI 2002

- **Les acquis positifs de cette loi**: elle renforce le droit des usagers (cf.: motivation des décisions, prolongation des délais de recours, droit du demandeur à être entendu par le comité ou conseil du CPAS, ...).
- Mais ... la personne concernée est confrontée à des obligations plus importantes.
- "Le droit subjectif à l'intégration sociale est clairement incorporé dans un contrat avec la société". Exposé des motifs par le Ministre.
- Cette notion de "contrats", telle une "pieuvre", s'est aussi rependue dans toute la société! Cependant, la notion même de "contrat" est frelatée... Est-ce vraiment un contrat, ou plutôt un accord réciproque; **quid de faire signer un contrat à des personnes qui maîtrisent mal les expressions orales et écrites?**
- Le centre de la loi est **la mise au travail**... Un droit.
- Mais qu'en est-il, si l'emploi proposé ne correspond pas au projet professionnel ou aux envies de la personne, s'il n'y a pas de plus-values (expériences ou compétences) à valoriser ensuite sur le marché du travail.

L'ÉTAT SOCIAL ACTIF DANS LES CPAS: ÇA MARCHE?

- Nous avons tous, en tête, dans nos dossiers, des personnes pour qui l'Etat social actif est un plus et a permis une réelle insertion sociale, voire professionnelle.
- MAIS, nous avons déjà tous entendu les commentaires désabusés de la catégorie d'âge entre 25 et 45, pour lesquels le système Activa est moins généreux... Une autre strate d'élimination et d'échec pour ces personnes.

- Autre exemple: celui que je qualifie de syndrome de *feu rouge dans le désert*: tout le monde sait qu'un feu rouge dans le désert, ce n'est pas respecté!
Et bien l'intérim d'insertion (voir le programme de Printemps des CPAS) est typique du syndrome de feu rouge dans le désert! Si il a joué un effet d'aubaine pour les entreprises de travail intérimaire, il n'a pas été utilisé par les CPAS (tous sauf un! Cité en exemple bien entendu.) Pourquoi: simplement du fait que les personnes - bénéficiaires du RI - et "visées" par l'intérim d'insertion, s'inséraient très facilement par le biais du CPAS, voire par leur propre volonté et sans besoin d'une "aide spécialisée".

LES POLITIQUES D'INSERTION EN CPAS

Quelques points que je mets en exergue de l'Etat social actif.

- Le nombre d'engagement de contrat de travail art. 60, à l'interne des CPAS, me laisse - pour certains CPAS - dubitatif. S'agit-il vraiment de mise au travail ou - d'une manière plus prosaïque - de parfois faire baisser le coût de certains services du CPAS, tel la Maison de repos, par exemple?
- Le plan Activa Winwin peut aussi avoir le "même" effet d'aubaine auprès d'employeurs peu scrupuleux!
- Autre conséquence de la contractualisation: augmentation considérable de l'administration dans la gestion des dossiers! Avec pour corollaire d'opérer une certaine mutation dans le métier d'assistant social: de plus en plus "bon technicien", au détriment de la relation d'aide? Je m'interroge sur cela!
- Mais au fait: n'est-ce pas (aussi) une manière détournée de savoir ce que font les assistants sociaux? Je vais vous éviter des propos sur les conséquences négatives de l'évaluation et vous conseiller - à ce sujet - la lecture de l'intéressant livre de Christophe Dejour. (***, voir bibliographie.)
- **La dictature du projet!** Dans l'Etat social actif tout le monde se doit d'avoir un projet... Mais il est parfois difficile d'avoir un projet quand le souci quotidien est de pouvoir se nourrir et se loger!

L'EXEMPLE DES TITRES-SERVICES

- Instrument singulier de l'Etat social actif, je souhaite m'attarder sur l'exemple des titres-services.
- Dans la "*petite province*" d'où je viens (27 communes), en novembre 2008, on dénombrait 147 sociétés agréées titres-services. Beau "score" je n'ai pas comparé avec celui des autres provinces, mais j'émetts l'hypothèse que ce chiffre est aussi à mettre en relation avec la situation socio-économique de la population qui y habite.
- Le FOREM Nivelles, qui m'a communiqué ces chiffres, indique même: 99 pour le centre, 29 pour la région est et 15 pour l'ouest.
- 388 demandeurs d'emploi actifs sont inscrits dans cette catégorie au 31 mars 2010.
- Du 31 mars 2009 au 31 mars 2010, 250 emplois ont été offerts dans ce domaine pour le Brabant wallon.
- Dans nos CPAS, nous sommes amenés à intervenir régulièrement pour des personnes qui travaillent en titres-services... Notamment des personnes qui prestent 24 heures par semaine (PM: 98 % des travailleuses en titres-services prestent une moyenne de 24h/semaine!). **C'est l'émergence des travailleurs pauvres.**
- Dans une étude récente, Paul Pasterman, juriste à la CSC (voir revue Démocratie, réf. dans la partie "bibliographie"), relève qu'en moins de 10 ans le système des titres-services a acquis le statut de secteur économique à part entière... Avec une particularité notoire: le secteur est largement subventionné par les pouvoirs publics!

- Avec une grande disparité entre entreprises dans la qualité des emplois, dans les avantages sociaux, dans les formations proposées... Globalement cette qualité est meilleure dans le non-marchand (les CPAS?), que dans le secteur commercial.
- **Encore quelques chiffres sur les titres-services**: 120.000 personnes y travaillent comme aide ménagère essentiellement.
- Importante rotation des travailleuses, turn over.
- 98 % sont des femmes, prestant en moyenne 24 heures/semaine.

QUELQUES AUTRES RÉFLEXIONS SUR DES "TENDANCES RÉCENTES" PROVOQUÉES PAR L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

- Le résultat d'une réflexion entre l'Onem et le Service public régional de l'Emploi sera la création d'une "future catégorie": les **MMPP** (personnes qui connaissent une "*problématique de nature médicale, mentale, psychique et/ou psychiatrique*"). Méfions-nous de nous voir transférer ces personnes au sein des services insertion des CPAS.
- **L'émergence de nouveaux métiers** du social: pourquoi, pour qui, comment? Cela serait aussi un très beau thème de carrefours de printemps! Les côtés négatifs de la spécialisation des fonctions: déficit de communication; multiplication des intervenants... parcellisation des aides.

Nouvelles fonctions: job coach, manager du social, agent d'insertion...Voire récemment: ingénieur du social...

Le morcellement des aides, voir à ce sujet le texte d'un groupe de travail de la Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (**)

Ce texte de la FéWASC met en évidence, notamment:

- La perte de sens du travail social.
- La logique économique qui supprime la logique sociale.
- Quelle dimension humaine dans le travail social?
- Le travailleur social deviendrait un bon technicien, voire "ingénieur du social".
- Un gestionnaire de la pauvreté.
- Quel crédit vis-vis des personnes aidées?
- Voir références dans la bibliographie.

CONCLUSIONS PROVISOIRES, D'UN ASSISTANT SOCIAL "INSERTION"

- Une partie la plus ambiguë d'un certain Etat social actif repose sur sa composante moralisatrice: basée sur le fait que les personnes seraient des chômeurs ou bénéficiaires du RI **volontairement**.
- Et de ne SURTOUT pas évoquer l'incapacité de l'économie à créer des emplois véritables.
- Un effet (et non des moindres) de l'Etat social actif est de renforcer la culpabilisation des personnes, déjà fragilisées socialement... nous rencontrons de plus en plus de personnes au sein de nos services, avec **une très faible estime d'elles-mêmes!**
- **La multiplication des dispositifs d'insertion**, des emplois mais précaires, qui allient règles dérogatoires et droit commun, à durée déterminée, temps partiel imposé, faible valorisation des tâches.
- Deux questions pour terminer: ***L'Etat social actif met-il tout le monde sur le même pied?***
Je pense définitivement que NON! L'Etat providence continue à bénéficier à certains. Les classes favorisées sont probablement aussi celles qui utilisent le plus les infrastructures publiques coûteuses (je pense par exemple aux aéroports, à l'équipement autoroutier, les trains à grande vitesse, les équipements culturels tels que l'opéra, les théâtres, les infrastructures sportives...).
- L'état continue à être activement providentiel pour le secteur bancaire!
- Etat social actif dans sa version actuelle en arrive à un partage de la pauvreté.
- Une seule forme d'"Etat social actif" ou différentes variantes?

Philippe Van Parijs (Professeur de l'UCL, responsable de la chaire Hoover d'éthique économique et sociale), distingue trois types d'Etat social actif. Résumons.

1. La forme moralisatrice.
2. Assurer à tous une santé physique et mentale aussi bonne que possible, ainsi qu'une formation poussée. Rendre les personnes plus capables de travailler.
3. La troisième forme repose sur des incitants matériels... Motiver les personnes à travailler par un différentiel plus important entre la situation de chômage et la situation de travail.

Tant au niveau fédéral que dans nos CPAS, nous oscillons probablement entre ces trois états, en fonction du public, du Conseil, mais aussi du travailleur social insertion qui applique la loi (quid des sanctions proposées par certains, de réflexion telle que "*que faire des paresseux*"?)

DES CHOSES "À FAIRE" DÈS MAINTENANT!

- Nécessité de simplification.
- Nécessité d'exigences vers les employeurs privés et publics (parfois)
- Nécessité de cohérence... Eviter les effets d'aubaine!
- La spécialisation des fonctions, oui MAIS en continuant à favoriser le dialogue, la communication entre les services!
- Le nécessaire retour de *l'éthique dans le travail social, dans les CPAS...*
- Des moyens indispensables pour cela: la supervision des services sociaux par des intervenants extérieurs aux CPAS, et aussi aller vers une inspection de type "pédagogique", afin d'assurer un travail social de qualité et des conditions minimum pour l'exercer... Ce n'est pas encore le cas partout!

QUELQUES ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES.

- "De l'état providence à l'état social actif. Impacts sur les droits et devoirs des CPAS et des usagers".
Myriam Bodart. Droits fondamentaux et Lien social. Exposé lors du 10e congrès de l'Association régionale Wallonne des Secrétaires de CPAS. 4/2003.
- "Titres-services: subventions "exubérantes" pour quelle efficacité?"
Paul Palsterman. <http://www.revue-democratie.be> 05/2010.
- (**) "Réflexion sur le sens profond du travail social et propositions concrètes visant à inspirer une politique sociale en cohérence avec l'intention de la loi organique de juillet 1976".
Lettre ouverte d'un **groupe de travail de la FEWASC** aux Responsables politiques. Groupe de travail sur *le morcellement des aides* en CPAS. 2008.
- "Etat social actif et métamorphoses des identités professionnelles. Essai de typologie des logiques de reconstruction identitaire des travailleurs sociaux".
- "L'Etat social actif et la nouvelle fabrique du sujet".
In: "La société biographique, une invitation à vivre dignement". Edition L'Harmattan. 2006.
- "Etat social actif: de la théorie à la pratique". Voir: www.citoyenparent.be
Trois textes d'**Abraham Franssen.** Sociologue, Professeur Fac. Saint Louis. Bruxelles.
- "L'Etat social actif attelé à l'objectif du relevé du taux d'emploi: risques et opportunités pour l'insertion socioprofessionnelle."
Patrick Feltesse. Fondation Travail-Université (lors de la quatrième journée de la FEBISP: des enjeux de l'Etat social actif aux choix de l'Insertion socioprofessionnelle.)
- "L'état-providence actifs: fantasmes thérapeutiques".
Nicolas Giovanni, chercheur ULB. Laboratoire européen sur les transformations de l'Etat social (Letes) Le Soir du 7.7.1999.
- "L'Etat social actif est davantage un projet qu'une réalité".

Interview de **Philippe Van Parijs**, professeur à l'UCL et responsable de la chaire d'Ethique économique et sociale (interview pour la Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle.)

(***) Christophe Dejour.

L'évaluation du travail à l'épreuve du réel - Critique des fondements de l'évaluation INRA éditions, 2003, Versailles, 84 p.