

L'Etat Social Actif  
a, au fil du temps  
enormement  
bouscule les diffé-  
rentes méthodes  
d'interventions  
sociales en impo-  
sant une notion  
de contrôle assez  
forte. Operant un  
déplacement de la  
responsabilité col-  
lective vers la res-  
ponsabilité indivi-  
duelle à travers la  
logique d'activa-  
tion, l'Etat Social  
Actif a fondamen-  
talement initié l'in-  
dividualisation de

# État Social Actif et identité socioprofessionnelle

**Isabelle Chauvier, Julie De Volder,  
Anne-Charlotte Lhuire, Melvin Verhoeven**

Dans le cadre d'un Master en ingénierie et action sociale, Isabelle Chauvier, Julie De Volder, Anne-Charlotte Lhuire et Melvin Verhoeven (avec la participation active de Virginie Rabbito, cheffe de service en CPAS) ont choisi d'explorer l'impact de l'État Social Actif sur l'identité socioprofessionnelle des professionnels de l'insertion sociale. Pour ce faire, ils se sont intéressés à deux contextes institutionnels spécifiques : celui des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) d'une part et de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM) d'autre part. Plus précisément, l'analyse a porté sur les programmes d'accompagnement mis en place par chacun d'eux, respectivement développés à destination des bénéficiaires du Revenu d'Intégration Sociale et des demandeurs d'emploi.

## Historicité : contextualisation de l'État Social Actif

L'historicité correspond au sixième niveau de la grille d'Ardoino et fait référence aux processus de transformation qui affectent la société (Pirotton s.d.). En l'occurrence, il s'agit ici du passage de l'État Providence à l'État Social Actif.

Les trente glorieuses (1945 - 1975) furent une période faste pour le monde du social. Le modèle alors en place, celui de l'État Providence, se fondait sur une conception particulière du travail et de la famille (Joseph & Valckenaers, 2013, p. 14). En effet, la norme était que le père de famille occupe un emploi stable à temps plein lui permettant de subvenir aux besoins de la famille et de cotiser pour la sécurité sociale. Autrement dit, il s'agissait d'une période de *plein emploi* durant laquelle peu de personnes dépendaient de la sécurité sociale. Lorsque

c'était le cas, ce n'était qu'une situation temporaire.

Puis, de grands bouleversements ont traversé la société et sont venus mettre à mal le mode de fonctionnement du modèle en place, créant un déséquilibre entre cotisants et bénéficiaires de la sécurité sociale en :

- diminuant le volume disponible d'emplois : les chocs pétroliers de 1973 et 1979 font *exploser* les prix du pétrole, ce qui a une incidence négative sur la croissance économique mondiale. La diminution des emplois dans l'industrie est très importante et ce en raison de la désindustrialisation (Joseph & Valckenaers, 2013, p. 14).

- une forte augmentation des prétendants et prétendantes à l'emploi : Accession des femmes à l'emploi, vieillissement global de la population, changement des structures familiales (augmentation des familles monoparentales, célibat, etc.). (Joseph & Valckenaers, 2013, p. 14).

En parallèle à ces facteurs *internes*, la mondialisation des rapports économiques vient mettre en concurrence les grands États. Dans cette course mondiale, les grands acquis sociaux servent d'autant de leviers permettant d'influer sur la compétitivité de ces États (Joseph & Valckenaers, 2013, p. 14). Dès lors, si, durant la période précédente (1945 -1975) la dépendance à la sécurité sociale était une situation temporaire, la précarisation croissante de la classe moyenne va avoir pour effet de rendre cette situation permanente (Castel, 2009, p. 25). C'est d'ailleurs au départ de ce constat que Robert Castel va définir le concept de *précarariat*. Nous y reviendrons.

Originellement, la notion d'État social actif est un discours électoral anglo-saxon promu par Bill Clinton (parti démocrate) aux USA et par Tony Blair (parti travailliste) en Grande-Bretagne, après les années 80. Le but de ce discours était de récupérer une partie de l'électorat de la classe moyenne tendant à glisser vers la droite et ce à la suite de l'embourgeoisement d'une partie de sa population.

En 1994, les politiques d'insertion professionnelle incluent la composante de l'activation (Bourguignon & al, 2013, p. 76), impliquant de faire participer les chômeurs à des programmes de formation à la recherche d'emploi. Parallèlement à cela se développe une nouvelle forme de contrôle : *l'activation du comportement de recherche d'emploi* est née et, avec elle, de nouvelles obligations pour les personnes au chômage. Le *contrôle de la disponibilité des*

*chômeurs* se met alors en place et chacun est prié de justifier de sa recherche active et continue d'emploi. Chaque personne doit faire la preuve de sa disponibilité et ce, même si l'emploi n'est pas disponible en suffisance. L'objectif étant que le bénéficiaire de l'assurance chômage s'active sans relâche avec, en filigrane, l'obligation d'accepter tout emploi qui serait disponible. L'idée défendue est la participation d'un maximum de personnes au marché de l'emploi, ce qui représente un véritable changement de paradigme. En effet, si avant, les politiques d'insertion professionnelle visaient à diminuer le taux de chômage, aujourd'hui elles visent à augmenter le taux d'emploi (ce qui permettrait de réduire le déséquilibre de la sécurité sociale) pour lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale. Ainsi, «L'État devient facilitateur: Ce n'est plus sur ses épaules que repose la responsabilité exclusive (...) de l'inclusion socioprofessionnelle (...), les responsabilités sont aussi individuelles» (Dock & Reman, 2018, p. 9).

En outre, si on s'intéresse au taux d'emploi, on ne s'intéresse pas fondamentalement aux types d'emploi disponibles. Il est certain que si le monde politique veut *faire du chiffre*, il a intérêt à ne pas être trop ambitieux qualitativement, quitte à créer ou à laisser se créer des emplois très précaires. De plus, la notion d'*emploi convenable* semble vaste et ne prend pas en compte la précarité de certains de ces emplois, tant au niveau salarial qu'au niveau du statut ou du temps de travail. C'est alors que l'on assiste à une avancée de la précarisation de l'emploi s'étendant progressivement au travers de la classe moyenne. C'est ce que Robert Castel conceptualisera comme étant le *précarariat*. Il pointe le fait que «Depuis une dizaine d'années (1999), on pourrait schématiquement dire qu'il y a eu passage de la précarité au précarariat» et que la frontière entre emploi et chômage se brouille, puisque la situation n'est plus *binaires*, mais s'est complexifiée (Castel, 2009, p. 24). La norme pour le précarariat étant d'alterner entre des périodes d'emploi et de non-emploi (CDD, mi-temps, tiers-temps, etc.). Autrement dit, le précarariat est l'installation d'un régime de précarité permanente pour un nombre croissant de *travailleurs*.

À ces transformations socio-économiques s'ajoute également une évolution des mentalités : «la disparition des solidarités collectives au profit de l'individualisme [...] qui s'exprime notamment au niveau économique par des exigences accrues en termes de flexibilité et d'employabilité» (Joseph et Valckenaers, 2013, p. 14). Ceci renvoie ainsi très clairement à l'individualisation de la question sociale, c'est-à-dire au déplacement de la responsabilité

collective vers la responsabilité individuelle, impliquant que «c'est à lui [l'individu] et non à la collectivité, de gérer les risques qu'il encourt (chômage, vieillesse, maladie)» (Joseph et Valckenaers, 2013, p.15). Pourtant, à la fin des années 1990, force est de constater que le tournant libéral pris par la société n'a pas pu résorber le chômage, alors devenu structurel.

Au début des années 2000, dans l'espoir d'induire une diminution du taux de chômage, la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE incite la Belgique à restreindre les allocations de chômage dans le temps (limitation de la durée d'indemnisation) et à étendre le contrôle (application plus stricte de sanctions en cas de non-respect des obligations de recherche d'emploi) (Joseph & Valckenaers, 2013, p.16). Dans notre pays, la notion d'État Social Actif fait son entrée en 1999, sur base des travaux de Franck Vandenbroucke, mettant en évidence «le caractère principalement unidirectionnel dans les transferts (des inclus vers les exclus)», ces transferts étant «de nature à affecter le caractère assurantiel dévolu à la protection sociale (...)» (Dock & Reman, 2018, p.8). L'action fédérale se met alors en place, le gouvernement Arc-en-ciel (composé par les partis libéraux, socialistes et écolos et dirigé par Guy Verhofstadt (1999-2003) cherche à apporter une réponse adéquate à un État social qui n'est plus adapté à la nouvelle réalité sociale (la *question sociale* a évolué, le public concerné a fortement augmenté en termes de volume). De nouveaux besoins font leur apparition à la suite d'un changement de contexte social, politique et économique.

Les conséquences sont donc bien sociétales et elles engendrent de multiples impacts sur le type d'intervention du travail social, notamment en lien avec le développement du précaire. Tout d'abord, l'une des conséquences est l'évolution de la question sociale, car certaines personnes se situent dans une situation intermédiaire entre travail et demande d'assistance. Le travail n'étant plus, pour elles, un moyen d'atteindre une indépendance économique (précaire) et sociale (désaffiliation). En outre, si avant la collectivité prenait en charge les *accidents de la vie* qui pouvaient survenir pour des particuliers et qu'il était *normal* de cotiser à la sécurité sociale dans une optique de solidarité, aujourd'hui le mot d'ordre est l'individualisme et la responsabilité individuelle. Virginie Rabbito parle de son expérience professionnelle et en témoigne. Elle a pu se rendre compte de cette évolution *hypocrite* des politiques : «Je travaille en CPAS depuis 20 ans et depuis 15 ans en insertion. J'ai vu l'évolution des politiques mettant de plus en plus la pression sur les bénéficiaires avec ce petit

côté hypocrite disant *vous monsieur le bénéficiaire vous êtes au centre de votre projet, il faudrait vous mettre en action*» (Rabbito, 2021). Ce constat met bel et bien en avant la volonté d'individualisation de la question sociale et le fait que si l'usager désire s'en sortir, il doit s'activer.

En outre, ces changements dans la sphère des politiques sociales ont également des conséquences pour les travailleurs sociaux : «Les reconfigurations des politiques sociales actives ont pour effet de transformer le cadre et les modalités de l'intervention des travailleurs des métiers de l'intégration» (Franssen, 2005, p. 137). Cela conduit à un changement dans les populations qu'ils prennent en charge (élargissement de celles-ci et émergence de nouveaux besoins), car désormais il y a des publics qui se situent dans le hors-travail sans être en incapacité de travail. Ceci implique que des allocations sont nécessaires pour combler le manque dans les revenus du précaire ; et force est alors de constater que les personnes faisant partie de cette population ont plus de risque de tomber dans la pauvreté (entre précarisation de l'emploi et désaffiliation sociale). On peut rajouter à ceci que de plus en plus de personnes doivent se tourner vers les CPAS pour trouver des ressources. Constat également partagé par Virginie Rabbito : «Les gens que je reçois maintenant, comparés au public d'il y a 25 ans (1994), ont de plus en plus de problématiques sociales, de soucis financiers. Avant, les gens qui venaient au CPAS n'avaient juste pas de ressources, aujourd'hui ils ont des soucis de logement, ils ont des dettes, ils ont des discriminations à l'embauche...» (Rabbito, 2021). En outre, Abraham Franssen constate, en 2005, que les conditions de l'intégration sociale évoluent, les attentes et les besoins des bénéficiaires des métiers de l'intégration se modifient en parallèle. En conséquence, si les besoins des usagers changent cela entraîne une modification du rôle et des conditions de travail des travailleurs sociaux (Franssen, 2005, p. 138).

### **Niveau institutionnel : impact de l'État Social Actif sur le mode de fonctionnement des institutions**

Le niveau institutionnel - cinquième niveau de la grille d'Ardoine - vise à appréhender une réalité à partir du cadre réglementaire (lois, etc.) élaboré par les institutions étatiques et supra-étatiques et qui régit universellement le fonctionnement de certaines institutions (Piroton, s.d.). Nous nous focaliserons ici successivement sur les règles qui s'appliquent aux CPAS et au FOREM.

### Focus sur le cas des CPAS

En 1976, l'État social crée les CPAS, une création qui suit de deux ans la création du minimex (1974) qui reposait alors sur l'idée d'un mécanisme de solidarité. En 2002, l'État Social Actif transforme le minimex en Revenu d'Intégration Sociale et conditionne l'obtention de celui-ci à la signature d'un Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS). Ceci impacte les bénéficiaires des services de l'intégration sociale, mais également les travailleurs sociaux, puisque les modalités de travail changent (renforcement du contrôle par la contractualisation et les outils informatiques). Ce faisant, les autorités publiques clament leur volonté d'agir contre la pauvreté et brandissent la politique d'activation comme fer-de-lance (Ensemble, 2018, p. 8). Les conditions d'accès à l'aide sociale ainsi durcies sont entérinées dans la loi de 2002 sur les CPAS, loi directement influencée par l'idéologie de l'État Social Actif (dont le but est de responsabiliser les individus en visant un équilibre entre droits et devoirs).

Aujourd'hui, pour avoir accès au revenu d'intégration sociale le bénéficiaire doit remplir des conditions strictes (mises en place pour lutter contre la fraude). Le CPAS peut, par exemple, demander qu'un bénéficiaire trouve un emploi. Dans ce cas, il est question de justifier auprès du CPAS de toutes les recherches réalisées. Si l'effort est jugé insuffisant, le Revenu d'Intégration Sociale peut être retiré. C'est notamment par ce biais que nous voyons se transformer *le noyau dur du travail social*, la relation de service entre un T.S (travailleur social) et un usager. Si auparavant la relation pouvait être envisagée comme celle d'un usager déficient par rapport au travail et le professionnel s'efforçant de le remettre à niveau, à l'heure actuelle la relation a éclaté et le service n'est plus au centre du travail social (Castel, 2009, p. 25), le *contrôle* (notamment social) venant s'y greffer. Face à ces modifications, «les professionnels (de l'insertion socioprofessionnelle) deviennent non des acteurs du lien social, mais des ressources humaines pour la production (d'emplois)» (Chauvière, 2008, p. 6).

### Focus sur le cas du FOREM

Le parallèle avec le traitement appliqué aux personnes qui bénéficient de l'assurance chômage est bien entendu évident. Historiquement, l'allocation de chômage est destinée à procurer un revenu aux personnes involontairement privées de travail et susceptibles d'accepter tout emploi dit *convenable* et ce sans limite de durée. Le contrôle effectué par l'État est organisé autour de l'obligation d'un pointage quotidien (destiné à vérifier la disponibilité

et à empêcher le travail en noir) et c'est par l'intermédiaire des syndicats (organismes de paiement) en charge de la collecte des cartes de pointage de leurs affiliés que les montants dus sont versés aux allocataires.

Le déclin économique et l'augmentation du taux de chômage vont battre en brèche les grands principes assurantiels et l'allocation sera adaptée en fonction de la personne, c'est-à-dire de sa situation familiale. Les chômeurs seront dès lors répartis en trois grandes catégories, catégories désormais vérifiées et contrôlées sur le terrain pour éviter la fraude : la visite domiciliaire, véritable intrusion dans la vie privée, est alors pratiquée couramment par les contrôleurs sociaux de l'ONEM sans autres motifs que celui de s'assurer de la véracité des déclarations du chômeur. C'est l'époque du comptage des brosses à dent et autre récolte d'indices, digne d'un mauvais polar. Ces contrôles seront par la suite *adoucis* et ne pourront avoir lieu qu'au terme d'un entretien préalable ayant révélé de sérieuses suspicions de fraude quant au statut déclaré et sur la base d'une autorisation préalable d'un magistrat. Par la suite, un changement notoire sera mis en place avec l'activation du comportement de recherche d'emploi. Ce nouveau type de contrôle s'inscrit dans les politiques de l'État Social Actif et confirme l'avènement d'une nouvelle ère pour les allocataires : responsabilisation, individualisation, activation et contrôle deviennent les maîtres mots d'une véritable politique de contrôle social. Ces mots vont rythmer et rythment encore l'accompagnement des personnes privées d'emploi. Avec toutes les conséquences que cela engendre sur ces individus, comme nous l'avons vu précédemment.

C'est dans le cadre de la sixième réforme de l'État et depuis le 1er janvier 2016, que le Forem a été missionné de ce contrôle de la disponibilité des chômeurs pour la Région wallonne. C'est un changement de métier pour le Forem jusque-là cantonné au rôle de *gentil*. Désormais chargé de l'évaluation des parcours des demandeurs d'emploi, il est l'élément déclencheur de la sanction voire de l'exclusion du droit à l'allocation de chômage (la sanction prononcée restant une compétence fédérale exercée par l'Office National de l'Emploi).

Accompagner les parcours des personnes privées d'emploi et les sanctionner en cas d'échec, telles sont les missions du Forem aujourd'hui. Clairement contradictoire pour certains, logique pour d'autres... là n'est pas notre propos. Nous souhaitons en revanche aborder ici l'accompagnement tel qu'il existe

aujourd'hui et tel qu'il existera demain. Ce deuxième aspect sera abordé dans la partie de cet article intitulée «Vers quel avenir ? Focus sur le cas du FOREM». Actuellement, toute personne inscrite en tant que demandeuse d'emploi a le droit d'être accompagnée par un conseiller du Forem. Dans les faits, les conseillers du Forem ne sont pas en capacité numéraire d'effectuer un suivi de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Sur sa page d'information destinée aux particuliers, le Forem recommande d'ailleurs au public concerné de s'engager activement dans des démarches de recherche d'emploi, sans attendre de rencontrer un conseiller.

Lorsqu'il est accompagné, le demandeur d'emploi doit, au terme d'un 1er entretien de bilan sur sa situation, s'engager à entreprendre des actions concrètes afin de faciliter son insertion sur le marché de l'emploi. Celles-ci sont négociées avec le conseiller et consignées dans un plan d'action approuvé par les deux parties. D'autres rendez-vous seront fixés par la suite afin de vérifier le respect des engagements pris et dans certains cas, de les adapter ou de fixer de nouveaux objectifs. Cet accompagnement oblige donc à la participation active du demandeur d'emploi. Un défaut de présentation ou l'échec d'un plan d'action peut donner lieu à une sanction, temporaire ou définitive, selon une procédure bien établie.

### **Niveau organisationnel : un positionnement et une marge de manœuvre variables d'une organisation à l'autre**

Le quatrième niveau de la grille d'Ardoino est le niveau organisationnel qui fait référence à la structure d'une organisation, aux mécanismes de prise de décisions ainsi qu'aux relations de pouvoir entre les acteurs au sein de celle-ci (Pirotton, s.d.). Ce niveau d'analyse se situe à un échelon plus *micro* que le niveau institutionnel précédemment exploré. Il invite à mettre la focale sur le mode de fonctionnement *interne* propre à chaque organisation, au-delà du cadre réglementaire imposé.

En ce qui concerne les CPAS, le témoignage de Virginie Rabbito offre un éclairage particulier à ce niveau. En effet, cette dernière met en avant le fait que selon les membres du conseil (qui sont des représentants des couleurs politiques qui ont été élues à la commune), les décisions prises pour *faire passer* un dossier peuvent être relativement différentes. Pourtant, la cheffe de service souligne qu'en réalité ce n'est pas nécessairement

la couleur du parti du représentant qui va influencer sa prise de décision, mais bien sa personnalité, ce qui renvoie dès lors au niveau individuel de la grille d'Ardoino : «dans le panel des décisions, au final, ce qui influe surtout c'est leur capacité de persuasion. Cela a beau être 4 conseillers de couleurs différentes, parfois il y a des bleus qui sont beaucoup plus sociaux que des rouges ou l'inverse» (Rabbito,2021).

Virginie Rabbito souligne que cet état de fait peut être relativement déstabilisant pour les travailleurs sociaux, notamment dans la négociation de leur marge de manœuvre car, malgré tout, selon la couleur politique dominante, les moyens accordés au CPAS et les moyens octroyés aux bénéficiaires vont varier. En effet, le budget des CPAS est également financé par la commune et par conséquent, la couleur dominante aura une certaine influence ceci au-delà des décisions qui seront rendues par le conseil de l'action sociale. Par ailleurs, comme elle le précise, les lignes de conduite évoluent constamment et finalement les travailleurs sociaux, doivent *connaître* les conseillers pour savoir comment adapter au mieux leurs dossiers et espérer les faire passer. Dans cette mesure, on peut parler d'une forme d'aide à géométrie variable selon la commune (et évidemment selon les couleurs politiques représentées et les représentants choisis).

### **Quel impact sur les travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle ? Analyse au travers des niveaux groupal, interpersonnel et individuel**

Les niveaux groupal, interpersonnel et individuel constituent les trois derniers niveaux de la grille d'Ardoino et se focalisent respectivement sur les dynamiques de groupe (notamment à travers le prisme des rôles et des fonctions), sur les modalités d'interactions entre individus et, *in fine*, sur les caractéristiques et attitudes individuelles (Pirotton, s.d.). Notons que nous nous centrons ici de façon privilégiée sur les travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle. La perspective des bénéficiaires sera donc partiellement évoquée, sans toutefois faire l'objet d'un développement approfondi.

#### **Niveau groupal : impact sur le rôle et les fonctions endossées par les travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle.**

Quel est alors l'impact pour les travailleurs des métiers de l'insertion ? Quel sens mettent-ils dans leur travail à la suite de ce basculement ? Cela, quand, avec l'idéologie de l'État Social Actif, on tente de faire fusionner le travail social

ayant en son cœur l'humain et la logique managériale du secteur marchand ayant pour but de faire du profit, de *faire du chiffre* et de répondre à des exigences de rentabilité. Ce changement de paradigme vient profondément questionner l'éthique du travailleur social. Si au départ, celle-ci portait sur un modèle d'action disciplinaire dans une idée de progrès, du bien-être de tous, aujourd'hui, elle se transforme en suivant une logique procédurale et de contrôle (Franssen, 2005, p. 138). Ainsi le social entre de plus en plus dans la sphère économique où le rôle des assistants sociaux relève du management : c'est l'arrivée du *new management* ou *nouvelle gestion publique*. «Cela vient du secteur marchand, cette façon de manager par le chiffre, par la formalisation. Et cela semble fortement éloigné justement du travail social de base qui est plutôt un travail improvisé et très libre sans réelle définition. [...] Chacun a sa propre définition du travail social et sa façon de l'appréhender; [...] Il est aussi lié aux valeurs de chacun et aussi à cette faculté de pouvoir développer, malgré tout, un minimum de marge de manœuvre qui fait que tu es encore à l'aise dans ton travail malgré ces impératifs. [...] En fait, quand tu mets les mots dessus, ce n'est plus palpable et tu as des preuves de cette gestion qui débarque de plus en plus dans le social et de tous côtés» (Rabbito, 2021).

Robert Castel met d'ailleurs en évidence que dorénavant les travailleurs sociaux vont devoir vivre avec leurs réussites comme avec leurs échecs (Castel, 2009, p. 26), nouveau paradoxe lié à l'État Social Actif s'il en est. C'est-à-dire qu'un usager ayant été *remis à niveau* est une réussite. Cependant, il n'est pas garanti qu'il puisse trouver un emploi au vu du contexte actuel de *plein chômage*. Il serait alors légitime de se demander, «à quoi bon former les chômeurs s'il n'y a pas de boulots ?». De même, dans ce contexte de rareté de l'emploi, n'est-il pas également «absurde de reporter sur le chômeur l'entière responsabilité de sa situation et de faire peser sur lui des menaces de sanctions» (Joseph & Valckenaers, 2013, p. 21)? Il est alors relativement légitime de se questionner face à ces modifications.

À la suite des changements apportés par l'État Social Actif et la Nouvelle Gestion Publique, Abraham Franssen identifie trois transformations de rôle (Kinet, 2013, p. 97) :

- 1) L'intervenant social abandonne le rôle de garant et gardien des droits de l'utilisateur pour celui de coach visant à développer les capacités de l'utilisateur.
- 2) La transformation du rôle de l'utilisateur dont on attend désormais un comportement autonome et actif.

- 3) La transformation de la relation d'aide passant d'une logique de protection et de prise en charge assistancielle à une logique d'accompagnement et de guidance.

L'auteur souligne ensuite que, malgré le fait que les travailleurs sociaux soient confrontés à une logique de contrôle des usagers basée sur un modèle partenarial issu plus du monde marchand, ils ne doivent pas, pour autant, troquer leur éthique professionnelle pour une autre (Franssen, 2005, p. 146). Idée également soutenue par Virginie Rabbito qui souligne que, malgré le fait que «Les travailleurs sociaux se sentent floués dans leur marge de manœuvre, leur autonomie», cette marge de manœuvre persiste encore du fait que «Personne ne viendra jamais me surveiller dans mon bureau, pour savoir ce que je dis en entretien avec quelqu'un. [...] Cette marge de manœuvre existe et je pense que c'est ce qui fait survivre le travail social en CPAS. Car si vraiment on les écoutait et qu'on se cantonnait à tous ces impératifs de chiffres, de formalisation [...] à tous ces impacts assez visibles de cette nouvelle gestion publique, on se demande pourquoi c'est le travail d'un travailleur social et pas d'un agent administratif...» (Rabbito, 2021).

### **Niveau interpersonnel : impact sur la relation entre travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle et bénéficiaires**

Si dans l'ancien paradigme, la relation humaine était au cœur de la relation d'aide, avec l'arrivée de l'État Social Actif, la relation humaine a perdu sa place centrale. Les travailleurs ont moins de temps à consacrer à la sphère relationnelle, car ils sont soumis à des impératifs de temps et des formes de contrôle dans leur travail. Cet état de fait se retrouve principalement dans les grosses structures de l'insertion comme le FOREM ou certains grands CPAS, où le travail tend vers plus de formalisation et est fortement contrôlé. Les travailleurs «passant d'un rôle d'assistance à un rôle d'aide, les travailleurs sociaux semblent aujourd'hui dans un rôle de contrôle grandissant et confrontés à des missions qui leur semblent paradoxales face à la contrainte des publics et aux diverses exigences ou pressions qu'ils subissent et semblent laisser peu de place à la relation» (Rabbito, 2018, p. 17). La relation avec l'utilisateur devenant alors une source de tension entre ce qui est attendu de la part de la hiérarchie (qui contrôle) et ce qui est préféré par certains travailleurs de terrain (la relation humaine au centre). C'est ici que se joue également la *marge de manœuvre* dont parlait Virginie Rabbito. Car, même si la forme de la relation est soumise à des impératifs (de temps notamment). Personne ne vient

contrôler ce qui se passe effectivement durant l'entretien (ce qui est dit entre le travailleur et l'usager, le *contrat moral*).

### **Niveau individuel : impact sur les attitudes adoptées par les travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle.**

Abraham Franssen (2005, p. 140) met en évidence que, dans la réalité, les rôles évoqués au niveau groupal sont sujets à de multiples tensions questionnant la responsabilité des structures et des travailleurs sociaux. Il décrit divers modes de gestion par rapport à ces tensions :

La gestion défensive ou *l'île préservée* et *la forteresse assiégée*.

Ce mode de gestion explique que les tensions vécues par les travailleurs ne remettent pas radicalement en question l'exercice de leurs rôles mais qu'elles affectent tout de même leur identité.

C'est ce que semble également décrire Virginie Rabbito qui explique que, malgré les nouveaux impératifs, la marge de manœuvre qui persiste est «ce qui fait survivre le travail social en CPAS». Autrement dit, c'est en trouvant des petits espaces de liberté dans un travail de plus en plus formalisé que le sens persiste dans le travail social en CPAS, la tension entre le rôle de *contrôleur* (ou *d'agent administratif*) et de *travailleur social*.

La gestion *anémique* ou *le château de sable submergé*.

Celle-ci est décrite comme un *effondrement identitaire* dans lequel l'intervenant social entre en crise à la suite d'une perte de sens des finalités de son métier vécu comme un sentiment d'échec. Virginie Rabbito (2021) explique à ce sujet qu'en tant que cheffe de service : «je vois aussi des assistants sociaux qui se font bouffer par cet administratif [...] À tel point qu'ils en oublient la relation humaine, avec le bénéficiaire» Mais malgré cela, la cheffe de service souligne que, tout de même, le sens du travail existe encore.

La gestion offensive apparaît lorsque le rôle de référence devient impraticable et que l'identité qui est liée est indésirable. Pour cela Franssen décrit quatre logiques :

- L'innovation : de nouvelles finalités se créent, selon le rôle, en se référant à de nouveaux principes.
- L'adaptation : construction du rôle et de l'identité en affirmant des compétences spécifiques.

- La revendication : la frustration et la dissonance identitaire sont vues comme provenant d'un déficit de moyens et de reconnaissance.

- La révolte : remise en cause du rapport social instituant son rôle.

Les formes de gestion de rôle, dont parle Franssen, expliquent de quelle façon les professionnels, soumis à de nouveaux impératifs et à une *mutation* de leur travail, de leur rôle, réagissent parfois de façon très différente. Pour Virginie Rabbito, le changement est bel et bien présent, mais, comme elle l'explique, elle n'a pas l'impression que le sens ait pour autant été remis en question : «Je n'ai pas l'impression que le sens de mon travail ait vraiment été mis à mal. Je me plie à des impératifs administratifs parce que j'ai un énorme respect pour mes collègues [...] Alors je m'impose des choses qui sont un peu éloignées de moi, entre autres, pour respecter leur travail, mais aussi pour respecter le bénéficiaire. Parce qu'au final, tous ces impératifs-là, si tu ne les respectes pas, c'est le gars (le bénéficiaire) qui va payer» (Rabbito, 2021). Le sens dont elle parle, elle le trouve à travers les collègues, les bénéficiaires. Car ça leur permet, à eux, d'avancer que l'assistant social fait bien son travail. Mais elle parle également de *la marge de manœuvre* en soulignant que, le respect des impératifs, permet d'avoir une marge de manœuvre plus grande. Car, en connaissant bien les procédures et le système, on peut identifier des *zones d'ombre* (ou zones d'incertitude, qui ne sont pas contrôlées) permettant de remettre du sens (de l'humain) dans le travail social. «Cette marge de manœuvre serait alors une sorte de soupape de sécurité, permettant aux travailleurs sociaux de tenir le coup face aux pressions et aux contrôles [...] la Nouvelle Gestion Publique cadre en effet le travail social en imposant des règles et des procédures, mais [que] le travail relationnel et d'accompagnement échappe au contrôle rigoureux des procédures imposées, une marge de manœuvre est dès lors permise» (Rabbito, 2018, p. 43).

### **Vers quel avenir ? Focus sur le cas du FOREM**

Dans l'enquête intitulée «Quel accompagnement pour les demandeurs d'emploi ? Une enquête auprès des premiers intéressés» publiée en septembre 2020, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté met en évidence les éléments de la posture de l'accompagnement à la demande d'emploi telle que définie par les bénéficiaires. En voici la synthèse :

- «partir de la situation réelle singulière de la personne et non d'exigences standardisées, formelles, sans rapport avec cette situation;

- tenir compte des difficultés concrètes qu'elle rencontre (et qui sont souvent difficiles à contourner);
- tenir compte de ses potentialités et aspirations» (Mahy & al., 2020, p.9).

Plutôt que le contrôle, les personnes privées d'emploi suggèrent un accompagnement qui tienne compte de chaque vécu mais aussi des efforts fournis. En outre, le processus devrait permettre de ne pas aller à l'encontre des envies de la personne: «Il faudrait tenir compte des souhaits de la personne et lui proposer des alternatives, des formations, des employeurs potentiels dans le secteur qui correspond. Arrêter de demander des quotas de recherches, cela pousse les gens à faire des recherches tous azimuts sans conviction. Il faudrait peut-être aborder la réalité et voir avec les gens, leur proposer des reconversions, mais pas imposer celles-ci» (Mahy & al., 2020, p.9).

Ces propos, recueillis lors de l'enquête, illustrent tant la réussite que l'échec de l'accompagnement. La course aux actions servant essentiellement l'atteinte d'objectifs quantitatifs, alors qu'une approche qualitative peut soutenir, voire porter, les actions entreprises : «Ma conseillère était géniale. Elle m'a accompagné, m'a compris, m'a conseillé. Elle s'est intéressée à mon parcours et elle s'y intéresse toujours (quand je la rencontre dans les couloirs du Forem, elle me demande toujours comment je vais). Moi-même si je trouve un travail, je la préviendrai personnellement, ce sera la première personne que je contacterai en la remerciant» (Mahy & al., 2020, p.9). Les interviews pointent donc que «l'accompagnement ne s'écrit pas sur une page vierge: la vie des personnes accompagnées comprend toute une histoire déjà écrite, souvent remplie d'épreuves, qu'elles soient liées au travail (à la perte d'un emploi par exemple) ou autres. Ne pas en tenir compte voue d'office l'accompagnement à l'échec» (Mahy & al., 2020, p.10). Toute action «exige des conditions dont il convient de vérifier qu'elles peuvent être remplies» (Mahy & al., 2020, p.10).

Elles mettent aussi en évidence que la «mobilisation d'une personne par elle-même n'a qu'un moteur possible, son désir, et qu'un carburant disponible : ses potentialités» (Mahy & al., 2020, p.10).

Il en ressort que l'accompagnement devrait «partir du possible concret pour la personne, *hic et nunc* ; ne pas échafauder de plan qui soit abstrait de cette situation ; ne pas imposer d'épreuves artificielles, sans lien avec la réalité d'un parcours» (Mahy & al., 2020, p.11).

Le travail d'accompagnement d'une personne privée d'emploi ainsi que le contrôle de son activation *sans faille* peuvent-ils encore se targuer d'être *social* ? Tient-il compte des potentialités réelles des individus, de leur capital symbolique, de leur trajectoire, des difficultés vécues et d'autres éventuelles étapes préalables à franchir avant de pouvoir s'activer dans une recherche d'emploi ? Ou le travail d'accompagnement consiste-t-il à «recevoir chaque individu et à le presser à s'intégrer à un marché de l'emploi tel qu'il est, c'est-à-dire tendu, fermé, bien moins pourvu en *emplois de qualité* que ne le laisse croire une certaine communication (...)» (Mahy & al., 2020, p. 17).

Si l'on s'en réfère aux conclusions tirées des interviews, il en ressort que l'accompagnement devrait postuler «par définition un cheminement (...), qu'on pourrait s'attendre à ce que le demandeur ou la demandeuse et l'agent public cheminent de concert (et que ce chemin trouvé et parcouru ensemble constitue de fait l'accompagnement, dont le départ et le début impliquent divers *réglages* ), (...) en s'attaquant aux obstacles réellement présents dans la situation et aux potentialités qui y subsistent» (Mahy & al., 2020, p. 21).

En filigrane des discours des bénéficiaires récoltés à travers cette enquête, c'est très clairement l'approche des capacités développée par Sen qui semble se dégager. Ainsi prendre en compte les difficultés concrètes susceptibles d'entraver les bénéficiaires dans leur recherche d'emploi revient, selon l'approche des capacités, à reconnaître le fait que chacun ne jouit pas des mêmes possibilités pour réaliser ce à quoi il aspire (ici, au niveau du marché du travail). Dès lors, la nécessité d'agir sur les facteurs - individuels, sociaux et environnementaux - entravant cette liberté réelle est essentielle. Par ailleurs, un élément saillant, qui se détache du discours des bénéficiaires, est la place centrale qui devrait être accordée aux souhaits, désirs et aspirations de chacun dans le processus de recherche d'emploi. On retrouve ici, clairement, la visée d'épanouissement poursuivie à travers le développement des libertés réelles qui est au cœur de l'approche des capacités. Enfin, ces discours appellent à remettre la responsabilité *collective* au cœur de l'action sociale dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle, en rappelant la nécessité de «distribuer également les opportunités et les moyens d'agir et cela en intégrant les aspirations individuelles, donc sans prédéterminer le champ des possibles des individus» (Dock, 2021). Notons que ce dernier élément incarne un changement drastique de paradigme par rapport à la logique dominante d'individualisation de la question sociale et de psychologisation de l'individu

induite par la logique d'activation propre à l'État Social Actif.

Dans les directives stratégiques qui balisent le travail social, la question politique est évidemment prépondérante. La Région wallonne est compétente en matière de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi. La déclaration de politique régionale 2019-2024 affirme une volonté politique «d'augmenter le taux d'emploi, c'est-à-dire faire participer davantage de Wallonnes et de Wallons au marché du travail et de favoriser la création d'emplois durables et de qualité» (Gouvernement wallon, 2019, p.22).

En 2022, le Forem devra déployer l'accompagnement adapté. Cette réforme de l'accompagnement est un projet d'ampleur portée par la ministre C. Morreale et elle ambitionne de différencier l'accompagnement de celles et ceux qui seront désormais appelés *chercheurs d'emploi*. La terminologie *chercheurs d'emploi* ne manque pas de nous rappeler le contexte dans lequel prend place cette réforme, celui de l'État social actif... («Qui cherche trouve» leur dira-t-on peut-être... car c'est bien connu, *il suffit de traverser la rue ...* comme chez nos voisins français). La réforme prône en effet un accompagnement orienté *coaching* et *solutions*. Il agit dès lors sur le comportement du demandeur d'emploi et sa responsabilité quant à sa position par rapport au marché de l'emploi. L'évaluation du degré de proximité avec l'emploi couplé à l'autonomie numérique déterminera l'appartenance du chercheur à l'une des quatre grandes catégories d'accompagnement.

S'appuyant sur le décret relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi voté le 12 novembre 2021 par le Gouvernement wallon, ce nouvel accompagnement «vise l'intensification de la prise en charge de l'ensemble des personnes demandeuses d'emploi en Wallonie, en l'adaptant à la situation et au profil de chacun e, ainsi qu'au contexte dans lequel il ou elle évolue» (Delussu & Dock, 2021, p.1).

Ces quelques mots résonnent comme une belle promesse... Ils annoncent peut-être un réel *cheminement de concert* tel que le suggère l'enquête réalisée par le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté. Ils renvoient aussi à l'approche par les capacités d'Amartya Sen, à cette société qui égaliserait les libertés réelles et articulerait responsabilité collective et individuelle dans le respect de chacun. Il nous semble toutefois prudent d'émettre quelques réserves : un accompagnement adapté au profil de chacun peut s'avérer

pauvre ou peu opérant dès lors que le calibrage de ce profil est lié à un score obtenu par l'utilisateur lors d'un *screening* établissant sa distance ou sa proximité à l'emploi.

Cependant, on peut d'ores et déjà entrevoir un changement de paradigme : la responsabilisation des demandeurs d'emploi est certes renforcée, mais aussi celle des conseillers et formateurs Forem ou partenaires, y compris les entreprises, dans la mise à l'emploi des demandeurs et dans la satisfaction des offres d'emploi. De prescripteur d'actions, le conseiller devient coach et devrait, à ce titre, permettre aux personnes accompagnées de se voir proposer un suivi individualisé susceptible d'optimiser ses chances de résultats.

Un autre changement important est l'articulation du rôle de coach avec celui d'évaluateur. Le décret inscrit en effet le contrôle de la disponibilité active tout au long du trajet d'accompagnement. Ce pan de la réforme suscite des réactions, tant du côté des conseillers que du côté des syndicats et des partenaires. Toutefois, «La ministre considère que le rapprochement des tâches devrait permettre de réduire le nombre de contrôles. Lorsque l'accompagnement se déroule de manière qualitative, le contrôle n'aurait plus de raison d'être et ne serait pas mis en place» (Delussu & Dock, 2021, p.1).

### **Le travail social, au-delà de l'Etat Social Actif**

L'État Social Actif a, au fil du temps, énormément bousculé les différentes méthodes d'interventions sociales en imposant une notion de contrôle assez forte. Opérant un déplacement de la responsabilité collective vers la responsabilité individuelle à travers la logique d'activation, l'État Social Actif a fondamentalement initié l'individualisation de la question sociale. Comme le rappellent justement Joseph et Valckenaers (2013), cela implique alors d'aborder les problématiques sociales comme le résultat d'échecs individuels liés aux manquements du demandeur d'emploi (son manque de motivation, d'employabilité, etc.) sans toutefois tenir compte de facteurs structurels comme la saturation du marché de l'emploi, le développement du précaire, etc. Pour reprendre les termes éclairants de Virginie Rabbito, nous assistons alors au «déplacement d'un problème sociétal (marché de l'emploi saturé) sur les bénéficiaires et sur les travailleurs sociaux» (Rabbito, 2021).

Ainsi, les CPAS comme le Forem ont dû modifier leurs modes d'interventions et imposer certaines conditions auprès de leurs publics cibles afin de répondre aux exigences du marché du travail.

La relation entre le travailleur social et l'usager a également été touchée. En effet, avant l'État Social Actif la relation humaine était au cœur de la relation d'aide. Avec l'arrivée de l'État Social Actif, la relation humaine a perdu sa place centrale (et est presque reléguée à une place de travail social *à la marge*). Les travailleurs ont moins de temps à consacrer à la sphère relationnelle car ils sont soumis à des impératifs de temps, d'objectifs et à des formes de contrôle dans leur travail.

Face à tout cela, des modèles alternatifs semblent offrir des pistes pour aborder autrement l'intervention sociale dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle. Parmi ceux-ci, nous retenons l'approche par les capacités développée par Amartya Sen, car elle accorde une importance particulière aux libertés réelles, visant à servir l'épanouissement de chacun tout en mettant en perspective les responsabilités et les niveaux d'action multiples (faisant ici par ailleurs écho à la grille d'Ardoino) devant être pris en compte pour élaborer une réflexion ajustée au service de l'humain.

Pour conclure, si l'État Social Actif a pu avoir une action probante dans certains secteurs, il est un fait qu'il a bouleversé fortement le travail social par l'imposition de nouveaux modes d'interventions auprès de son public.

## bibliographie

- D. Bourguignon, G. Herman, G. Liénard, Dispositif d'insertion professionnelle et menace de sanction Une analyse psychosociale, in *Journal de l'alpha n°189 : L'État social actif*, mai-juin 2013, pp 76-90. Consultable sur [lire-et-ecrire.be](http://lire-et-ecrire.be).
- R. Castel, Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes. Informations sociales, in revue *Informations sociales* n° 152, 2009/2, pp24-29.
- M. Chauvière, Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation, in *Pensée plurielle* n°17, 2008/1, pp135-138.
- I. Delussu, T. Dock, L'accompagnement des demandeur·ses d'emploi au Forem : Enjeux d'une réforme, in revue *democratie*, 18 octobre 2021.
- T. Dock, P. Reman, De l'État keynésien à l'État social actif : impact sur le travail social, in revue trimestrielle du Carhop, 2018.
- T. Dock, *Analyse et stratégies de l'action sociale* [Notes de cours]. Master en Ingénierie et Actions Sociales HELHa-HENALLUX, 2021.
- A. Franssen, État social actif et métamorphoses des identités professionnelles, in *Pensée plurielle* n°10, , 2005/2. pp137-147.
- Gouvernement wallon, Déclaration de politique Wallonie 2019-2024. Consultable sur <https://www.wallonie.be>
- M. Joseph, L. Valckenaers, Contexte sociopolitique de l'État social actif (ESA), in *Journal de l'alpha n°189 : L'État social actif*, mai-juin 2013, pp 13-24. Consultable sur [lire-et-ecrire.be](http://lire-et-ecrire.be)
- V. Kinet, État social actif : Trois mots qui changent la vie des organismes d'ISP, in *Journal de l'alpha n°189 : L'État social actif*, mai-juin 2013, pp 91-101. Consultable sur [lire-et-ecrire.be](http://lire-et-ecrire.be)
- C. Mahy et J. Blairon (dir), N. Denomerenge, J. Fastrès, L. Watillon, *Quel accompagnement pour les demandeurs d'emploi ? Une enquête auprès des premiers intéressés*, septembre 2020. Consultable sur <https://www.intermag.be/images/stories/pdf/rtarwlp2020m09n2.pdf>.
- G. Pirotton, *Comprendre les réalités sociales : questions de niveaux*. Consultable sur: <https://gerardpirotton.be>.
- V. Rabbito, *Analyse des impacts de la Nouvelle Gestion Publique sur les travailleurs sociaux de CPAS* [Mémoire]. Master en Ingénierie et Actions Sociales HELHa-HENALLUX, 2018.
- V. Rabbito, Interview de Virginie Rabbito du 11/12/2021 [Communication personnelle].

**Cet article en ligne est édité par Travailler le social asbl**

**ont collaboré à cet article**

Isabelle Chauvier, Julie De Volder, Anne-Charlotte Lhuire et Melvin Verhoeven

**rédaction et administration**

2 rue Taravisée - 5031 Grand-Leez - Belgique | travailler-le-social.be

**éditeur responsable**

Marc Chambeau, Marina Cox, Brigitte Delforge, Bénédicte Legrand, Bénédicte Roy et Dominique Simon

**secrétariat de rédaction**

René Beaulieu, Xavier Briké, Marc Chambeau, Isabelle Lacourt, Bénédicte Legrand, Anne Rakovsky

**conception et réalisation graphique**

Marina Cox et Dominique Simon

© [Travailler le social asbl](#), 2022

La relation entre le travailleur social et l'utilisateur a été touchée. En effet, la relation humaine était au cœur de la relation d'aide. Avec l'arrivée de l'Etat Social Actif, la relation humaine a perdu sa place centrale et est presque reléguée à une place de travail social à la marge. Les travailleurs ont moins de temps à consacrer à la sphère relationnelle.