

Je m'active, tu m'actives... Et après ?

Travailleurs sociaux et sans emploi

face aux politiques dites d'activation

---

David Lannoy ■ Juin 2015

Depuis plus de 40 ans, nous vivons une crise structurelle marquée par un chômage de masse. Face à cette situation, le pouvoir politique — voire la société dans son ensemble — semble avoir renoncé à trouver des solutions collectives et durables. Parallèlement, le secteur des activités destinées aux demandeurs d'emploi a connu une croissance proportionnelle à celle de la courbe du chômage... Au point de voir émerger aujourd'hui un véritable marché de l'emploi !

Parmi les activités proposées ou imposées aux sans emploi, le pire côtoie le meilleur. Les activités occupationnelles sans lendemain se répandent tout comme les contrats précaires et les sous-statuts. Quelles sont les stratégies et logiques derrière ces différentes méthodes « d'activation » ? Quelle est l'influence de ces politiques sur les travailleurs sociaux, leurs conditions de travail et la manière dont ils peuvent — ou pas — remplir leurs missions. Tentative de réponse dans cette analyse.

# Service public de l'Empli et de la Formation : Rendre du sens ou partir dans tous les sens ?

Sur base des réflexions d'Anne-Marie ROBERT,  
Secrétaire générale adjointe de la FGTB wallonne, membre du Comité de gestion du FOREM

Au sortir de la guerre, dans un contexte favorable aux travailleurs (pertes en vies humaines, choc de la catastrophe, solidarités construites dans l'épreuve, mais aussi peur de la puissance du communisme), un compromis pour la création d'un Etat social est trouvé. Celui-ci a comme piliers :

- la sécurité sociale
- le droit du travail
- la politique de soutien à l'économie
- les services publics

La création des services publics repose sur l'idée que certaines activités sociales doivent échapper, en fonction de la nature et des intérêts qu'elles mettent en jeu, à la logique marchande et la recherche du profit. Ces matières devront donc être gérées avec des critères spécifiques, qui doivent permettre un accès de tous à ces biens et services, afin de contribuer à la solidarité et à la cohésion sociale. Ainsi, les services publics peuvent prendre en considération des éléments comme la gestion du long terme, les investissements sur des matières non rentables à court terme, la préservation des biens rares ou précieux, la gestion des infrastructures, etc.

Les services publics sont donc des outils de redistribution de la richesse produite et de protection des citoyens. Pour atteindre ces objectifs, ils sont gérés selon des principes spécifiques échappant à la logique marchande : accessibilité à tous (principe d'égalité), sans interruption (principe de continuité), dans le cadre plus large des droits fondamentaux de l'individu (principe d'universalité) en se dotant pour ce faire des moyens modernes existants (principe de mutabilité).

## Ringardisation des services publics

Dans les années 80, on a assisté à un réel tournant néolibéral (ce que l'on a appelé la « révolution néoconservatrice » dont Thatcher et Reagan furent les fers de lance) et à une multiplication des attaques contre les quatre piliers de l'Etat social, dont les services publics. Ceux-ci sont raillés et discrédités de manière répétée par le discours politico-médiatique ambiant. A force d'être répétés, les poncifs néolibéraux prennent corps dans l'inconscient collectif. Les services publics deviennent synonymes de rigidité, tracasseries administratives, pléthore de fonctionnaires paresseux et hyper protégés... Le service public, démodé, doit donc être modernisé.

Les politiques en vigueur depuis cette époque suivent chaque fois la même logique : privatisation des services publics rentables, conservation des secteurs déficitaires aux mains de l'Etat (chemins de fer britanniques, péages des autoroutes en France...). Parallèlement, au sein des services restés

publics, on tente d'imiter les méthodes du privé, en remplaçant les principes du service public par les concepts d'efficacité et d'efficience.

## Les méthodes du privé appliquées au public

Pour se rendre compte de l'importance des mutations à l'œuvre au sein des services publics, on peut se pencher sur les termes actuellement en vogue. Car les mots ne sont pas seulement des outils d'information et de communication mais à force d'être répétés, ils deviennent la manière unique dont on décrit les faits, sans que cela soit démontré par l'expérience.

Qu'entend-t-on, par exemple, par la gouvernance, vertu que l'on prône à tous les niveaux et toutes les sauces ? Il en existe pourtant de nombreuses définitions. La gouvernance n'est ni la simple action de gouverner, ni seulement une question d'éthique, mais bien un mécanisme complexe s'intéressant à la manière de gouverner dans un contexte social, politique et économique donné. La « bonne gouvernance » publique intègre une logique politique (des critères de fonctionnement démocratique) mais aussi et surtout une *logique économique*... des critères de gestion provenant du monde de l'entreprise !

Les conséquences de ce glissement :

- On remplace une organisation pyramidale aux fonctions et responsabilités bien délimitées par une organisation en réseau où on renforce l'autonomie et la responsabilisation des uns et des autres, dans l'attente des résultats.
- On s'entoure de toute une panoplie d'outils de gestion, orchestrés par un pion essentiel : l'expert et son complément, la procédure !

*« Loin de l'appropriation de la chose publique par les citoyens, dans la gouvernance, la rationalité de l'expertise exprime la croyance que les solutions optimales peuvent être identifiées par l'application de connaissances techniques spécialisées. Les choix ne sont jamais fondamentalement politiques, mais sont issus d'une simple optimisation technique dont les experts sont chargés. (...) L'expert règne alors en maître. C'est lui qui sait ce qu'il convient de faire en s'appuyant sur une démonstration imparable, une observation rigoureuse des faits et une analyse « scientifique » de la réalité, ce qui rend ses jugements indiscutables »<sup>1</sup>.*

L'expert propose des procédures multiples et de plus en plus sophistiquées qui, sous le couvert de rigueur « scientifique », autoalimente le recours à l'expertise... La boucle est bouclée !

Rien de tout cela ne serait grave si tous ces outils restaient dans le rôle qu'on devrait leur assigner, à savoir être des moyens pour atteindre des objectifs définis au préalable et acceptés démocratiquement. Mais il y a risques d'effets pervers, par deux processus au moins :

---

<sup>1</sup> *La société malade de la gestion*, Vincent De Gaulejac, Paris, Le Seuil, 2005.

- il y a souvent renversement : au lieu d'être des outils « au service de », ce sont les personnes qui sont priées de se mettre au service des procédures. De moyens, elles deviennent des fins.
- Quand les outils sont utilisés d'une manière à produire des résultats qui risquent de poser des problèmes, on les transforme afin qu'ils correspondent à ce que l'on attend d'eux au départ.

## Une imitation... vouée à l'échec

Les services et d'organismes d'intérêt publics singent donc de plus en plus le secteur privé malgré leurs objectifs différents, ce qui ne peut qu'entraîner un décalage.

Ils imitent par exemple les techniques du privé quand celles-ci sont abandonnées pour d'autres, jugées plus performantes. Ainsi, on veut faire adopter dans les OIP (organismes d'intérêt public) des concepts, présentés comme la panacée, le remède à tous les maux... alors que, presque immédiatement, ils sont abandonnés pour un nouveau concept, plus « moderne ».

*Reengineering des macro-process, interim manager, organisation matricielle, scope, benchmarking, peer review...* Autant de méthodes qui ont connu leur heure de gloire avant de tomber dans l'oubli.

De plus, étant donné leurs objectifs différents, l'utilisation d'un vocabulaire analogue aux secteurs publics et privés ne peut fonctionner. Un exemple ? Le couple emblématique : usager/client. Dans les services publics, on parle d'usager : quelqu'un qui a l'usage de biens ou de services (en échange de sa contribution et de son appartenance à une citoyenneté). Un client acquière quant à lui des biens et des services dont il a besoin ou qu'il désire en échange d'un acte d'achat. Relevons, dans le même ordre d'idée, les « contrats » passés entre les services publics de l'emploi et les demandeurs d'emploi. Il n'y a évidemment pas « contrat » au sens où on l'entend d'habitude puisque les deux parties ne sont pas sur un pied d'égalité en ce qui concerne les modalités d'acceptations, les contraintes, les conséquences en cas des non-respects des obligations...

Une autre dérive que l'on peut observer dans les services publics est celle d'un système « gestionnaire » qui considère le conflit social comme contreproductif et recherche donc le consensus à tout prix. On élude donc la diversité des intérêts en présence, le débat réel et la recherche d'un compromis basé sur la discussion démocratique. Normalement, la différence d'opinion et le conflit potentiel qui en découle trouvent leur règlement par le débat démocratique et la concertation sociale. A l'inverse, dans une perspective gestionnaire, l'expression conflictuelle de ces intérêts divergents sera considérée comme une perte de temps ou une difficulté, un obstacle à surmonter, in fine un manque d'efficacité.

Une conséquence non négligeable et très actuelle, c'est que l'on tend à remplacer les comités de gestion paritaires dans les OIP (gestion paritaire banc syndical/banc patronal) par la dénomination « conseil d'administration »<sup>2</sup>.

## Et le sens dans tout ça ?

Un exemple emblématique est celui des enquêtes de satisfaction des usagers/clients des administrations. Chaque fois que l'on présente les résultats de ce genre d'enquête, on ne peut que constater le fossé existant avec ce qui nous revient actuellement du terrain. En effet, la plupart des résultats sont positifs aux yeux des personnes interrogées et quand ce n'est pas le cas, il y a toujours une explication soi-disant « rationnelle ».

Cet exemple montre que la prééminence des outils de gestion considérés pour eux-mêmes peut produire des analyses de la situation totalement contraires aux problèmes réels à résoudre.

## La production de non-sens

Ce sont tous ces éléments qui peuvent faire regretter qu'à cette prédominance des instruments réponde un monde qui ne fait plus sens.

*« La politique elle-même est contaminée par la gestion. En cherchant l'efficacité dans les modèles de management des entreprises privées, les politiques dévalorisent la grandeur de la « chose publique » et ce qui fonde l'adhésion à l'action publique. Lorsque les politiques transforment les citoyens en contribuables ou en clients, ils participent à leur propre invalidation. La politique va chercher les remèdes au mal qui la ronge du côté de la gestion, alors même que cette dernière contribue à la production de ce mal (...) Il convient d'abord de penser la gestion autrement en la réinscrivant dans une préoccupation de l'humain : une gestion humaine des ressources plutôt qu'une gestion des ressources humaines »<sup>3</sup>.*

## A propos de l'activation

Dans ce domaine de l'insertion sur le marché de l'emploi, quelles seraient les caractéristiques d'une politique de gestion humaine des ressources et non une gestion des ressources humaines ? Bien sûr, il y a d'abord des problématiques d'ordre général sur le plan économique à aborder et surtout une évidence à reconnaître : il n'y a pas assez d'emploi pour tout le monde ! On utilise justement le terme « activation » dans la mesure où on ne demande pas aux sans emploi de trouver du travail mais on leur demande de s'activer pour en chercher... ce qui suppose qu'ils ne le font pas ! Le terme « activation » est donc à bannir.

---

<sup>2</sup> Ce qui est une appellation incorrecte puisque ces « CA » ne reprennent pas les prérogatives normales d'un conseil d'administration (par exemple, nommer et révoquer l'administrateur général).

<sup>3</sup> *La société malade de la gestion*, Vincent De Gaulejac, Paris, Le Seuil, 2005.

Il faut veiller à ce que les instruments soient vérifiés et contrôlés pour leur efficacité et non l'inverse : qu'ils soient au service des objectifs et n'en deviennent pas eux-mêmes...

Lors d'une rencontre très récente avec des décideurs politiques et des représentants des OIP au sujet de l'attribution de la Garantie Jeunesse, une députée s'interrogeait sur le comment aller chercher les jeunes dénommés « NEETs » (Not in Employment, Education or Training<sup>4</sup>) et leur offrir de l'aide qu'ils ne demandaient même plus, persuadés qu'ils devaient arrivés à se débrouiller seuls... On sentait chez elle une réelle préoccupation. A cette interrogation, nous avons répondu qu'il fallait s'interroger sur le fait de savoir ce qu'on allait leur proposer une fois qu'on les aurait « récupérés » : un stage d'insertion dans les grandes surfaces pour être réassortisseur ou une réelle opportunité d'insertion avec un réel apprentissage ?

Pour cela, il faut développer une autre politique auprès des employeurs que celle qui est trop souvent utilisée et qui permet à ceux-ci de faire leur marché en choisissant les dispositifs qui leur conviennent le mieux. Cela suppose, tant pour les dirigeants des OIP que pour les responsables politiques deux choses :

- réintroduire des conditions à l'aide aux entreprises, en termes de qualité d'emplois offerts, de formations procurées et d'obligation d'embauche.
- soutenir davantage la qualité plutôt que la quantité.

Ceci permettrait de redonner un peu de sens aux politiques d'emploi, de sortir du turn-over dans les emplois aidés, de ne pas donner l'impression aux demandeurs d'emploi, que leur seul horizon est un carrousel de formations-contrôles-emploi précaire-chômage... Ce serait également l'occasion, pour le service public, de se réapproprier sa fonction première de rétablissement des équilibres et de partage plus équitable de la richesse. La Wallonie vit actuellement un moment particulier, avec d'une part les transferts de compétences du fédéral vers les Régions et d'autre part, la nécessité d'un redressement économique qui doit impérativement se réaliser dans un délai de 10 ans. C'est un risque qui peut, qui doit être transformé en opportunité.

Deux éléments qui peuvent être positifs :

- La création du GPS-W et la déclaration du Ministre-Président Paul Magnette que tout ce qui serait confié aux partenaires sociaux et ferait l'objet d'un consensus de leur part serait automatiquement validé par le pouvoir politique, donnant ainsi toute sa place, non à la gestion de type entrepreneuriale mais à la gestion paritaire des organismes publics ;
- L'intégration du volet contrôle de la dispo au sein du Forem : Nous nous sommes opposés à cette décision en proposant la création d'un OIP distinct. Ce n'est pas cette solution qui a été choisie et nous le regrettons. Il n'en est pas moins vrai que la manière dont le Forem envisage le transfert de données entre la partie accompagnement et le volet contrôle semble plus cohérente que la situation actuelle. On envisage en effet de ne transférer les

---

<sup>4</sup> Jeunes qui ne travaillent pas, ne sont pas étudiants ou en formation.

données vers le contrôle que pour les cas problématiques, en ayant au préalable été traités par le conseiller-référent.

Pour toutes ces raisons, il est plus que jamais utile et nécessaire de s'appuyer sur les caractéristiques du service public.

« Les services publics, c'est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas. » Jean JAURES

## Activation et intégration sociale : bilan et perspectives

Sur base des réflexions de Stéphane ROBERTI,  
Président CPAS de Forest

Jusqu'il y a peu, l'aide sociale était traitée par des experts universitaires ou des associations tournée vers la lutte contre la pauvreté. Il est intéressant, et sans doute inquiétant car hélas plus que jamais nécessaire, que le mouvement ouvrier s'intéresse de près à cette question.

Président de CPAS, assistant social de formation, engagé depuis 20 ans dans la lutte contre la pauvreté (notamment via des collectifs de TSE), Stéphane Roberti entend donc tenir des propos engagés mais néanmoins objectifs au regard de la misère qui ne fait que s'aggraver depuis 20 ans et du manque de volonté de nos gouvernements.

L'objectif est de tenter de présenter les récentes évolutions de l'aide sociale, leur influence sur le travail social et les évolutions auxquelles on peut s'attendre dans les mois et années à venir.

### Bref rappel historique du lien entre le traitement de la pauvreté et le travail

Au moyen-âge, le pauvre était sacralisé : par l'aumône, il permet au nanti d'acheter son salut éternel mais il sera amené à restituer son aumône par un travail... A partir de la fin du XVIIIème siècle, on voit apparaître le principe de l'obligation au travail, qui conduira à l'enfermement des vagabonds désireux de s'y soustraire : on tente de leur inculquer le goût du travail dans des maisons de correction. Cette masse de forces de travail dépourvue de tout droit va jouer le rôle de variable d'ajustement de la politique économique. En période de déstabilisation économique, on tente de pacifier la situation sociale par l'enfermement des individus jugés dangereux. Et, en période de prospérité et de croissance, elle constitue un réservoir de main d'œuvre disciplinée.

A la fin du XIXème siècle, la révolution industrielle a mené à l'apparition d'une classe ouvrière nombreuse et extrêmement pauvre. C'est à partir de cette époque que les luttes, mobilisations et organisations ouvrières vont permettre d'obtenir, petit à petit, des avancées sociales et démocratiques. Le XXème siècle sera celui du développement progressif de l'« Etat Social ».

### Evolution de l'aide sociale au XX<sup>ème</sup> siècle

L'année 1925 verra la création des Commissions d'assistance publique (CAP). Organisées sur base communale, elles ont pour mission de soulager et de prévenir la misère. Les CAP s'adressent aux personnes « en situation de besoin » (bienfaisance ouvrier) : « les secours ne peuvent être accordés qu'aux indigents, c'est-à-dire aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins (...)

Les pauvres capables de travailler reçoivent, de préférence, des secours sous forme de salaire pour travail fourni »<sup>5</sup>.

En 1974, le gouvernement crée le minimum de Moyen d'existence (Minimex). Ce tournant permet d'échapper au principe de l'aide en nature (bougies, charbon, colis alimentaires) octroyée à la tête du client. Les personnes ouvrent alors un droit à un revenu. Certains observateurs ont le sentiment que pour la première fois on élargit la protection sociale à des populations qui ne sont pas en lien avec le travail. On retrouve néanmoins déjà la notion de disponibilité à l'emploi : « Pour l'octroi ou le maintien du minimum de moyens d'existence, l'intéressé doit : faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou pour des raisons d'équité ». Il serait également hasardeux de considérer ce droit comme inconditionnel, l'obtention du droit n'étant pas automatique puisque conditionnée à une enquête sociale.

Les autres points forts de la réforme :

- Adoption du concept d'aide sociale au détriment de celui d'assistance
- Passage de la notion de « nécessiteux » à celle de « toute personne » pour définir le public cible du CPAS
- Inscription de l'aide sociale comme un droit
- Développement et professionnalisation du service social

En 1976, la loi transforme les CAP en Centres Publiques d'Aide Sociale (CPAS). Un des articles de la loi organique prévoit une aide sociale sous forme de mise au travail... l'art.60§7, plus communément appelé article 60. Il s'agit de donner un emploi à un bénéficiaire du RIS afin que celui-ci puisse retrouver le bénéfice des allocations de chômage et, ainsi, ses droits sociaux, mais aussi bénéficier d'une formation via cet emploi.

Les années 80 verront s'amorcer un nouveau tournant avec un renforcement progressif du contrôle de la disponibilité au travail. Le vent néolibéral est passé par là et, déjà, on voit poindre la suspicion à l'égard des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du minimex.

Citons, par exemple, M. Berger, Secrétaire du CPAS de Charleroi qui déclarait en 1985 : « même s'il faut se méfier des jugements hâtifs, il convient de préciser qu'outre la remise dans le circuit de production ou au moins dans le système de protection de sécurité sociale, la mise au travail par le biais de l'article 60 permet de débusquer ceux qui manifestement sont allergiques à la pensée même de travailler ».

Plusieurs dates-clefs sont à noter dans l'histoire des CPAS, elles sont toutes révélatrices d'une évolution vers une contractualisation renforcée de l'aide et une plus grande « activation » des bénéficiaires :

- 1993 : Contractualisation de l'aide sociale
- 1999 : les CPAS sont rebaptisés Centres publics d'Action sociale (en lieu et place d'Aide).
- 2000 : élargissement de l'art. 60 au secteur privé

---

<sup>5</sup> Art 68.

En 2001-2002, intervient une grande réforme qui voit le minimex se transformer en revenu d'intégration. Derrière les modifications de vocables se cache encore une fois un changement profond de philosophie.

Le droit à un revenu conditionné laisse la place à un droit à l'intégration dont le revenu est une des modalités. On passe d'une responsabilité collective, sociétale, à une responsabilité individuelle. Le travail et le mérite sont mis en avant, valorisés, considérés comme la meilleure forme d'intégration... Les détracteurs de cette réforme, constitués en plateforme, avait tenté d'obtenir le soutien du monde syndical en insistant sur le fait qu'après s'être attaqué en profondeur au minimex, le gouvernement s'attaquerait au chômage... ce qui fut le cas en 2004 avec le plan d'accompagnement des chômeurs !

Depuis, les attaques contre l'assurance chômage n'ont cessé de se multiplier : dégressivité des allocations de chômage, fins de droit aux allocations d'insertion, suppression de certains compléments, restrictions des conditions d'accès, renforcement des contrôles et sanctions...

Toutes ces politiques ont bien sûr des répercussions sur les CPAS, la manière dont ils peuvent assumer leur mission, leurs finances... A Bruxelles, à partir des chiffres provisoires du 1er trimestre 2015 récoltés auprès des 19 CPAS, nous avons comptabilisé pour le moment 1.480 demandes d'aide liées à des transferts du chômage vers les CPAS dont 977 uniquement liées à ces fins de droit aux allocations d'insertion. Ces 977 demandes d'aide ont abouti à 736 décisions d'octroi d'aide et 174 décisions de refus (67 demandes sont encore en attente de décision). Au total, 27% des personnes sanctionnées pour fin de droit ont introduit une demande d'aide aux CPAS bruxellois. Ce qui choque dans ces chiffres est le nombre important de sans emploi qui ont « disparu » des statistiques !

## Conséquence de ces évolutions sur le travail social

Il faut tout d'abord saluer le travail remarquable accompli par les assistants sociaux. Ceux-ci sont confrontés à la complexité des législations mais se trouvent aussi et surtout quotidiennement en première ligne face à la misère et au désarroi d'un nombre de plus en plus important de personnes, aux problèmes d'emploi et de logement qui se généralisent, aux impacts que ces situations peuvent avoir sur la santé mentale des usagers...

Les politiques dites d'activations ont différentes conséquences sur la manière dont les travailleurs sociaux peuvent remplir leurs missions. D'un côté, sur le versant « chômage », l'activation mène à nombre important de sanctions touchant les chômeurs et donc à une augmentation du nombre de dossiers dans les CPAS. De l'autre, l'activation des bénéficiaires du RIS donne un mandat de décision à l'assistant social quant à la décision d'exclure ou non un bénéficiaire. Il en résulte une tension entre aide et contrôle, qui s'oriente souvent vers l'aspect « contrôle ».

Il existe différentes conceptions du travail social suivant l'analyse des causes de la situation de l'utilisateur et des moyens de s'en sortir.

C'est ainsi que Guy Bajoit les décrivait<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Dans la revue *Travailler le Social*, n°17, 1996-1997.



## Et demain ?

A la lecture des documents du gouvernement fédéral, il y a en effet de quoi être inquiet... et en colère ! L'Accord de gouvernement réaffirme sans surprise que « le travail est le meilleur remède contre la pauvreté ». Et qu'en conséquence, il faut activer les bénéficiaires « afin d'éliminer au maximum les obstacles à l'emploi pour les bénéficiaires d'une allocation de chômage, d'une indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité ou d'une allocation sociale ». « L'activation reste le fer de lance de la politique contre la pauvreté ».

On y retrouve des mesures ou des pistes « à explorer » comme le renforcement de la contractualisation via l'instauration de travaux d'intérêt général imposés aux bénéficiaires du RIS, des atteintes au secret professionnel qui lie normalement les assistants sociaux, un renforcement des sanctions et contrôles des CPAS, des évolutions vers une fusion Commune-CPAS, une réforme en profondeur du RIS (qui sera évidemment justifiée par une nécessaire modernisation du dispositif...).

## En guise de conclusion...

Il est évidemment indispensable de maintenir et entretenir le combat pour une société plus égalitaire. Cela ne peut se faire qu'en ayant à l'esprit les enjeux politiques, sociaux et économiques à l'œuvre tant au niveau national que local et plus global, tout particulièrement la nécessaire répartition des richesses. En matière d'aide sociale et de travail social, des alliances sont aussi nécessaires entre travailleurs du secteur, usagers, organisations syndicales, mouvements associatifs, collectifs citoyens et les fédérations de CPAS.

Ces synergies pourraient s'articuler autour de revendications simples concrètes et plus offensives comme la suppression pure et simple de la disponibilité au travail dans la législation de l'aide sociale. Afin de garantir une aide sociale qui soutient réellement les personnes qui en ont besoin, pas un système qui sanctionne et exclut. \_\_\_\_\_