

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Intervention au colloque du 1^{er} mars 2005 relatif à l'évaluation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, 26 mai 2002

Avant de vous présenter le contenu de l'évaluation, je voudrais prendre quelques minutes pour vous parler des auteurs de cette contribution, des choix qui ont été faits quant au type d'évaluation et enfin vous indiquer le fil rouge de celle-ci.

Les auteurs du rapport

- Le **Service de lutte contre la pauvreté** a organisé cette évaluation et a tenu la plume. Mais il a travaillé conformément à sa mission légale, c'est à dire en concertation avec les acteurs concernés. Le Service est en effet l'organe créé par l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés pour poursuivre le dialogue initié par le Rapport Général sur la Pauvreté. Le Service offre donc une possibilité à des professionnels, des associations, des partenaires sociaux et d'autres, de se rencontrer, d'apprendre à connaître et comprendre le point de vue de l'autre, de confronter leurs constats, leurs analyses, leurs propositions.

- (Vous voyez sur l'écran) les **acteurs** qui ont participé à l'évaluation dont il est question ici (associations, fédérations régionales de CPAS, fédérations d'assistants sociaux de CPAS, organisations syndicales, offices régionaux de l'emploi, Observatoire de la santé et du social, Région de Bruxelles-Capitale, un représentant de l'Union nationale des mutualités socialistes). Le terme 'associations' désigne des associations, quatre en l'occurrence, dans lesquelles des personnes qui vivent dans la pauvreté se reconnaissent (ATD Quart Monde, Beweging van mensen met lage inkomen en kinderen, Comité des citoyens sans emploi (Ixelles), Lutte Solidarités Travail).

Ce **groupe** de personnes, qui se réunit depuis trois ans maintenant avec le Service (réflexion sur le service social de base), a joué un rôle majeur tout au long du processus d'évaluation : depuis la conception de la méthodologie jusqu'à l'analyse des données obtenues.

- Il faut naturellement aussi citer les **travailleurs sociaux** et les **usagers** que l'équipe du Service a rencontrés dans le cadre spécifique de cette évaluation.

La démarche d'évaluation

Il existe de nombreuses manières de procéder à une évaluation.

- Le groupe de concertation a opté avec le Service pour une évaluation **qualitative**, sous forme d'entretien soit individuel soit en groupe. Entretien avec deux acteurs confrontés de près à l'application de la loi, à savoir les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et les travailleurs sociaux qui assurent le service social de base (au minimum accueil et traitement de la demande). C'est grâce aux membres du groupe de concertation que le Service a pu atteindre ces personnes.

Il s'agit d'un travail purement qualitatif, qui n'a d'autre prétention que de donner des indications sur la manière dont la loi est perçue par ceux qui en bénéficient et par ceux qui l'appliquent, et d'identifier des signaux qui demanderaient un examen plus approfondi.

- Il s'agit d'une évaluation **participative** au cours de laquelle les acteurs, réunis au sein du groupe de concertation, ont joué un rôle actif, comme je l'ai déjà dit. Leur apport, leurs connaissances différentes de la loi et des pratiques ont considérablement enrichi la réflexion, l'analyse des entretiens, notamment. C'est une des caractéristiques essentielles de la démarche.

Le fil rouge

Le groupe de concertation a choisi de reprendre le fil rouge qui l'avait guidé durant ses précédents travaux : le **parcours du demandeur**.

Certaines questions abordées ne relèvent pas de la loi concernant le droit à l'intégration sociale et peuvent donc paraître hors sujet. Elles sont cependant tout à fait pertinentes lorsqu'on se place du

point de vue de ceux qui vivent les choses sur le terrain. L'accès au CPAS, par exemple : comment évaluer une loi si les personnes qui devraient en bénéficier n'ont pas accès à l'instance chargée de son application ?

Je dois préciser aussi que certains points de la loi n'ont pas été abordés : les catégories, par exemple. Ou la situation des demandeurs qui sont étudiants.

Je vous propose de survoler ensemble ces étapes.

L'ACCES au CPAS

La connaissance de l'existence du CPAS ne semble pas poser problème, c'est ce qui ressort des entretiens. Le groupe de concertation a cependant fait remarquer qu'il y avait encore des personnes dans le besoin qui ignorent l'existence du CPAS.

Ce sont surtout les **obstacles d'ordre subjectif** qui sont mis en avant. Se rendre au CPAS n'est jamais une démarche facile. Plusieurs personnes ont évoqué la honte et la gêne ressenties à l'idée de devoir aller au CPAS ; la crainte aussi de devoir dévoiler leur vie privée et leurs difficultés, la crainte encore des conséquences que cela pourrait avoir : des répondants ont été jusqu'à évoquer la peur du placement de leurs enfants.

A cause de ces obstacles, les personnes **reportent** le plus longtemps possible leur demande d'aide. Pendant ce temps, leur situation continue à se détériorer. Quand enfin elles arrivent au CPAS, elles sont dans un état de besoin qui exige une réaction urgente.

L'ACCUEIL

La phase de l'accueil est déterminante pour la relation future entre l'assistant social et le demandeur et donc pour le bon déroulement du parcours de ce dernier.

- Ce point a donné lieu à une réflexion sur l'**organisation** de l'accueil : dans certains CPAS, la personne est directement orientée vers un assistant social ; dans d'autres, le premier accueil est assumé par un membre du personnel administratif. Cette manière de faire a l'avantage de diminuer la charge de travail qui pèse sur les assistants sociaux mais certains d'entre eux craignent que cela ne se fasse au détriment du travail social. L'utilisateur risque aussi de devoir répéter plusieurs fois les mêmes choses à deux personnes différentes. L'accueil par le personnel administratif se fait parfois au vu et au su de tout le monde (à un comptoir d'accueil) : des usagers se voient ainsi obligés d'expliquer les raisons de leur demande, sans que le cadre ne permette la nécessaire confidentialité.

Le moment d'attente, qui fait partie intégrante de l'accueil, n'est pas toujours bien vécu : parfois, les **locaux** ne sont pas adéquats (couloir, manque de chaises,...). Le cadre est d'autant plus important que le temps d'attente est parfois fort long. (et rappelez-vous dans quel état d'esprit les personnes arrivent au CPAS : contraintes d'y venir, crainte, honte). Un système de rendez-vous ne résout pas tout parce qu'il est trop rigide pour certains ayants droit.

Des travailleurs sociaux ont aussi évoqué le fait qu'ils ne disposaient pas d'un bureau individuel et qu'ils étaient obligés de recevoir simultanément des demandeurs. D'autres ont parlé de la mauvaise isolation entre bureaux. Deux situations qui mettent à mal le respect de la confidentialité.

- Les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale que nous avons rencontrés évaluent l'accueil en **termes relationnels**. Ils qualifient l'accueil de bon quand ils ont le sentiment d'avoir été compris et que le travailleur social explique bien. Ils qualifient l'accueil de mauvais quand ils ont l'impression d'être un numéro, un dossier, quand aucun échange n'est possible avec le travailleur social qui demande seulement de répondre à des questions.

Plusieurs assistants sociaux ont exprimé le regret de ne pouvoir mieux accueillir les personnes par manque de **temps**, à cause du nombre trop élevé de dossiers à suivre. Ecouter la personne, décoder

avec elle sa demande, lui expliquer les conditions auxquelles elle peut faire valoir son droit nécessite énormément de temps.

La surcharge administrative est également mise en cause. Elle a encore augmenté depuis l'introduction de la nouvelle loi, disent les travailleurs sociaux que nous avons rencontrés.

L'INFORMATION

Ce n'est pas vraiment une étape chronologique : l'information est nécessaire à chaque étape.

La nouvelle législation insiste beaucoup sur l'information - préalable nécessaire pour pouvoir faire valoir ses droits - et précise une liste de points sur lesquels elle doit porter.

- **Les usagers** que nous avons rencontrés disent ne pas être informés sur nombre de ces points. Les mieux informés sont ceux qui ont un niveau d'instruction relativement élevé et qui ont davantage de contacts avec l'institution.

- L'information des ayants-droit est dépendante de la bonne **information des travailleurs sociaux**.

* Sans que les questions posées n'abordent cet aspect, les assistants sociaux ont évoqué le fait qu'ils n'avaient **pas été impliqués dans la préparation de la loi**. Ce qui explique les difficultés d'application qu'ils rencontrent, les interprétations diverses faites par les uns et les autres.

* Une fois la loi adoptée, les assistants sociaux n'ont été que très **tardivement informés, et de façon superficielle**. Tous relèvent le manque de préparation et surtout de formation, d'autant plus nécessaire que la loi est très complexe.

- Les **outils** ont manqué pour diffuser l'information. Les travailleurs sociaux pallient cette lacune de diverses manières, chacun comme il peut. C'est le règne de la débrouille.

- De nombreux **usagers** disent ne pas avoir été informés de plusieurs dispositions mais paradoxalement se déclarent satisfaits de la manière dont ils ont été informés, de manière globale. Il apparaît que ce n'est pas tant l'information reçue qui sert à évaluer le degré de satisfaction mais plutôt le fait de pouvoir s'adresser facilement à l'assistant social pour l'obtenir, au moment où on désire l'obtenir. C'est donc un critère de **qualité de relation** qui est utilisé.

DE LA DEMANDE à LA DECISION

- Les **demandes exprimées** sont presque toujours d'ordre financier alors que la loi offre bien d'autres perspectives.

- La demande s'accompagne de **formalités** dont les implications sont importantes pour les usagers, sans que ceux-ci n'en comprennent toujours toute l'importance.

Ainsi, l'**accusé de réception**, que tout le monde estime absolument nécessaire, n'est pas toujours remis aux demandeurs sans que ceux-ci ne le réclament.

L'**utilité du registre** par contre est discutée : constitue-t-il une protection supplémentaire pour le demandeur ou n'engendre-t-il qu'un supplément de travail ?

- Durant cette phase plus formelle – qui comporte la formulation de la demande, l'enquête sociale, l'accusé de réception, l'audition éventuelle, ...- l'utilisateur est peu impliqué dans le processus. Il ressort par exemple des entretiens que très peu d'entre eux ont pu prendre connaissance du libellé de la demande telle que transmise au Conseil de l'aide sociale, ce qui inquiète les associations qui y voient une perte de maîtrise de la personne sur sa situation. De même, les usagers ont rarement accès à leur dossier.

Et pourtant, formuler la demande avec l'utilisateur, élaborer l'enquête sociale avec lui, devrait permettre de dégager une analyse commune de la situation reconnue par toutes les parties.

- A propos de l'**enquête sociale**, les travailleurs sociaux ont exprimé la tension qu'ils vivent entre leur rôle de contrôle et celui d'accompagnement.

Pour les usagers, il est parfois pénible de supporter les enquêtes, qui viennent s'ajouter à toutes les difficultés de logement, de santé, d'endettement, de conflits familiaux.

- Peu d'ayants droit ont conscience du fait qu'ils peuvent demander d'**être entendus** par le Conseil. C'est notifié sur l'accusé de réception. Mais comme beaucoup de droits, sans communication orale, leur inscription dans la loi reste sans effet.

- La législation semble bien appliquée en ce qui concerne la **décision** : délai, notification. Mais une fois encore, les entretiens avec les ayants droit nous montrent que si les mesures formelles inscrites dans la loi sont indispensables pour comprendre la décision, elles ne suffisent pas. L'importance de la communication orale a une fois de plus été soulignée. Cela prend évidemment du temps.

LE PARCOURS DE L'AYANT DROIT APRES LA DECISION

Le CPAS dispose de trois outils pour mettre en œuvre le droit à l'intégration sociale : le projet individuel d'intégration sociale, l'emploi et le revenu d'intégration.

Pour rappel, nous n'avons pas cherché à évaluer les résultats du processus d'intégration. Cela demanderait une recherche de grande envergure, une étude longitudinale.

- Le **projet d'intégration** est encore mal connu des ayants droit, même de ceux qui ont signé un tel projet. La plupart des travailleurs sociaux disent qu'il est particulièrement difficile à expliquer.

La question de la pertinence de la distinction entre les moins de 25 ans et les plus de 25 ans a été posée : les uns pensent que les jeunes doivent effectivement être spécialement stimulés ; d'autres au contraire estiment que beaucoup de jeunes qui s'adressent au CPAS ne sont pas prêts à entrer dans le monde du travail dans un délai si court.

Comment est perçu ce projet individualisé? Il est qualifié d'instrument intéressant par certains car les droits et obligations sont clairement définis. D'autres nuancent : intéressant à condition que les deux parties y adhèrent réellement. D'autres encore disent que cet instrument ne correspond pas à la réalité du travail social, notamment le délai de 3 mois est qualifié d'irréaliste. Enfin, certains parlent d'un instrument dangereux car permettant de sanctionner plus rapidement et plus fréquemment.

Les ayants droit se sentent plus ou moins libres de négocier. Ceux qui s'expriment de manière positive à ce sujet établissent un lien avec la qualité de la relation avec l'assistant social. Des entretiens, il ressort que des usagers renoncent dès le départ à négocier, disant qu'ils n'ont de toute façon aucun poids.

Il est trop tôt, après un an d'application, pour évaluer ce point.

- Les possibilités de **mise à l'emploi** sont souvent trop réduites pour en proposer une au demandeur, selon certains travailleurs sociaux. Surtout dans les petits CPAS ruraux.

Les usagers que nous avons rencontrés qui bénéficiaient d'une mise à l'emploi en bénéficiaient tous sur la base de l'article 60. La plupart expriment une relative satisfaction mais craignent la fin de leur contrat qui signifie, disent-ils, un retour 'à la case départ'.

D'après certains assistants sociaux, des personnes sont poussées vers le circuit du travail, qu'elles soient prêtes ou non, à cause des subsides à l'embauche octroyés au CPAS.

- Et enfin, il y a des **ayants droit à qui rien n'a été proposé**. Selon plusieurs travailleurs sociaux, il y a des personnes à qui il n'est pas possible de proposer quelque chose. Ils considèrent ces ayants droit comme un seul groupe qui se caractérise par *un éloignement du marché du travail*, une *problématique très complexe*. L'un d'entre eux parle du *groupe restant*, qui serait relativement important.

Les usagers concernés semblent eux-mêmes se considérer comme des personnes difficiles à insérer.

Cela pose question, dans le cadre d'une loi qui promeut la participation de tous à la société.

Le suivi

Très variable, c'est parfois l'assistant social de base qui l'assure mais parfois aussi un travailleur social du service emploi du CPAS ou d'un autre service. La situation est particulièrement compliquée dans l'hypothèse d'une mise à l'emploi : les ayants droit se trouvent parfois confrontés à plusieurs interlocuteurs qui ne se sont pas forcément concertés.

Très variable aussi quant à la fréquence des contacts. En ce qui concerne le groupe restant, les réactions sont fort diverses : certains travailleurs sociaux essaient de donner priorité à ces personnes ; d'autres au contraire estiment qu'elles ne doivent pas consacrer trop de temps à leur suivi pour pouvoir s'investir davantage avec d'autres.

Beaucoup d'usagers insistent sur l'importance d'un suivi qui tienne compte de la situation globale de la personne : s'il est question de travail, la situation familiale par exemple doit aussi être abordée, la compatibilité des horaires, notamment. De nouveau, la satisfaction des usagers semble fort liée à la qualité de la relation avec le travailleur social.

CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

L'effectivité d'une loi dépend naturellement de la manière dont elle est mise en œuvre. Une partie des questions posées aux travailleurs sociaux traitait des conditions dans lesquelles ils doivent appliquer la loi.

La **croissance de la charge de travail** apparaît comme une des préoccupations principales des assistants sociaux : c'est non seulement l'augmentation du nombre de dossiers à suivre mais aussi l'évolution du poids respectif des différentes tâches – sociales et administratives – qui leur posent question.

Le travail social devient de plus en plus complexe et cloisonné.

- Les situations des demandeurs deviennent de plus en plus précaires.
- Les objectifs du travail social changent au gré des nouvelles législations ainsi que des évolutions sociales et économiques : l'accent est mis aujourd'hui sur l'emploi pendant que certaines problématiques s'amplifient, comme l'accès au logement.
- Les procédures pour octroyer l'aide deviennent elles aussi de plus en plus complexes et formalisées.
- Les assistants sociaux travaillent dans une configuration institutionnelle compliquée : ils sont à la fois confrontés aux réalités sociales des demandeurs et aux exigences des politiques et disent parfois s'y sentir coincés.
- Le travail social apparaît de plus en plus cloisonné au fur et à mesure que les missions légales du CPAS s'étendent. La nécessité de maîtriser la législation pour pouvoir correctement accompagner les ayants droit plaide pour la spécialisation. Certains professionnels craignent néanmoins que cela ne s'opère au détriment d'une appréhension globale de la personne.

Les conditions de travail des assistants sociaux, que la plupart estiment dégradées, se répercutent directement sur **les ayants droit** : la surcharge de travail, notamment administratif, ne laisse pas suffisamment de temps pour accompagner les demandeurs. La difficulté à suivre les changements législatifs a également un impact sur les ayants droit.

CONCLUSION

Quelques propositions font écho à des **constats clairs**.

Il est par exemple demandé aux autorités compétentes de créer les conditions pour que les professionnels disposent de plus de temps avec l'ayant droit afin de pouvoir construire une relation de qualité.

Mais l'essentiel de la conclusion est écrit en termes de **propositions d'évaluation** à poursuivre. Le travail du groupe de concertation et du Service a mis en évidence une série de questions dont il conviendrait d'approfondir l'examen. Exemples : évaluer de manière approfondie les reports de

demande d'aide ; évaluer l'influence du financement de certaines mesures sur les pratiques des CPAS ; procéder à l'évaluation du nombre de dossiers par travailleur social de manière à pouvoir établir une norme en tenant compte des spécificités des CPAS....

Comme la matinée d'aujourd'hui le montre, il existe de multiples manières d'évaluer une loi. **L'évaluation participative** a certainement sa place parmi celles-ci. Tant les usagers que les travailleurs sociaux possèdent une connaissance tout à fait unique. Et lorsque le temps est donné de faire se rencontrer les vécus et analyses des uns et des autres, cette connaissance s'enrichit encore.