

La légitimité d'une évaluation se mesure aussi à l'ouverture démocratique qu'elle permet

L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale

par Emmanuelle Devillé *

1. Introduction

Le 1^{er} octobre 2002 entrant en vigueur la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale qui remplaçait la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

Les nombreuses associations qui s'étaient regroupées pour critiquer le projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale avaient demandé que soit d'abord évaluée la loi de 1974. Considérée par beaucoup comme indispensable avant de promouvoir une nouvelle législation, cette évaluation n'a pas véritablement eu lieu. Par contre, l'exposé des motifs de la loi concernant le droit à l'intégration sociale promettait l'évaluation de cette dernière un an après sa mise en oeuvre. Celle-ci fut confiée par la ministre de l'Intégration sociale de l'époque, à deux organismes, aux approches radicalement différentes : la société de consultance Ernst & Young et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du Centre pour l'égalité des chances⁽¹⁾. Les résultats de ces évaluations ont été présentés lors d'un colloque organisé par le ministre de l'Intégration sociale, le 1^{er} mars 2005.

En outre, d'autres organisations ont élaboré des analyses de la loi comme l'Union des villes et des communes de Wallonie⁽²⁾ et l'Observatoire indépendant des CPAS⁽³⁾. Certains CPAS ont également procédé à une évaluation interne de la mise en application de la loi⁽⁴⁾.

Par ailleurs, ces évaluations sont fort utilement complétées par d'autres types d'approche comme l'étude de la jurisprudence. Elle constitue en effet un instrument indispensable pour l'élaboration de l'évaluation et devrait être poursuivie par

des centres universitaires compétents en la matière.

Chez les associations critiques à l'égard de la loi, l'attente des résultats de l'évaluation était grande. Mais au-delà d'une analyse en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence, etc., apparaissait surtout le souhait d'une évaluation qui permette d'ouvrir un débat démocratique. Le Service, qui a pour mission d'organiser des concertations avec tous les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté⁽⁵⁾, souhaitait travailler dans ce sens. Cette partie vise donc à présenter à la fois la démarche d'évaluation qui fut la sienne et les points forts qui en ont été dégagés.

2. Une contribution à l'évaluation

2.1. La démarche d'évaluation : ouvrir le débat démocratique

La légitimité d'une évaluation se mesure aussi à l'ouverture démocratique qu'elle

permet. Elle nécessite, dans cette optique, la collaboration et le dialogue avec tous les acteurs concernés. L'appropriation et la validation du projet d'évaluation par l'ensemble des participants sont des caractéristiques essentielles de la démarche⁽⁶⁾.

C'est dans ce sens que le Service de lutte contre la pauvreté a construit la méthodologie de son évaluation. Un comité de pilotage au rôle prépondérant a été instauré. Celui-ci s'est construit à partir d'un groupe de concertation déjà existant, élaborant une réflexion commune depuis 2002 et rassemblant des représentants de divers types d'acteurs institutionnels : associations d'usagers, fédérations de travailleurs sociaux, Union des villes et des communes, offices régionaux de l'emploi, syndicats, mutuelles, etc. Ce groupe de pilotage a rempli un rôle essentiel du début à la fin du projet. C'est à partir de sa réflexion qu'ont été déterminés le cadre de l'évaluation, les questions abordées, la méthodologie, etc. Il a participé à l'élaboration des guides d'entretien et à l'analyse des données recueillies. La construction de la démarche est donc le fruit d'une réflexion commune qui a permis à chaque participant

* Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. L'auteur souhaite remercier l'ensemble des participants au projet : les membres du groupe de pilotage, les ayants droits et les travailleurs sociaux qui ont accepté de répondre aux questions et tous les collaborateurs du Service qui se sont mobilisés pour mener le projet à son terme.

(1) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Contribution à l'évaluation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances, 2004. Le rapport complet peut être téléchargé à l'adresse suivante :

<http://www.luttepauvrete.be/publications/noteintegrationsociale2001.pdf>

(2) Ernotte Ch., «Le droit à l'intégration sociale fête son premier anniversaire !», CPAS+, 10/2003.

(3) Observatoire indépendant des CPAS bruxellois, Première évaluation de la loi sur le droit à l'intégration sociale, conférence de presse, 30 octobre 2003.

(4) Par exemple, CPAS d'Ixelles, Note de politique générale accompagnant le budget 2004, Ixelles, novembre 2003.

(5) Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B., 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

(6) Société wallonne de l'évaluation et de la prospective, <http://www.prospeval.org/index.htm>

Il est difficile d'établir des comparaisons avec des situations antérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi

de développer son point de vue et de le confronter à celui des autres.

Le groupe de pilotage a choisi de mener une évaluation qualitative par le biais d'entretiens avec des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et des travailleurs sociaux de CPAS. Tandis que les premiers ont livré leurs expériences personnelles sur chacun des thèmes considérés, les seconds nous ont montré la façon dont ils mettent en œuvre la loi ⁽⁷⁾. Le fil conducteur de la réflexion, qui a guidé les entretiens, est le parcours de la personne qui introduit une demande d'aide au CPAS.

En optant pour le point de vue des usagers et des travailleurs sociaux du service social de base, la démarche d'évaluation s'est attachée in fine à déceler les déterminants de la relation d'aide sociale qui se construit entre les bénéficiaires et les travailleurs sociaux, dans le cadre de la loi concernant le droit à l'intégration sociale. Ce choix explique aussi pourquoi l'objet de l'évaluation dépasse parfois les limites strictes de l'application de la loi. En effet, dans la réalité de sa mise en œuvre, le droit à l'intégration sociale suppose aussi l'application d'autres législations de l'aide sociale, notamment la loi organique des CPAS. Inversement, de nombreux sujets, quoique importants, n'ont pas été abordés dans la mesure où ils n'avaient pas fait l'objet d'une réflexion commune au sein du groupe de concertation auparavant. Il s'agit, par exemple, des modifications de catégories de demandeurs d'aide, du recours aux débiteurs d'aliments, du droit aux études de plein exercice, etc.

2.2. Les limites de la démarche d'évaluation

Bien évaluer exige aussi de reconnaître les limites de la démarche. La première limite est liée à la complexité institutionnelle dans laquelle la loi concernant le droit à l'intégration sociale s'inscrit. En effet, cette législation fédérale est mise en œuvre par une institution locale, le Centre public d'action sociale. Mais la réalisation du droit à l'intégration sociale dépend plus largement de législations qui émanent tant du fédéral que des en-

tités fédérées et d'un financement tant fédéral que local. Des pans entiers de la loi (par exemple, la question de la mise à l'emploi) sont directement influencés par des politiques menées au niveau régional (compétences en matière de politique de l'emploi et de l'aide sociale) ainsi que par des politiques déployées au niveau des communes. Chaque commune présente ainsi une situation particulière, déterminée à la fois par les législations fédérales et régionales et par les politiques communales.

La deuxième limite est liée à l'absence d'évaluations approfondies de la loi instaurant le droit au minimum de moyens d'existence menées avec la participation des acteurs concernés. De ce fait, il est difficile d'établir des comparaisons avec des situations antérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

La troisième limite concerne l'application encore récente de la législation considérée. Il est sans doute trop tôt pour mesurer pleinement ses effets dans certains domaines, comme par exemple celui de la mise à l'emploi, et d'en tirer une appréciation globale. L'évaluation de l'impact de la loi représente un travail de grande envergure, comprenant entre autres une étude longitudinale qui dégagerait les résultats à long terme de l'application du droit à l'intégration sociale.

Dernière limite, le manque de données, fiables et comparables, constitue encore un obstacle à l'évaluation.

3. Les enseignements de l'évaluation

3.1. L'accessibilité du CPAS et le non recours au droit

La question de l'accès au CPAS ne relève pas de la loi concernant le droit à

l'intégration sociale. Il semble néanmoins pertinent de la traiter, tant elle est essentielle pour que le droit à l'intégration sociale soit effectif.

Bien que cette problématique nécessite une approche particulière, l'évaluation a fait apparaître qu'aujourd'hui encore, et malgré les efforts consentis, l'accès au CPAS reste difficile pour certaines personnes.

Si la majorité des personnes interrogées connaissaient l'existence du CPAS avant d'y faire appel, travailleurs sociaux et représentants associatifs rapportent qu'ils rencontrent encore régulièrement des personnes qui ignorent tout simplement son existence. Développer des méthodes actives de recherche des personnes susceptibles d'être ayant droit pourrait faire partie de la solution. Elle soulève néanmoins des questions : sur quelles bases aller vers les gens sans porter atteinte à leur vie privée ?

Les obstacles évoqués sont d'abord d'ordre subjectif : à la difficulté de demander de l'aide s'ajoute le sentiment de ne pas être sujet de droit. Ils ont pour conséquence le non recours et plus fréquemment le report de la demande. C'est ce dernier notamment qui explique pourquoi certaines personnes arrivent au CPAS dans un état de besoin tel qu'il exige une réaction urgente. Néanmoins la connaissance de cet aspect est encore trop négligée et demanderait à être affinée par une recherche ad hoc ⁽⁸⁾.

Pour certaines personnes, l'accès au CPAS est particulièrement problématique : celles qui sont hébergées dans un centre d'accueil et qui dépendent du CPAS de la commune où elles étaient inscrites au moment de leur admission dans ce centre parfois fort éloigné. Il semble, par ailleurs, que les dispositions prévues pour améliorer l'accès des personnes sans abri ne préviennent pas encore pleinement les difficultés qu'ils expérimentent.

(7) D'autres acteurs essentiels au sein du CPAS (président, conseillers de l'action sociale, secrétaire, responsable du service social) auraient dû être interrogés mais les moyens et le temps ont manqué pour ce faire.

(8) Une recherche est en cours sur cette problématique. Elle est menée par l'HIVA (Hoger Instituut voor de Arbeid - KULeuven).

Les travailleurs sociaux confirment l'importance de l'oralité dans la relation d'aide

3.2. L'accueil : une étape à ne pas négliger

«La manière dont est organisé l'accueil dit beaucoup sur la manière dont les usagers sont considérés»⁽⁹⁾. Il s'agit d'un moment déterminant pour la relation future entre le demandeur et le travailleur social. Le groupe de pilotage de la recherche a identifié trois éléments importants : l'organisation de l'accueil, le cadre dans lequel il se déroule et les aspects relationnels qu'il comporte.

L'organisation de l'accueil satisfait une majorité des personnes interrogées. Néanmoins, certains travailleurs sociaux mettent en garde contre certaines procédures d'admission (l'intake) assurées par des agents administratifs, de manière à les décharger des premières formalités. En effet, la frontière entre ce qui relève du traitement administratif et ce qui est de l'ordre de l'accompagnement social peut se révéler ténue. Il arrive alors que l'agent d'accueil, qui ne possède pas une formation sociale, outrepassa son rôle en effectuant un tri au préalable ou une mauvaise orientation des demandeurs.

L'attente, avant d'être reçu par un travailleur social, est parfois longue et peut générer frustrations et agressivité, nuisibles à la sérénité du futur entretien. Un équilibre est donc à trouver entre souplesse (la mise en place de plages de permanence) et un travail sur rendez-vous qui permet d'éviter les «files» inutiles. Enfin si l'attente est inévitable, elle peut être rendue supportable grâce à des règles garantissant un ordre de passage clair et à une infrastructure adéquate. La multiplication de guichets spécialisés a pour effet d'obliger les demandeurs à répéter plusieurs fois leur récit et peut générer des frustrations et des «attentes pour rien» lorsque les gens, mal informés, font la file au mauvais endroit.

Le cadre de l'accueil revêt également son importance : certaines salles d'attente sont trop petites, voire inexistantes, pour accueillir les demandeurs. De même, la confidentialité lors de cette première phase n'est pas toujours garantie. Il arrive qu'une personne doive exposer sa situation au guichet, au vu et au su d'autres personnes.

L'aspect relationnel de l'accueil est essentiel. Il semble d'ailleurs que ce soit plutôt dans le registre relationnel que les ayants droit interrogés puisent leurs arguments pour évaluer l'accueil dont ils ont bénéficié. Selon les personnes interrogées, être reçu par un assistant social «qui vous comprend directement», qui «aiguille», qui «explique bien» contribue à mettre à l'aise, à apaiser les sentiments d'humiliation et de crainte. Au contraire, quand c'est l'impression «d'être un numéro, un matricule» qui prédomine et que l'entretien ne prend pas l'allure d'un échange mais d'un interrogatoire («aucune discussion, c'était question sur question (...) Il fallait répondre aux questions et c'était terminé»), c'est négativement que l'accueil est perçu et il peut alors entraîner découragement, voir renonciation à la demande.

Plusieurs travailleurs sociaux ont regretté de ne pouvoir assurer un accueil véritablement respectueux à cause du manque de temps et du nombre trop élevé de dossiers à suivre.

3.3. L'information : l'importance de la relation entre demandeur et travailleur social

Le droit à l'intégration sociale fait partie des droits résiduels de la protection sociale. Il connaît dès lors les inconvénients liés à ce type de mesures : procédure lourde et stigmatisante, incertitude quant à l'issue de la demande, etc. La loi concernant le droit à l'intégration sociale tente de réduire ces désavantages, notamment en intégrant les mesures de la charte de l'assuré social et en renforçant certains droits des usagers. Ces derniers voient, par exemple, leur droit à l'information consolidé, l'enregistrement de leur demande fait l'objet de garanties supplémentaires, ils disposent d'un délai de cinq jours pour signer le projet individualisé d'intégration sociale. Pourtant, parmi les personnes interrogées, très peu disent avoir été informées sur le changement de loi et ses implications, y compris sur ce qui est explicite-

ment prévu par la loi. Mais paradoxalement, malgré ces lacunes, elles expriment leur satisfaction à l'égard de l'information reçue.

Deux constats ressortent clairement. Premièrement, la loi est difficile à comprendre, y compris pour les professionnels qui sont amenés à l'appliquer tous les jours. Les assistants sociaux eux-mêmes se plaignent de ne pas être bien informés. Ils manquent à la fois de formation continue et d'outils (brochures, méthodologie) qui pourraient les aider dans cette tâche. Deuxièmement, il apparaît qu'en dépit de cette complexité, ce qui est finalement déterminant pour la bonne information des ayants droit c'est la possibilité qu'ils ont d'interpeller leur assistant social oralement quand ils ont besoin d'une explication. La difficulté de transmettre une information complexe, de manière compréhensible et complète, peut être palliée par une bonne relation, que certains usagers qualifient de «partenariat». Les entretiens avec les usagers renvoient ainsi à l'importance de la qualité de la relation entre ces derniers et les travailleurs sociaux chargés de les accompagner.

Les travailleurs sociaux confirment l'importance de l'oralité dans la relation d'aide. Cette qualité de la relation entre assistants sociaux et ayants droits est constamment sollicitée. Ce d'autant plus que le parcours du demandeur est jalonné de démarches à accomplir, de documents à fournir qui seront importants pour déterminer l'aide à consentir et sur lesquels il a besoin d'être informé pour pouvoir maîtriser le traitement de sa demande. Le formalisme indispensable pour garantir l'accès au droit n'est pas suffisant. Malgré les mesures inscrites dans la loi, de nombreux demandeurs continuent à ne pas saisir l'importance de certaines démarches.

3.4. De la demande à la décision : l'importance de procédures claires et prévisibles

À côté des aspects humains, la demande d'aide met en branle toute une série de

(9) Extrait du témoignage d'une travailleuse sociale.

Le principe même de la contractualisation de l'aide pose question

procédures administratives formelles qui seront importantes pour déterminer l'aide à consentir. Ces procédures permettent-elles, voire favorisent-elles, l'implication des demandeurs dans le processus d'aide ou au contraire la rendent-elles plus difficile ?

La première de ces démarches est évidemment **l'introduction de la demande d'aide**. Il ressort des entretiens que très peu de personnes ont pris connaissance de leur demande telle qu'elle est formulée au Conseil de l'aide sociale. Les associations qui représentent les usagers insistent pourtant pour que ceux-ci puissent connaître les termes exacts dans lesquels leur demande est formulée afin que le processus soit le plus transparent possible permette aux demandeurs de maîtriser leur parcours. Elles insistent aussi pour que toutes les demandes soient transmises aux Conseil de l'aide sociale, même celles qui semblent infondées.

Certains des demandeurs interrogés disent ne pas avoir reçu d'**accusé de réception** bien que les travailleurs sociaux, dans leur grande majorité, assurent le délivrer, conformément aux dispositions légales. La méconnaissance par les usagers de l'existence et de l'utilité de l'accusé de réception apparaît nettement. Une fois encore, une explication orale semble nécessaire pour expliquer le sens de ce document.

De même, **l'enquête sociale** n'est pas toujours clairement comprise par les demandeurs. L'analyse des réponses des travailleurs sociaux a également mis en lumière les pratiques très différentes d'un CPAS à l'autre en la matière. Par exemple, la visite à domicile, qui ne répond à aucun prescrit légal, est cependant imposée dans certains CPAS. Elle prend également des formes très variables d'un endroit à l'autre : elle peut être effectuée à l'improviste, annoncée ou sur rendez-vous. Une des questions qui préoccupe les associations a trait à l'accès au dossier individuel qui ne semble pas ouvert aux ayants droit. Il s'agit pour elles d'assurer aux demandeurs une plus grande clarté du processus.

L'information sur **le droit d'audition** semble ne pas atteindre les personnes,

malgré sa notification sur l'accusé de réception. Est-il souhaitable de mieux en informer les personnes ? Les entretiens avec les professionnels ne donnent pas de réponse précise à cette question. Les uns pensent qu'il dessert la cause du demandeur, les autres y voient une chance supplémentaire pour lui d'expliquer sa situation et de la clarifier auprès des instances décisionnelles.

La décision doit être transmise dans les trente jours par envoi recommandé. Toutefois, comme pour l'accusé de réception, les mesures formelles inscrites dans la loi ne suffisent pas. Les entretiens avec les ayants droit montrent ici encore la nécessité pour eux de bénéficier d'une explication orale, en plus de la lettre qui leur est d'office envoyée. Le fait qu'une majorité de travailleurs sociaux interrogés prévoient systématiquement une explication orale de la notification de la décision du Conseil, souvent rédigée dans un langage juridique complexe, illustre cette prise de conscience. Cependant cette démarche n'est en rien obligatoire, chaque professionnel étant libre de mettre en place ses propres procédures.

Comme cela est apparu pour la transmission de l'information, le temps et l'attention accordés à la communication orale apparaissent une fois encore primordiaux. Il en va de la possibilité pour le demandeur d'aide de préserver son autonomie et d'être acteur de son intégration sociale.

3.5. Le projet individualisé d'intégration sociale : comment assurer une négociation équilibrée ?

La loi concernant le droit à l'intégration sociale offre trois outils aux CPAS pour rendre effective l'intégration des ayants droit : le projet individualisé d'intégration sociale, l'emploi et le revenu d'intégration.

Le projet individualisé est obligatoire pour les personnes âgées de moins de 25 ans, excepté pour des raisons de santé et d'équité. Pour celles âgées de plus de 25 ans, nulle obligation : le type de parcours est à négocier entre l'usager et le travailleur social, sauf volonté explicite d'une des deux parties qui peut alors conduire à la signature d'un projet individualisé.

Le projet individualisé d'intégration sociale et surtout sa contractualisation ont suscité de vives critiques de la part des associations d'usagers. «*La contractualisation renforce le contrôle social sur les personnes : plus il y a de conditions, plus il y a de contrôles pour vérifier si elles sont remplies. Elle renforce l'arbitraire des CPAS et son caractère «fourre-tout» et inégalitaire. Fondamentalement, le rapport contractuel remplace les droits*»⁽¹⁰⁾.

Si le principe même de la contractualisation de l'aide pose question, sa mise en œuvre fait également l'objet de discussions. L'évaluation menée par le Service montre combien les bénéficiaires, y compris ceux qui ont conclu un projet individualisé, semblent peu informés, ou n'ont pas saisi quelles étaient sa fonction et sa portée. Certaines personnes interrogées se sont montrées tout simplement incapables de dire si elles avaient signé un projet individualisé et de quel type de projet il s'agissait. Son contenu et la portée des engagements qu'il définit ne semblent pas toujours bien interprétés, pas plus que les procédures d'évaluation, de contrôle ou de sanctions qui l'accompagnent.

Les appréciations très diverses du projet individualisé par les professionnels rencontrés montrent combien il se prête à différentes pratiques. Plusieurs d'entre eux expriment, outre la difficulté de bien saisir certaines de ses dispositions, leur scepticisme face à cet instrument, trop formel pour s'inscrire dans une relation d'aide sociale.

(10) Plateforme «Non au projet de loi sur l'intégration sociale ! Oui à une amélioration du minimex !», Analyse générale du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, février 2002.

<http://users.skynet.be/Droits.Devant/minimex.htm>

La perception de la mise à l'emploi par les usagers concernés est plutôt positive

Le projet individualisé est perçu par certains travailleurs sociaux comme un outil intéressant qui permet d'encourager les personnes à évoluer par étapes, selon des échéances négociées, ceci à condition d'être réellement négocié, de recueillir l'adhésion des deux parties et d'être utilisé avec souplesse (notamment pour les délais). D'autres le critiquent plus ou moins vivement et affirment que, précisément, ces conditions ne sont pas toujours respectées. Pour eux, le projet individualisé ne correspond pas à la réalité du travail social et n'offre pas de méthode de travail adéquate : la période de trois mois menant à l'emploi est irréaliste, son caractère obligatoire ne favorise pas la relation d'aide et il sert trop souvent de moyen de pression. Enfin, certains y voient un moyen d'accroître les sanctions, lorsqu'il est imposé sans discernement à toute personne aidée.

La loi concernant le droit à l'intégration sociale, en renforçant l'utilisation du projet individualisé d'intégration sociale, a du même coup renforcé la prégnance de la négociation entre usagers et demandeurs sociaux. Des questions portaient explicitement sur ce point dans le guide d'entretien afin de mieux cerner la possibilité pour l'ayant droit de négocier.

Seul un ayant droit interrogé a fait usage des dispositions prévues par la loi avant de signer un projet individualisé ou une mise à l'emploi en bénéficiant de cinq jours de réflexion. Plusieurs évoquent les pressions, pas forcément associées au travailleur social mais présentées comme inhérentes à leur situation. Les ayants droit semblent restreindre eux-mêmes leur droit de négocier. «*On doit signer sinon on n'a pas de revenus*».

Finalement, si peu d'ayants droit négocient, ils se disent néanmoins satisfaits en établissant un lien entre la possibilité de négocier et la relation qu'ils ont construite avec le travailleur social qui les suit. Les réponses des travailleurs sociaux vont dans le même sens : la négociation n'est pas réellement conforme à ce que la loi prévoit. Le contrat n'est pas formellement négocié, il se base sur des discussions préalables (durant l'enquête sociale, par exemple). La signature du contrat apparaît alors comme une formalité.

La qualité de la relation entre l'assistant social et l'usager, primordiale pour l'accès aux droits, se révèle également importante dans ce contexte marqué par un rapport de négociation permanent. Cette négociation qui fait la richesse du travail social (travailler avec des objectifs communs, définis ensemble) peut également s'avérer source de faiblesse pour l'ayant droit qui se voit imposer des solutions stéréotypées peu adaptées à sa situation personnelle s'il n'est pas en mesure de faire valoir son point de vue. Favoriser l'implication réelle des usagers tout le long de son accompagnement devrait dès lors être inscrit au fondement même du travail social.

3.6. La mise à l'emploi : l'importance d'une intégration sociale à long terme

Pour rappel, l'évaluation n'avait pour objectif d'évaluer la mise à l'emploi des CPAS comme moyen d'intégration. Ce sont plutôt les conditions dans lesquelles cette mise à l'emploi était effectuée et comment celle-ci était ressentie par les usagers concernés qui furent l'objet de questionnements.

La loi stipule que «*toute personne majeure âgée de moins de 25 ans a droit à l'intégration sociale par l'emploi adapté à sa situation personnelle et à ses capacités dans les trois mois de sa demande (...) le droit à l'intégration sociale par l'emploi peut faire l'objet soit d'un contrat de travail soit d'un projet individualisé d'intégration sociale menant, dans une période déterminée, à un contrat de travail*»⁽¹¹⁾.

Toutes les personnes rencontrées qui ont été mises à l'emploi l'ont été dans le cadre de l'article 60 § 7⁽¹²⁾, au sein du CPAS même, dans un autre service communal, dans une structure associative de l'aide aux personnes ou de l'économie

sociale. L'article 61, qui permet la mise à l'emploi dans une entreprise privée, n'a été que peu évoqué.

Selon les assistants sociaux interrogés, les possibilités de mise à l'emploi, qui suivent l'évolution de l'offre d'emploi en général, sont trop réduites pour répondre aux souhaits des ayants droit. Par ailleurs, dans les petits CPAS, on ne dispose pas d'un personnel spécialisé pour cette mission qui doit dès lors être endossée par des travailleurs du service social de base, peu qualifiés pour ce travail.

Néanmoins, selon certains assistants sociaux, les avantages financiers offerts au CPAS à l'occasion d'une mise à l'emploi ont pour effet de «*pousser*» les usagers vers l'emploi, qu'ils soient prêts ou non, et en dépit d'obstacles comme le manque de moyens de déplacement ou de possibilité de garde d'enfants.

Des entretiens, il ressort que la perception de la mise à l'emploi par les usagers concernés est plutôt positive : «*À un certain moment, on se sent inutile, on n'est plus sûr de soi. Quand on retravaille, on recommence tout doucement à reprendre certaines marques*». Il est d'ailleurs frappant de constater que si aucun ayant droit n'a pris l'initiative de demander à conclure un projet individualisé, ils sont plusieurs à avoir expressément sollicité une mise à l'emploi. Des assistants sociaux confirment qu'ils doivent parfois faire face à des demandes pressantes de la part d'usagers qui souhaitent améliorer leur situation au plus vite. Toutefois, l'appréhension liée à la fin du contrat qui ne les conduira la plupart du temps que jusqu'au chômage est toujours spontanément évoquée par ceux qui sont engagés via «*l'article 60 §7*». Malgré l'espoir de se voir offrir un poste définitif, la limite dans le temps de la mesure se vit dans l'angoisse et la peur de revenir «*à la case départ*».

(11) Article 6 §1 et 2 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. La notion d'«*emploi adapté*» a fait l'objet de nombreuses critiques : non définie, elle a été dénoncée comme porteuse d'insécurité juridique.

(12) Article 60 § 7 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'action sociale : «*Lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales ou afin de favoriser l'expérience professionnelle de l'intéressé, le centre public d'action sociale prend toutes les dispositions de nature à lui procurer un emploi. Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide en agissant lui-même comme employeur pour la période visée*».

Le travailleur social doit être davantage consulté lors de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre

Enfin, les entretiens ont fait apparaître une pratique de certains CPAS, qui consiste à faire précéder la conclusion d'un contrat d'emploi dans le cadre de l'art 60 § 7 par un «*contrat de stage*» chez le même employeur. Ce stage semble être utilisé pour juger de la capacité des travailleurs. Une indemnité est quelque fois versée au stagiaire. La légalité de cette pratique a été mise en doute par plusieurs membres du groupe de pilotage et a mis en lumière le manque de clarté de la réglementation.

3.7. «Le groupe restant»⁽¹³⁾ : ceux qui n'ont ni projet individualisé d'intégration sociale, ni emploi

Parmi les bénéficiaires rencontrés, des personnes ne se sont vu proposer ni emploi, ni projet individualisé d'intégration sociale. Il y a en effet, disent les travailleurs sociaux, des personnes qui présentent «*une problématique complexe*» et «*un éloignement du marché du travail*». Les ayants droit que nous avons rencontrés et qui se trouvent dans cette situation se considèrent eux-mêmes comme difficilement insérables sur le marché de l'emploi, pour des raisons de santé, parce que trop âgés... Ils se montrent réticents à avoir des contacts avec leur assistant social. La rencontre s'effectue dans une perspective de statu quo.

3.8. Le suivi, le contrôle et les sanctions

Chaque usager bénéficie d'un suivi par un travailleur social. Ce suivi varie selon les situations de chacun (mise à l'emploi, projet individualisé ou rien du tout) et est assuré par des personnes différentes selon les cas. Les personnes qui ont signé un projet individualisé déclarent toutes avoir un interlocuteur déterminé, à qui elles peuvent s'adresser facilement, soit l'assistant social du service social, soit celui attaché au service «*emploi*». Pour les personnes qui sont mises à l'emploi, c'est plus compliqué, surtout si elles travaillent en dehors du CPAS. Elles se trouvent alors parfois confrontées à plusieurs intervenants qui ne se sont pas forcément entendus et concertés (travailleur social, responsable sur le lieu

de travail, service du personnel...). Pour les autres, «*le groupe restant*», c'est l'assistant social de base qui reste le référent.

La périodicité et la nature des rencontres varient également en fonction de la «*filière*» dans laquelle se trouve l'ayant droit, ces rencontres étant plus ou moins formalisées. Au moins tous les trois mois pour ceux qui ont signé un projet individualisé, mais parfois une seule fois par an pour les personnes qui n'ont signé ni projet formalisé, ni contrat de travail. D'après les professionnels, le suivi varie selon les personnes, mais en fonction de quels critères ? Certains travailleurs sociaux intensifient leur suivi dans le cas de situations très complexes, d'autres au contraire déclarent espacer les rencontres avec ces personnes pour consacrer leurs efforts à celles pour qui ils estiment leur accompagnement le plus profitable.

Il ressort à nouveau des entretiens avec les ayants droit que ce qui leur importe, c'est la qualité de la relation en général.

Si la plupart des bénéficiaires trouvent qu'une forme de contrôle est normale, certains font toutefois remarquer que l'éventualité de la sanction pèse sur leurs rapports avec le CPAS. Les travailleurs sociaux qui, selon leurs dires, réservent la sanction aux cas les plus graves, pensent également que la menace est souvent suffisante pour prévenir d'éventuels abus. Ils soulignent par ailleurs le peu d'intérêt de la sanction qui ne fait que précariser un peu plus la situation des usagers.

3.9. La mise en œuvre de la loi et la qualité du travail social

L'effectivité d'une loi dépend naturellement de la manière dont elle est mise en œuvre. Une partie des questions posées aux travailleurs sociaux portait sur ce thème.

Si derrière chaque travailleur social, il y a une institution, un CPAS, dont les réalités de travail peuvent varier énormément (selon sa taille, son environnement

socioéconomique, l'orientation politique de son conseil, etc.), des constats apparaissent néanmoins communs aux professionnels interrogés.

Leurs réponses révèlent combien l'évolution des conditions d'exercice de leur métier est source de tensions croissantes entre le travail d'accompagnement des ayants droit et la charge administrative qu'il suppose; entre le travail social destiné à favoriser l'autonomie des personnes qui s'adressent au CPAS et le rôle de contrôle.

Les conditions de travail des assistants sociaux, que la plupart estiment dégradées, se répercutent directement sur les ayants droit. Plus les dossiers dont ils sont en charge sont nombreux, plus leurs tâches administratives sont lourdes, moins les professionnels ont de temps à consacrer à l'accomplissement de leur mission au bénéfice des ayants droit. La difficulté à suivre les changements législatifs - d'autant plus qu'ils doivent connaître de nombreuses lois, outre celle qui est évaluée ici - et le manque de repères pour les interpréter - d'autant plus qu'ils sont rarement associés à la conception des modifications - a également un impact sur leur relation avec les ayants droit. Celle-ci souffre enfin du rythme élevé de «*turn-over*» des assistants sociaux, phénomène étroitement lié aux conditions de travail. Des professionnels ont exprimé une grande inquiétude pour l'avenir : l'image de leur profession et du travail en CPAS se détériore, ce qui a pour conséquence que les jeunes se détournent de ce type de carrière.

Le travailleur social est un acteur clé de l'effectivité du droit à l'intégration sociale. Il doit donc être davantage consulté lors de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre.

4. Conclusion

Des données analysées lors de l'évaluation et suite aux débats qui ont animé le groupe de pilotage de la recherche, ont

(13) Expression reprise du témoignage d'un travailleur social.

La nécessité de poursuivre ce processus d'évaluation

émergé des recommandations ainsi que des recherches à approfondir pour compléter et améliorer la pertinence de l'évaluation globale de la loi concernant le droit à l'intégration sociale. Des éléments en sont livrés ci-après, ils sont complétés par des pistes provenant de l'orientation IV du dernier rapport du Service : Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques ⁽¹⁴⁾.

Des recommandations

1. Le temps apparaît comme un facteur déterminant, tout au long de la relation entre l'ayant droit et le travailleur social. Ecouter le demandeur, saisir ce qu'il veut dire, l'aider à formuler sa demande, l'informer sur les conditions et les procédures d'octroi, élaborer un projet, négocier un contrat, etc., toutes ces étapes exigent du temps lequel, selon de nombreux assistants sociaux, est de plus en plus compté. Pour créer de meilleures conditions de travail, il est proposé d'introduire une norme de personnel. Elle devrait être suffisamment souple et nuancée pour tenir compte des différentes caractéristiques des CPAS et de la variété de leurs environnements.

2. L'information des ayants droit doit être considérée comme une priorité du travail social. Disposer d'une information fiable est un élément essentiel pour que les demandeurs d'aide puissent accéder à leurs droits ou les revendiquer. Bien souvent, faiblement scolarisés, ils éprouvent des difficultés à comprendre les conditions d'octroi, les procédures, etc. L'évaluation a montré que la question de l'information est étroitement liée à la qualité de la relation entre travailleurs sociaux et demandeurs d'aide. La difficulté de transmettre une information complexe, de manière compréhensible et complète, peut être palliée par une relation de partenariat entre ayant droit et assistant social. L'information des usagers doit dès lors être considérée comme une véritable mission du travail social, au même titre que ses autres tâches. La difficulté de transmettre une information complexe et abondante aux usagers est encore accrue par le manque d'outils. Soutenir l'élaboration d'instruments et de méthodologies communs aux services sociaux s'avère indis-

pensable. L'implication des associations d'usagers et des travailleurs sociaux dans ce travail augmenterait la pertinence de ces outils. En outre, le fait que tous les professionnels disposent des mêmes outils pourrait contribuer à une compréhension plus homogène des lois et règlements et, par conséquent, à une plus grande harmonie des pratiques.

3. La complexité de la loi a été soulignée à maintes reprises ainsi que les conséquences négatives que cela entraîne pour son application. Les ayants droit ont fréquemment des difficultés à saisir le sens des procédures. Celles-ci leur apparaissent alors comme d'inutiles tracasseries sans objet.

Impliquer les demandeurs dans le processus d'aide exige d'être attentif à certains principes.

- Éviter, dans la mesure du possible, de noyer les gens sous les démarches administratives préliminaires à l'octroi de l'aide, malheureusement indispensables dans le cadre des régimes résiduels;
- Partir de la demande de la personne et la respecter;
- Rendre compréhensible le sens des démarches administratives et des documents demandés; donner toutes les informations et les repères nécessaires pour remplir ces démarches;
- Établir le dossier personnel en transparence avec le demandeur concerné, et lui autoriser à tout moment l'accès à l'ensemble de celui-ci.

4. Garantir la confidentialité des entretiens : chaque usager a le droit d'être reçu dans un local qui respecte la confidentialité, chaque professionnel a le droit de travailler dans des espaces de rencontre qui garantissent le secret des entretiens de manière à assurer un accompagnement de qualité.

5. Développer des stratégies pour atteindre les populations les plus fragiles : des efforts d'information sont à faire en direction des populations particulièrement vulnérables comme les personnes âgées, sans-abri, analphabètes, d'origine étran-

gère, etc., en développant, par exemple, davantage le travail social de rue et les contacts avec certains acteurs privilégiés (médecins généralistes, écoles).

Des évaluations à poursuivre

1. Évaluer de manière approfondie les reports de demande d'aide et le non recours au CPAS, les raisons de ceux-ci, le délai moyen entre le moment où l'état de besoin survient et où la personne concernée se rend au CPAS, les conséquences de ce report, le profil des personnes qui reportent leur démarche auprès du CPAS.

2. Établir un état des lieux des procédures d'accueil sur les plans pratique et administratif (« intake », permanence) et en dégager les avantages et les inconvénients respectifs pour les usagers et l'institution ainsi que les bonnes pratiques. Examiner l'opportunité de la généralisation de ces dernières.

3. Évaluer le droit de recours : quelles sont les raisons pour lesquelles les demandeurs qui estiment qu'une décision prise par le CPAS est injuste n'introduisent pas de recours ? Quel est leur profil ?

4. Évaluer la place du demandeur dans le processus de négociation ainsi que le projet individualisé et le contrat comme instrument d'accompagnement et son éventuel impact sur le non recours.

Les critiques et les réflexions suscitées par la loi concernant le droit à l'intégration sociale ainsi que les analyses dégagées de son évaluation par divers acteurs témoignent de la nécessité de poursuivre ce processus d'évaluation. Dans une optique d'ouverture au débat démocratique, la méthodologie doit être affinée et diverses dimensions doivent être approfondies pour mieux mesurer la pertinence et l'efficacité de la loi et donner lieu à des recommandations appropriées aux décideurs politiques.

(14) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques, Bruxelles : décembre 2005. <http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel3.htm>