

Impacts de la structure organisationnelle d'un CPAS sur les identités et les relations professionnelles de ses assistants sociaux.

Analyse de cas

Mémoire réalisé par
Hélène LELEUX

Promoteur
Abraham FRANSEN

Lecteurs
Bruno HUMBEECK
Martin BIOT

Année académique 2017-2018
Master en politique économique et sociale

Remerciements

Je tiens à remercier

M. Abraham Franssen, promoteur de ce mémoire, pour son encadrement et pour avoir accepté de suivre une étudiante très attachée à son autonomie et peu académique dans son suivi

M. Bruno Humbeeck pour ses conseils, sa disponibilité active et son soutien. Vingt ans plus tard, la notion de bureau virtuel n'a jamais été aussi signifiante

M. Martin Biot, pour avoir relevé le défi d'une commission dans ses dernières lignes droites et pour son regard neuf sur notre cadre d'étude

Le corps professoral et administratif de la FOPES, qui alliant la passion d'enseigner à la disponibilité envers chaque étudiant permet d'acquérir un fabuleux bagage pour devenir acteur de changement

Le président, le directeur général et les collègues du CPAS de Péruwelz, pour leur collaboration sincère à la récolte des données de ce mémoire et pour chaque journée de ces 22 dernières années et pour les futures

Les étudiants de la promotion FOPES Tournai 2015-2018, pour ces trois années de partage, d'encouragements et de stress collectif, avec une pensée particulière pour les membres des sous-groupes Mercurii, Additio et Totum

Tous mes proches, famille et amis, pour leur patience à mon absence, leurs encouragements et leur foi en l'aboutissement de ce parcours

Et pour terminer, M. Jean-Marie Pierret pour ses vœux voici 25 ans.

Table des matières

Introduction	9
Chapitre 1 : le contexte	11
Le travail social.....	11
Crise du travail social.....	11
Evolution de la question sociale.....	11
Le déclin de l'institution.	13
En quoi consiste le travail social ?	14
Contexte historique des CPAS et de l'aide sociale en Belgique.....	19
Société et pauvreté.....	19
La professionnalisation de l'assistance et son évolution dans les CPAS.	20
Le nouveau management public	23
Chapitre 2 : méthodologie et cadre analytique.....	27
Méthodologie.	27
Le cadre théorique.	30
Mintzberg et la configuration organisationnelle.....	30
La théorie de la justification de Boltanski et Thévenot.....	34
Le modèle des cités.....	35
L'identité professionnelle dans le changement organisationnel.	42
Les modes de gestion identitaires des assistants sociaux.....	44
Chapitre 3 : analyse organisationnelle du CPAS étudié.....	48
L'organisation étudiée :	48
Paramètres de conceptions selon Mintzberg.....	50
Les facteurs de contingence.....	52
L'évolution de l'organigramme.....	53
Le constat des mutations en cours.....	56
Analyse stratégique selon le modèle de Crozier et Friedberg.....	58
La mise en place d'un changement de structure organisationnelle	62
Le discours officiel	62
Le changement par ses acteurs.....	64
Chapitre 4 : les épreuves du changement	70
Les cités présentes au sein du CPAS.....	70
La cité civique.....	70
La cité domestique.....	72

La cité industrielle.....	75
La cité marchande.....	76
La cité par projet.....	77
Les épreuves.....	78
Domestique / Civique : la dépersonnalisation des relations.	78
Civique / industriel : changement de configuration et de pouvoir.	80
Industriel / Domestique.....	83
La communication entre les acteurs.....	84
Chapitre 5 : l'identité des travailleurs sociaux.	89
Quelle définition du rôle de l'assistant social de CPAS ?.....	89
Le malaise des assistants sociaux.....	90
Positionnement identitaire de l'assistant social.	92
Conclusions.	97
Bibliographie	105
Annexes	108
Abréviations :.....	109
Guide d'entretien Groupe A.	110
Guide d'entretien groupe B.....	111

Introduction

Etant nous-même assistante sociale en CPAS depuis 22 ans, nous avons constaté l'évolution du métier. Pour ne pas la subir et éventuellement avoir les outils pour infléchir un durcissement loin du sens premier que nous y attachons, le parcours FOPES fut une évidence.

Depuis cinq ans, le centre dans lequel nous exerçons a entamé une restructuration organisationnelle complète qui est génératrice de tensions et d'incompréhensions dans un contexte global déjà fragilisé. La question du sens dans la relation de service à l'utilisateur se pose elle aussi au travers des obligations de conditionnalités et de rationalisation.

Notre propre poste de travail étant questionné puis modifié par cette nouvelle structure, nous avons choisi d'analyser au fur et à mesure les évolutions internes, à l'aide des nouveaux outils qui nous étaient enseignés à la FOPES.

Nos nombreux contacts avec d'autres CPAS nous ont permis d'observer que des questionnements et tensions similaires se posaient dans tous les centres et que ce mouvement de mise à jour des structures organisationnelles était généralisé.

Dans les CPAS de grande taille, des outils d'audit et la mise en place de commissions d'opérationnalisation accompagnent ces changements. Dans les centres de plus petite taille, dont celui où nous choisissons de porter notre recherche, la procédure fut autre et portée par un nombre restreint d'agents.

Dans une mutation de l'organisation, que devient l'exercice du métier de l'assistant social ? Comment le sens du métier est-il pris en compte dans les changements structurels ? Comment est-il affecté et peut-il lui-même influencer ce changement ? Il nous semblait surtout important d'analyser les impacts de ces changements sur l'identité professionnelle des assistants sociaux ainsi que sur l'évolution des relations entre collègues.

Notre question de départ sera donc la suivante :

Quels sont les impacts de la structure organisationnelle d'un CPAS sur les identités et les relations professionnelles de ses assistants sociaux ?

Nous procéderons à une étude de cas.

Ce mémoire sera composé de cinq chapitres :

Dans le premier, et puisque nous envisageons les centres publics d'action sociale comme des écosystèmes, il nous paraît pertinent de brosser un cadre élargi de leur place dans notre société

et dans son histoire. Nous passerons rapidement en revue l'histoire de l'aide sociale et sa version 2.0 dans un Etat social actif. La sociologie des services nous amènera ensuite à définir le travail social et à envisager son évolution en services publics en empruntant l'analyse de Dubet. En nous focalisant ensuite sur l'histoire de l'aide sociale en Belgique et l'évolution de son traitement dans les CPAS, nous terminerons la présentation de notre contexte.

Ceci posé, nous aborderons dans le second chapitre la méthodologie choisie pour mener notre recherche et ouvrirons le cadre analytique déployé pour aborder notre questionnement. Tout d'abord en analysant le CPAS comme une organisation selon la perspective de Mintzberg et des facteurs de contingence. Nous présenterons ensuite la théorie de la justification de Boltanski et Thévenot qui nous permettra d'approcher le modèle de cité dans lequel les acteurs se positionnent et leurs modes d'interactions face aux changements. Un dernier apport théorique nous donnera les outils pour traiter de la question de l'identité professionnelle des assistants sociaux pour laquelle nous évoquerons la typologie de Franssen sur les postures identitaires défensives que ces professionnels peuvent adopter face au changement.

Dans le troisième chapitre, nous aborderons le côté empirique de notre questionnement en nous attachant à décrire dans un premier temps la structure organisationnelle du CPAS que nous étudions et son évolution dans la mise en place de sa réforme. Pour ce faire, nous analyserons ses prémices et les volontés qui la soutiennent à partir des récits des acteurs hiérarchiques de la mise en œuvre.

Nous poursuivrons dans le chapitre suivant avec la mise en œuvre de cette réforme en l'abordant par les paroles d'assistants sociaux de l'institutions, en utilisant un cadre d'analyse issu de la théorie de la justification de Boltanski et Thévenot. Dans les épreuves que traversent les différents modèles de cités en se confrontant les uns aux autres, nous chercherons les origines des tensions.

Ces analyses posées, nous reviendrons dans un cinquième et dernier chapitre sur l'impact de ces changements et épreuves sur les positionnements identitaires des assistants sociaux du CPAS.

Dans notre conclusion, nous traverserons l'ensemble de notre recherche pour terminer par un retour réflexif sur ce que nous apprend la manière de gérer le changement dans un CPAS et quelques propositions pour s'y prendre de façon optimale.

Chapitre 1 : le contexte

Le travail social

Crise du travail social

Depuis au moins une vingtaine d'années, les centres de recherche en travail social se penchent sur un macro-phénomène, la crise du travail social, définie par Aballéa (1996) comme « *un mouvement de déstructuration du champ du travail social qui se manifeste au niveau de son objet, de ses objectifs et de ses destinataires.* »¹. En un même temps, s'exprime un malaise des travailleurs sociaux portant sur une recherche identitaire et une redéfinition de leur professionnalité. Nous souhaitons revenir sur le cheminement qui a mené à ce phénomène en retraçant l'évolution de la question sociale et du concept de travail social ces 150 dernières années.

Evolution de la question sociale

La question sociale traite de la façon dont une société se structure, s'organise, afin d'entretenir sa cohésion et les liens sociaux qui la traversent en mettant notamment en place des processus de solidarité et en utilisant d'abord le salariat comme « *une modalité essentielle de la gestion des problèmes sociaux* »². Elle fut ce qui devait être prodigué par la communauté envers ses désaffiliés, ceux qui ne pouvaient, par un travail quel qu'il soit, subvenir à leur survie. Longtemps attaché à la charité religieuse, c'est avec l'émergence de la société industrielle que sont mises en place par l'Etat des protections liées au statut des travailleurs (Castel, 1995).

Dans la seconde moitié du XIXème siècle, selon Aballéa (1996), c'est l'ouvrier et sa famille qui font l'objet d'un travail d'assistance et de contrôle. Assistance à la « *reproduction de la force de travail mise mal du fait de l'exploitation de la classe ouvrière et de la misère qui en résulte* » et contrôle lié à « *la perception de la dangerosité des classes laborieuses* »³. La perspective globale est principalement moralisatrice et éducative, avant d'être normative.

L'élévation progressive du niveau de vie de la classe ouvrière, son assimilation des normes et des valeurs de la société industrielle capitaliste vont mener à une modification du travail social qui, déchargé d'un objectif de soutien à la survie, va œuvrer à un bien être plus formel et à une socialisation des individus. La volonté est de les intégrer plus avant et en toutes occasions dans

¹ Aballéa F., « *Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux.* » juin 1996, in : Recherches et Prévisions, n°44, p.11.

² Dubet François. « **Robert Castel, Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.** » In: *Sociologie du travail*, 38^e année n°2, Avril-juin 1996. pp. 240-244.

³ Aballéa F., op.cit., p.13.

le tissu de la société moderne en les faisant « *adhérer aux valeurs et s'approprier les exigences du système* »⁴. Après 1945, avec l'urbanisation et le développement du secteur tertiaire, mais également avec le développement de l'Etat-Providence, le travail social s'oriente principalement vers une prise en charge globale encourageant la participation sociale et « *prend une connotation socioculturelle, reposant sur l'animation et le développement des réseaux associatifs* »⁵. Ces modèles évolutifs, analysés postérieurement par Aballéa, présentaient pour leur temps une cohérence dans leur triptyque objectif/moyen/cible.

Nombreux sont les signes que cette cohérence se délite. Les « *concepts de base* » du travail social deviennent « *flous* »⁶. La cible n'est plus une population spécifique mais une multitude d'individus se débattant dans un grand ensemble de difficultés. A la fin des Trente Glorieuses, un modèle d'action du travail social « *c'est-à-dire tout à la fois un mode et un cadre d'intervention ainsi qu'un système de référence* » s'était défini, « *qui paraît aujourd'hui fortement ébranlé* »⁷.

Selon Aballéa, ce modèle d'action reposait sur les deux piliers : la relation clinique individuelle et l'action communautaire, en une même logique et dans un registre semblable d'appréhension de la réalité. Afin de travailler en un même mouvement sur la globalité de la situation individuelle et sur la dimension collective, le cadre d'intervention choisi fut celui de la polyvalence de secteur. Le système de références, construit progressivement, mettait en exergue des valeurs telles que l'autonomie, les démarches préventives, la neutralité idéologique, la prééminence des logiques de besoin sur celle du droit, l'universalisme de l'action et le primat de l'efficacité par la mise en œuvre de solutions optimales. Ce modèle a constitué « *une sorte de référence idéale et emblématique du travail social* ». Pour l'auteur, il est sans doute « *produit du champ lui-même et de ses acteurs privilégiés, les travailleurs sociaux, il a été porté, par la suite, par la plupart des « agences de légitimité » du champ* »⁸.

Si, et nous l'avons rencontré à plusieurs reprises chez les auteurs consultés, la notion de crise est finalement constamment évoquée dans le monde de ceux qui travaillent la question sociale, elle nous paraît devenir plus prégnante depuis quelques années. Il est même évoqué une fin d'un certain « âge d'or » depuis le début du XXIème siècle. Le changement en cours, et que nous éviterons de cantonner à une conséquence du néo-libéralisme, modifie profondément les

⁴ Aballéa F., op.cit., p.13.

⁵ Idem, p.14.

⁶ Ibidem, p.14.

⁷ Aballéa F., Ibidem, p.15.

⁸ Aballéa F., Ibidem, p.15.

structures institutionnelles et organisationnelles, dont les services publics se trouvent en première ligne.

Le déclin de l'institution

Pour construire le contexte dans lequel nous émettons l'hypothèse d'un impact des changements organisationnels sur l'identité des assistants sociaux, nous nous référerons aux recherches effectuées par Dubet sur le déclin de l'institution.

Cette institution, selon Radcliffe-Brown (1968), est conçue comme « *une norme de conduite établie et reconnue comme telle par un groupe social distinct dont elle est par là-même une institution* »⁹. Elle n'est donc pas pour Douglas (2000) « *seulement des faits et des pratiques collectives, mais aussi des cadres cognitifs et moraux dans lesquels se développent les pensées individuelles.* »¹⁰

Dubet décrit le travail sur autrui comme conçu tel un processus institutionnel au sens où il fait partie d'un *programme institutionnel*. Ce dernier est à entendre comme un mode de socialisation transformant des valeurs et principes en action et en subjectivité par le biais d'un travail professionnel spécifique et organisé. Education, santé et travail social en sont des exemples de domaines. La stabilité des caractéristiques permet d'en construire « *un idéal-type* :

- *ce programme considère que le travail sur autrui est une médiation entre des valeurs universelles et des individus en particuliers ;*

- *il affirme que le travail de socialisation est une vocation parce qu'il est directement fondé en valeurs ;*

- *il croit que la socialisation vise à inculquer des normes qui conforment l'individu et, en même temps, le rendent autonome et libre.* »¹¹

Dans le cadre d'une sociologie du travail, ce programme institutionnel permettait également de comprendre comment se construisaient les travailleurs concernés dans leur activité professionnelle. Dubet émet l'hypothèse que de nos jours, ce programme n'est plus le cœur du travail professionnel sur autrui, à la suite d'une longue mutation qui a vu une certaine unité du monde social disparaître. Concomitamment, le travail sur autrui en ne se rattachant plus à ce programme institutionnel devient une expérience hétérogène, et non plus « *l'accomplissement d'un rôle* ». Cette décomposition d'un système autrefois cohérent fait que « *les valeurs ont*

⁹ Radcliffe-Brown A.R. *in* Dubet F., op.cit. p.22.

¹⁰ Douglas M., *in* Dubet F., op.cit. p.22.

¹¹ Dubet F., op.cit., p.13-14.

perdu leur unité, la « vocation » se heurte aux exigences d'efficacité professionnelle, à des contraintes d'organisation plus labiles et plus complexes et la croyance dans la continuité entre la socialisation et la subjectivation ne va plus de soi. »¹².

En quoi consiste le travail social ?

Nous commencerons cette définition avec ce que Dubet entend par **le travail sur autrui** « *c'est-à-dire les activités salariées, professionnelles et reconnues qui visent explicitement à transformer autrui. [...] ensemble des activités professionnelles participant à la socialisation des individus. »¹³. Dans ce cadre, il définit plus avant le travail social comme « un travail sur autrui dans lequel c'est le travailleur lui-même qui fait office d'institution ou, en tout cas, se pense comme tel. [...] c'est un métier de vocation lié à des valeurs considérées comme universelles et c'est un travail visant simultanément le contrôle et la libération des individus. »¹⁴*

Poursuivons avec la définition internationale du travail social approuvée par l'assemblée générale de l'IFSW¹⁵ le 10 Juillet 2014 à Melbourne : « *Le travail social est une pratique professionnelle et une discipline. Il promeut le changement et le développement social, la cohésion sociale, le développement du pouvoir d'agir et la libération des personnes. Les principes de justice sociale, de droit de la personne, de responsabilité sociale collective et de respect des diversités sont au cœur du travail social. Etayé par les théories du travail social, les sciences sociales, les sciences humaines et des connaissances autochtones, le travail social encourage les personnes et les structures à relever les défis de la vie et agit pour améliorer le bien-être de tous. Cette définition peut être développée au niveau national ou régional. »*

Nous emprunterons cependant à Autès pour ajouter une part d'indiscutable à cette définition : « *Le travail social est indéfini comme l'analyse, selon Freud, est interminable. Parce que les limites ne sont jamais stables, la cohésion jamais acquise, le lien toujours à construire. Là est le paradoxe central du travail social : dire ce qui n'a pas de mots, nommer ce qui n'a pas de nom. »¹⁶. Selon lui, le travail social est à envisager comme une totalité construite sur deux logiques : logique de la gestion, liée à l'aide voire au contrôle de l'Etat sur les individus et celle de la logique de projet via une activité émancipatrice au sein de la société civile, entre assistance traditionnelle et capacité de la société à s'autogénérer au travers de l'action sociale. Cette*

¹² Dubet F., op.cit., p.15.

¹³ Dubet F., « **Le déclin de l'institution.** » Paris, Seuil, 2002, p.9.

¹⁴ Dubet F., op.cit., p.232.

¹⁵ International Federation of Social Workers

¹⁶ Autès M., « **Le travail social indéfini.** » juin 1996, in : Recherches et Prévisions, n°44, p.2.

totalité permet d’embrasser la complexité du travail social et de lire ses finalités et son efficacité. Cette dualité est fondatrice du travail social : *« être à la fois le mandataire des institutions et le représentant des populations ; tenir ensemble des positions incompatibles et relier ce qui s’oppose et se rejette. »*¹⁷.

Nous touchons là à la difficulté fondamentale de la définition du travail social, qui est l’impossibilité pour ses acteurs eux-mêmes de dire ce qu’ils font. Dans notre société, parler d’un travailleur social, cela peut être désigner un assistant social, une éducatrice, un animateur, etc. Le travail social, au-delà d’un tronc commun qui pour Autès est *« la partie professionnalisée de l’intervention dans la société au croisement de la société civile et de l’Etat »*¹⁸, présente une variété importante de tâches et de métiers.

Pour Autès, la profession sera vue comme un statut, une position sociale, renvoyant à un système d’emploi, à des contrats et une structure organisationnelle. Le métier se référera à la mise en œuvre, aux activités mais tout autant selon l’auteur *« à ces habiletés, ces tours de main indicibles, ces savoirs insus, ces compétences acquises avec le temps et dont on ne saurait rendre compte de la genèse »*. Une partie est également reconnue comme conférant au sacré, dans l’exercice d’un « métier » en lien avec le service, l’exécution d’un certain mystère, d’une magie où le savoir de l’exécutant donne forme à sa tâche.

C’est une profession qui, au-delà du cadre institutionnel dans lequel elle exerce un contrat de travail, au-delà du cadre fonctionnel dans lequel elle évolue, possède une certaine autonomie quant à la définition de ses tâches, sa façon de s’organiser et ses objectifs vers lesquels son action tendra. Cette ambiguïté permanente, pour Autès, explique que se soient développés un certain nombre de malentendus et le fait que, dans un même mouvement, *« le discours récurrent sur le « malaise » et sur l’identité professionnelle, les interrogations sans cesse renouvelées sur le devenir du travail social [fassent] partie intégrante de la définition des professions et de leurs missions. »*¹⁹.

Il nous semble ici intéressant d’évoquer la compétence du travailleur social, habituellement déclinée en 3 niveaux : savoir, savoir-faire et savoir-être.

Le savoir renvoie à l’apprentissage d’un certain nombre de connaissances et de références des sciences sociales et humaines qui y sont liées. Il n’est pas question d’une unique

¹⁷ Autès M., *« Les paradoxes du travail social. »* 1999, p.240.

¹⁸ Autès M., op.cit. p.220.

¹⁹ Autès M., idem p.233.

« théorie du social » mais de la capacité à articuler des connaissances transdisciplinaires et dont la maîtrise est généralement sanctionnée par un diplôme ou une certification.

Le savoir-faire est la mise en œuvre de la technicité, du côté pratique. Il se nourrit de l'expérience et est lié à une temporalité. Ces techniques ne sont pas une finalité en elles-mêmes mais sont le support à la relation éducative et permettent d'atteindre un autre but.

Le savoir-être est le niveau de compétence le plus important et spécifique aux métiers du social, celui du relationnel. Le travailleur social est constamment engagé dans un rapport à l'autre, ce qui engage aussi sa propre subjectivité. Nous l'avons dit plus haut, la vocation reste un élément important de la personnalité du travailleur social, et est un élément intangible qui est évalué et évoluera tout au long de sa carrière. Ce savoir-être occupe une place centrale : *« travail sur soi, travail sur ses propres limites, son acceptation des normes et des écarts à la norme. Apprendre à supporter la différence, à l'accueillir, à s'en protéger : sans ces dispositions (prédispositions ?) acquises ou apprises, l'exercice du métier devient impossible. »*²⁰.

Dans le cadre de son opérationnalité, le travail social est baigné de plusieurs évidences, telles que Julier (2004) les reformule à partir d'Autès²¹ :

- il est une activité symbolique, se jouant au travers de l'expression et principalement de la parole ;
- il est un acte qui engage le travailleur qui, entre ce qui est la norme et ce qui est juste, ne peut se limiter à une simple logique instrumentale et de là à un calcul en termes de moyens et de résultats ;
- il est une expérience particulière toujours renouvelée, jamais identique où la connaissance et l'expérience sont des repères à l'action, sans en garantir le progrès ou la résolution ;
- le réduire à une simple lecture instrumentale de son action en additionnant techniques, stratégies et finalités ne rendrait pas compte de sa réalité. Il faut également prendre en haute considération l'efficacité symbolique de ses pratiques.

Dubet donne une place centrale à la notion de « vocation », en sortant d'office de l'image surannée qui voyait dans le professionnalisme l'incarnation et la mise en forme technique d'un

²⁰ Autès M., ibidem, p.239.

²¹ Julier, C. R. « *Travail social en crise, travail social de crise* », *Les enjeux contradictoires dans le travail social*. ERES, 2004, p12-13.

certain « don de soi ». Mettre en exergue la vocation dans le programme institutionnel, c'est selon lui, reconnaître que le professionnel du travail sur autrui n'est pas réduit à l'exercice d'un métier habituel : « *il ne puise pas sa légitimité seulement dans sa technique ou dans son savoir-faire, mais aussi dans son adhésion directe à des principes plus ou moins universels* »²². En une acception plus moderne, la vocation est présentée comme un accomplissement de soi dans son activité professionnelle, en adéquation avec la personnalité et l'éthique personnelle de l'individu.

C'est de cette description de la particularité des travailleurs pour autrui, et plus particulièrement des travailleurs sociaux en ce qui nous préoccupe, que partant de l'analyse de Dubet qui pointe dans le programme institutionnel des *fictions nécessaires* au sens que donnent les travailleurs à leur métier, nous rejoindrons les théories de Boltanski et Thévenot, puisque le programme même rendait compatibles des principes de justice et des exigences normatives issus de *cités* bien différentes, ce qui diminuait les tensions et paradoxes.

Il y a de nos jours une invitation à « faire du social » à tous les niveaux tant dans les entreprises que dans les administrations. Cette perte de monopole, selon Dubet, crée un sentiment de perte de légitimité, de reconnaissance et d'influence chez les travailleurs pour autrui alors que paradoxalement, jamais ces fonctions n'ont eu autant de pouvoir et d'emprise sur la vie sociale et individuelle. Ce modèle vocationnel est aussi affaibli par la nécessité croissante de rationalisation des outils, de spécialisation et de création de sphères de compétences particulières et certifiées, tels les services dits « de seconde ligne » dans les centres publics d'action sociale. « *Cela ne signifie évidemment pas que la vocation disparaît mais elle se heurte à des contraintes techniques et professionnelles de plus en plus fortes.* »²³.

Si auparavant les travailleurs sociaux se rattachaient à un idéal-type de la bureaucratie défini par Weber, ce modèle d'organisation bureaucratique est depuis quelques temps remis en question ; principalement par la recherche de performance qui s'impose à l'action publique pour répondre aux crises successives.²⁴ Dubet évoque un certain désenchantement qui « *prive les institutions des consolations qui rendaient supportable l'expérience des acteurs.* »²⁵. La motivation individuelle était liée à la construction de la personnalité, autour de leurs vocations et valeurs qui permettaient l'engagement. Or, analyse l'auteur, « *pour motiver les autres, il faut*

²² Dubet F., op.cit., p.32.

²³ Dubet F. ; op.cit., p.61.

²⁴ Bartoli A., Chomienne H., **Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ?** Informations sociales, vol.167, 2011/5, p24-35

²⁵ Dubet F., op.cit. p.77.

d'abord se motiver soi-même, il faut être capable d'engager sa personnalité et ses convictions. »

Le travail social actuel s'éloigne de la chaîne de relation que le programme institutionnel permettait de constituer entre trois niveaux d'actions. Dans le cadre de sa recherche, Dubet a déterminé à partir des analyses de groupes trois positions ou définitions de l'activité des travailleurs sociaux, qui se répondent et s'enchaînent mutuellement :

- une dimension de **contrôle social**. Chaque protagoniste de la relation se retrouve doté d'une identité institutionnelle et d'un rôle : le professionnel comme agent et garant de l'institution et de ses règlements, autrui comme le cas -problématique- qui l'amène dans la relation. Dans le cadre du CPAS, c'est ce qui permet d'entrer en relation. Cette dimension est liée à la discipline et aux règles. Là où précédemment cela faisait partie de la volonté de socialisation au sens d'intégration dans la société et d'apprentissage de ses codes, ce contrôle devient contraignant voir éliminatoire. C'est, pour les travailleurs sociaux, la part la plus difficile de leur fonction.

- une logique de **service**. Le travailleur social met en œuvre dans l'intérêt d'autrui, en collaboration avec lui, toutes ses compétences, son expertise technique et son expérience pour tendre vers une solution.

- un espace de **relation** entre deux individus. Cette dimension est considérée comme la seule authentique dans l'activité sociale et la plus noble. *« Toujours perçue comme le sel du métier, comme son espace héroïque, comme celui qui signe une spécificité professionnelle »*²⁶ mais elle est également la moins définissable et la moins reconnue. Dans cette « magie » de la relation se trouve une affirmation de principe chère aux travailleurs sociaux, mais en un même temps dangereuse et épuisante. Cela nécessite une séparation consciente entre le rôle social et la personnalité.

Chacune de ces postures renvoie aux deux autres, et Dubet en conclut que c'est justement des tensions naissantes entre les normes, l'organisation et les individualités que se trouve le travail social (dans ces paradoxes qu'il doit articuler entre contrôle, assistance et relation). C'est ce qui expliquerait que le travail social *« soit dans l'impossibilité de tenir un discours argumenté sur son mode opératoire et sur les référentiels qui le constituent. »*²⁷

Ainsi situé le contexte global du travail social et de sa place dans notre société, nous proposons d'aborder les spécificités de son exercice en Belgique.

²⁶ Dubet F., op.cit., p.262.

²⁷ Autès M., « Travail social et pauvreté », 1992, p.13 in Dubet F., op.cit., p265

Contexte historique des CPAS et de l'aide sociale en Belgique

Société et pauvreté

Depuis des millénaires, la pauvreté est présente dans l'histoire de l'homme, pourtant son traitement n'a pas toujours été aussi réel et profond que de nos jours²⁸.

Si à l'instar de Grell pour qui « *L'aide sociale est un rapport social qui se transforme dans le temps.* »²⁹ ainsi que de Dumont (2012) nous considérons la pauvreté non comme un état « naturel » mais bien un rapport social se situant dans une configuration spécifique de la société liée à son organisation économique, il nous faut également envisager le traitement social de la pauvreté comme une question sociale et historique déterminée par les rapports sociaux dominants à une époque donnée.³⁰

Dès le Moyen-Age, ce sont l'Eglise et des initiatives privées qui organisent et subventionnent hospices et autres accueils apportés au plus nécessiteux. Dès 1539 à Bruxelles, les autorités mettent en place la « Suprême Charité » pour superviser l'assistance et en pallier les carences. Il y a au-delà de la valeur morale de charité chrétienne une fonction sociale et politique de contrôle sociétal des pauvres.³¹

En 1795, le régime républicain français rationalise toutes les initiatives en matière d'assistance, sur base de l'intérêt général. L'idée de la nécessité des services publics pour renforcer le lien social fait son apparition. L'assistance sociale aux plus démunis devient une tâche de l'autorité, légitimant également leur présence et leur action ancrée dans une notion de solidarité collective³². En Belgique, toutes les initiatives sont fusionnées en deux organismes : la Commission des Hospices civils et celle de la Bienfaisance. La première loi communale³³ les consacre en 1836. Il s'agit alors encore d'un service très décentralisé de l'Etat, géré par des mandataires issus du conseil communal. Notons qu'en octobre 1920, par suite d'un Arrêté Royal organisant la formation des « auxiliaires sociales » se sont créées les premières écoles sociales. Le constat était que « *la situation qui requiert l'assistance sociale est complexe. La solution de ces questions ne peut rester purement empirique. Elle comporte une méthode et une technique appropriées ; elle exige la connaissance des facteurs d'ordre divers qui peuvent*

²⁸ Antoine B., « *Tome 1 : aide-mémoire du CPAS* », 2013, Fédération des CPAS.

²⁹ Grell P., « *Les centres publics d'aide sociale et les pauvres* », Contradictions, n°14, 1977, p.31-61.

³⁰ Zamora D., « *Histoire de l'aide sociale en Belgique* », 2012, Politique, n°76, p.40-45.

³¹ Grell P., « *L'organisation de l'assistance publique* », 1976 ; Contradictions, p.55-56.

³² Flohimont V., « *Les CPAS aujourd'hui : instrument de solidarité publique ou poubelle sociale ?* » in : Démocratie, janvier 2015

³³ Loi communale du 30 mars 1836, article 92.

influencer la vie sociale »³⁴. La professionnalisation du secteur et la reconnaissance de la nécessité de cadrage de cette formation est aussi un signe de prise en compte de la question sociale par l'Etat et des organismes qu'il met en place dans ce cadre.

La professionnalisation de l'assistance et son évolution dans les CPAS

Cette évolution, nous choisissons de la résumer en 4 étapes :

Assistance > aide > activation > inclusion

Au travers de ces quatre termes, ce sont quarante années de travail social en CPAS que nous allons passer en revue. Cette évolution, lourde de sens et de procédures pour chacune des étapes, est profondément liée à l'état identitaire des assistants sociaux qui lui sont contemporains.

Dans une communication au congrès de la FEWASC en 2003³⁵, Franssen balise cette évolution. Si la pauvreté résulte d'une construction et d'une catégorisation sociale, c'est à la façon dont elle sera traitée que l'on connaîtra les logiques sociales, culturelles et, ajoutons-nous, politiques d'une société. Si les termes désignant l'autrui des travailleurs sociaux ont eux aussi évolués (pauvre, vagabond, sous-prolétaire, « exclu », bénéficiaires, usagers, ...) cette désignation est aussi révélatrice du modèle culturel de la société, de ses jugements normatifs, des solutions d'intégration et des rapports de classe qui sont en jeu. C'est ainsi que Franssen, citant Castel, se réfère au social-assistanciel. Celui-ci est la structuration, par l'Etat, d'interventions spécialisées à destination des catégories reconnues indigentes ou marginales. Si au moment où la question sociale est apparue, soit pendant la Révolution Industrielle, il s'agissait de venir en aide aux travailleurs très précarisés, l'évolution des conditions de cette classe ouvrière a modifié la définition des populations en difficulté.

Assistance :

Le 10 mars 1925, la Loi Organique de l'Assistance Publique crée les commissions d'assistance publique (CAP) dont la triple mission est de « *soulager et prévenir la misère et d'organiser le service de l'assistance médicale* »³⁶. Il s'agit d'établissements publics dotés d'une personnalité juridique autonome et d'un patrimoine propre. Le public visé était celui des indigents, soit les personnes ne pouvant subvenir à leurs propres besoins. Cette nécessité publique d'aider visait non seulement à venir en aide aux plus précarisés mais veillait aussi à assurer la paix sociale et

³⁴ Rapport au Roi, 1920 cité par Mayence S., « *Le service social en Belgique. Etudes d'économie sociale.* », 1964, Bruxelles cité par Coenen M.T., « *la formation des travailleurs sociaux : une histoire d'école !* » 2013, CARHOP.

³⁵ Franssen A., **A** : « *Le sujet au cœur de la nouvelle question sociale* », La revue nouvelle, décembre 2003, n°12, pp.10-51. Et **B** : « *L'assistant social actif* » Communication au 3ième congrès de la FEWASC : « Assistant social de C.P.A.S : agent de développement ? », Louvain-la-Neuve, octobre 2003.

³⁶ loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique

l'ordre moral. Cette transformation organisationnelle de l'assistance publique repose sur trois points forts : l'ancrage communal, l'administration unique et la souveraineté de décision. Néanmoins, l'arbitraire dans la gestion des indigents et des faveurs qui pouvaient leur être accordées était toujours présent. L'évolution de la société au XXème siècle, les changements qui intervinrent dans l'après-guerre avec le développement des mécanismes de solidarité et de l'Etat-providence vont mener à une réforme de la question sociale. Déjà introduite par des changements législatifs novateurs pour certaines catégories (personnes handicapées, personnes âgées, personnes avec charge d'enfants), deux lois importantes modifient l'assistance publique en Belgique dans les années 70 (Hamzaoui, 2001).

A partir de la loi du 12 juin 1945³⁷, le titre d'assistant social est protégé et réservé aux seules personnes ayant achevé le cursus d'auxiliaire social.

Aide :

En 1974, considérant qu'il fallait un ultime filet de protection pour ceux qui ne répondaient pas aux critères du système assurantiel, le droit au minimum de moyens d'existence (minimex) est instauré. On passe alors de l'assistance discrétionnaire aux indigents à un concept d'aide via un droit subjectif et universaliste à bénéficier d'un minimum de moyens d'existence afin de « *vivre conformément à la dignité humaine* ». La notion de disposition au travail est une des conditions obligatoires d'octroi. Poursuivant cette réforme des formes d'organisations de l'assistance sociale, est promulguée en juillet 1976 la Loi Organique qui va organiser les centres publics d'aide sociale (CPAS), en remplacement des CAP.

Le social-assistanciel y est ici au plus fort, avec une construction de structures et services qui permettaient une intervention plus globale auprès des personnes en difficultés, quelles que ces dernières puissent être. L'obtention du minimex n'était conditionnée que par l'enquête sociale se basant sur un état de besoin. Si les possibilités étaient nombreuses pour les bénéficiaires d'évoluer hors de cette situation, cela n'était que sur une base volontaire, l'Etat ne leur proposait qu'une allocation, pas une issue à leur situation. C'est ce qui explique la considération comme « passive » de cette forme d'aide. En se contentant de distribuer l'aide sociale, le CPAS enferme le bénéficiaire dans un statut permanent d'assisté. Cependant, selon Franssen, il s'agissait également d'un socle minimal de base à partir duquel pouvait se déployer un travail social plus qualitatif. Entre 1976 et 1989, le nombre de minimexés quintuple³⁸. La fin des Trente Glorieuses et le constat que, si le minimex atténue l'exclusion, il ne l'éteint pas, vont amener à

³⁷ loi du 12 juin 1945 sur la protection du titre d'auxiliaire ou d'assistant social (Moniteur Belge du 21.07.1945)

³⁸ Fierens J., « **Droit et pauvreté** », 1992, thèse de doctorat en droit, UCL, p.68.

une nouvelle réflexion sur le partenariat à établir avec le bénéficiaire : en 1993, dans le cadre de son « Programme d'urgence pour une société plus solidaire », la ministre de l'intégration sociale L. Onkelinx introduisait la notion du projet individualisé d'intégration sociale pour les jeunes de moins de 25 ans afin d'activer l'allocation et d'en faire un levier actif à leur insertion. Ce fut le début de la contractualisation. Ce mouvement d'intégration de l'individu à son accompagnement social mènera, dans le schéma plus global de la « *transformation de l'État-providence en État social actif*, » (Vandenbroucke, 1999) et afin de répondre à l'évolution économique, politique et sociale à une refonte complète de l'aide et à un nouvel outil législatif.

Action :

Au début des années 2000, dans la mouvance de la nouvelle idéologie de l'État social actif adoptée par la Belgique, la refonte du minimex ne fut que la partie la plus visible des réformes de l'aide sociale qui s'enclenchèrent alors. En 2002, fut promulguée la loi sur le droit à l'intégration sociale qui vise à garantir une participation active de tout individu à la vie sociale.³⁹ La transformation en « revenu d'intégration » amena aussi un bouleversement de la conception du travail social. L'aide financière n'étant plus qu'une composante conditionnée et conditionnelle d'un droit à l'intégration qui passe par un projet engageant la responsabilité individuelle de la personne. Le salut est dans le retour sur le marché de l'emploi, dans la réactivation professionnelle.

*« Les gens qui bénéficient de protection sociale doivent, lorsque c'est possible, être réintégrés dans la société [...]. C'est le défi majeur que devra relever l'État social actif. Dans cet État, on luttera moins contre l'exclusion et le chômage de manière passive et palliative, que de manière active et préventive »*⁴⁰. *« Un État social actif doit faire en sorte que des personnes ne soient pas mises à l'écart et que chacun, [...], puisse contribuer de manière créative à la société et concilier cela avec une qualité de vie personnelle. L'État social actif investit dans les gens, la formation, l'emploi et pas uniquement dans les allocations. »*⁴¹

Là où auparavant le minimex était lié à l'état de besoin, il faut à présent répondre à des critères⁴² législatifs dont la disposition au travail (ou au minimum le cheminement vers l'insertion professionnelle) est le plus important. Il faut désormais « mériter » son revenu d'intégration, Nous sommes, selon Franssen, dans « *la primauté du droit-devoir au travail considéré comme*

³⁹ Zamora D., op.cit., p.44.

⁴⁰ Déclaration du Gouvernement Verhofstadt en session extraordinaire de la Chambre du 14 juillet 1999.

⁴¹ Extrait de la Déclaration gouvernementale et de l'accord de Gouvernement, 28 juillet 1999. Cité dans Franssen A., op.cit., (A), p.14.

⁴² Résidence, âge, nationalité, manque de ressources, état résiduaire de la demande, disposition au travail.

vecteur par excellence de l'intégration sociale »⁴³. C'est en ce sens que, dans la mise en place du revenu d'intégration sociale (RIS), le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) est aussi rendu obligatoire pour les jeunes de moins de 25 ans, sous forme d'un contrat reprenant les droits et devoirs tant du jeune que de son CPAS et visant à l'intégration sociale et/ou professionnelle via les études, la formation ou l'emploi. Etant définitivement loin de l'assistance, la dénomination même des CPAS sera modifiée en centre public d'ACTION sociale. Le bénéficiaire, désormais « usager », se devra de répondre aux obligations qui le rendent acteur de sa propre activation. Le rôle normatif et de contrôle des CPAS se trouve renforcé, modifiant pour partie la pratique professionnelle. S'ajoutent aussi des processus connexes : création de services spécialisés et multiplication des dispositifs d'intégration sociale afin de répondre à ces nouvelles missions qui dépassent l'urgence pour s'installer dans un suivi à terme plus long. Mais cette évolution n'est pas la seule à laquelle les assistants sociaux de CPAS se trouvent confrontés de nos jours

Inclusion :

Ce glissement légitime les changements de modes d'intervention de l'Etat : inciter et accompagner les allocataires. Produire de l'action sociale, c'est stimuler la personne aidée vers une activité qui lui fait sens⁴⁴. L'accord du gouvernement actuel annonçait déjà l'objectif : *« Le travail est le meilleur remède contre la pauvreté. [...] L'activation reste le fer de lance de la politique de lutte contre la pauvreté. Le Projet individualisé d'Intégration sociale sera élargi, en concertation avec le secteur, à d'autres bénéficiaires de l'intégration sociale et de services. Un trajet clair vers plus d'autonomie y sera défini »*⁴⁵. Le PIIS est fin 2016 élargi à tout bénéficiaire du droit à l'intégration sociale. Au paradigme de la « dépendance assistée », il s'agit d'opposer un paradigme de la « *participation active de chacun par l'insertion socio-professionnelle.* »⁴⁶. Les notions d'empowerment et de développement du pouvoir d'agir ont ainsi fleuri ces dernières années, mettant en avant un travail sur la capacité des individus.

Le nouveau management public

Forts de leur personnalité juridique, de leur autonomie et de leur ancrage communal, les CPAS ont longtemps fonctionné comme une administration bureaucratique de type wébérien. Ce

⁴³ Franssen A., op.cit., (B), p.6.

⁴⁴ Pourtois J-P., Humbeeck B., Desmet H « **III. Résistance et résilience assistées : contribution au soutien éducatif et psychosocial** » in « Traité de Résilience appliquée », Paris, PUF, 2011, p.55.

⁴⁵ Accord de Gouvernement du 9 octobre 2014.

⁴⁶ Franssen A., « **To PIIS or not to PIIS ? Les injonctions paradoxales à l'autonomie** ». L'observatoire, n°88, septembre 2016.

modèle hiérarchique semblait jusqu'alors le plus adapté à toutes les formes de l'Etat-Providence et conséquemment aux missions des CPAS. Sur base d'un modèle légal-rationnel, il répondait aux nécessités tant d'organisation interne (hiérarchie, règles, responsabilités) que d'accès et de traitement égalitaire des réponses aux usagers.

Ce fonctionnement traditionnel se trouve depuis le début du XXIème siècle remplacé par les théories du new public management ou nouveau management public (NMP) en français. Ce courant de pensées visant à une adaptation du secteur public aux défis actuels de nos sociétés, se caractérise par une transformation des cadres organisationnels et des méthodes de travail ainsi que par un changement idéologique.⁴⁷ Les méthodes de management du secteur privé vont venir encadrer et rationaliser tant les procédures que l'organisation. Ce qui suscite le débat car pour beaucoup, cela équivaut à l'introduction d'une logique de marché dans les services publics et, ce qui est plus dérangeant pour ses détracteurs, dans l'aide sociale. L'hypothèse est avancée par Merrien que ce NMP est aussi une remise en question de l'Etat-Providence, issue des théories néolibérales.

Les diverses crises traversées depuis les années 70 ont amené un regard critique principalement négatif sur le fonctionnement des services publics. De là, naît l'idée de la nécessité d'introduire une logique de marché dans ces organisations ainsi qu'un renversement dans les priorités de l'administration : *« Au lieu de privilégier la légalité, le respect des procédures formelles, on choisit de privilégier les résultats et la satisfaction des clients. Il s'agit avant tout de préciser les objectifs à atteindre et de pouvoir contrôler les résultats. »*⁴⁸.

Si le concept de NMP est employé pour la première fois en 1991 aux Etats-Unis, ses principes étaient déjà présents dans diverses réformes antérieures visant à moderniser le secteur public. Il est tout à la fois une idéologie et une pratique qui veut *« opérationnaliser le mode néolibéral de gouvernance [...] : le citoyen est redéfini en client et les administrateurs publics sont encouragés à cultiver l'esprit entrepreneurial. »*⁴⁹. Selon les pays où il s'est implanté, les modes de mise en œuvre, les types de réformes et l'intensité varient fortement.

Le NMP encourage la gestion de la performance en accordant la primauté aux principes industriels (rigueur, efficacité, méthode) sur les principes civiques (le bien commun). Les premiers devant « logiquement » mener aux seconds. Le NMP est transdisciplinaire et touche les fonctions stratégie, budget, ressources humaines et marketing en se reposant sur les 3 E : «

⁴⁷ Amar A., Berthier L., « **Le nouveau management public : avantages et limites** ». 2007, researchgate.

⁴⁸ Merrien F.-X., « **La nouvelle gestion publique : un concept mythique** », 1999, Liens social et Politiques, n°41, p.95-103.

⁴⁹ Piraux A., « Vers des réformes de 3^e génération ? », Politiques, n°78, janv-fev 2013, p.24.

Economie, Efficacité, Efficience »⁵⁰. En Belgique, c'est à partir de 2000 et avec le plan Copernic que s'est mis en place ce NMP.

Dans la structure d'organisation des CPAS, ce nouveau type de gestion est arrivé en contradiction avec le modèle jusqu'alors wébérien, bureaucratique et hiérarchique. Il s'est ainsi traduit d'abord par un changement managérial, et de façon drastique en de nombreux endroits : par la création de service des ressources humaines jusqu'alors inexistant, par la systémisation et l'uniformisation des procédures ainsi que la formalisation des structures, par des demandes d'évaluations chiffrées et l'utilisation de grilles de résultats, etc. Nous verrons dans notre étude de cas les effets d'une application concrète.

⁵⁰ Amar A., Berthier L., op.cit., p.3.

Chapitre 2 : méthodologie et cadre analytique

Méthodologie

Revenons à notre question de départ :

Quels sont les impacts de la structure organisationnelle d'un CPAS sur les identités et les relations professionnelles de ses assistants sociaux ?

Notre hypothèse serait que les impacts sont issus de la confrontation des représentations différentes qui existent au sein des acteurs de l'organisation. Une réforme de la structure dans un CPAS exacerbant ces confrontations. Pour vérifier cette hypothèse, nous allons d'un côté analyser la structure et les changements organisationnels qui ont été mis en place au travers des grilles d'analyses issues de la sociologie des organisations. Nous commencerons par Mintzberg pour fournir une étude de la structure organisationnelle et après avoir abordé le type de configuration vers lequel tend notre terrain, et relaté sa mise en œuvre, nous chercherons à l'aide des théories de la justice de Boltanski et Thévenot à décrire les modèles de cités en présence.

Phase	Questions de recherche	Méthode
Contexte		
Le contexte général de l'aide sociale	Quel est le contexte global dans lequel notre organisation se situe ? (historique, sociologique et sociétal)	- revue de la littérature
Le contexte du CPAS	Quelle est l'histoire de notre cadre d'étude ?	- lecture des textes légaux - revue de la littérature - entretien avec le directeur général
	Qui sont les acteurs ?	Entretiens individuels semi-directifs avec 2 groupes d'acteurs (A+B)
Structure organisationnelle		
	Description générale de l'organisation	- constatations in situ - entretiens informels - organigrammes successifs
	Comment s'organise-t-elle en interne ?	- constatations in situ - entretiens avec tous les acteurs (A+B) - paramètres de conception selon Mintzberg - détermination des configurations passées et actuelles(Mintzberg)

		- analyse des relations selon Crozier et Friedberg
Mise en œuvre du changement		
Annonce politique	Pourquoi ce changement ? Quels sont les buts visés par la mise en œuvre de ce changement ?	- analyse et croisement des entretiens des quatre acteurs (A)
Mise en œuvre	Comment s'est effectué ce changement	- analyse et croisement des entretiens (A) - nouveau management public.
Tensions	Quels sont les impacts de ce changement ? Quelles conceptions et configurations sont en présences ?	- analyse des entretiens (A+B) - grille de détermination selon Mintzberg
Les épreuves	Quelles réactions face aux épreuves ?	- entretiens (A+B) - notion de compromis/arrangement selon Boltanski
Les assistants sociaux		
	Comment réagissent les assistants sociaux	- postures selon Franssen
Conclusions et propositions		
	Pertinence du déroulement du changement Résultats acquis à courts et moyens termes Vie de l'organigramme	- proposition de points d'attention anté et post annonce du changement - mode de participation - hiérarchisation des intervenants

Nous avons procédé à trois types d'entretiens pour la réalisation de ce travail.

Les premiers entretiens furent informels et se déroulèrent au printemps 2017. La matière recherchée devait permettre d'analyser la structure selon Mintzberg et de compléter la description par le biais du système d'action concret selon Crozier et Friedberg. La Directrice des Services sociaux et la Directrice du service des ressources humaines (P&O-com) avaient alors répondu à nos interrogations sur la structure et plus particulièrement sur les nouvelles procédures liées aux nominations. Les récits des assistants sociaux et agents administratifs avaient permis de travailler sur le système d'action. Nous les désignons comme les entretiens initiaux.

Nous avons au printemps 2018 interrogé, avec un même guide d'entretien et dans un mode semi-directif, les quatre acteurs de changement principaux : le président, le directeur général,

la directrice des services sociaux et la directrice du service P&O-com. Nous nommons ce groupe A.

Nous avons prévu d'aborder ensuite les échanges avec les assistants sociaux sous forme d'un focus-groupe qui se serait attaché aux épreuves traversées précédemment.

Travailler sur une organisation qui vit au quotidien le changement de sa structure est une aventure qui porte son lot d'aléas. Au moment où nous devions finaliser les entretiens du groupe A et planifier le focus-groupe, l'institution connu un épisode problématique. De très fortes tensions internes, plusieurs nouveaux arrêts-maladie pour burn-out et la non-confirmation en fin de stage de la Directrice des Services sociaux et donc son départ impronptu furent une nouvelle tempête qui nous firent réviser notre mode de collecte des données auprès des assistants sociaux. En commission d'accompagnement il fut accepté que soient menés à la place du focus-groupe des entretiens individuels. Six assistants sociaux furent ainsi rencontrés lors d'entretiens directifs individuels. Nous les nommons groupe B.

Pour le choix du panel de ce groupe B, nous avons procédé comme suit : le centre a 27 assistants sociaux répartis dans ses divers services. Deux sont détachés au plan de cohésion sociale auprès de la commune et sont repris dans un autre cadre organisationnel. Le coordinateur pédagogique accompagnant ce travail et nous-même étions écartés d'office. Nous restait ainsi 23 possibilités. Nous souhaitions procéder à 6-7 entretiens, qui croisent les descriptions suivantes : agents de 1^{ère} et 2^{ème} ligne, avec des spécialisations ou pas, statutaire ou contractuel, responsable de service, référent ou agent « simple », un seul agent par service de 2^{ème} ligne et pour terminer ayant vécu ou non un changement important dans sa propre fonction. Ces entretiens furent réalisés début juillet sur une période de 7 jours. La période des congés annuels opérant une première sélection dans les personnes présentes.

Sur base de nos critères cités plus haut, nous avons approché 8 personnes. L'une d'elle a décliné et une seconde n'a pas formulé de réponse à notre demande.

Le guide que nous avons rédigé pour mener ces entretiens était très directif et devait nous permettre de déterminer les mondes auxquels se liaient ces agents et de dessiner leurs postures identitaires principales. Nous avons déterminé un temps de 30 à 45 minutes maximum pour procéder à l'entretien. Ceux-ci se sont déroulés dans les bureaux des témoins, à huis clos, pendant leurs heures de travail et sur rendez-vous. Il nous semble important de signaler que ces 6 agents ont tous des carrières longues dans le centre, soit entre 35 et 10 ans d'ancienneté. Ces entretiens ont été intégralement retranscrits. Nous avons choisi par mesure de discrétion et avec l'aval de notre commission de ne pas rendre l'intégralité de ces témoignages publics.

Le cadre théorique

Nous proposons dans les pages qui suivent un aperçu synthétique sur les concepts suivants qui nous aideront à mener notre analyse :

- Mintzberg et la configuration organisationnelle ;
- Boltanski et Thévenot sur la théorie de la justification ;
- Une approche théorique de l'identité professionnelle ;
- Les modes de gestion identitaires des assistants sociaux selon Franssen.

Mintzberg et la configuration organisationnelle.

Afin d'appréhender de manière analytique notre cadre empirique, nous nous référerons aux théories de l'école de la contingence d'Henry Mintzberg. En suivant sa trame d'analyse d'une organisation, nous pourrions décrire notre terrain de manière méthodique. Nous envisagerons les données issues de ces différents concepts comme autant de paramètres de conception initiés par les autorités de l'organisation que nous étudierons.

Mintzberg a théorisé la sociologie des organisations de façon à permettre d'approcher les relations de pouvoir et leur répartition dans l'organisation ainsi que la conduite du changement. Cela lui permet de construire des configurations organisationnelles qui représentent toutes les formes qu'une organisation peut connaître au cours de son existence. Ce qui nous intéressera plus particulièrement sera de nous pencher sur les indicateurs concrets qui influent la structure organisationnelle.

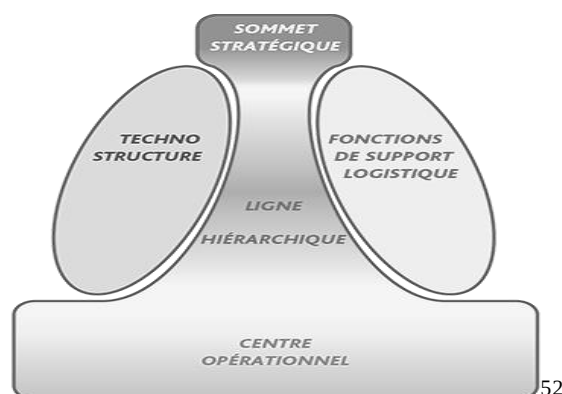
Nizet et Pichault⁵¹ expliquent que selon Mintzberg, le changement est le passage d'une configuration à une autre. Pour enclencher ce passage, l'organisation se repose sur trois perspectives. Les deux premières sont la contingence et la rationalité qui guideront le choix des dirigeants en fonction des contraintes externes. La troisième perspective est politique et dépendra de la façon dont le pouvoir est distribué dans l'organisation.

Les premiers indicateurs de Mintzberg que nous aborderons seront **les facteurs de contingence**, qui sont autant de contraintes internes comme l'âge de l'organisation, sa taille, ses systèmes techniques, son domaine d'activité, que de contraintes externes comme l'hostilité, la stabilité et la complexité de son marché.

Nous nous attacherons ensuite à décrire la division du travail : structure née d'une double nécessité qui demande à articuler la répartition des tâches avec sa coordination. Selon

⁵¹ Nizet J., Pichault F., « *Introduction à la théorie des configurations* » De Boeck, Bruxelles, 2001, p.15.

Mintzberg, dans toute organisation elle s'organise en cinq éléments : le sommet stratégique, la ligne hiérarchique, le centre opérationnel, la technostructure et le support logistique.



Une fois ce schéma déterminé, Mintzberg décode six mécanismes de coordination entre les tâches des différents opérateurs. Selon Nizet et Pichault, ils peuvent être classés de deux façons : soit en trois ensembles liés aux opérateurs en présence, à leurs relations et leurs compétences, soit en deux ensembles lié à l'intensité de la contrainte de contrôle.

Mécanismes de coordination :

L'ajustement mutuel	la coordination par une communication informelle entre agents	Fondé sur l'établissement de relations interpersonnelles entre les opérateurs (latérales ou verticales)
La supervision directe	les instructions sont données et leur exécution directement contrôlée par une personne	
La standardisation des procédés	les tâches sont précisément formalisées et programmées	Intervention d'experts pour formaliser et standardiser le travail.
La standardisation des résultats	les objectifs à atteindre sont déterminés précisément	
La standardisation des qualifications	les formations requises des agents qui sont précisément décrites	Mise en place de représentations mentales externes (diplômes, compétences acquises) ou internes (formations, valeurs communes)
La standardisation des normes (ou des valeurs)	Intensifier les valeurs qui inspirent le travail et mobilisent les acteurs	

Intensité de la contrainte sur les agents :

Contrôle strict et permanent	
La supervision directe	La standardisation des procédés
Contrôle a posteriori	
La standardisation des résultats	
Contrôle a priori	
La standardisation des valeurs	La standardisation des qualifications
Autonomie de manœuvre	
L'ajustement mutuel	

⁵² Image d'après http://www.i-manuel.fr/COBTSM_ME2/COBTSM_ME2part1dos1UD2doc4.htm

Une autre variable étudiée par Mintzberg et qui sera d'importance dans notre cas, ce sont les buts poursuivis par l'organisation, soit « *l'intention derrière les décisions et les actions* »⁵³. Il en rejette une perspective rationnelle (stratégie, objectifs, ...) pour lui préférer une approche politique « *selon laquelle les buts d'une organisation, en principe multiples et contradictoires, seront poursuivis par des acteurs qui exercent du pouvoir les uns par rapport aux autres.* »⁵⁴ Deux distinctions dans les buts sont pointées par Nizet et Pichault.

Premièrement, celle entre **les buts officiels et les buts opérants**. Ce qui, dans un service public peut être une donnée intéressante de l'écart entre le discours politique et la réalisation concrète. Les auteurs les définissent en citant Perrow : « *les but officiels sont « les buts généraux d'une organisation, tels qu'ils sont définis dans les statuts, les rapports annuels, les prises de position publiques des administrateurs et autres déclarations officielles* » ; les buts opérants « *désignent les finalités recherchées par les politiques mises à l'œuvre par l'organisation* » »⁵⁵. L'analyse empirique des premiers se fait à partir des documents et discours publics, pour les seconds, ce sera au travers des décisions organisationnelles.

La seconde distinction importante est celle entre **les buts de mission et les buts de système**, qui s'intéresse au contenu de ces buts. Les auteurs s'inspirent et complètent les définitions de Mintzberg. Les buts de mission sont ceux qui se réfèrent aux produits, services ou clients de l'organisation, nous sommes ici aussi dans l'idéal et la valorisation par la tâche à accomplir. Les buts de systèmes s'énoncent « *en référence à l'organisation comme telle ou à ses membres, indépendamment des biens et services qu'elle produit.* »⁵⁶.

Mintzberg décrit encore **les buts organisationnels et les buts des acteurs**. Si les premiers sont poursuivis et doivent être soutenus par tous les acteurs, les suivants sont non officiels et non opérants puisque ne relevant pas de décisions organisationnelles. Ils sont pourtant fort importants pour chaque opérateur. Le rapport entre ces deux positions se retrouvera dans l'analyse de la distribution du pouvoir. Nous les retrouverons à travers une vision simplifiée du conflit possible entre l'acteur attaché à ses buts de missions en tension avec la direction attachée à ses buts de système.

La réunion de tous ces indicateurs et leurs diverses combinaisons va permettre à Mintzberg de construire cinq configurations ou modes de fonctionnement d'une organisation, que nous vous présentons dans le tableau suivant :

⁵³ Mintzberg H., « **Le pouvoir dans les organisations** », Editions d'Organisation, 1986, p.340.

⁵⁴ Nizet J., Pichault F., op.cit. p.80

⁵⁵ Perrow, 1961, cité par Hall, 1974 in : Nizet J., Pichault F., op.cit., p.81.

⁵⁶ Nizet J., Pichault F., op.cit., p.82.

	Entrepreneurial	Mécaniste (Bureaucratique)	Missionnaire	Professionnelle	Adhocratique ⁵⁷
Facteurs de contingence					
Age	Jeune	Vieille	Intermédiaire	Peu spécifique	Jeune
Taille	Petite	Grande	Petite/fragmentée	Peu spécifique	Petite
Technologie	Unitaire	De masse	Peu spécifique	Peu élaborée	Automatisée
Système d'info	Peu élaboré	centralisé	Peu élaboré	Déconcentré ou ouvert	intégrée
Marché	Instable/simple/hostile	Stable/simple	Stable/complexe/peu hostile	Stable/complexe/hétérogène	Instable/complexe/hostile
Paramètre de conception					
Division du travail	Verticale forte Horizontale faible	Verticale forte horizontale forte	Verticale faible Horizontale faible	Verticale faible Horizontale forte	Verticale faible Horizontal faible
Mode	Input	Output	Input	Input et output	Output
Départementalisation	Verticale faible	Verticale forte	Verticale faible Horizontale forte	Horizontale forte	Horizontale forte
Intégration					
Lieu du pouvoir	Sommet stratégique (propriétaire)	Sommet stratégique et analystes des procédés/résultats	Sommet stratégique et analyste de la valeur	opérateurs qualifiés	Sommet stratégique, opérateurs qualifiés et ligne hiérarchique
Coordination du travail	Supervision directe	Standardisation procédés et résultats (taylorien)	Standardisation des valeurs et ajustement mutuel	Standardisation des qualifications	Ajustement mutuel
Liaison entre département	Peu développé	Formalisation	Représentations mentales	Mécanismes de liaison sur relations interpersonnelles	Relations interpersonnelles très développées
Buts de systèmes/ buts de mission	Prédominance des buts de survie et valeurs de l'entrepreneur	Prédominance des buts de systèmes	Prédominance des buts de mission	Buts de missions correspondant aux préoccupations des professionnels	Principalement des buts de mission + des buts d'efficience
Système de buts	Relativement intégré	Modérément intégré	Très intégré	Conflictuel	Modérément intégré
Configuration					
Modèle GRH	arbitraire	objectivant	valoriel	individualisant	conventionnaliste
Critères	Pas de critères explicites mais implicites	Critères uniformément appliqué	Critères implicites en référence aux valeurs	Critères négociés en accords interpersonnels	Critères issus des débats entre pairs
Formalisation	faible	élevée	faible	élevée	variable
Flexibilité	élevée	faible	élevée	élevée	faible
Décentralisation	faible	faible	conditionnelle	intermédiaire	faible

⁵⁷ D'après Nizet J., Pichault F., « *Introduction à la théorie des configurations* » De Boeck, Bruxelles, 2001, p.145-174 et Pichault F., Nizet J. « *Les pratiques de gestion des ressources humaines* », Points, 2013, p.56-57.

Nizet et Pichault rappellent que ces différentes configurations sont des formulations théoriques par rapport auxquelles les organisations peuvent se situer de deux façons : pure ou hybride.

Si la plupart des observations coïncident avec une description, c'est que l'observateur a « *affaire à une organisation concrète qui est (relativement) pure du point de vue de la théorie* »⁵⁸ ; mais ce cas est plutôt rare. La réalité la plus fréquente est que les caractéristiques soulevées fassent référence habituellement à deux configurations, nous nous trouvons ainsi devant ce que Mintzberg appelle des organisations hybrides du point de vue de la théorie. Cette hybridation peut se faire de deux manières : *par juxtaposition* (l'organisation comporte des parties différentes qui renvoient chacune à une configuration A ou B) ou *par superposition* (un même ensemble présente simultanément des caractéristiques de plusieurs configurations)⁵⁹.

L'une des formes les plus fréquente d'hybridation se produit lorsqu'est entrepris un changement organisationnel, ce qui pour Mintzberg fait partie de la normalité de la vie des organisations.

Nous verrons dans notre chapitre empirique ce qu'il en est.

La théorie de la justification de Boltanski et Thévenot.

Si nous avons choisi d'utiliser les éléments théoriques de Boltanski et Thévenot, c'est qu'il nous est apparu au travers de nos recherches préliminaires que des conceptions divergentes émergeaient entre les acteurs. Ces positions différentes amènent tensions mais également dynamiques dans les relations. La détermination des mondes auxquels s'identifient les acteurs de notre étude de cas nous donnera l'opportunité d'aborder les justifications sur lesquelles chaque groupe base ses positions et au-delà d'approcher les raisons de leurs réactions et de la difficulté à trouver des compromis. Au-delà de tenter de comprendre pourquoi les changements proposés sont vécus de façon aussi difficile et touchent à l'identité des intervenants.

Cette théorie nous donnera « *un cadre permettant d'analyser[...] les opérations critiques auxquelles se livrent les acteurs lorsqu'ils veulent manifester leurs désaccords sans recourir à la violence, et les opérations au moyen desquelles ils parviennent à construire, à manifester et à sceller des accords plus ou moins durables* »⁶⁰

⁵⁸ Nizet J., Pichault F., « *Introduction à la théorie des configurations* » De Boeck, Bruxelles, 2001, p.148

⁵⁹ Nizet J., Pichault F., op.cit., p.151.

⁶⁰ Boltanski L., Thévenot L., « *De la justification. Les économies de la grandeur.* », NRF essais, Gallimard, 1991, p.39.

Le modèle des cités.

Selon Jacquemain⁶¹, la théorie de la justice de Boltanski et Thévenot s'inscrit au croisement d'une sociologie de la morale et d'une sociologie de l'ordre social. Sociologie de la morale parce que les acteurs sont supposés être dotés de compétences morales qui leur permettent « de faire société ». Sociologie de l'ordre social parce que pour les auteurs la justice est « *ce qui arrête les disputes* »⁶². La question posée est donc celle de l'accord entre les personnes : comment à partir de leurs compétences parviennent elles à maintenir un accord suffisant pour que la société tienne ensemble et ne se désagrège pas dans l'anarchie. Ainsi l'objet de la sociologie de la justice n'est pas d'étudier les déterminants des comportements mais de voir comment les individus construisent et argumentent en situation de désaccord. Boltanski parle donc bien d'une conception de la personne comme une construction sociale. Une personne n'est selon lui pas réductible à un rôle, ni à un statut. Mais bien au contraire, ce qui fait d'elle une personne, c'est sa capacité à endosser des rôles et statuts différents. A côté des personnes, Boltanski va également caractériser les objets comme des constructions sociales participant à la description du système d'interactions que sont les situations sociales. Et c'est la distribution de ces objets entre les personnes qui sera le cœur de sa conceptualisation de la justice. L'unité de base de son analyse est donc la situation sociale, soit un ensemble de personnes et d'objets reliés au sein d'une situation.

Ces interactions, qui mènent ou pas à un accord entre les personnes, Boltanski va les cataloguer en 4 régimes d'actions qui se déroulent soit « en paix » ou en « dispute » mais aussi en tenant compte d'une possible équivalence dans la distribution des objets entre les protagonistes. Cette théorie de l'accord entre les personnes peut ainsi être présentée dans le tableau suivant :

	Dispute	Paix
Equivalence	La dispute en justice	La paix en « justesse »
Hors équivalence	La dispute en violence	La paix en « amour »

Dans notre cas, nous travaillerons principalement sur la dispute en justice, qui permet de comparer les justifications publiques avancées par deux acteurs ayant des positions différentes. Nous sommes ici dans l'argumentation et la recherche d'une « équivalence » entre les acteurs, chacun faisant valoir ses arguments. Mais si nous sommes dans une situation de dispute, la

⁶¹ Jacquemain M., « *Les cités et les mondes : le modèle de la justification chez Boltanski et Thévenot* », ULg, département de Sciences sociales, décembre 2001.

⁶² Boltanski L., Thévenot L., op.cit., p.50 ;

théorie de la justice nous permet d'approcher la dynamique qui tend à établir une « paix », à trouver les conditions d'un accord qui permet in fine à une institution, à une société de continuer à évoluer sans imploser. Naturellement, selon Boltanski, les régimes d'action ont une inertie jusqu'à ce qu'ils soient confrontés à une intervention extérieure : « *Les gens se maintiennent dans le régime où ils sont installés et qui s'établit en eux comme un état. Ils n'en sortent, en quelque sorte malgré eux, que lorsque la situation les confronte à une autre personne installée dans un autre régime* »⁶³. C'est à ce moment que l'on peut se retrouver en « dispute en justice » où chacun pourra produire ses arguments.

Nous serons alors dans un moment crucial qui sera celui de l'*épreuve* : la recherche de solution, d'un accord entre les parties.

Revenons à présent sur les arguments et sur cette classification que Boltanski et Thévenot ont établie. Ils en sont arrivés à cette typologie en cherchant les éléments qui sont utilisés dans la justification et auxquels les acteurs se réfèrent. Il s'agit ainsi de valeurs générales, de principes ou encore d'une forme de bien commun. Les auteurs désignent ainsi des *principes supérieurs communs* : cela permet de défendre, en dépassant son cas particulier et en utilisant un argument de portée générale, qui vaut pour tous les cas semblables, et qui fait référence à une forme de bien commun. Cette *montée en généralité* est essentielle à la théorie de la justification. On dépasse le particulier en faisant référence à un principe plus haut, qui doit produire des arguments utiles à la résolution de la dispute.

A côté de ces principes supérieurs communs, une autre particularité est d'avoir recours, pour en établir chaque type, à un jugement sur les personnes et à établir une hiérarchie de la valeur des acteurs en présence. Ce positionnement des personnes en relation avec le principe est appelé « grandeur ». Il y a ainsi une idée d'estime sociale, qui, à chaque principe évoqué attachera des « grands » et des « petits ».

Ces grands principes sont l'élément central de la théorie de la justification, ils étaient au départ de la théorie qui a permis de construire six cadres que Boltanski et Thévenot ont appelé « cités » et qui représentent chacune « *une logique de justification basée sur une conception du bien commun* ». Pour construire ces idéaux-types, ils ont déterminé six axiomes⁶⁴ :

- le **principe de commune humanité** (qui pose une forme d'équivalence fondamentale entre tous les membres de la cité) ;

- le **principe de dissemblance** (tous les membres ne sont pas mêmes et parfaits, il n'y a pas d'Eden : il existe au minimum deux états à leurs conduites) ;

⁶³ Boltanski L., « La souffrance à distance. », Paris, Métailié, 1993, p.117 cité dans Jacquemain M., op.cit., p.10.

⁶⁴ Boltanski L., Thévenot L., op.cit., p.96-102.

- la **commune dignité** (assure à tous un pouvoir égal pour accéder aux états supérieurs et d'agir pour le bien de tous en dépassant le bonheur particulier) ;
- l'**échelle de valeur** (qui va organiser l'ordre entre les états, les hiérarchiser en créant une tension avec le 1^{er} axiome) ;
- une **formule d'investissement** (qui lie l'accès aux bienfaits d'un état supérieur à l'exigence d'un coût ou d'un sacrifice) ;
- le **principe de bien commun** (le bonheur, croissant de concert avec l'échelle des états de grandeurs, profite au final à toute la cité)

Les auteurs ont rapproché ces modèles de justification des conceptions historiques de l'organisation politique et sociale qui, au travers d'ouvrages célèbres de philosophie politique ont influencés les modèles de cité. Nous choisissons de vous présenter dans le tableau ci-après les six cités initiales définies par les auteurs dans l'ouvrage de 1991. Auxquelles nous ajoutons, un septième principe issu en 1999 des travaux de Boltanski avec Chiapello.

Ainsi présenté ce qui nous permettra à partir de notre récolte empirique de déterminer les cités en présence sur notre cas d'étude, nous aborderons les disputes qui auront pu naître entre elles. Il est apparu aux auteurs que les disputes ne se déroulaient pas dans un espace purement théorique d'arguments mais bien « en situation », et ainsi influencées par les objets et des choses qualifiées propres à chaque cité. C'est ainsi que les auteurs ont élargi ce cadre de cohérence des cités en le déployant dans des mondes communs. En montrant que les objets engagés dans la dispute sont liés à une cité particulière, on développe un monde qui y est lié. Jacquemain le résume par l'équation « cité + objets = monde »⁶⁵.

Vous découvrirez dans les pages suivantes un tableau résumant la présentation des 7 cités et leurs caractéristiques principales.

⁶⁵ Jacquemain M., op.cit., p23.

Présentation des caractéristiques des mondes selon Boltanski, Thévenot et Chiapello.⁶⁶

	Civique	Industriel	Domestique
Le principe supérieur commun <i>Ce qui fait sens</i>	La prééminence du collectif	L'efficacité La performance	La tradition, la hiérarchie, la loyauté
Les relations naturelles	Unifier, mobiliser, rassembler, débattre, adhérer	Fonctionner, prévoir, organiser, interagir, contrôler	Eduquer, respecter, reproduire
Figure harmonieuse	La république démocratique	L'organisation, le système	La famille, le milieu
Dispositifs et objets	Le droit, la loi, la liste, les critères	Les outils, la méthode, la norme, la tâche, les plans, les ressources	Le savoir-vivre, le rang, le titre, les bonnes manières
Ce qui vaut	Le verdict du scrutin	L'effectivité	Accorder sa confiance
L'évidence	Le texte de loi	La mesure	L'anecdote exemplaire
Le sujet	Les collectivités	Le professionnel	Supérieur-inférieur
La grandeur	Faire passer l'intérêt collectif	Maîtriser	Respecter
La déchéance	L'individualisme la division, l'illégal, l'arbitraire	L'action purement instrumentale, l'inefficacité,	La trahison, la nouveau, la vulgarité
Le grand	l'altruiste, l'élite, le représentant	L'expert, le professionnel, l'opérateur	Le gardien du temple, le père, Le chef hiérarchique
Le petit	L'égoïste	L'inefficace, le psychanalyste	L'anarchiste, le vulgaire
Mots	Participer, droits communs, égalité, adhésion, lois, solidarité, collectif, politique publique	Expert, statistiques, procédures, plan, normes, méthode, système, contrôler, standardiser	Tradition, loyauté, famille, héroïsme, paternalisme, accompagner, confiance, éduquer
	Le vivre ensemble fondé sur un projet collectif	Le monde de l'organisation et de l'efficacité mesurée	Inscription dans la société existante par la transmission
Epreuve modèle	L'engagement, le recours, l'élection	Le test rationnel, la réalisation, le contrôle	Cérémonies familiales, fêtes, mondanités, nominations, mariage

⁶⁶ Tableau élaboré à partir de Boltanski L., Thévenot L., op.cit., p.200-262, mais aussi Jetté C., « *Une interprétation de l'économie de grandeurs. Cité par projets : ferments pour un nouvel esprit du capitalisme* », Cahiers du CRISES, mai 2001 et encore à partir de http://www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/copas_-_theorie_des_economies_de_la_grandeur-les_mondes.pdf

Marchand	Inspiré	De l'opinion	Du projet
La concurrence le profit, la compétition	Le jaillissement, l'inspiration	L'opinion publique, l'image, la visibilité	La prolifération des liens
Acheter/vendre, gagner, négocier, monnayer	Découvrir, créer, imaginer	Séduire, persuader, attirer, capter, faire circuler	Se connecter, se lier, collaborer, gérer, s'accorder
Le marché	La réalité de l'imaginaire	L'image dans le public	Le réseau
L'objet vendable, commercialisable, le bien rare, désirable	L'esprit, le corps, le rêve, l'inconscient	La marque, les médias, les relations publiques	Le partenariat, les mailles
Le prix	L'éclair de génie	Le jugement de l'opinion	Etre appelé à participer
L'argent, le bien rare	La certitude de l'intuition	Le succès	Insérer, participer
Client, fournisseur	Artiste, enfant, leader	La vedette	Chef de projet
Posséder, gagner	Inventer, créer	Être réputé	Être connecté, participer
La servitude de l'argent, la défaite,	Le retour sur terre, l'habitude, le réalisme	L'indifférence la banalité, la désuétude	Corruption, rigidité, privilège, copinage, autorité
Le riche, le battant, le businessman	L'inventeur, le leader le créateur, l'enfant	La star	La personne choisie par le collectif, le coach, le chef de projet
Le pauvre, le perdant	Le pragmatique, le routinier	L'anonyme, le banal	Le pistonné
Posséder, marchand, client, vendeur, gagneur, compétition, concurrence	Illumination, idée, création, passion, imaginaire, génie, passion, découvrir	Reconnu, célébrité, grand public, star, médias, rumeur, séduire, fan, mode	Connexion, réseau polyvalence, liens, délégation, ajustement, insérer participer
Tout a un coût et une valeur marchande	Le monde de toute création, de l'étincelle	Monde de la réputation et de la reconnaissance des gens connus	Monde de la collaboration, de la coopération, et du réseau
Les affaires, la conclusion du contrat, le résultat	La création, l'aventure intérieure	Le regard des autres sur un événement visible	Le passage d'un projet à l'autre

Quand une dispute apparaît, la recherche d'un accord peut démarrer à partir de trois types de relations que nous résume Wannenmacher⁶⁷ :

- **la controverse au sein d'un même monde** (le retour à un principe commun supérieur à l'issue de l'épreuve clôturera la controverse) ;

- **la juxtaposition non conflictuelle de plusieurs mondes** (les mondes s'évitent ou se croisent sur des sujets et objets non conflictuels, ils peuvent cohabiter, dans un équilibre qui semble provisoire) ;

- **La controverse entre mondes** (c'est le cas de figure le plus fréquent, le conflit naît de la rencontre de leurs différences).

Pour résoudre cette dernière, trois types de solutions existent :

- ***la clarification dans un monde***

L'un des deux camps se range à la position de l'autre, réuni par la reconnaissance d'un même principe supérieur.

- ***l'arrangement***

Chacun campe sur sa position mais un marchandage qui arrange chacun permet un accord local généralement temporaire et non généralisable.

- ***le compromis***

Il s'agit d'un accord durable visant à un « bien commun » qui dépasse les grandeurs en présence, les mélange entre elles et associe les registres d'action respectifs. Pour les rendre durables, il sera nécessaire de les consolider par des dispositifs construits de part et d'autre par chacun et qui dépasse les mondes d'origine.

Les critiques pouvant naître entre mondes ont été reprises à partir de Boltanski et Thévenot par Maillhot et synthétisées dans le tableau que vous découvrirez ci-après.

Nous postulons que cette grille d'analyse et ces formules de résolution nous permettront d'aborder les tensions issues des changements organisationnels de notre cas d'étude. Cette identification des mondes respectifs des acteurs pourra, par la compréhension de leurs références, permettre d'anticiper les conflits, de trouver des solutions pour résoudre les controverses.

⁶⁷ Wannenmacher D., « *Emergence et consolidation d'un compromis autour de la sauvegarde des savoir-faire de production : une lecture du cas Cristalor à travers le prisme des Economies de la Grandeur* », Management & Avenir, 2008/2, n°16 p.24-46.

Tableau des critiques⁶⁸ :

	Inspiration	Domestique	Opinion	Civique	Industriel	Marchand	Projet
Inspiration		Refus des choses installées dans la durée, de l'oppression d'une hiérarchie, du bon sens	Ne pas se préoccuper de la reconnaissance des autres. Se moquer des signes extérieurs de réussite	Se méfier des formes institués	Rejet de la routine, du raisonnable, de la mesure, de l'identique, de la «compétence»	S'affanchir de la servitude de l'argent	«Bruit» créé par le réseau et la prolifération qui empêche une réelle authenticité
Domestique	Refus du laisser-aller		Discrétion, refus de se donner en spectacle Refus du «on»	Responsabilité personnelle, refus du «on» anonyme du collectif	Rejet des produits standards	L'argent doit être subordonné au mérite Refus d'une appropriation marchande aliénable	Superficialité des liens, illusion de l'égalité à l'intérieur du réseau : hiérarchie invisible
Opinion	Refus d'une grandeur fondée seulement sur l'«intime conviction»	Rejet du secret et du «caché» et de la «réputation» fondée sur la tradition			Critique des techniciens et des spécialistes coupés de la masse	Compromissions par la grandeur marchande	Manque de transparence, rejet de la communication personnelle
Civique	Critique de l'individualisme	Affranchissement des relations de dépendance personnelle, rejet du favoritisme	Critique de l'individualisme		Critique de la technocratie et de la bureaucratie	Individualisme poussé à l'extrême	Manque de solidité des collectifs dans les réseaux, perte de ressources
Industriel	Gâchis de l'improvisation	Tradition comme frein à l'efficacité et au progrès	Caractère irrationnel du renom et des modes, refus des caprices des célébrités	Inefficacité des procédures administratives et coût des politiques sociales		Consommation ostentatoire, caprices du marché	Désordre, chaos, imprécision, flou du réseau, perte de ressources
Marchand	Distance émotionnelle, attention aux autres pour avoir accès au marché	Se libérer des liens locaux et des attaches personnelles. Refus d'un ancrage dans l'espace et le temps	Méfais de la spéculation et de la trop grande attention attachée à la célébrité	Refus de l'ingérence de la justice dans les rapports marchands	Éliminer les rigidités des structure, des organigrammes		Manque de transparence du réseau, manque d'égalité et de fiabilité dans l'information
Projet	Refus d'une créativité qui consiste à s'isoler : créativité distribuée	Rejet de la hiérarchie, de l'enracinement communautaire, de la présence locale, du caractère prescrit des liens	Refus de la communication de masse, de l'asymétrie entre les gens célèbres et la masse	Rejet de tout ce qui viendrait entraver la prolifération du réseau pas de «grand» collectif indifférencier	Rejet de toute structure préétablie, flexibilité plus importante que l'expertise technique	Refus du caractère ponctuel et anonyme de la transaction marchande	

⁶⁸Mailhot C., (2004) citée par Barondau R., « *La collaboration wiki : critiques, justifications et perspectives : le cas du nouveau centre hospitalier du nouveau CHUM* », thèse de doctorat en administration, Université du Québec à Montréal, novembre 2015, p.82-96

L'identité professionnelle dans le changement organisationnel

Après avoir abordé les outils d'analyse de la forme de notre organisation et son fonctionnement, ensuite d'avoir choisi une méthode d'analyse pour aborder les représentations que se font chaque groupe d'acteurs en présence, nous souhaitons aussi aborder la question de l'identité professionnelle d'un groupe particulier, celui des assistants sociaux.

Selon Fray et Picoueau (2010), la construction de soi commence avec sa propre identité. Ils définissent l'identité comme « *ce par quoi on différencie une communauté d'une autre ou un individu d'un autre. La différence, qui constitue l'identité, repose toujours sur ce qui est propre et exclusif à un être* »⁶⁹. Ils citent Dubar (2000) qui fait de l'identité une construction résultant de l'interaction entre trois paramètres : l'image de soi-même (identité pour soi), l'image renvoyées aux autres (identité pour autrui) et l'image que les autres nous renvoient. Pour Dubar, il existe des cadres de reconnaissances non lié au travail et dans lesquels l'individu peut se voir reconnu pour ses savoirs, ses compétences et son image, ce à quoi il ajoute à sa définition du cadre de travail le fait que les trajectoires biographiques et les appartenances sociales des individus jouent un rôle important dans la construction des identités professionnelles. Fray et Picoueau évoquent les philosophes : d'abord avec Rousseau et son *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1775) qui soutient qu'en ôtant de l'homme ce que la société a modifié en lui (pensées, raison, passion, comportement, ...) il ne reste qu'un d'être perfectible qui peut devenir une infinité de chose. Il est ainsi libre de devenir, au fur et à mesure de son histoire et de ses choix. Ils poursuivent avec Sartre (1946) et son postulat *l'existence précède l'essence* : l'homme est libre de créer ce qu'il est, de devenir et de faire le métier qu'il choisit.

Pour Fray et Picoueau, le métier d'un homme lui donne sa valeur, c'est ce qui explique l'importance donnée au travail dans la définition du moi. D'un côté par le fait de poser le choix crucial d'une seule orientation professionnelle à laquelle se consacrer et ensuite, par la reconnaissance que le travail lui apporte. Nous l'envisagerons plus loin dans notre travail, la question de l'identité professionnelle c'est aussi selon Barreyre une question de légitimité et de reconnaissance : si les plus anciens s'interrogent sur la perte de reconnaissance qui fragilise leur légitimité, les nouveaux sont dans la construction d'une reconnaissance qui les inscrira dans le champ du social⁷⁰.

⁶⁹ Fray A-M., Picoueau S., « *Le diagnostic de l'identité professionnelle : une dimension essentielle pour la qualité au travail* », *Management & Avenir*, 2010/8 (n° 38), p. 75.

⁷⁰ Barreyre J-Y., « *Identité et pratique professionnelle dans les mémoires de DSTS* », In : *Vie Sociale*, n°2, 2008, p.102.

Fray et Picouneau estiment que le choix d'un métier se ferait en fonction de la personnalité, des aspirations, capacités, expériences et sensibilité à un secteur ou une activité précise. Ce choix est le reflet de l'identité de l'individu au moment où il se prend. Pour Hughes, « *Le métier d'un homme est l'une des composantes les plus importantes de son identité sociale, de son moi et même de son destin dans son unique existence* »⁷¹.

L'identité professionnelle n'est donc qu'une partie de l'identité globale. Pour Gohier (2000), elle inclut une dimension psycho-individuelle (identisation) aussi bien qu'une dimension d'inscription dans les formes de vie sociale (identification).

Le groupe professionnel joue un rôle important dans cette construction d'identité en mettant en jeu des processus d'identification à des collectifs. Pour Sainsaulieu (1977) « *l'identité professionnelle est la façon dont les différents groupes au travail s'identifient aux pairs, aux chefs, aux autres groupes, l'identité au travail est fondée sur des représentations collectives distinctes* ». Pour Franssen, l'identité professionnelle (IP) est la façon d'élaborer du sens pour soi dans la multiplicité des rapports sociaux liés au rôle. Ce processus identitaire est un processus complexe qui doit s'analyser avec le vécu personnel et dans le système d'action dans lequel le travailleur est impliqué. Il définit dès lors l'IP comme « *l'ensemble des propriétés et traits culturels qui caractérisent une catégorie sociale et professionnelle* ». Ce qui contient un principe de cohérence d'une collectivité, en postulant que l'exercice d'un même rôle se traduit en caractéristiques spécifiques à une catégorie donnée. Ce à quoi l'on pourrait ajouter des notions telles que la « culture » professionnelle ou encore « l'idéologie » professionnelle.

Cependant cette définition se heurte à trois limites :

- Elle sous-entend une définition unitaire de l'identité et en postule la cohérence or il existe, plus encore dans cette période de crise identitaire, un décalage entre le prescrit et l'acquis, le projeté et le vécu qui sont sources de tensions. Tensions qui sont aussi une nécessité pour l'évolution des individus : le fait que cette identité ne soit pas figée, qu'ils n'y adhèrent pas complètement leur permet de l'inventer ou l'adapter. Il s'agit d'une gestion permanente de l'identité pour soi et pour les autres.
- La dimension relationnelle de la construction de l'identité est peu prise en compte or c'est un processus relationnel et intersubjectif. On construit son identité en se différenciant des autres tout en se référant à des autrui significatifs. Dans le milieu professionnel les interactions et jeux de pouvoirs ont eu aussi une influence sur la façon

⁷¹ Hugues E. C., « *Le regard sociologique* », EHESS, 1996, p.76.

dont chaque individu les gère et adopte l'une ou l'autre des différentes formes d'identité au travail.

- La dernière limite est le fait que cette définition ignore la capacité réflexive des individus. La construction de l'identité n'est pas que dans un rapport soi/autrui, c'est aussi un rapport à soi où l'individu se définit en rapport avec sa propre individualité, sa singularité et sa continuité

Cette construction de l'identité est un travail permanent de l'individu en tant que sujet (rapport à lui-même) et en tant qu'acteur (rapport aux autres).

Cette identité professionnelle renvoie ainsi à 3 éléments principaux⁷² :

- Le monde vécu au travail (situation objective et sens donné par l'individu) ;
- Les relations de travail (perception subjective des relations interpersonnelles et sentiment d'appartenance aux groupes informels) ;
- Les trajectoires professionnelles et perceptions de l'avenir (évolution de l'activité).

Les modes de gestion identitaires des assistants sociaux

Nous l'avons vu précédemment, les évolutions que l'action sociale en CPAS a connu sur ces quarante dernières années ont modifié les missions et bousculé le sens que les AS donnent à leur travail.

Selon Franssen, les mutations auxquelles les travailleurs sociaux font face ont modelé leurs identités professionnelles autant que leurs stratégies identitaires de réaction. Ce qui les a amenés à redéfinir leur rôle et leur identité.

Agents de service public spécifiquement dédiés au traitement de la question sociale, les AS de CPAS perçoivent immédiatement toute modification dans les politiques sociales, auxquelles ils sont tenus de s'adapter. Mais au-delà d'une nouvelle loi ou circulaire c'est aussi la philosophie d'action locale, pilotée par le Conseil de l'action sociale, qui peut infléchir leur mode de travail et leur philosophie d'intervention.

Franssen énumère certaines de ces transformations et sources de changements :

- Individualisation du traitement et de l'accompagnement de l'usager dans une logique de projet contractualisé ;

⁷² Fray A-M., Picouveau S., op.cit., p.75-76.

- Promotion du travail en concertation, case management et travail en réseau
- Procéduralisation accrue de l'accomplissement de la norme ;
- Emprise croissante des logiques managériales et gestionnaires,

Nous le précisons plus haut, l'assistant social gère en permanence la définition de son identité professionnelle. Il met ainsi en place des modes de gestion relationnelle de lui-même qui s'apparentent à des stratégies identitaires.

Quatre types de stratégies sont ainsi définies par Franssen⁷³ : défensive, anomique, offensive ou en contexte/en miroir.

Mode de gestion défensif :

Pour la plupart, les tensions affectent l'identité sans la briser ni la remettre radicalement en question. Elles restent gérables si l'agent continue à se sentir « bien dans son rôle » et s'il peut préserver une identité cohérente confortable en réaffirmant une identité traditionnelle via le rappel de la norme fondatrice, des finalités légitimes, des compétences pertinentes et une défense des acquis et de l'autorité que le rôle confère. Ce que l'auteur nomme « l'île préservée ». Il se peut aussi que le maintien de cette pérennité du rôle soit tant remise en question que l'on passe par une réaction défensive plus dure face à une menace sur les points précédents : on assistera alors à une crispation sur une identité qui n'existe plus vraiment dans l'effectivité du rôle. Une des sous-stratégies de ce mode défensif est le rappel à la règle légale, qui dans le cadre du CPAS pourra aussi servir de justification à l'agent qui se retranchera derrière celle-ci, en cas de tensions trop insupportables entre son identité et le rôle par trop normatif ou contrôlant qu'il doit accomplir. Les tensions qui naîtront avec les bénéficiaires pouvant mener à une « bunkerisation » de l'institution au propre comme au figuré. Elle se placera alors en mode « forteresse assiégée ».

Mode de gestion anomique :

Les trop fortes tensions peuvent provoquer un effondrement identitaire et une disqualification complète. Dans cette logique de crise, nous retrouvons les caractéristiques suivantes : perte de sens des finalités, sentiment d'obsolescence des compétences, raidissement ou abandon de l'autorité, repli sur bénéfices secondaires du travail social et définition minimale. L'AS se désinvestit de son rôle, voit son image de soi se réduire et ne croit plus en son « histoire » professionnelle. Sans moyens de se redéfinir autrement, il se replie sur une définition minimale

⁷³ Franssen A., « *État social actif et métamorphoses des identités professionnelles, Essai de typologie des logiques de reconstruction identitaire des travailleurs sociaux* », in : Pensée plurielle, no 10, p. 137-147.

et non dangereuse pour lui. Ce désinvestissement se lit dans un discours de plainte récurrent et un sentiment de crise. L'auteur précise cependant que ce mode de gestion à son plus haut niveau ne concerne que quelques cas, mais est plus fréquemment présent sur un mode atténué.

Modes de gestion offensifs :

Si le rôle de référence est devenu impraticable et la nouvelle identité qui y est liée indésirable pour le sujet, les écarts entre son image idéale et l'expérience pratique ainsi qu'entre l'image de lui qu'il voudrait voir être reconnue et celle qui lui est effectivement renvoyée par les autres, vont être gérés par le biais de la créativité. Il sera fait face à ces tensions en modifiant les définitions de rôle et d'identité ainsi qu'en instaurant de nouvelles pratiques relationnelles ou institutionnelles. Franssen définit via quatre logiques de gestion possibles :

Innovatrice : quand l'écart entre les finalités finales et l'exercice pratique du rôle est trop grand pour diminuer la tension on peut agir sur les finalités du rôle pour être congruent en se référant à d'autres principes de sens, en créant de nouveaux dispositifs qui dépasseront le travail social classique. La nouvelle définition est alors vue comme « alternative ». (ex : économie sociale)

Adaptatrice : la reconstruction du rôle va passer par l'adaptation des compétences professionnelles et leur affirmation via la spécialisation dans des compétences spécifiques (« niches professionnelles »). Au niveau collectif, ce sera par la recherche de reconnaissance d'une catégorie professionnelle. Le domaine du travail social étant vaste et peu défini, il se pourrait que certaines catégories, parfois considérées comme subalternes, optent dans ce type de logique de défense adaptatrice pour une stratégie de distinction d'un certain groupe qui cherchera à s'imposer à côté des hiérarchies déjà en place.

Revendicative : c'est dans cette logique le statut du sujet qui va être défendu : en ramenant l'origine des tensions à un déficit de moyens et de reconnaissance du rôle, le sujet va s'engager dans une revendication pour d'avantage de moyens, qui permettraient de diminuer la dissonance et les frustrations identitaires. Même si elle semble porter sur des améliorations matérielles, la revendication n'en reste pas moins symbolique. La mobilisation collective sur le statut, avec imbrication d'enjeux symboliques et matériels, est une lutte contre le déni de reconnaissance. Et dans la construction de cette revendication, dans cette mobilisation collective se joue une certaine identité positive.

Révoltée : cette dernière logique refuse les précédentes qu'elle perçoit comme renforçant l'emprise du professionnel sur l'usager. Elle vise alors à « remettre en cause le rapport social à l'usager, qui institue le rôle » et voit l'assistant social s'engager de façon solidaire à son côté, en refusant l'institutionnalisation du rôle. Il est ici dans la tentative de construction d'un nouveau rapport social

Mode de gestion en contexte et en miroir :

Les trois logiques précédentes se rejoignent en ce qu'elles sont des moyens de « faire face », de permettre à l'assistant social de maintenir ou de se reconstruire une identité professionnelle qui le satisfasse. Mais ces logiques ne sont pas une catégorisation stricte et immuable. Chaque sujet combine tous ces modes de gestion pour maintenir ou reconstruire son identité professionnelle tout en privilégiant une logique principale, non seulement sur base de ses ressources personnelles mais aussi sur celles de son contexte et du rôle qui lui est assigné.

Face à la mise en œuvre de ces logiques, diverses craintes portant sur des conséquences contreproductives quant au sens profond de la relation sociale avec les usagers restent en suspens. En se défendant les assistants sociaux ne vont-ils pas creuser le fossé avec leurs bénéficiaires ou les mettre en position minoritaire voire muette ?

Il est donc nécessaire de les articuler et de se revendiquer « acteur » en s'appuyant sur le cœur de l'éthique professionnelle. Selon Franssen, c'est en affirmant l'importance de l'aspect relationnel de la profession et en épaulant avec justesse les bénéficiaires à prendre emprise sur les rapports sociaux qui les dominent, que les professionnels peuvent construire de nouveaux modèles d'action, qui seront moins discriminants pour les usagers et moins frustrants, voire aliénants, pour eux.

« Cet engagement implique à la fois un travail sur la détermination des finalités (dès lors que celles-ci ne sont plus prescrites, elles doivent être démocratiquement construites), sur le rapport aux usagers (d'objets à sujets), sur la professionnalité (les compétences nouvelles et la construction d'une parole propre), et sur leur statut (les professionnels ne pourront modifier leur rapport aux usagers qu'en modifiant leurs propres rapports avec l'institution)⁷⁴ ».

Ainsi muni de ces divers outils, et d'un cadre d'analyse, nous proposons à présent de les appliquer à notre cadre d'étude.

⁷⁴ Franssen A., op.cit., p.145.

Chapitre 3 : analyse organisationnelle du CPAS étudié

Lorsque le temps d'entamer la démarche de réalisation d'un mémoire pour clôturer ce parcours FOPES fut venu, notre volonté était de nous pencher sur ce que nous connaissons à la fois trop bien et si mal finalement à savoir ce que le changement organisationnel dans un CPAS pouvait susciter comme réactions. Le contexte de changements et de difficultés n'étant pas limité à un seul centre, travailler cette question nous intéressait fortement. De la discussion initiale avec notre promoteur, il est apparu que pour y procéder, notre propre lieu de travail présentait une opportunité plus qu'intéressante pour être la base d'une étude de cas.

Cette démarche est cependant loin d'être facile et évidente puisqu'elle requiert d'être plus attentif encore aux biais, aux apports non scientifiques et aux conclusions partiales. La nécessité d'un recul et d'une prise de hauteur qui se détachent de l'implication personnelle pour effectuer l'analyse nous ont fait remettre constamment sur le métier notre trame et nos présupposés.

Dans un premier temps, nous proposons de décrire le fonctionnement général de notre cas d'étude en nous référant aux notions d'organisations chères à Mintzberg et tenterons de nous attacher aux divers facteurs de contingences. Nous présenterons un organigramme général suivi de l'organigramme plus détaillé des services sociaux et son évolution sur les 3 dernières années. Nous nous concentrerons ensuite sur une analyse stratégique du système d'action concret que nous limiterons aux services sociaux, laissant de côté les services de la maison de retraite, de la structure d'accueil et des titres-services.

L'organisation étudiée :

Un centre public d'action sociale en Wallonie Picarde, dans une commune semi-rurale de 17.196 habitants⁷⁵.

Contexte environnemental :

Il s'agit d'une commune frontalière, qui fut jadis très prospère grâce aux commerces et usines textiles. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la ville a périclité, ses industries-fleurons disparaissant sans être remplacées. Elle est depuis une trentaine d'années parmi les communes les plus en difficulté du pays. En 2015, son niveau de revenus moyen la plaçait à la 54^{ème} position des communes les plus pauvres⁷⁶. Subissant la concurrence des grandes villes belges

⁷⁵ Au 01/06/2018 (http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/stat-1-1_f.pdf)

⁷⁶ <http://www.lalibre.be/actu/belgique/a-combien-s-eleve-le-revenu-moyen-des-belges-retrouvez-le-resultat-de-votre-commune-infographie-59f1ca8ecd703cdd7516aad6> Communiqué de l'agence Belga du 26/10/2017.

et françaises d'alentour, elle a un taux de chômage en 2017 de 13,5 % alors que la moyenne en Hainaut est de 14,2 %.⁷⁷

Historique de l'institution

En 1976, en même temps que la fusion de 10 villages qui firent la commune actuelle, fut créé sur base de la Loi Organique un centre public d'aide sociale, qui pris la succession de la commission d'assistance publique. Au début réduit à une petite structure de 38 personnes, le CPAS devait également poursuivre la gestion d'un home pour personnes âgées.

Depuis les années 1990 et l'arrivée des plans européens Objectif 1 et surtout des subsides à l'emploi du Fonds Social Européen, ce CPAS a choisi d'innover et a développé toute une kyrielle de projets-pilotes, élargissant ses interventions au-delà des missions régaliennes. Son offre de services de seconde ligne (pôle énergie/logement, médiation de dettes, soutien familial, insertion sociale, taxi social, maison d'accueil et aide-ménagères) est importante pour une commune de petite taille.

Sa proactivité en matière de réinsertion socioprofessionnelle fut souvent citée en exemple et fut projet-pilote d'un certain nombre d'autres initiatives. Le centre fut également plusieurs fois primé pour ses projets de lutte contre la précarité infantile et le travail de soutien familial⁷⁸. Ainsi, depuis la fin des années 90, suite à ces créations de services et à l'agrandissement du home, le personnel a fortement augmenté et atteint aujourd'hui 226 agents, personnel en article 60 non compris.

Politiquement, après les élections communales de 2012, la présidence du centre passa du Parti Socialiste au Mouvement Réformateur. Une volonté forte de rénovation de l'institution fut mise en branle. Dans un premier temps, c'est au niveau des finances que fut placée la priorité avec la recherche d'un équilibre budgétaire. Cette nouvelle politique, ainsi que le passif des années antérieures conjugués à la diminution drastique des subsides fédéraux et régionaux, menèrent à une vague de licenciements à l'automne 2013⁷⁹, événement dont l'impact sociologique se fait toujours sentir à ce jour. L'absence de véritable politique managériale avait alors compliqué les prises de décisions.

La barre budgétaire redressée, il fallait moderniser l'organisation de l'institution, qui continuait à fonctionner sur les mêmes modes « familiaux » que les décennies précédentes quand le

⁷⁷ <http://www.hainautstat.be/profilscommunaux/atlas.html> consulté le 07/07/2018

⁷⁸ <http://www.sudinfo.be/art/731639/article/regions/tournai/actualite/2013-05-27/le-cpas-de-peruwelz-prime-pour-sa-lutte-contre-la-pauvrete> et <https://www.notele.be/list118-test-media38410-le-fonds-bpost-recompense-le-cpas-de-peruwelz.html>

⁷⁹ https://www.rtbef.be/info/regions/detail_greve-au-cpas-de-peruwelz?id=8113116
Consultés le 07/07/2018.

personnel était 4 fois moindre. La gestion de type paternaliste, avec l'intervention sous-jacente du milieu politique ne répondait plus aux nécessités d'une organisation moderne prônant l'efficacité et la transparence.

Cette réorganisation s'inspire du nouveau management public et est en cours d'implantation dans l'institution. Cela entraîne d'importantes modifications dans les habitudes et fonctionnements notamment en matière de structure organisationnelle.

Composition

Administration publique locale comptant 279 membres du personnel.

Type de personnel :

- Directions
- Personnel spécifique (assistants sociaux, juriste, infirmiers, kinésithérapeutes, logopèdes, ergothérapeutes, agents d'administration)
- Personnel « technique » (aides-soignants, aide-ménagères, ouvriers, chauffeurs, agents administratifs, stagiaires, article 60)

Type de contrats : Statutaire ou contractuel.

Echelles salariales : échelles barémiques de la fonction publique.

Marchés/bénéficiaires : service public dédié à la population de la commune, principalement les personnes en difficultés sociales.

Particularité : service public subsidié par les niveaux fédéraux, régionaux et locaux.

Paramètres de conceptions selon Mintzberg

Les changements de configurations dans les CPAS

Même s'ils sont un service public et marqué d'une identification forte, les CPAS sont une organisation employant différents types de personnels aux divers niveaux de sa structure. Le groupe le plus important et à notre sens le plus spécifique étant celui des assistants sociaux. La mission première du centre (article 1 de la Loi Organique⁸⁰) balise déjà le terrain du sens des métiers exercés au sein de cette institution.

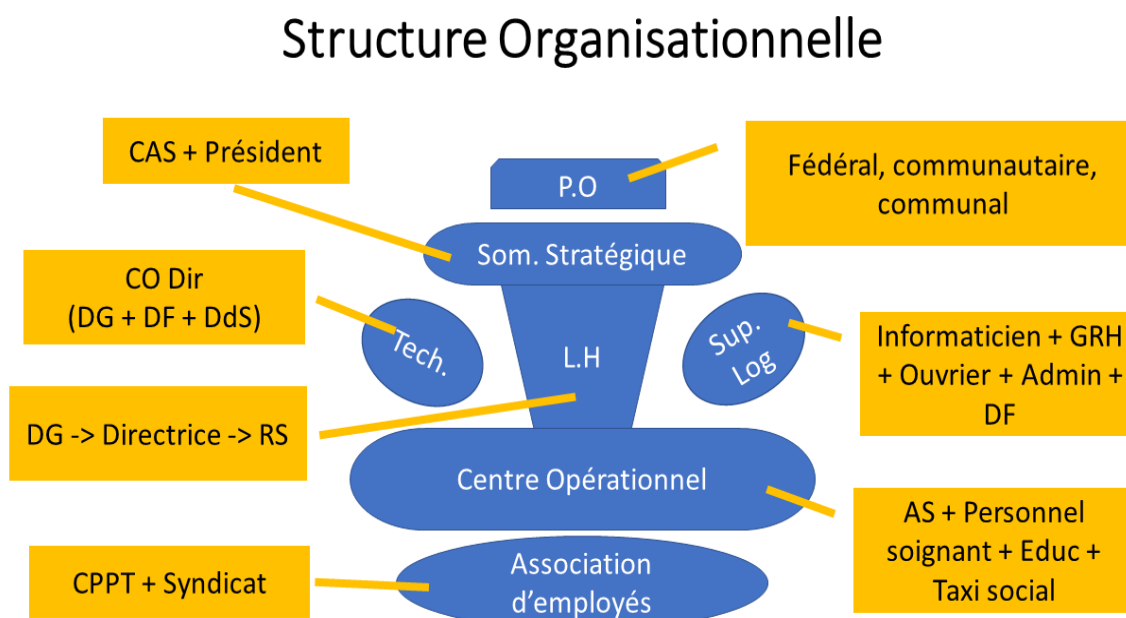
Nous basant sur les travaux de Mintzberg et sa théorie des configurations, nous envisageons les changements de la structure organisationnelle de ces dernières années dans les centres comme le passage d'une configuration à une autre. Selon Nizet et Pichault, la faiblesse est d'un côté de présenter l'organisation comme « *la résultante de l'action de son dirigeant qui conçoit et*

⁸⁰ Loi Organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976.

formule sa stratégie et ensuite l'implémente (perspective rationnelle) ⁸¹» ou d'un autre côté de ne voir que « le poids des contraintes, du contexte, auxquels ce même dirigeant doit adapter ses choix stratégiques [...] (perspective contingente). ». Ils font également référence à d'autres auteurs qui « insistent sur la pluralité des intérêts en présence dans la vie d'une organisation », ce qui met en avant les relations de pouvoirs se nouant à l'intérieur de celle-ci.

Dans la démarche qui nous occupe, il nous semble intéressant de rechercher les paramètres à mobiliser pour soutenir le changement dans la structure organisationnelle, de repérer la distribution des pouvoirs en interne et cibler les agents susceptibles d'exercer une influence à l'égard du mobilisateur.

Structure organisationnelle⁸² :



⁸¹ Nizet J., Pichault F., « Introduction à la théorie des configurations » De Boeck, Bruxelles, 2001, p.13.

⁸² **Pouvoir organisateur (PO) :** Il s'agit des pouvoirs légiférant, subsidiant, de tutelle et de contrôle aux niveaux fédéral, communautaire et communal.

Sommet stratégique : Le Conseil de l'Action Sociale et son président, entièrement composé d'élus locaux (totalement politique).

Ligne hiérarchique (LH) : Directeur Général -> Directrice des Services sociaux -> responsables de service

Technostructure : cadre légal de base issu de la Loi Organique : Directeur Général, Directeur Financier et Directrice des Services sociaux.

Support logistique : le Pôle administratif, le Service Personnel & Organisation et les Services financiers.

Centre opérationnel : les assistants sociaux, éducateurs, personnels infirmiers et paramédicaux, chauffeurs, aides ménagères, Personnel technique (cuisiniers, ouvriers, buanderie, surface).

Association : Syndicats, CPPT (Comité pour la prévention et protection au travail).

Les facteurs de contingence

Nous estimons en analysant les actions et missions élémentaires ainsi que sur les entretiens réalisés avec la personne en charge des ressources humaines et les assistants sociaux que l'organisation, objet de notre étude, relevait au départ d'une **configuration professionnelle**. Nous nous sommes pour cela basés sur les constatations suivantes définies à partir de Mintzberg :

- **Marché/Environnement** : très stable (Loi Organique), complexe (subsidiations venant des divers niveaux de pouvoirs) et hétérogène (départements spécifiques).
- **Partie Clé** : faite d'opérateurs qualifiés possédant des qualifications hautes et opérant dans des créneaux spécifiques : assistants sociaux, éducateurs, personnels soignants.
- **Buts** : les buts de missions sont prépondérants et rencontrent le « dévouement » des agents.
- **Système technique** : compétences psychosociales, approche individualisée et adaptative. Autonomie importante des acteurs qui concilient leur éthique professionnelle et l'activation de leurs compétences.
- **Mécanisme de coordination** : standardisation par qualifications spécifiques et titres requis renforcés, et auto-ajustement des procédés entre les différents services.
- **Type de décentralisation** : verticale moyenne à faible ; horizontale forte.
- **Supervision indirecte** : obligation de respect de l'échelle hiérarchique, mais peu formalisée.

Nous constatons, au travers des entretiens, que la nouvelle structure organisationnelle qui est souhaitée modifie cette définition et que le centre s'oriente à présent vers une **configuration mécaniste**, avec des changements importants sur certains points:

- **Partie Clé** : si les opérateurs ont les mêmes qualifications, leurs spécialités sont moins mises en exergue et dans le cadre d'un décloisonnement des services spécifiques ont été « absorbés » par le service général (médiation, ILA) ou fusionnés (ISP-SIS).
- **Buts** : la prépondérance va vers les buts de système : inspirés du nouveau management public, ils mettent en place les outils et exigences du privé pour

gérer l'institution, ainsi qu'ils génèrent un intérêt fort sur des résultats quantifiables tant en matière de dépenses que de nombre de dossiers. La diminution du coût de l'aide sociale par habitants est un argument fréquemment utilisé.

- **Système technique** : les acteurs interrogés mettent en avant la bureaucratisation de leur travail, la perte d'autonomie et de temps pour poursuivre l'approche individualisée et adaptative de façon qualitative, ce qui est paradoxal. L'autonomie des acteurs est fragilisée et connaît selon eux un recul important. Leurs compétences sont moins activées.
- **Mécanisme de coordination** : on passe à une standardisation des procédés et des résultats, la quantification et l'évaluation régulière sont organisées, les rapports sont formalisés.
- **Type de décentralisation** : La division du travail inverse le rapport : elle se renforce verticalement et perd de son pouvoir au niveau horizontal.

Néanmoins en nous référant au modèle de Mintzberg, il faut signaler que nous sommes ici dans une structure publique à action locale et à délais courts. Ce qui impacte l'organisation générale et peut biaiser le modèle théorique « public ». Cela nous fait même envisager qu'en s'appliquant à un CPAS nous nous trouvons plutôt dans un modèle hybride. Ce qui est en même temps le signe d'une organisation en transition⁸³. Nous verrons plus loin ce que ces modifications amènent comme autres effets.

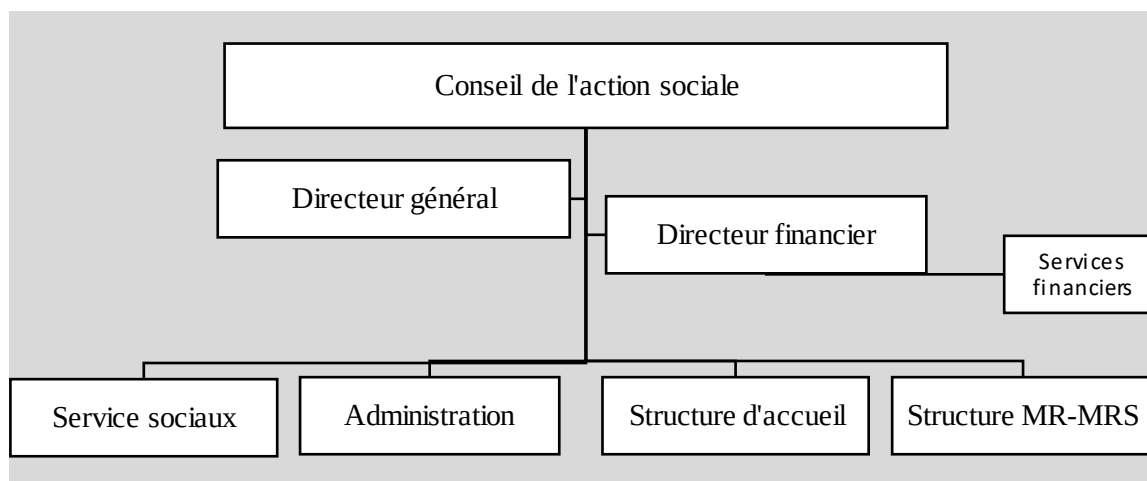
L'évolution de l'organigramme

Dans un changement de structure organisationnelle, l'organigramme est le premier outil informatif qui se doit d'être révisé. Il est une représentation de la structure générale, des places et relations tant hiérarchiques qu'organisationnelles. Il est lié à un moment précis de la vie de l'organisation. Ce travail sur la définition de l'organigramme tant structurel que fonctionnel fut longtemps l'arlésienne de l'institution. L'augmentation des services et du nombre d'agents, la mise en place de l'évolution requérait, de façon naturelle, une mise à plat de l'organisation, qui ne fut jamais formalisée jusqu'à la mise en œuvre du service P&O-Com.

⁸³ Nizet J., Pichault F., op.cit., p.129.

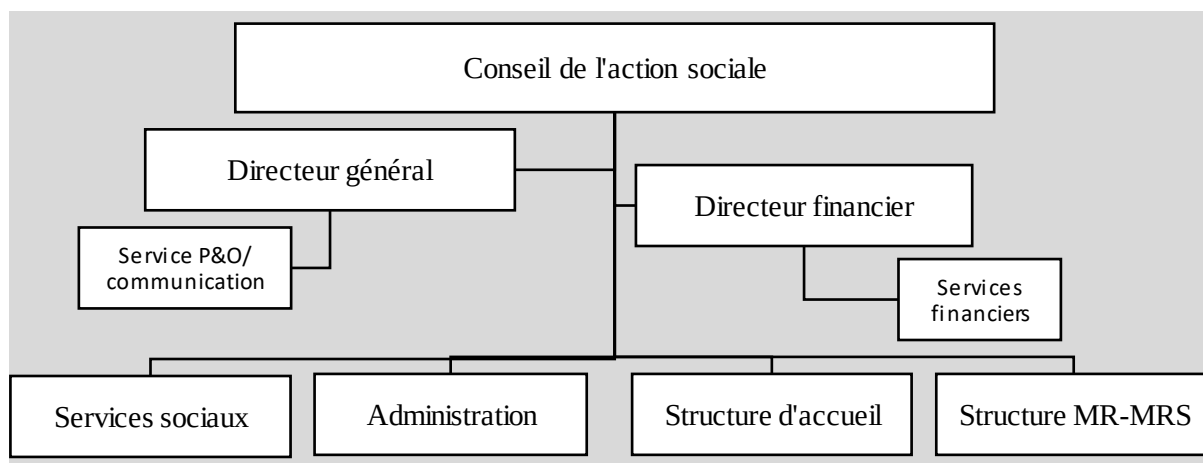
Le CPAS partait de la structure très basique issue de la Loi Organique, le petit nombre d'agents et l'organisation en mode « familial » facilitait les échanges, le respect et la compréhension de cette répartition sans besoin de formalisation plus avant.

Organigramme général septembre 2015 et auparavant.



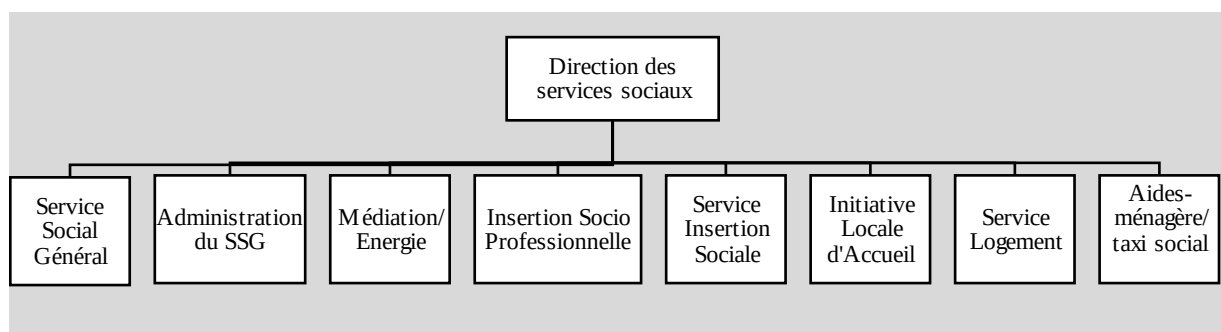
L'évolution de l'organigramme commença par une modification de l'organigramme général, avec la création du service des ressources humaines (P&O-Com), attaché directement au directeur général.

Organigramme général janvier 2016



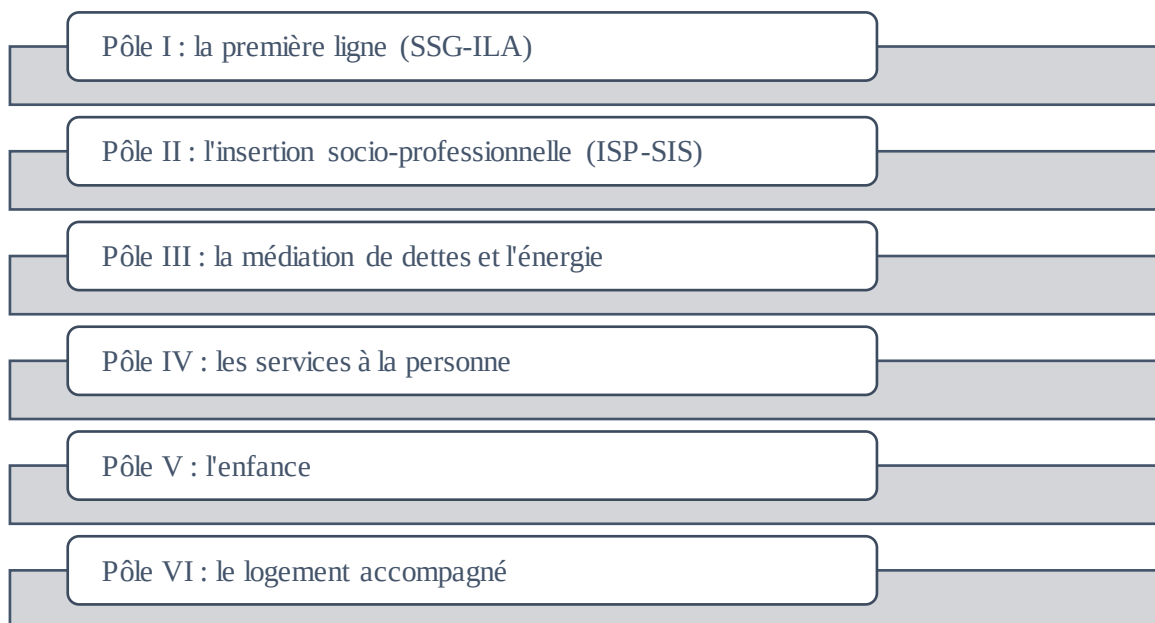
Les services sociaux se subdivisaient en différents départements, sous la direction d'une directrice, avec des chefs de service pour chacun d'entre eux.

Organigramme services sociaux septembre 2015



La réflexion sur la réforme organisationnelle, liée à la volonté de définir un organigramme, amena une modification dans la présentation des services sociaux et une nouvelle définition non plus par départements spécialisés mais par pôles d'action. C'est le Service social général qui fut le plus modifié avec la fin de la séparation entre AS s'occupant des jeunes et ceux gérant les plus de 25 ans. A ceci s'ajouta le besoin de renforcement en agents du SSG ainsi que la diminution des subsides et places d'accueil en ILA. Les AS de ce service furent ainsi intégrés et ajoutèrent les fonctions d'AS de première ligne à leurs fonctions en matière « étrangers » pour un temps.

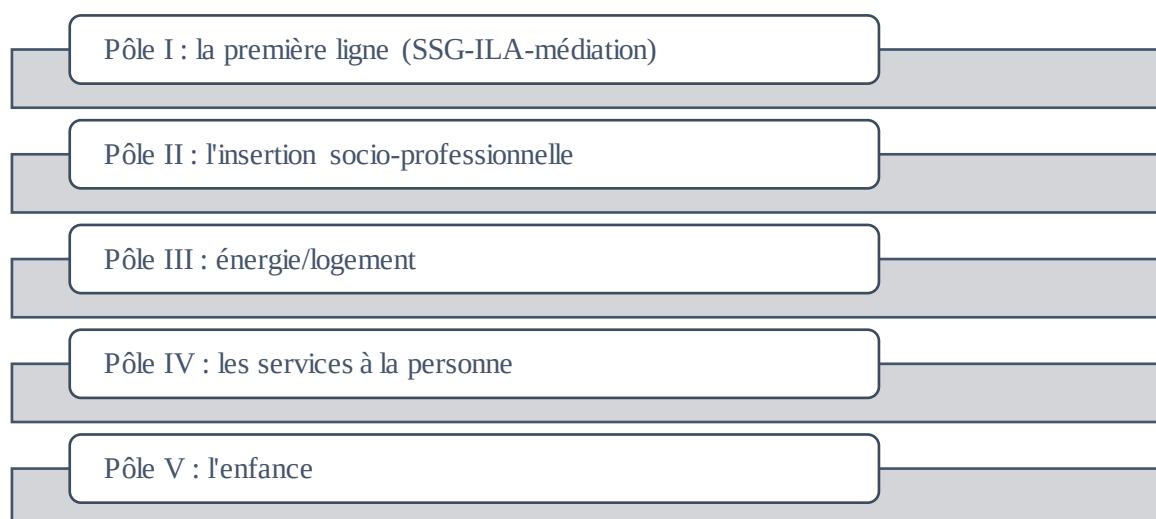
Projet d'organigramme des services sociaux mars 2017



L'avancement du projet par pôles d'actions dans l'année 2017 connut diverses secousses avec le départ du chef de service et la redéfinition des rôles dans le service de médiation/énergie, ainsi que la volonté de fusion des services ISP-SIS et la désignation d'un responsable de service unique. Le service logement fut également redéfini avec une partie de son personnel et de sa

matière versés au service général. La mobilité interne d'agents reconnus comme « responsables de matières » amena à la création d'un pôle nouveau énergie/logement et à l'intégration du service de médiation dans le service social général. La matière « étrangers » fut à nouveau centralisée sur un seul agent.

Organigramme actif février 2018



La non-confirmation à son poste de la direction des services sociaux et son départ immédiat fin avril 2018 fut un nouvel élément retardant de la mutation. La volonté de continuer sur la lignée définie et validée au cours des mois précédents a fédéré les responsables des pôles et permet une réflexion collective sur l'avenir de l'organisation au niveau de la structure sociale du centre.

Le constat des mutations en cours

Nous l'indiquons dans notre préambule, notre CPAS vit une réorganisation institutionnelle, voulue par son sommet stratégique, mais également influencé par tout un contexte plus global :

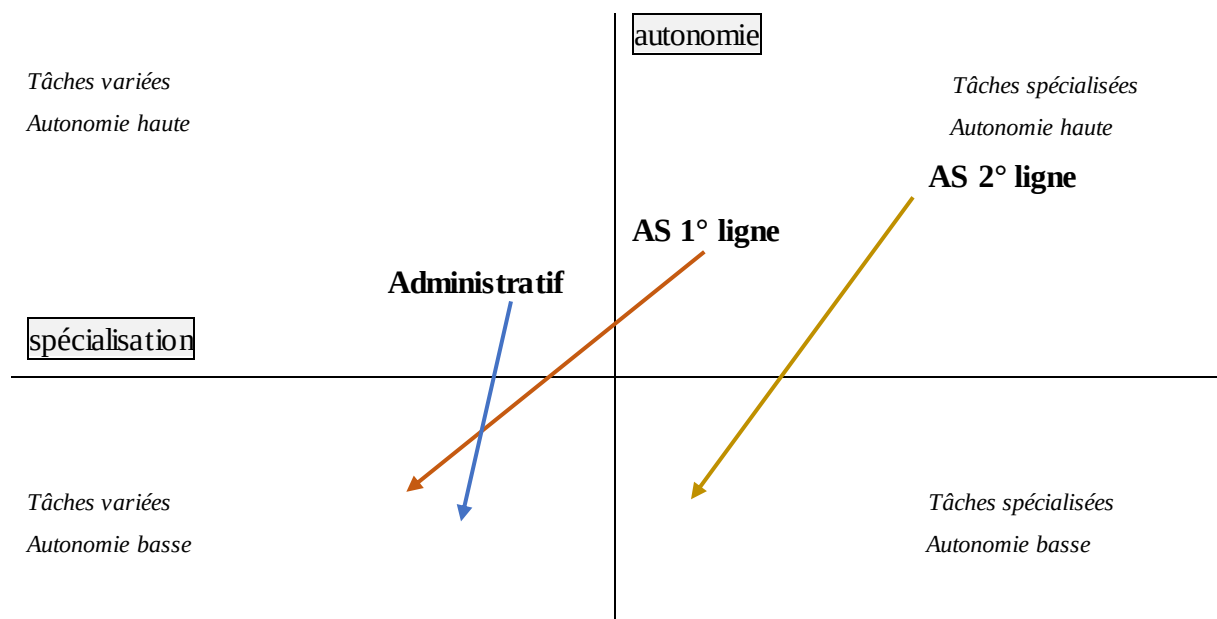
- Passage de l'État-providence à l'Etat social actif ;
- Changement de philosophie politique (obligations de résultats – volonté renforcée d'activation) ;
- Diminution des subsides alors qu'il y a paradoxalement une hausse de la charge de travail liée à la hausse de la précarité et à l'effondrement de la classe moyenne ;

- Visées politiques communales (baisse du ratio de coût de la prise en charge du social par habitant) ;
- Application du nouveau management public et mise en place d'une nouvelle gestion institutionnelle ;
- Procéduralisation, formalisation, réduction de l'autonomie professionnelle.

Même si nous évoquons plus haut le fait qu'un CPAS soit une organisation plutôt hybride, nous constatons que la volonté de changement oriente l'ensemble de la structure vers un fonctionnement spécifique :

- Renforcement de la ligne hiérarchique,
- Standardisation des procédés,
- Nouvelle définition des services de 1^{ère} ligne et 2^{ème} ligne,
- Regroupement des services en pôles d'action,
- Obligation de processus communs et encadrés,
- Instauration d'un certain fonctionnalisme et d'une formalisation généralisée,
- Diminution de l'autonomie pour les agents du centre opérationnel,
- Souhait de renforcer la communication transversale et le décloisonnement,

Ces contingences nouvelles font que des glissements s'opèrent dans les différentes fonctions exercées par les agents sociaux que nous le représentons schématiquement de la façon suivante :



Nous estimons sur ces éléments que notre organisation s'oriente de plus en plus vers une configuration mécaniste.

Nous relevons également ce qui nous semble être un paradoxe dans ce passage d'une configuration professionnelle à mécaniste : ce changement est contradictoire avec la volonté de mettre en place des logiques d'activations, puisque ces suivis singuliers requièrent la spécification de l'intervenant.

Ces mutations créent des tensions aux niveaux individuel et déontologique pour les travailleurs sociaux, tiraillés entre leur identité professionnelle et leurs nouvelles obligations organisationnelles. Mais ce ne sont pas les seules difficultés vécues par l'institution.

Analyse stratégique selon le modèle de Crozier et Friedberg

Dans notre étape précédente, nous avons analysé notre CPAS comme un tout. Lors des entretiens initiaux au printemps 2017, alors que nous évoquions des notions purement structurelles, nous relevions déjà des tensions internes. Selon Crozier et Friedberg, l'organisation est vue comme un système d'action composé de multiples acteurs ayant chacun des comportements, buts personnels et des aspirations professionnelles qui vont conditionner leur participation à l'ensemble, de manière offensive ou défensive. Nous avons ainsi cherché à définir ce qui se passe actuellement dans l'institution. Il nous semble en effet pertinent de brosser cette analyse du système d'action concret, des pouvoirs qui s'exercent ou s'ignorent et qui seront à notre sens utiles ou bloquants dans la recherche des solutions lors d'une difficulté.

L'observation générale, à l'issue des entretiens initiaux et ensuite avec le groupe B mais aussi sur base des constats évoqués par le groupe A est celle d'un mal-être général au travail se manifestant par une augmentation du nombre de burn-out⁸⁴ et brown-out⁸⁵, des tensions hiérarchiques et une désimplication organisationnelle.

La situation problématique : Mise en application d'une structure organisationnelle adaptée à la taille actuelle et aux objectifs définis par la direction.

⁸⁴ Le burnout, ou syndrome d'épuisement professionnel, survient quand on a l'impression de perdre le contrôle de son environnement professionnel, d'être traité injustement et de perdre tout soutien. Il est lié à l'environnement et concerne tous les milieux professionnels. (selon Peters S. et Mesters P., 2007).

⁸⁵ Le brown-out est aussi un syndrome de souffrance professionnelle issu de l'incompréhension croissante par rapport aux finalités et objectifs du travail. Perte de sens et incohérences identitaires entraînent une baisse du « courant psychique mental » et un désengagement de l'acteur. C'est ici le sens profond de l'exercice du métier qui est en souffrance. (selon Baumann F., 2017).

Contexte émergent :

- En 17 ans, forte expansion du personnel ;
- Création de nouveaux services pour répondre aux nouvelles missions sans réflexions profondes sur la structure : l'opportunité de subsider le service ;
- Volonté hiérarchique depuis 2013 de mettre en place un organigramme et une structure organisationnelle globale ;
- Volonté du personnel de clarification des places et pouvoirs ;
- Contexte budgétaire repris en main de façon stricte avec vision pérenne ;
- Arrivée d'une nouvelle Directrice des services sociaux ;
- Création d'une cellule chargée des ressources humaines (P&O-Com) : engagement de personnel formé au management pour œuvrer à la réflexion et la mise en place de la structure ;
- Mise en place de profils de fonctions sur base du logiciel Scillus ;
- Organisation « familiale », tradition orale, faible formalisation ;
- Poids de l'évolution historique

Afin de broser les jeux de pouvoir en action, nous avons déterminé trois principales catégories d'acteurs qui interviennent dans cette réforme organisationnelle et proposons de passer en revue les éléments attachés à chacun.

Les acteurs :

Sommet stratégique	Chargés de mission	Centre opérationnel (CO)
• CAS et Président • Directeur général (DG)	• Directrice des services sociaux • Directrice P&O-com	• Personnel spécifique (AS) • Personnel administratif • Personnel autre

Les intérêts :

Sommet stratégique	Chargés de mission	Centre opérationnel
• Meilleur fonctionnement • Rationalisation des postes • Meilleure gestion financière et réduction des coûts • Améliorer bien-être au travail	• Accomplir le mandat • Créer organigramme • Structurer équipes • Créer la cohérence sur le nouveau projet institutionnel • Viser l'efficacité • Optimiser l'action • Mobiliser et motiver	• Clarification des postes • Lignes claires • Reconnaissance des rôles et spécificités • Confort de fonctionnement • Bien-être au travail • Cohérence avec la vision

• Implication organisationnelle de tous • Qualité du travail • Centrer l'action sur la prévention	• Renforcer les synergies transversales	professionnelle individuelle
---	---	------------------------------

Les enjeux :

Sommet stratégique	Chargés de mission	Centre opérationnel
• Réputation et visibilité • Enjeu politique • Enjeu électoral • Gestion de l'organisation • Répondre à la 6^{ème} réforme de l'Etat	• Accomplir la mission • Instaurer le leadership • Instaurer une gestion RH adaptée • Reconnaissance du travail accompli et des capacités • Reconnaissance des rôles • Mise en place projet social global • Valoriser le travail des agents	• Reconnaissance du travail accompli et des capacités • Autonomie dans l'exécution des tâches • Reconnaissance du savoir-faire et de la spécialisation • Réalisation de la vocation professionnelle • Préservation de l'emploi

Les contraintes :

Sommet stratégique	Chargés de mission	Centre opérationnel
• Missions légales • Dépendances au pouvoir organisateur • Contraintes financières (internes et externes) • Gestion globale • Nécessité d'adaptation constante et de pérennité (service public) • Environnement en constant changement • Volontés politiques	• Accomplir mission • Structurer les équipes • Instaurer leadership • S'imposer comme interface • Valider son action • Mettre en place la GRH • Mise en place procédures standardisées • Adapter offre des services • Formalisation des interactions • Incompréhension par le sommet stratégique de certaines options • Résistance du centre opérationnel	• Lien de subordination • Statuts stables (statutaires) et instables (contractuels CDI ou subsidés) • Tâches spécifiques (savoirs précis) • Éthique professionnelle • Contraintes professionnelles • Résistance au changement • Permutabilité des agents publics • Continuité du service public • Absence de démarche participative

Les stratégies :

Sommet stratégique	Chargés de mission	Centre opérationnel
• Stratégie managériale • Mandat donné • Politisation des choix • Responsabilité (faute) donnée aux chargés de mission ou au centre opérationnel	• Stratégie managériale • Pas de totale communication vers le CO • Pas d'explication de l'opérationnalisation au sommet stratégique • Grille d'analyse externe (NMP) • Pas d'adaptation aux spécificités locales • Analyse technicienne • Pas d'information du CO avant validation grandes lignes par le sommet stratégique • Respect cheminement hiérarchique pour la communication • Trouver et activer les compétences	• Stratégie professionnelle • Mise en avant de la qualité du travail • Mise en avant de la reconnaissance d'expertise • Fonctionnement positif acquis et en cours • Repli sur tâches particulières • Contacts directs avec le sommet stratégique (bypass hiérarchie) • Recours au syndicat

Les marges de manœuvre :

Sommet stratégique	Chargés de mission	Centre opérationnel
• Organise l'exécution des missions légales à sa guise • Doit répondre aux inspections • Doit rendre compte à la Commune • Positionnement politique	• Savoir managérial • Savoir matière RH • Maîtrise stratégique suite analyse • Délégation complète du sommet • Stratégique • Statut hiérarchique • Méconnaissance par le CO de leurs propres pouvoirs de négociations • Doit être validé par le sommet	• Maîtrise de l'exécution des tâches • Maîtrise du terrain • Spécialisation de l'expertise • Reconnaissance de l'expertise • Capacité créative

Les atouts dans les relations d'interdépendances :

Sommet stratégique	Chargés de mission	Centre opérationnel
• Sommet hiérarchique • Accessibilité par CO	• Lien de subordination • Maîtrise de savoirs spécifiques • Regard neuf	• Maîtrise du savoir spécifique lié à la fonction • Spécialités fonctionnelles • Polyvalence

	• Analyse froide et prise de hauteur	• Statuts pour certains • Connaissance historique de l'organisation • Connaissance des jeux interpersonnels • Réseau interne de relations
--	--	--

La mise en place d'un changement de structure organisationnelle

Après cette présentation du cadre de notre étude, nous allons aborder plus avant la motivation et la mise en place des changements dans l'organisation.

Le discours officiel⁸⁶

Dans un premier temps, nous avons travaillé sur le discours officiel portant sur ces évolutions tel que présenté par le président du Conseil de l'Action Sociale au fil des notes de politiques générales durant ce mandat 2013-2018. Cette note, imposée par l'article 88 de la Loi Organique, est présentée par le président avec le budget de l'année à venir au plus tard le 15 novembre de l'année qui précède l'exercice. Elle balise l'ensemble des missions effectuées et projetées par tous les services du centre et reprend toutes les contraintes et réalités auxquelles le centre se trouve confronté. Le changement qui nous occupe s'est enclenché avec la nouvelle législature communale de 2013 qui a vu l'arrivée d'une présidence issue du Mouvement Réformateur, alors que depuis 12 ans le parti socialiste occupait ce poste. Notons que la commune est pilotée par une alliance PS-MR depuis 2013.

La philosophie du Conseil de l'Action Sociale⁸⁷ pour ce mandat est définie par une articulation autour de 3 axes : l'aspect financier, la gestion de ressources humaines et la communication. Toutes les actions à entreprendre prioritairement se devaient d'être liées à ces axes. Le président précisant que ce travail de restructuration organisationnelle était envisagé sur deux législatures au minimum, soit plus d'une dizaine d'années. Ces notes se veulent l'expression des « *choix politiques amorcés dès 2013 et visant à démultiplier les synergies, à tendre vers une démarche de bonne gouvernance en termes organisationnels* » (2015).

⁸⁶ Les dates reprises entre parenthèse sont celles de l'année de la note de politique générale.

⁸⁷ Nous tenons à revenir sur une erreur récurrente : il n'est pas de « président du CPAS ». Mais bien d'un président du Conseil de l'Action Sociale. Ainsi lorsqu'il s'exprime, c'est au nom de l'assemblée complète et non pas en son individualité. La note est donc une émanation du CAS en son ensemble.

Dès le départ et sur base d'une observation globale, la nécessité de faire le point sur l'état financier, de donner de véritables outils en techniques de gestion et de communication furent les buts prioritaires. « *Une politique est à mener des choix sont à poser* » précisait la note 2013. Ce qui fut le cas à l'automne 2013 où d'importantes difficultés budgétaires menèrent à une compression de personnel et le licenciement de 13 ETP. Cette période vit l'ensemble du personnel se mobiliser fortement et même débrayer pendant 48 heures. Le traumatisme vécu durant ces journées est encore fortement sensible dans l'institution, tant à cause de la gestion de la communication au moment de la crise que sur le défaut d'accompagnement et l'inexistante réorganisation des postes désaffectés. La crise de confiance perdure encore au sein du personnel.

L'aspect financier fut retravaillé, des efforts consentis afin de « *maîtriser ce qui est maîtrisable* » (2015) et les finances sont depuis 5 ans en boni. Et continuent à se maintenir, grâce à une « *gestion en bon père de famille [...] Les finances du centre depuis le début de cette législature sont maîtrisées. Nous y sommes parvenus à force de travail, de dialogue et d'anticipation, en apportant une attention toute particulière sur la stratégie et l'ensemble de nos différents choix* » (2018). Nous remarquons par ailleurs des investissements importants en cours (nouveau bâtiment en construction qui regroupera tous les services). A noter l'arrivée d'un directeur financier conjoint avec la commune, ce qui permettrait une meilleure transversalité et une rationalisation des grades légaux.

La gestion globale de ces axes est envisagée dans un plan stratégique organisationnel (PSO), propre au centre et cousin du plan stratégique transversal (PST)⁸⁸ initié par la Commune. C'est le CoDir⁸⁹ qui pilote ce PSO.

En ce qui concerne la mise en place d'un service des ressources humaines, un travail avec la cellule RH de la commune, finalement inabouti, avait été entamé en 2013. Il fallut cependant trois années pour qu'une personne soit chargée de mission en interne et que soit constituée six mois plus tard une cellule P&O-com qui réorganisa complètement le secteur. L'année 2016 fut « *l'année des ressources humaines, du management et d'une attention toute particulière destinée à l'ensemble des agents à quelque niveau que ce soit* » (2016). Deux ans après sa mise en place, cette cellule P&O-com est « *un domaine des plus importants s'il en est puisqu'il nous*

⁸⁸ Le Programme stratégique transversal communal (PST) est une démarche destinée à aider les communes à progresser dans le sens d'une *gouvernance moderne* en développant une *culture de la planification et de l'évaluation*. Le PST doit permettre à chaque commune de se doter d'une vision globale, qui sera ensuite déclinée en objectifs stratégiques et opérationnels et enfin en actions (<http://www.uvcw.be/articles/3,14,2,0,4112.htm>)

⁸⁹ CoDir : organe administratif, le Comité de Direction est une structure collégiale permettant, à la fois, d'assurer le suivi de la lettre de mission, de renforcer le rôle du directeur général en tant que chef du personnel et de l'organisation des services et de créer le principal lieu d'échanges interactifs entre l'ensemble des services

permet d'abord et avant tout de mener nos actions [...] Il faudra continuer [...], à avancer dans une « culture d'entreprise » au service du public » (2018).

La communication, principalement transversale et soutenue par le PSO, est un point qui s'est affirmé au fil du mandat et qui doit continuer à être développé plus avant en interne, au-delà du développement de l'intranet et « *devra très objectivement sans cesse s'améliorer afin d'éviter toute forme d'interprétation et garantir le respect de chacun et chacune à quelques niveaux que ce soit* » (2018).

Un nouvel engagement à la direction des services sociaux en septembre 2015 fut le départ d'une analyse qui visait à la réforme de la coordination sociale. « *qui tendra non seulement à encore améliorer le service citoyen mais également de faciliter la compréhension, le suivi et la communication de l'ensemble des services* ».

Le changement par ses acteurs

Ayant ainsi présenté, issu de la collection des notes de politiques générales, le menu « *qui est un savoureux mélange du passé, du présent mais surtout de l'avenir [et] aura pu vous apporter de la transparence et des précisions concernant la politique menée et à mener* » (2018), nous avons ensuite rencontré quatre des acteurs principaux de cette réflexion sur le changement au sein de l'organisation : le président (P), le directeur général (DG), la directrice des ressources humaines (DPO) et la directrice des services sociaux (DS) pour des entretiens individuels semi-directifs sur une même trame.

Nous retenons de l'analyse de ces entretiens les points de convergence et d'achoppements suivants :

La découverte de l'institution, pour les 3 interviewés les plus récents, s'est faite une fois impliqués dans celle-ci et « *sur le tas* » (DPO). Pour la DS, c'est un discours partiel sur les écueils à ne pas reproduire qu'elle reçut du président à son arrivée : « *la seule chose qui fut dite dans les différentes rencontres informelles était de dire d'où on vient, d'où le CPAS vient et où nous souhaiterions aller et [de la meilleure façon]* » (P) ainsi, et surtout qu'une invitation « *à découvrir par elle-même* » (DS). Dans une institution fonctionnant de façon « familiale », où les interactions personnelles sont multiples et où un défaut récurrent de communication amène à des interprétations tout aussi nombreuses, il faut être outillé pour analyser de façon objective les informations collectées. Cette histoire non écrite et, forcément déjà révisée plusieurs fois, pose des difficultés à la réalisation d'une étude stratégique contextualisée.

Le directeur général en place depuis quarante ans est, outre un pilier essentiel par sa fonction, la mémoire vivante de l'institution. Ce qui se révèle d'autant plus important que la tradition orale et la transmission verbale sont le fonctionnement habituel du centre et le premier chantier d'organisation structurelle auquel le nouveau service P&O a dû s'attacher.

Comme le relèvent les deux directrices, il n'y a pas de formalisation des décisions, pas de procédures écrites. Tout nouvel arrivant, s'il n'est pas accompagné de la connaissance d'un ancien, ne peut acquérir une maîtrise sur l'organisation.

Ce contexte de restructuration organisationnelle, ce sont les 3 membres plus récents qui en expriment la nécessité par un changement sinon radical (P) au moins d'importance (DPO, DS). La traduction de la vision politique en trois axes fut instituée dès le début du mandat. Elle est présentée comme la résultante d'entretiens individuels du président avec les grades légaux et responsables de service, ainsi que d'une étude psychosociale commanditée à un service extérieur, qui vit l'ensemble du personnel répondre à un questionnaire anonyme sur le bien-être au travail.

La question budgétaire, bombe à retardement qui mena à une crise au bout des 8 premiers mois, n'était pas une préoccupation du personnel, majoritairement peu au fait du fonctionnement et des réalités comptables, si ce n'est par rapport au maintien de leur propre emploi. Les doléances du personnel portaient sur le manque de circulation de l'information, de clarté de l'organisation, et de la définition des postes de chacun.

Le manque de structures dans la gestion des ressources humaines et dans l'organisation de l'administration est le second chantier d'importance auquel la volonté réformatrice se devait de travailler. La DPO l'explique par le fait que l'institution a grandi trop vite « *Une institution de plus de 200 personnes n'est plus une petite institution, et ne se gère pas ainsi* ». Le DG partage la même analyse, le centre se devait d'avoir un service RH adapté à sa taille actuelle. Le fonctionnement d'il y a quarante ans, avec seulement 38 membres du personnel et des obligations légales d'actions et de justifications envers plusieurs niveaux légaux de pouvoir et subsides étaient alors gérables en bon père de famille, entre soi voire à sa guise. Ce n'est plus le cas de nos jours. La DS, à la question de la philosophie qu'elle souhaitait mettre dans l'organisation précise « *moi qui [suis] plus jeune, d'un style plutôt... voilà : génération Y. Comme je n'ai pas 60 ans, je n'ai pas le management à la papa* » (DS).

Nous touchons ici au mode d'organisation « familial » que revendiquait le centre et qui persiste encore dans certains discours quand il s'agit de chercher à fédérer le personnel. « *On est vraiment en famille, pas de discours policé, on se dit les choses* » (P).

Ce constat des difficultés que traversait le centre nécessitait une réforme qui se baserait sur la taille de l'organisation, ses spécificités dans ses missions et dans les métiers exercés en son sein. Cependant, parce qu'une organisation est un ensemble complexe d'interactions entre individus et groupes professionnels d'individus, la gestion du changement se complexifie. La nécessité d'une bonne communication et surtout sans interprétations est relevée par le président qui insiste sur l'amélioration constante *« afin d'éviter toute forme d'interprétation et garantir le respect de chacun et chacune »* (P). Lors d'une assemblée générale du personnel social en avril 2018, il insiste sur *« la communication vraie, l'information et le questionnement, sans lutte fratricide ou de pouvoir »* (P) tout en renvoyant le personnel à ses responsabilités : si l'institution a la volonté de travailler sur la communication, il y aussi une part de travail qui doit être faite par chaque travailleur. Selon lui *« l'interprétation, les rumeurs voire l'omerta... plus jamais ça »* (P). La question de la confiance multilatérale reste un élément qui peine à s'installer dans l'organisation. Il est questionnant de voir préciser en avril 2018 que *« la communication commence aujourd'hui et maintenant »* (P). Selon la DS, *« il y a une lecture entre les lignes (spécifique ou non au CPAS ou à tout être humain qui est en angoisse ou qui a peur) d'essayer de percevoir ce qui peut-être n'existe pas. Et de là d'imaginer ce qui n'est pas, ou des intentions qui ne sont pas. »*(DS). Le malaise et le mal-être dont le constat avait soutenu la volonté de changement n'apparaît ainsi pas encore résolu, voire est exacerbé par le mouvement de réforme lui-même.

Dans nos questions sur les buts de ces changements, sur base de notre propre vécu dans le cadre d'étude ainsi que de nos observations informelles des commentaires des membres du personnel, l'explication donnée par le Président lors de son entretien sur le projet initial est un discours sur la réorganisation de l'organigramme qui n'a alors jamais été communiqué aux équipes de façon aussi claire :

« à partir du postulat suivant : nous sommes ici aujourd'hui. Voici les erreurs rencontrées par le passé, voici les objectifs que l'on veut atteindre pour l'ensemble des citoyens les plus fragiles et voilà ce que l'on peut faire. On s'est dit à un moment donné que mis bout-à-bout, il fallait que l'on décroisonne les services. Pourquoi ce décroisonnement des services ? Dans la tête de beaucoup, c'était de se dire : cela permet à chacun des collaborateurs de faire partager son expérience et d'en apprendre d'autres mais aussi de pouvoir évoluer car on sait aussi qu'occuper la même fonction, répéter les mêmes entretiens, avoir les mêmes doléances, ... oui cela aide pour l'expérience mais quelque part on a l'impression de ne pas pouvoir évoluer. Et donc c'était- dans le fait de décroisonner- l'idée d'accompagner le changement. On ne décrète

pas un changement : on l'encadre, on explique, on dit pourquoi on souhaite mettre cela en place et on investit l'ensemble de nos collaborateurs pour participer à ce changement.» (P).

L'interprétation qu'a dû se faire la directrice des services sociaux à partir de ces discussions rejoignait cette visée : . « *Le but était la bonne personne à la bonne place. Les compétences des gens valorisées, Si quelqu'un sait bien faire telle matière, qu'il puisse le faire. De même au niveau social. C'était pouvoir trouver les compétences ou développer les compétences* » (DS). « *Sachant que [notre CPAS] est pris en exemple mais ne peut-on pas encore améliorer ? Même si on est déjà superbe, ne peut-on pas encore être meilleur au bénéfice de l'utilisateur ? Notre CPAS a énormément de moyens dans le but d'améliorer le bien-être des gens et d'améliorer le service* » (DS).

Le travail d'analyse qui a précédé les propositions tant au niveau de l'organisation administrative que de services sociaux fut entièrement délégué aux deux directrices, sans moyens autres que leurs expériences propres et leurs intérêts individuels au management du changement par le biais d'échange entre pairs, de lectures scientifiques et de conférences. La notion de confiance donnée pour la réalisation de cette tâche est évoquée par les quatre acteurs. L'analyse et la demande de statistiques sur les actions et nombre de dossiers « *c'est être factuel plutôt que de juger la charge de travail sur le ressenti. La tradition orale ne mène qu'à ça : à travailler sur du ressenti tandis que l'écrit permet de se poser, de personnaliser, d'avoir des choses plus factuelles sur une rationalisation qui vise le bien-être des agents et à être plus efficace* » (DS).

Ces temps d'observation et d'analyses s'étalèrent sur une période de 9 mois pour la DPO (septembre 2015 à juin 2016) et d'un an pour la DS (septembre 2015-septembre 2016). Si pour le service P&O-com la mise en place fut directe et rapidement respectée, il en fut tout autrement pour les services sociaux. La DS estimait que le projet n'était pas arrivé à maturité au terme de l'année d'observation et quand une présentation sur l'état des lieux et pistes de solutions ainsi qu'une première proposition de réorganisation autour de cinq pôles fut demandée par le Conseil de l'action sociale avant une absence de quelques mois pour raisons personnelles : « *Ce n'était pas mon souhait, je trouvais que ce n'était pas à maturité. Et de plus sachant que ce qui sortirait de cette réunion, je ne pourrais pas le gérer du fait de mon absence. [...] je redoutais vraiment les fuites et de ne pas pouvoir être là et expliquer aux équipes. C'était problématique. Quand un projet qui a mis un an à se dessiner est présenté, c'est celui qui l'a rédigé qui doit assumer sa mise en place.* » (DS). Ce projet fut bien accueilli par le Conseil et mis en stand-by jusqu'à son retour. En mars 2017, c'est le projet d'opérationnalisation qui dut être présenté et fut discuté

par le Conseil, certains points de mise en œuvre n'étant pas validés. Une divergence de points de vue pratique amena également une tension complémentaire au mouvement de réorganisation : *« ma vision d'un service public, c'est la stratégie et les décisions par le politique et l'opérationnalisation des décisions du conseil par l'administration. Or pour certaines choses cela n'a pas été le cas »* (DS). *« C'est là où on s'est mal compris pour moi. L'opérationnalisation doit dépendre des mains de la directrice, [du fonctionnaire]. Nous n'étions pas d'accord là-dessus »* (DS). Des membres du personnel inquiets ou mécontents des projet présentés se sont plaint au sommet opérationnel en by-passant les échelons hiérarchiques, ce qui a conduit à exacerber les tensions et oppositions. *« la ligne hiérarchique qui fonctionne encore à l'ancienne, comme à l'époque où il y avait peu d'agents. La ligne n'est pas respectée et cela crée des problèmes, sème le doute et expose des failles où certains peuvent avoir du pouvoir [...] cela insufflé le doute dans l'esprit des agents et on n'avance pas. »* (DS). Nous notons que lors de ces réunions, la hiérarchie directe (DG) ou politique (P-CAS) n'étaient pas présentes. Ce qui selon la DS *« donne du grain à moudre aux esprits chagrins qui se disent "il y a une carte à jouer, là" et cette idée de demander [aux agents] de faire bloc autour d'un projet a vu tous les yeux s'écarter parce qu'on a plus l'habitude de faire bloc autour de son service ou de sa propre tartine. Se dire : prenons de la hauteur, ayons une analyse macro des choses... prenons une position d'ensemble pour apporter toutes les possibilités pour l'utilisateur qui est au cœur de notre souci, dans la concrétude des choses... certains y ont adhéré, pas tous »*(DS).

Les responsables de service, qui pourraient être envisagés comme interface privilégié entre la hiérarchie et leurs agents ont continué à fonctionner selon l'habitude, sans nouvelle définition de leur rôle dans la chaîne de communication du changement. *« Avec le P&O, nous arrivions avec de nouvelles idées, notre logique de structure organisationnelle et on se rend compte que ce n'est pas du tout la logique des responsables et qu'eux ne sont pas formatés à ce rôle. Ils n'ont pas compris qu'il fallait réexpliquer le changement de manière pédagogique dans les équipes. A leur décharge, je ne leur ai jamais demandé explicitement de le faire parce que pour moi cela coule de source par leur rôle : de voir que l'équipe a des questions, d'en discuter et de revenir aussi vers moi. »*(DS). Sur ce constat, à partir de l'automne 2017, des formations spécifiques ont été mises en place pour tous les postes de responsables d'équipe du centre.

La présentation au personnel du service social fut donc le reflet de ces failles, la communication ne passant pas de manière égale chez tous les agents. Nous l'avancions plus avant, la confiance, si elle est annoncée et souhaitée, n'est pas établie ainsi que le constate la DPO : *« Le principe*

de base quand on travaille, c'est la confiance, la loyauté et maintenant la bienveillance. [...] Si les agents ont cru que notre message était différent, c'est parce qu'ils n'étaient pas en confiance ; donc le constat encore aujourd'hui est que les agents ont tendance à voir le verre à moitié vide. Et quand je dis quelque chose, pourquoi ne pas considérer que j'agis avec bienveillance et que la volonté derrière est positive ? Dans cette institution on considère que toute tentative d'action est malveillante [...] C'est pour ça que l'accompagnement du changement n'a peut-être pas fonctionné parce que de facto il y avait de la réticence et de la suspicion ».(DPO)

Nous avons ainsi brossé la volonté et le déroulement de cette réorganisation structurelle qui est toujours en cours et a connu un aléa majeur avec le départ de la Directrice des services sociaux en avril dernier. Si la volonté de la hiérarchie est de poursuivre le plan tel que prévu, force est de constater que pour l'instant cette réorganisation connaît un nouveau stand-by, qu'il faudra retrouver un nouvel élan très prochainement. Selon la DPO, « le grand défi dans les prochains mois sera le sens. Le sens de « pourquoi on est ici », quel est le sens de base, quelles sont nos valeurs de base ? C'est pour ça que j'ai insisté dans une des premières communications sur : quelles sont nos valeurs. Parce que ça doit avoir du sens de travailler ici. Le sens et la récupération de cette confiance et de cette bienveillance a priori sont des chantiers à faire. La confiance il faut la garder, il faut la faire valider par chaque individu [et inversement] l'institution ne peut pas demander à ses agents d'avoir confiance en elle si elle-même n'a pas confiance en ses agents. Le dire c'est bien, le faire est mieux ».

Nous sommes ici déjà dans une prospective d'avenir sur laquelle nous reviendrons en fin du présent travail.

Ce chapitre a placé le cadre de notre étude de cas, au travers d'une description usant des outils classiques d'analyse d'une organisation. Par le biais des analyses et entretiens, nous avons pu approcher le récit de la mise en place de ce changement. Les difficultés furent et sont toujours nombreuses. Dans le chapitre suivant, nous proposerons un décryptage des tensions et de leur origine en utilisant la théorie de Boltanski et Thévenot sur la justification.

Chapitre 4 : les épreuves du changement

Nous l'avons déjà abordé dans les pages précédentes, notre organisation rassemble et fait collaborer différents acteurs, aux rôles et fonctions complémentaires mais avec des identités professionnelles différentes. Nous avons choisi de nous focaliser sur celle des assistants sociaux, mais sans oublier les autres acteurs. Si la vie normale de toute organisation connaît ses hauts et ses bas, le changement dans une structure organisationnelle va exposer voire exacerber les positionnements des acteurs. Les désaccords et tensions trouvent aussi leur origine dans la manière dont les acteurs s'envisagent, se légitiment et interagissent, de manière inconsciente la plupart du temps.

Sur base de la typologie établie par Boltanski et Thévenot, nous postulons que les différents acteurs, tant dans leurs rôles que dans l'évolution historique de l'institution, se rattachent à des mondes différents. Nous utiliserons notre cadre d'analyse pour définir et ordonner les positions afin d'éclairer les tensions et suggérer les pistes de compromis.

Les cités présentes au sein du CPAS

Dans notre institution, nous postulons que 4 cités sont en présence : civique, domestique, industrielle et marchande. Nous percevons également l'émergence d'un nouveau modèle, lui aussi apparu plus tardivement chez Boltanski, celui de la cité par projet.

Dans les paragraphes qui suivent, nous décrirons chacune de ces cités à partir des paroles de nos interviewés.⁹⁰

La cité civique

C'est celle de la prééminence du collectif, qui vise au bien commun et à la participation harmonieuse de tous. Y sont grands ceux qui dépassant leur intérêt particulier se mettent à l'œuvre pour l'ensemble de la société et l'intérêt collectif. Les dispositifs de base qui la soutiennent sont ancrés dans les lois et règlements.

Ce qui fait sens dans cette cité rejoint les buts de missions d'un CPAS et les aspirations des assistants sociaux. Initialement, au début des CPAS, l'organisation « *visait un objectif unique*

⁹⁰ Les citations seront reportées à leurs auteurs de la façon suivante : président (P), directeur général (DG) Directrice des Services sociaux (DS), Directrice P&O-Com (DPO), assistant.e social.e (AS-numéro).

qui était l'article 1 de la loi organique pour la dignité humaine. Qui posait un diagnostic, des propositions pour atteindre les objectifs déposés sur la table » (DG).

Nous retrouvons d'ailleurs cette finalité de bien commun qui soutient toute la structure légale et les missions tant régaliennes que périphériques d'un centre. Nous pourrions être tenté de désigner un CPAS comme un objet presque parfait en œuvre dans une cité civique puisqu'il est un service public, tout entier dédié à la collectivité.

Le discours des assistants sociaux revient vers cette mise au service des autres, et ce qui les a menés à choisir cette profession.

« J'ai toujours eu un penchant pour l'être humain, aux autres en difficultés [...] j'étais déjà sensibilisée par ça » (AS1) ;

« on a toujours eu un côté très social, venir en aide aux plus démunis, c'est un peu inscrit dans mes gènes[...] venir en aide et rendre leur dignité humaine » (AS2) ;

« je voulais aider les autres, c'est ça le premier truc. Je voulais me sentir utile, pouvoir apporter conseil aux autres » (AS3) ;

« Je suis une guerrière dans le sens où c'est l'utilisateur qui prime peu importe ce qu'il peut y avoir autour, c'est axé sur la personne » (AS4) ;

« je voulais travailler sur le terrain, j'hésitais psycho ou prof, finalement je suis partie ... dans l'humain » (AS6).

Cet attrait vers le secteur public, nous le retrouvons également dans les grades supérieurs :

« les politiques [...] ce sont les individus qui sont là, les personnes investies d'une mission car j'estime qu'il y a eu un investissement à avoir. On n'est pas président d'un CAS, ou membre d'un comité ou d'un conseil de l'action sociale sans investissement. Si c'est ça, je laisse le soin à ces gens-là de laisser la place à d'autres qui veulent s'investir. » (P) ;

«(j'ai) une formation [...] avec facteur facilitateur d'une tradition familiale dans les niveaux administratif (publics) à responsabilité » (DG) ;

« pour moi ça a été une sécurité pour mettre les choses en place ces valeurs : l'humain au cœur des choses, la solidarité comme socle, la dignité humaine... tout cela me parle » (DS) ;

Nous demandions à chaque AS interrogé de nous donner 5 mots qu'ils liaient à leur métier, parmi ceux cités, les suivants rejoignent le modèle civique :
altruisme, empathie, écoute, disponible et humain.

C'est aussi être, dans la cité, le porte-parole engagé de l'intérêt collectif

« ... à un moment donné pouvoir alerter les instances de la réalité de terrain. Et de ce qui manque pour pouvoir aider au mieux le citoyen en faisant un bilan, un état des lieux. Pour pouvoir aider le citoyen, mais surtout alerter des manquements dans les aides, dans les services pour améliorer la qualité de vie de ses citoyens » (AS1).

Cette dévotion au bien commun se retrouve aussi dans les descriptions des « petits » exprimées et qui sont le négatif de ce qui est mis en valeur :

« Par le besoin de pouvoir [...] par le fait qu'elles ne soient plus animées par l'autre mais bien animé par le fait de se nourrir soi de pouvoir. [...] Une forme d'égoïsme : se centrer sur soi pour arriver, ou parfois utiliser des outils à mauvais escient pour arriver à des fins personnelles. » (AS1) ;

« celui qui vient bosser, tu vois, désabusé de tout, des gens, du système. Et qui vient bosser, voilà ..., pour toucher son pognon » (AS2) ;

« comment les gens peuvent venir travailler s'ils n'y croient pas un minimum, même par rapport aux personnes... ça se voit fort... » (AS3) ;

« Le manque d'empathie, et le dégoût du travail qui arrive qu'au final on vient travailler mais pour venir gagner sa croûte » (AS4).

L'engagement personnel et professionnel des assistants sociaux que nous analysons comme une dédicace à autrui se retrouvait également dans les paroles portant sur le sens qu'ils donnent à leur métier et qui les porte à l'exercer pour autrui :

« c'est ce qui m'anime et je dis que le jour où je ne l'aurai plus j'arrête. C'est la croyance en le fait que on peut impulser chez tout être humain une évolution positive [...] j'y trouve beaucoup de sens et d'utilité » (AS1) ;

« il a tout son sens ici [...] on remet du sens dans la vie des gens et pour moi c'est le cœur du travail social et c'est ce qui va pouvoir remobiliser les gens » (AS2) ;

« oui, sinon je ne resterais pas ici ! Le sens de mon métier je le trouve avec les personnes que je rencontre, et pas forcément dans le cadre institutionnel » (AS3) ;

« pour moi c'est une vocation, c'est quelque chose je pense que tu as dans les tripes, à savoir que t'aimes ce que tu fais [...] pour moi il faut une touche en plus en tant qu'assistante sociale (que dans) un travail comme un autre » (AS4) ;

« la complexité et l'investissement que l'on doit donner pour ce métier » (AS5) ;

« on est là-dedans tout le temps, je dirai même dans la vie privée, même dans ... je crois que ça fait partie de la personnalité, que ce n'est pas uniquement un métier, ça fait partie de nous ». (AS6)

Dans notre organisation, les liens à la cité civique sont forts, principalement attachés aux métiers et fonctions des acteurs.

La cité domestique

Nous l'avons déjà pointé sur de nombreux éléments dans l'analyse organisationnelle de notre centre, le mode de fonctionnement précédent était « familial » et cette première génération d'agents qui ont fait les CPAS arrive en fin de carrière. Dans un changement du paradigme des centres, c'est la transmission qui se met en place :

« je fais partie de la génération W, je suis à la veille du passage de relais » (DG) ;

« c'est vrai que je n'ai plus beaucoup d'années à faire, ce que je voudrais c'est asseoir les gens et transmettre ce que j'ai appris » (AS6).

L'ancien mode de fonctionnement tend à être remplacé par des conceptions plus modernes, tout en pointant le fonctionnement précédent :

« depuis quelques années il y a du changement dans l'air, une réorganisation, puis l'autre », « c'est arrivé beaucoup trop tard, un CPAS de notre taille aurait dû être restructuré beaucoup plus vite » (DG) ;

« Comme je n'ai pas 60 ans, je n'ai pas le management à la papa » (DS) ;

« on n'est pas une famille, on est une institution et même si on est dans une petite commune un CPAS de 200 personnes n'est pas une petite entreprise... non on n'est pas une petite entreprise qui peut se gérer comme une petite famille. Ce qui s'est passé c'est que l'institution a grandi très vite sans la structure, ce qui explique les difficultés apparues par la suite » (DPO).

Cet état se retrouve également dans une organisation sur le mode de la cité domestique où la tradition, la hiérarchie et la loyauté sont les valeurs premières. Ce mode continue à se retrouver dans le fonctionnement.

« À l'époque pyramidal avec le respect des rôles -j'espère qu'il y est toujours- [...] l'ensemble devant jouer en harmonie avec ses responsabilités respectives » (DG) ;

« Il n'y avait que de la confiance dans les relation, aucune méfiance [...] j'ai beaucoup de respect pour les assistants sociaux » (DG) ;

« de la ligne hiérarchique qui fonctionne encore à l'ancienne, comme à l'époque où il y avait peu d'agents » (DS) ;

« il n'y a pas eu un moment où on m'a fait un topo global de la situation historiquement parlant, et je pense que cela n'existe pas. Il n'existe pas de version écrite, c'est par le bouche à oreille, comme beaucoup de choses. Il y a beaucoup de choses qui existent par tradition orale et non par écrit [...] La tradition est vraiment très importante » (DS) ;

« ce n'est que la tradition orale des anciens qui fait que les choses sont connues des nouveaux » (DPO) ;

« Le principe de base quand on travaille c'est la confiance, la loyauté et maintenant la bienveillance » (DPO) ;

Les recrutements et promotions précédemment se faisaient entre soi, sans cadre formalisé et neutre.

« les nominations... avec le recul c'était une bonne chose d'être plus transparent par rapport à avant » (AS1) ;

« il y avait telle personne qui connaissait telle personne dans l'institution, ah bé pourquoi pas, on va voir avec le président et ça se passait comme ça généralement [...] ça se faisait de façon vraiment... informelle, c'était même pas des passe-droits ou des pistons politiques, il suffisait de connaître quelqu'un dans l'institution, ou tu étais une ancienne stagiaire, tu restais ou tu avais fait un remplacement, tu restais. » (AS6) ;

« avant on nommait... c'était un peu... on piochait. Pour certains il y avait un examen, pour d'autres non, certains ont appris qu'ils étaient nommés... C'était pas juste, c'était en fonction de la couleur politique... le "tu ferais pas quelque chose pour untel..." » (AS2) ;

« avant c'est flou je ne sais pas comment les chefs de services étaient désignés[...] on les prend par habitude, parce que plus ancien, avec le plus de bagage, ou pistonnage » (AS3) ;

« les deux sont liés, la gestion organisationnelle, les châteaux de cartes; c'est le flou engendré par tout ça » (AS5).

La hiérarchie interne, se faisait « naturellement »

« Avant ça se passait...c'est moi qui ai créé le service, j'étais seul agent au départ, j'ai grandi avec le service et naturellement j'ai pris le chapeau. Les choses se sont mises en place ainsi » (AS1). En ce qui concerne la figure du « grand », c'est cette figure de mentor, de pilier, associée à l'ancienneté et à l'expérience qui retient l'attention.

« dans mes collègues, quelqu'un qui a été un moteur dans ma carrière professionnelle, qui y a mis du sens [...] m'a aidé à établir le rouage entre la pratique et la théorie. J'avais le sens mais sans pouvoir mettre des mots théoriques sur beaucoup de choses qui étaient faites intuitivement, de par ma formation aussi. Mais c'est ça qui m'a permis aussi la prise de reconnaissance : parce que quand tu apportes un bagage théorique à ce que tu fais, ça prend une autre ampleur, de la prise de hauteur. Voilà, par son analyse, par son recul, sa prise de hauteur... c'est une inspiration » (AS1) ;

« une collègue [...] qui était un modèle [...], la manière dont elle menait ses entretiens avec les personnes, je m'y suis retrouvée. Ça m'a permis de prendre confiance en moi et je me suis dit c'est comme ça que je veux travailler, vraiment le modèle de ce rôle d'AS en 1^{ère} ligne, avec les jeunes. L'AS de terrain, ça, ça a fait du bien, et toute cette ambiance découlait de là » (AS3) ;

« la directrice [précédente] au niveau social a été très très... un guide on va dire. Dans le sens où elle permettait... des fois, par rapport aux entretiens, elle te donnait des techniques, de peaufiner ton travail d'assistante sociale, de te donner des pistes » (AS4) ;

« au niveau de l'institution il y a eu toute une époque où [l'ancienne directrice] a quand même été source de beaucoup de choses. Le directeur général aussi dans son côté plus légal, plus au niveau des procédures, c'est un pilier » (AS6).

Ces deux derniers témoignages soulignent également le fait que dans le changement, certains piliers de l'institution aient choisi de partir, comme le signalait le président : « pour d'autres [voire] même de quitter l'institution parce qu'il ne se retrouvaient plus ni dans l'ancien fonctionnement

ni dans le nouveau puisqu'ils étaient centralisés sur une idée de soi et une gestion des autres qui ne correspondait pas à l'évolution d'aujourd'hui » (P).

Nous situons également comme découlant de ce mode de fonctionnement domestique le fait qu'il n'y ait pas d'évaluation régulière des agents : agents et hiérarchie se connaissant, se côtoyant quotidiennement, pourquoi donc formaliser ?

« une chose importante : une des difficultés vient aussi du fait qu'il n'y a pas d'évaluation régulière [...] personnellement je n'ai jamais été évaluée » (AS1) ;

« regarde l'évaluation...ça me fait beaucoup rire... c'est tous les 8 ans⁹¹, pour les changements d'échelles mais ça ne sert à pas à grand-chose, à part répondre que c'est positif.» (AS2) ;

« (évaluée ?) non, en dehors de l'évaluation des 8 ans, ou juste une fois : bâclée par manque de temps » (AS4).

Ce manque de formalisation se retrouvant aussi dans l'absence de descriptions de fonction formalisées.

La cité industrielle

Son principe supérieur vise l'efficacité et la performance, sa grandeur se mesure sur base de son organisation et de critères quantitatifs. Les notions de budget⁹², méthodes scientifiques⁹³ et contrôle sont omniprésentes. Cette cité nous semble être le but à atteindre par la restructuration organisationnelle. La mise en place d'outils, de cadres et d'objectifs est un des éléments primordiaux.

« Notre centre a fait un PSO, qui est un plan stratégique par objectif et opérationnalisé par action. Que l'on évalue de manière récurrente » (DG) ;

« on organise beaucoup plus les choses [...] dans le cadre du PSO il fallait mettre à jour cet organigramme mais (le) faire [...] et ne pas le faire fonctionner n'est pas utile. Si on formalise un organigramme il faut le faire fonctionner » (DPO) ;

« on voudrait intégrer un nouveau management public » (DPO) ;

« le CODIR était formalisé avant [...] mais n'était pas un actif. C'est à partir de mon arrivée que les rencontres ont été fait de façon récurrente, d'où des réunions tous les 15 jours » (DPO).

La législation et les exigences liées aux utilisations de subsides, la mise en place d'une nouvelle structure demande et oblige à une modification dans l'exercice de la mission.

⁹¹ Pour les agents spécifiques tels les assistants sociaux, la montée dans l'échelle barémique B a lieu tous les 8 ans, sur base d'une évaluation positive et par décision du CAS.

⁹² Boltanski L, Thévenot L., op.cit., p.155.

⁹³ Boltanski L, Thévenot L., op.cit., p.252.

« le rôle des travailleurs sociaux est devenu très complexe dans le sens où il faut des résultats, ils doivent alimenter tout ce qui est nécessaire aux inspections et aux justifications réclamées et il n'est pas rare que les législateurs changent les règles en cours de partie » (DG) ;

« comptabiliser les dossiers c'est être factuel plutôt que de juger la charge de travail sur le ressenti [...] l'écrit permet de se poser, de personnaliser, d'avoir des choses plus factuelles sur une rationalisation qui vise le bien-être des agents et être plus efficace » (DS) ;

« la formalisation, l'aspect procédure parce que finalement même au niveau des services sociaux, chaque service à sa façon, sa procédure, sa façon de travailler, il faut formaliser et uniformiser tout » (AS6) ;

« il y a de plus en plus d'exigences législatives, administratives... [...] toutes ces procédures financières, tous ces cadres financiers qui deviennent fort stricts » (AS6).

La qualité d'expertise des acteurs est aussi importante pour renforcer l'efficacité souhaitée.

« Le but était la bonne personne à la bonne place. Les compétences des gens valorisées. Si quelqu'un sait bien faire telle matière, qu'il puisse le faire. De même au niveau social. C'était pouvoir trouver les compétences ou développer les compétences » (DS) ;

« au niveau des recrutements, c'est beaucoup plus formalisé et en même temps je dirai que c'est moins -entre guillemets- à la tête du client. C'est vrai qu'on se base plus sur les compétences, sur l'expérience des personnes » (AS6) ;

« plus de portes ouvertes aux formations [...] et avec tout ce que ça pouvait apporter » (AS6) ;

La cité marchande

Si nous choisissons d'évoquer la cité marchande dans notre analyse, c'est parce que certains des éléments récoltés lors de notre recherche y font écho.

Dans notre société traversée par l'idéologie libérale et dans un état social actif tel qu'actuel, les usagers du CPAS et, en creux, les politiques qui visent à les activer, en font les « petits » du monde marchand décrit comme le pauvre, le perdant. Ce qui nous mène également à aborder ce modèle c'est la marchandisation du social, que le modèle industriel dans sa recherche de la performance et de l'efficacité vient soutenir. Si l'aspect financier de la restructuration des CPAS est important, il intervient aussi dans un autre enjeu et la survie de l'institution prend une valeur négociable.

« sinon le CPAS se retrouvait en très grande difficulté financière. Il a fallu trouver la meilleure solution pour assurer la continuité du service public » (P) ;

« financièrement c'était plus possible à l'époque, autant la commune que le CPAS, c'était plus possible, ça devenait une catastrophe et il a fallu trouver quelqu'un, avec la nouvelle législature, qui accepte ce rôle-là... qui a pas dû être facile en début de mandat » (AS5)

« (ensuite) qu'il y a une stigmatisation au niveau du CPAS, au niveau tant politique que l'administration communale en général. Le discours « il y a trop d'AS... les chiffres du CPAS :il coûte autant par personne de la commune... faut faire du nettoyage ». Il y a cet aspect qui rencontre aussi le problème financier » (AS5) ;

« C'est quand même aussi la situation sociale et économique, faut se rendre compte qu'au niveau des budgets c'est de plus en plus serré » (AS6) .

Selon nous, si cet aspect d'appartenance à un monde marchand est non négligeable, il entre peu en ligne de compte pour notre analyse et nous le rapprocherions alors de l'importance d'un bilan positif, tant au niveau coût pour la commune et ses habitants que de ses missions menées avec fruits. Les items relevés en ce sens nous ramènent lors plus vers l'efficience et les résultats souhaités par le modèle de cité industrielle, tout en ayant un lien avec la cité de l'opinion. En ce cas, le récit de la mandature du centre devient alors un bilan, un exemple du savoir-gérer ou encore un testament politique pour les conseillers et la présidence.

La cité par projet

Nous le disions en commençant cette partie, au-delà des trois cités développées, il est ressorti de nos entretiens que, tout comme Boltanski l'a décrite plus tardivement dans ses travaux, une autre typologie, celle de la cité par projet émerge au sein des acteurs. Le décroisement voulu par le sommet stratégique rencontre également les volontés de certains agents.

« cela a fait émerger une certaine forme de créativité. De nouveau donner l'envie à d'autres de s'investir dans des projets, de nouveau de faire des propositions » (P) ;

« le projet [...] je savais que derrière il allait y avoir du sens, qu'on pourrait en retirer quelque chose...j'ai mis du liant avec les partenaires, j'ai coordonné les partenariats, fait participer les usagers. On a élaboré tout ça...[...] Et cela débouche, bingo !sur des projets Interreg...j'ai activé les relations... il y aura des collaborations transfrontalières... pour moi ça c'est un liant terrible, pour moi ça a du sens. Mettre du liant, de la consistance. J'adore travailler par projet, c'est ce qui me motive, donne du sens par rapport à mon travail » (AS2).

Nous envisageons ce modèle comme une perspective d'évolution positive et fédératrice.

Les épreuves

Dans la planification initiale de notre travail, nous souhaitions, après avoir décrit les mondes en présence et identifié les acteurs, proposer une lecture d'épreuves particulières qui avaient parcouru l'institution. Une fois notre récolte de données terminée et parce qu'elle ne pouvait se limiter qu'à un échantillon, il nous semble plus pertinent de travailler sur cette épreuve plus globale qu'est celle de la restructuration des services liée aux nouvelles exigences légales.

Nous tenons bien à ce stade à préciser qu'il n'est jamais question, dans la réalité du terrain, de catégoriser de façon « pure » ces différents modèles. Nous sommes ici, ainsi que nous l'évoquions dans les configurations mintzberguiennes, dans des modèles hybrides, où des tendances et caractéristiques fortes sont repérées, pour un même acteur dans un modèle et dans d'autres. Les confrontations les plus significatives des tensions et résistances au changement dans notre institution se jouent entre les mondes civique, domestique et industriel. Nous ordonnerons ci-après les confrontations, tout en signalant que ces interactions se jouent simultanément entre ces trois modèles.

Domestique / Civique : la dépersonnalisation des relations

Dans le fonctionnement précédent de notre institution étudiée, les modèles domestique et civique cohabitaient. Et pour être plus précis, cohabitent toujours à l'heure actuelle, le changement étant laborieux à mettre en place et à stabiliser. Les individus étant les mêmes, nous gageons qu'il en restera toujours traces. C'est principalement au travers des nouvelles procédures de recrutement et nominations que cette évolution s'est fait sentir. Et a rencontré pour bonne part l'approbation des agents, qui reprochaient au fonctionnement précédent un certain flou et un favoritisme conférant parfois à l'injustice.

« Ces changements sont importants pour être justes d'une manière générale » (AS2).

Mais ce qui est pointé, paradoxalement, c'est qu'avec l'affaiblissement du modèle domestique, le sentiment de confiance et de reconnaissance accordé aux acteurs par la hiérarchie s'est étiolé. Combiné avec les exigences formelles et les justifications, cela génère un malaise.

« Quand il a dû y avoir une mutation en interne, je me suis demandé qu'est-ce qu'ils me font ? J'ai été interrogé, j'ai dû réexpliquer mon parcours, [...] j'ai trouvé ça ... malsain. Cet entretien-là, après autant d'années... de devoir me présenter, tu fais ça au début de ton...(ta carrière). Je ne sais pas, j'ai trouvé ça un peu en décalage. » (AS3).

La reconnaissance, signe important dans une cité domestique est, elle aussi, ressentie comme en mutation dans la nouvelle structure. Elle n'est plus attendue comme venant l'institution mais se vit au travers des retours et évolutions des usagers

« quand une personne revient en me disant qu'elle s'est épanouie, qu'elle s'en est sortie ... ce sont ces moments-là qui sont les plus positifs. [...] Ce sont des moments qui m'apportent le plus et bêtement aussi, un petit bout qui passe et qui court vers moi dire bonjour c'est signe qu'il a compris qu'il y avait quelque chose entre nous, une relation ». (AS1) ;

« les aspects positifs me sont renvoyés par rapport aux gens, parce que j'en ai quand même qui me disent "j'ai pas envie de changer d'assistante sociale" [...] c'est là-dessus que je me dis que le travail est quand même bien fait. [...] -ta valorisation du travail ? est faite par les gens. En interne je n'attends plus rien. Je me suis rendu compte que ça ne servait à rien d'attendre » (AS4) ;

« c'est surtout des retours des bénéficiaires. Même de l'institution, c'est arrivé, oui... mais maintenant non. Ils s'en foutent, ils ne sont pas dans ça maintenant, dans la reconnaissance, je pense qu'ils ont d'autres trucs à gérer, tant structurellement que politiquement. Enfin bon, j'attends pas après ça. » (AS5) ;

« je n'ai pas d'exemple précis, mais en travaillant en première ligne avec certaines familles où tu vois finalement après un travail sur le long terme cette famille est arrivée à des résultats [...] on a tellement besoin de reconnaissance mais bon...la réalité quand tu vois que les gens s'en sont sortis, même si y a pas de reconnaissance de leur part, c'est de voir l'évolution positive, les gens qui finalement s'en sont sortis » (AS6).

Le changement se réalise dans l'abord des relations au sein de l'institution, en délaissant ce côté « familial » pour des relations plus professionnelles. La fin de la singularité et des fonctions spécifiques de certains est difficilement vécue dans un cadre civique qui ne favorise pas l'individualité.

« Pour moi l'organigramme serait venu consolider quelque chose de mis en place et qui aurait été discuté. Le décroisement a été vécu par tout le monde comme un retour à avant où tout le monde faisait de tout sans tenir en compte les spécificités alors que le décroisement, c'était de permettre des interactions entre services et une meilleure coordination autour des personnes aidées. Mais le mot porte à confusion. » (AS1).

La mise en place d'un système plus formel, dépersonnalisé a été perçu positivement mais soulève encore des questions sur son opérationnalisation.

« En ce qui concerne les nominations c'était très positif pour ceux qui ont été nommés mais on a oublié ceux qui n'ont pas été nommés. Il aurait été intéressant de discuter avec eux, de les sécuriser [...] d'autres examens ont parfois mis en difficulté des agents en interne... il y a deux politiques : donner la chance à tous de pouvoir accéder mais il faut pouvoir aussi encadrer ce genre de chose et là on est un peu défaillant dans l'encadrement » (AS1) ;

« En même temps les examens, est-ce que ça n'a pas été trop fermé par rapport à ce qui était avant. Il n'y a pas eu de juste milieu, on est passé d'un extrême à l'autre. » (AS3) ;

« Alors si c'est pour mettre des examens pour dire : on a un cadre, des procédures maintenant on n'est plus du temps d'avant où c'était un peu n'importe comment ; mais où dans ce cadre on fait encore n'importe comment, excuse-moi mais... je n'ai pas compris » (A3) ;

« pour moi c'est une perte de temps, personnellement pour avoir des décisions ... que c'est joli- on te fait faire toute une procédure pour qu'au final on te dise "oh ! mais on a décidé de ne pas décider" donc on montre bien encore et toujours le manque de respect qu'on peut avoir envers les travailleurs » (AS4) .

Si cette première évolution d'un fonctionnement sur un mode domestique vers un mode civique collectif perturbe déjà les interactions, c'est dans la confrontation suivante que nous avons, au travers des entretiens, perçu le plus d'impacts.

Civique / industriel : changement de configuration et de pouvoir

Une nouvelle philosophie

Un CPAS, c'est une mission de service public et des buts particuliers, exécutés par un groupe d'acteurs à l'identité professionnelle spécifique, les assistants sociaux. La DPO évoquait lors de son entretien, de manière positive, la « caste » des assistants sociaux et cet esprit de corps qui lui demandait un type de compréhension particulier dans son travail de ressources humaines. Cette analyse rend bien compte de la mise en présence de deux modèles n'utilisant pas les mêmes références. La mise en place inspirée du nouveau management public se fait ici plus pressante également.

« faire en sorte que le management public (du CPAS) colle un peu plus au management privé c'est ce qu'il faut [...] Après il ne faut pas tomber dans les excès ! La mini-analyse que j'en ai sans être pour autant un expert, je vois ça avec des yeux plus loin privé-public, c'est de dire que l'on doit comprendre en termes d'humains et de services à la personne, surtout quand on aide les plus fragilisés. Au niveau des assistants sociaux, évidemment on ne doit pas parler de numéro et de quotas, on doit humaniser » (P) ;

« Je constate que le président souhaite être un PDG pour la structure, mais nous sommes dans le public. » (DS) ;

« je pense qu'on a eu aussi au sein de l'institution un président avec tout à fait une autre philosophie, quelqu'un de quand même très dynamique, avec des envies de redresser l'institution, qui a vu parfois peut être ça comme une entreprise privée, avec ses bons et ses mauvais côtés, maintenant je pense qu'il y a eu de bonnes choses de faites et des choses plus difficiles, qu'on ne comprend peut-être pas toujours non plus en tant qu'AS » (AS6).

Un fonctionnement plus formalisé

A cette confrontation civique/industriel, nous choisissons de superposer également le glissement de la configuration professionnelle vers une configuration mécaniste constatée dans l'analyse soutenue par la théorie de Mintzberg.

Alors que précédemment chaque AS exécutait sa tâche à sa façon, dans une structure souple et non formalisée, l'implémentation d'un fonctionnement standardisé et formalisé lié à une demande de production de statistiques pour analyser les tâches effectuées a heurté leur conception de leur façon d'exercer et surtout le sentiment de confiance et de reconnaissance du travail accompli. Ces exigences émanent de l'institution mais aussi des autorités supérieures au travers des nouvelles législations, ce qui superpose les cadres locaux et nationaux, en mettant une pression supplémentaire.

« quand je rencontre d'autres travailleurs sociaux (AS, Educ's) je les vois encore investis dans le travail social à mort tandis que nous... on se le sent toujours [investis] mais en fait on se rend compte : les identités professionnelles elles évoluent dans un certain sens : on est peut-être plus cadrant, plus dans le contrôle. On a l'impression d'être "moins social" entre guillemets quand on les rencontre » (AS5).

Cette volonté de mise en place d'un cadre formalisé, uniformisé voit perdurer une incompréhension générale des assistants sociaux, qui se cristallise sur le mode de mise en place de ces changements et le défaut de contextualisation préalable.

« une incompréhension du travail : on a pensé que ce qu'on proposait était meilleur que ce qui existait, sans forcément se baser sur ce qui existait déjà, sans prendre le contexte » (AS4) ;

« on se réfugie derrière les procédures, donc tu vois il y a eu un cadre qui a été apporté et qui était nécessaire mais je trouve que dans la forme soit c'est une cassure trop directe soit il est mal avisé dans la forme. Je pense qu'au fond on veut améliorer les choses mais sans... sans avoir pris vraiment connaissance » (AS5).

Pourtant, le constat d'un besoin d'amélioration des procédures est partagé par les assistants sociaux.

« la formalisation, l'aspect procédure parce que finalement même au niveau des services sociaux, chaque service a sa façon, sa procédure, sa façon de travailler, il faut formaliser et uniformiser tout ça je pense que ça ne peut être que positif. Mais il ne faut pas dans l'excès comme toujours, il faut un juste milieu. Mais ça je pense que c'est important d'uniformiser tout ça, de formaliser » (AS6).

Durant les entretiens, à la question précise « Sur quel point de changement serais-tu intransigeant, que souhaites-tu préserver ? », les réponses furent convergentes.

« l'autonomie et cette confiance réciproque [...] qu'on vienne m'imposer ce que je dois faire, qu'on vienne m'étouffer, me dire ce que je dois faire et qui serait contre le sens du travail que je veux amener, me donner une injonction qui serait à l'inverse du travail que je mène » (AS2) ;

« J'ai besoin d'autonomie, de liberté -un minimum- et le moins de contrainte possible » (AS3) ;

« dans l'autonomie [...] la seule chose qui nous reste : les entretiens, on ne sait pas ce qui (s'y) dit et donc là tu peux assumer tes entretiens comme tu veux encore. » (AS4) ;

« le peu d'autonomie qui me reste [...] j'ai toujours cette autonomie dans mon travail social, j'ai une certaine autonomie, c'est les entretiens... » (AS5) ;

« il faut se battre pour continuer à garder ce pouvoir et cette autonomie. [...] Je pense qu'il faut que les AS gardent ça, leur liberté d'action, leur autonomie » (AS6).

Cette inertie face au changement est ainsi pointée par les agents du changement, DPO et DS, qui souhaitent amener la structure vers un modèle plus mécaniste et industriel.

« cette difficulté de prise de hauteur par rapport au mode de fonctionnement de l'institution... Est difficile par rapport au changement... Je me suis rendu compte qu'il y avait des soucis pour avoir des réunions formelles, que les gens avaient du mal à venir [...] Effectivement toutes ces choses qui font à un moment la difficulté pour les gens d'avoir une interaction, une réflexion personnelle et à se remettre en question par rapport à un fonctionnement » (DPO).

Un nouvel organigramme

La mise en place d'un organigramme et des descriptions de fonctions (DDF) pour chaque poste était souhaitée par la hiérarchie.

« on doit savoir qui fait quoi, quand et même comment. [...] il faut évidemment mettre les bonnes personnes au bon endroit, c'est la base de tout. Et donc l'organigramme a déjà cette vision globale de savoir qui est le N+1, N+2. Et ainsi de suite savoir aussi au travers de la description de fonction ce qu'il doit faire et ce que les gens peuvent attendre aussi de leur N+1. C'est donc un coup de projecteur sur l'ensemble de la structure. » (P).

Cependant, cette évolution des habitudes est vécue de façons diverses

« si on fait un organigramme c'est parce que l'on a pensé à l'ensemble des structures et services qui sont mis en place et pour qui. Après ce qui est beaucoup plus compliqué c'est de faire avec des personnes qui ont fonctionné d'une certaine manière pendant plusieurs années voire plusieurs décennies -et c'est bien normal- et avoir une nouvelle vision avec... le monde change, évolue et donc on doit aussi évoluer. Alors il y en a qui sont capables d'évoluer, il y en a qui le sont beaucoup moins et puis il y a surtout une nouvelle dynamique à travers de nouvelles personnes » (P).

La confection de cet outil pose aussi une difficulté aux AS, qui regrettent ne pas y avoir été associés. La description de fonction utilisée ayant été réalisée par le biais du logiciel Scillus, sans concertation avec les acteurs des postes qu'elle décrit.

« j'ai appris que la RH avait un canevas qui avait été fait, avec ce qu'elle pensait qu'était une AS, quelles étaient ses missions, j'ai jamais vu ça [la ddf]. Il y aurait eu une réunion mais moi j'étais en congé donc j'ai jamais eu de retour » (AS4);

*« je sais que c'est un organigramme évolutif sinon je ne sais pas... ce sont des choses qui restent floues. **As-tu eu ta DDF en main ?** Non, j'en ai eu une par rapport aux AS du SSG, j'en ai demandé une par rapport à... en tant que référent... Mais non... la RH n'avait pas l'air... Tu vois et c'est ça que... "voilà c'est du SSG, point" [...] au niveau de l'AS [spécialisé], il n'y a pas une définition. Elle a disparu on va dire plutôt. Elle y était avant, moi-même j'avais fait un descriptif de fonction, qui a été repris un moment donné... ici c'est uniquement la description d'AS du SSG pour tous ».(AS5).*

Sur ces constatations, nous revenons vers le monde domestique, qui reconnaissait chacun dans sa place au sein de l'institution, avec ses particularités. L'évolution vers un idéal plus industriel amène aussi à des désaccords entre acteurs.

Industriel / Domestique

Le premier changement dans la nouvelle structure fut la création du nouvel organigramme, qui n'était que très vague jusqu'alors, chacun connaissant « à peu près » sa situation. La nouvelle organisation a modifié les places mais aussi les rôles, et sur ce premier chantier de la restructuration, les avis étaient déjà partagés. D'un côté le personnel avait l'habitude d'être sinon associé, au moins de comprendre par habitude le pourquoi des changements. En l'espèce il s'est agi d'une modification profonde avec des changements de fonctions, des fusions et regroupements de services. Les acteurs principaux n'ont pas envisagé ou participé à une communication plus participative, parce qu'ils étaient, pour leur part, dans un autre modèle :

« aujourd'hui notre institution [...] n'est pas dans le participatif à tout va. Oui nous avons un organigramme. Si l'on doit travailler correctement on n'échange pas avec tous les membres du personnel » (DPO).

Le renforcement de l'autorité, dans une répartition verticale où la communication se fait par échelons, n'a pas non plus été bien perçu par les agents habitués pour leur part à des échanges moins formels. Ce qui ne correspond pas aux valeurs d'un monde industriel bien plus structuré.

« De mon expérience je n'avais jamais vu auparavant que tout le monde pouvait d'aller sonner à la porte (des chefs) et pouvait débattre de certain nombre de choses sans prendre rendez-vous, je n'avais jamais vu ça » (DPO).

L'harmonie domestique s'est effacée, sans qu'un projet commun vienne la remplacer.

« on a l'impression de ne plus être entendu, même les difficultés de terrain, faut tout justifier, on a toujours le sentiment d'être incompris, en permanence, par la hiérarchie, même parfois par rapport aux collègues, parce qu'on a pas forcément la même vision, la même façon de travailler donc ça peut parfois bloquer » (AS4).

« Avant c'était ... tu faisais une aide urgente, on ne venait pas te la remettre en question [...] Joui, une question de confiance et de devoir justifier son travail pour prouver par A+B qu'on est pas derrière son bureau en train de rien foutre » (AS4).

La mise en place de la formalisation venant bousculer les habitudes bien ancrées est vécue difficilement par une partie des agents. Nous l'évoquions plus haut, la question de la confiance est importante. La restructuration concernant l'ensemble du centre, cela amène aussi des interactions entre fonctions.

« tous ces cadres financiers qui deviennent fort stricts. Maintenant je pense qu'il y a aussi un manque de compréhension, on ne parle pas la même langue, que ce soit au niveau service financier/service social. Maintenant je crois que c'est difficile pour tout le monde, c'est difficile pour la compta parce qu'ils ont des exigences, [...] il y a des idées qui ne sont pas mauvaises non plus, il faut prendre le temps de s'écouter l'un l'autre. Et pas se braquer, parce que c'est un petit peu ce qu'on a tendance à faire et on se ferme les portes » (AS6).

Sur ce constat de manque de compréhension et de « langue différente » nous souhaitons aborder, car elle est d'importance et traverse toute l'évolution en cours, la question de la communication.

La communication entre les acteurs

Selon Zafirian, *« communiquer c'est, [...] se parler et essayer de se comprendre. Toute communication implique réciprocité, dialogue. Mais c'est aussi, dans une activité professionnelle, se mettre d'accord sur quelque chose à faire et réussir en commun. Pour cela, il ne suffit pas d'avoir les mêmes objectifs. Il faut partager les mêmes enjeux et donner un sens commun à son engagement dans cette activité. Un sens commun, c'est-à-dire un même motif, une même raison d'agir, et cela ne s'obtient que par une communication intercompréhensive »*⁹⁴.

⁹⁴ Zafirian P., « **La communication dans le travail** », Communication et organisation, 38 | 2010, 135-146.

Il y a ainsi selon lui une nette différence entre « communiquer » et « diffuser », le premier engageant deux traits majeurs : la réciprocité et l'intercompréhension. La coopération au sein d'une organisation est de nos jours une visée importante que Zafirian définit en insistant sur le partage d'enjeux communs et d'une volonté *d'agir ensemble en connaissance de cause*.

Il n'oriente pas seulement ces enjeux sur le travail à réaliser et insiste sur la co-élaboration, la co-écriture de ce qui doit être entrepris en commun.

A partir de cette notion d'intercompréhension, nous traçons ici le lien avec la théorie de la justification. Pour se comprendre mutuellement, il nous semble important que soient posés les particularités de chacun, que nous avons approchées par notre cadre d'analyse.

La communication, au fil des entretiens s'est révélée être un point de friction qui est tout à la fois cause et conséquence de tensions au sein de l'organisation. Si dans un modèle domestique les places et fonctions de chacun ainsi que les modes d'actions sont définis de façon intrinsèques et que la communication circule librement ; dans le modèle industriel la communication est formalisée et envisagée comme un outil soutenant l'efficience. C'est d'ailleurs en ce sens que dès le départ, le conseil de l'action sociale avait placé la communication comme un des 3 axes forts pour soutenir le changement, sur base d'un constat de manque.

« on a amené la communication parce qu'on s'était dit qu'il fallait communiquer d'abord en interne. Pas de manière unilatérale évidemment, il fallait une communication transversale. Et aussi vers l'extérieur parce qu'on estime que l'honnêteté paie toujours et que le fait d'expliquer, de faire de la pédagogie, cela aide » (P).

L'adjonction au nouveau service Personnel et Organisation de la mission de communication était envisagé comme un geste fort et structurant. Mais cette formalisation dans la communication n'a selon notre analyse pas garanti son efficacité. Nous avons interrogé nos témoins sur la façon dont ils avaient reçu et perçu l'information sur le changement de structure organisationnelle. Au fil de la descente sur l'échelle hiérarchique, cette communication s'étiole, se déforme et devient même contre-productive.

« il y a eu des discours officiels pour moi mais qui n'ont pas toujours été... où les intentions, parce que j'ai pu en discuter après... je ne suis pas sûre que le sens a été bien perçu ! Moi j'ai compris le contenu parce que j'avais d'autres liens à d'autres endroits [...] c'est parfois sujet à interprétation et que chacun se l'approprie en fonction de son vécu et que parfois entre l'intention de ce qui est dit et le message perçu il y a souvent un décalage » (AS1) ;

« On a eu les trucs au fur et à mesure... ça ne m'a pas marqué. Il y a des choses, ça n'a jamais été très officiel leur truc ... l'arrivée de la RH... ça n'a pas été annoncé... » (AS2) ;

« L'aspect communication, ça on en est loin ! Ils ont essayé à un moment mais ça a fait un flop, ne me demande pas pourquoi, je pense c'est du fait que ça s'est fait trop de manière informelle et peut être pas au bon moment, pas quand les personnes étaient prêtes à entendre ce qu'elles devaient entendre » (AS3) ;

« on a juste eu une réunion avec la directrice c'est tout, les décisions du CAS on a jamais de retour. Moi je me demande si à un moment on a le droit d'aller consulter ce qui s'est dit au conseil » (AS4) ;

« ce sont tous des discours officiels, qu'ils soient issus du CPAS ou de la commune, ou même du président actuel qui l'a évoqué au début de sa législature » (AS5) ;

« Niveau communication, il y a des choses qui auraient pu être mieux communiquées et ça aurait évité pas mal je dirai de problèmes et même de difficultés d'intégration pour les nouvelles personnes qui sont rentrées et finalement ça a même créé parfois ... des conflits je n'irai pas jusque-là... mais une certaine animosité alors que... parce que voilà la communication n'avait pas été faite {...}) ça je pense certainement qu'il y a des infos qui nous sont parvenues à nous responsables et qui ne sont pas parvenues aux équipes. » (AS6) ;

« Moi je suis confronté régulièrement au fait, un peu comme ce que tu viens de me dire « je ne l'ai jamais entendu comme ça » alors que c'est clair depuis le départ. On peut me poser la question demain, on pouvait me la poser il y a un an, deux ans, c'était exactement cette même vision depuis le début, ça veut dire que là on a aussi manqué quelque chose, alors il y a certainement une manière de faire qui nous aura échappé » (P).

La manière même de communiquer est révélatrice des différences existantes entre les conceptions des acteurs, ce que le président lui-même a perçu et qu'il nous a décrit avec une métaphore surprenante :

« Il y a le temps où on s'est aperçu que ce qui avaient été mis en place ne fonctionnait pas [...] et puis il y a aussi les personnes qui étaient déjà là, celles qui arrivent et c'est un autre monde, c'est un nouveau monde mis dans le monde précédent.

- pourquoi parlez-vous de monde ?

Je parlerais même plutôt d'univers : c'est un univers où il y a le monde par exemple des assistants sociaux (ça je l'ai très bien perçu), il y a le monde des finances avec le service financier et il y a le monde administratif et donc ce sont des mondes, ... c'est décrit un peu comme ça parce que tout le monde finalement a le même objectif : c'est de faire en sorte qu'on puisse servir ses concitoyens les plus fragiles mais avec une vision différente, dans un monde différent, parce qu'ils te disent « moi je suis AS je ne suis pas un financier » mais c'est l'histoire du chien qui veut se mordre la queue parce que si on a pas de moyens financiers ou de moyens pour mener des projets, on ne pourra pas ni mener les projets ni avoir le personnel pour le faire et donc ce sera de facto le citoyen qui en paiera les pots cassés.

Et donc je pense que ce soient des mondes avec des spécificités différentes : oui ; et pour moi cela doit le rester en termes de social. Mais après il faut aussi pouvoir comprendre l'autre et je trouve que c'est un peu dommage pour certaines personnes d'être assistant social et finalement de s'oublier et oublier les autres parfois ».

Sur cet extrait, nous choisissons de ne pas aller plus loin. La richesse des entretiens et l'adéquation avec le cadre d'analyse que nous avons proposé pour ordonner notre réflexion pourrait permettre encore d'aller plus avant, mais il nous semble en l'état avoir déjà démontré que les difficultés liées aux changements dans la structure organisationnelle d'un CPAS pouvaient être observé au travers de la théorie de la justification de Boltanski et Thévenot. Pour conclure ce chapitre, nous présentons dans le tableau suivant un résumé des critiques que les 3 modèles se portent mutuellement.

Vers le Du /	Civique	Industriel
D O M E S T I Q U E	Perte de confiance dans les capacités individuelles Perte d'autonomie au profit d'une uniformisation des actions Décloisonnement vu comme fin des particularités individuelles Nouveau fonctionnement trop collectif Incompréhension du travail social	Retrait d'autonomie par trop de formalisation Manque de confiance dans l'action menée, exigence de justifications via les chiffres et résultats Mise en place du contrôle du travail et des résultats Pas de valorisation subjectives Absence de contextualisation vécue comme non-respect de l'histoire de l'institution Incompréhension et perte du sens du travail social Laisse dans l'ignorance de ce qui se fait (fonctionnement non intrinsèque)
	Domestique	Industriel
C I V I Q U E	Flou et injustice dans les évolutions (recrutement, nominations), relations interpersonnelles et favoritismes Trop de spécialisation individuelle Manque de cadre uniformisé de fonctionnement Manque de travail en collectif Primauté des talents individuels sur une organisation collective Recherche de solution individualisées	Rigidité du cadre de travail Exigence de statistiques sur le travail et ses résultats Exigence trop objectives Standardisation des résultats et procédures Prépondérance de l'administratif sur le social. Absence d'autonomie et de créativité Implantation autoritaire d'une gestion tendant à la marchandisation (NMP) Recherche l'efficacité et non l'efficacité Manque de dialogue et de participation au changement Perte du sens du bien commun subjectif

	Domestique	Civique
I N D U S T R I E L	Basé sur un modèle familial Attaché à des habitudes passéistes Attention aux rumeurs Méfiance envers celui qui n'est pas du sérail Résistance aux changements qui effacent la tradition Prégnance des interactions personnelles Manque de formalisation dans l'exécution Absence de procédures dans les évolutions Fonctionne pour lui-même. Se retranche derrière « le sens » sans l'expliquer	Prépondérance de la mission sociale publique Trop de souplesse, de liberté d'action dans l'exercice des tâches Manque d'uniformisation des pratiques et des échanges Pas d'objectivation des résultats Peu de prise en compte des liens entre les résultats et l'efficacité de l'institution Coûts financiers trop élevés pour des résultats subjectifs, manque d'efficience Manque de prise de recul sur son fonctionnement

En identifiant les raisons et critiques propres à chacun des idéaux-types, nous pouvons envisager qu'ils seront des indicateurs de pistes pour la recherche de compromis entre chaque monde, afin de permettre à l'institution de poursuivre de façon plus satisfaisante une indispensable et inévitable évolution. Mais cette recherche n'étant pas l'objet de notre travail, nous laissons la porte ouverte sur ce point.

Chapitre 5 : l'identité des travailleurs sociaux

Quelle définition du rôle de l'assistant social de CPAS ?

Les changements dans les objectifs et modalités de l'aide sociale que nous avons évoqués dans la partie historique ont également métamorphosé les rôles professionnels et l'identité des assistants sociaux. Nous avons déjà évoqué précédemment le travail paradoxal qu'ils exercent entre soutien et normalisation, entre aide et contrôle.

Nous établissons le lien avec les conceptions du travail social telles qu'établies lors d'une recherche⁹⁵ collective menée par Bajoit en 1996 et qui attribuait l'adhésion de l'assistant social à l'une ou l'autre de ces conceptions à des facteurs tels ses convictions idéologiques, sa formation, ou à des options internes de son institution.

Il résumait ainsi en 4 profils les fonctions que pouvait exercer un assistant social,

AS = agent de contrôle/caritatif	AS = manager social
AS = garant des droits et devoirs	AS= acteur de changement institutionnel

Nous proposons d'utiliser cette typologie et de la rapprocher de la segmentation que nous avons définie dans l'évolution de l'aide sociale pour évoquer les modifications des rôles vécues par les assistants sociaux de CPAS.

Assistance :

Il s'agit de venir en aide aux indigents, c'est-à-dire aux personnes inadaptées au jeu social. La cause de la précarité, c'est donc l'individu, qui n'a aucune prise sur sa situation. L'assistant social était surtout un « agent de contrôle social chargé de garantir le respect des normes sociales et de socialiser ». Comme le démontrait Dubet nous sommes ici dans la logique caritative et de (ré)éducation.

Aide :

Une seconde conception considère la précarité comme une conséquence liée à des motifs structurels tels que le chômage ou la maladie. A nouveau l'individu subit une situation et au titre de victime involontaire, et d'ayant-droit, il peut bénéficier de la solidarité publique grâce au mécanisme de redistribution assuré par l'Etat-Providence. Le rôle de l'assistant social était ici celui d'un intermédiaire des droits et des devoirs de la personne.

⁹⁵ Bajoit G. et al. « Le métier d'assistant social », Travailler le social, n°17, 1996-1997, p36-37.

Action :

La conception suivante trouve elle aussi des causes structurelles à la précarité, issues d'une domination et d'une marginalisation sociale. Mais contrairement à la conception précédente, l'individu est ici un acteur en puissance qui peut, en s'organisant avec d'autres, lutter contre sa situation. L'assistant social est dans ce cas un agent de changement social, militant solidaire d'une lutte. C'est l'époque du travail social communautaire.

Inclusion :

Dans cette ultime conception, c'est l'individu qui est tenu pour responsable de sa situation. Ce sont ses propres déficits et manques qui l'ont amené à sa situation problématique, tout autant qu'il tirera de ses propres ressources les moyens de s'en sortir et de devenir autonome. La responsabilité jusqu'alors collective, sinon sociétale, devient individuelle de façon stigmatisante même. L'assistant social devient un accompagnant professionnel voire un manager du social : il met l'individu face à ses manques, l'engage dans un contrat et l'accompagne vers la réinsertion en soutenant sa capacité.

Il ne faut évidemment pas lire ici une linéarité historique stricte dans ces positions. Elles expliquent par les changements importants qu'elles représentent les difficultés qu'éprouvent les assistants sociaux dans l'exercice de leur rôle. De nos jours encore, ils oscillent entre ces positions. Les tensions identitaires naissant de ces conceptions de la précarité, et ce plus fortement depuis que l'accent est placé sur la responsabilisation individuelle et la contractualisation.

Le malaise des assistants sociaux

Nous l'avons déjà évoqué à plusieurs reprises, tout travailleur social évoque les difficultés liées à l'exercice de son métier. Cette plainte se retrouve tout au long de l'histoire des diverses professions du social. Cela est même pour la plupart des auteurs évoqués dans notre travail un élément naturel de l'exercice du métier car signe d'une remise en cause régulière de la fonction, un passage obligé pour réinventer son intervention et l'adapter à son contexte. Il semble néanmoins que ces dernières années, c'est l'identité même des agents en CPAS qui est plus fortement impactée. Si l'Etat social actif avait déjà mené vers un changement de rôle, les politiques néolibérales pressent vers plus d'autonomisation, une moindre prise en charge

sociale, une rentabilité exigée et les exigences de résultat ne leur permettant plus le temps de « faire du social ».

Notre étude portant sur les assistants sociaux en CPAS, il nous faut également évoquer une stigmatisation particulière liée à ces professionnels. « *Jamais en CPAS* »⁹⁶ est un refrain connu, particulièrement chez les jeunes diplômés. La « machine » CPAS, au plus proche des exigences de normalisation de la société et, par son rôle limitée dans la mise en avant de ses actions positives, est mal perçue par le public. Néanmoins, cette image sociétale négative n'est pas partagée par ses travailleurs eux-mêmes, même à l'heure actuelle où un certain malaise se dégage des rôles qu'ils ont à endosser. Lors de nos entretiens, hormis les difficultés liées à la structure organisationnelle et aux exigences légales, nos témoins étaient tous convaincus sur le fond de l'utilité de leur métier dans une institution publique tel un CPAS. Les réponses de descriptions plus précises sur le fait d'être assistant social de CPAS insistent sur un métier spécifique, proche des citoyens et au champ d'action large soutenant une prise en charge globale de la personne. Une créativité certaine, porteuse de sens, a été mise en avant par certains de nos témoins.

Dans nos entretiens, nous relevons la présence de récits d'absence, d'épuisement professionnel et de démotivation. Un seul de nos témoins a évoqué envisager de ne pas souhaiter rester agent de CPAS à l'avenir.

Sans pouvoir déterminer si leur nombre est significatif au regard d'autres institutions semblables, nous postulerons qu'il s'agit de l'expression sinon d'un malaise, à tout le moins d'un chamboulement, de secousses affectant la construction identitaire.

Nous posons dans notre question de départ la question de l'impact de la structure organisationnelle sur l'identité professionnelle des assistants sociaux de CPAS. Nous avons défini dans notre cadre analytique ce qu'était l'identité professionnelle et comment face aux difficultés les AS mettaient en place des stratégies de défense identitaire pour se préserver. En filigranes des témoignages que nous avons relayés dans le chapitre précédent, ces différentes stratégies faisaient écho. Nous ne pouvons développer ces données plus avant. Néanmoins il nous paraît important de revenir dans la question du positionnement sur ce qui est à l'origine des tensions identitaires.

⁹⁶ Antoine B., « *Travailler en CPAS ? ... Je n'suis pas fou !* », CPAS Plus, Fédération des CPAS, UVCW, n°7, août-septembre 2012.

Positionnement identitaire de l'assistant social

Franssen propose⁹⁷ de définir le concept de rôle professionnel en articulant quatre dimensions : des finalités culturelles, des compétences, un statut social et une autorité permettant d'imposer à autrui des normes du rôle. L'exercice d'un rôle social, en identifiant l'individu dans son rapport à lui-même et à autrui, met toujours en œuvre une identité sociale ou professionnelle.

Les tensions identitaires identifiées⁹⁸ dans cette étude sur les assistants sociaux datant de 22 ans portaient sur 4 raisons, que nous retrouvons dans les témoignages recueillis au cours de notre recherche :

- l'incertitude et les incompatibilités d'articulation dans le rapport aux finalités : entre les finalités intégratrices et les finalités autonomisatrices, la question du sens et même d'un certain désenchantement ,
« il faut que le monde politique comprenne que c'est un travail surtout à très long terme et quantifier par des petites choses positive l'épanouissement etc ... mais c'est sur du qualitatif, on ne peut pas le faire par des chiffres » (AS1) ;
« C'est du temps qui est perdu pour l'accompagnement. Alors que la législation prône justement un accompagnement, une efficience au niveau de l'accompagnement, avec des résultats, mais nous dans notre institution on n'a pas trouvé la formule adéquate » (AS5) ;
- la remise en question de la légitimité de l'exercice de l'autorité sur les usagers.
« on est assermenté et pourtant on donne plus de crédibilité à la parole d'un usager qu'à la parole d'un travailleur. Ce qu'elle dit est plus réaliste que toi » (AS4) ;
- le conflit entre la polyvalence relationnelle traditionnelle et la nécessaire spécialisation face à la complexification technique des interventions.
« il a tout son sens ici dans le service, [...] c'est le cœur du travail social et c'est ce qui va pouvoir remobiliser les gens, c'est ici, que l'on rallume le moteur, c'est la base de la base. C'est pas comme la 1^{ère} ligne, même si bien sûr c'est nécessaire de donner de l'aide, ... » (AS4) ;
- le manque de reconnaissance tant sociale que symbolique du statut des assistants sociaux et de leur contribution à la société.
« c'est une question de confiance et de devoir justifier son travail pour prouver par A+B qu'on est pas derrière son bureau en train de rien foutre » (AS4) ;

⁹⁷ Franssen A., « **Les travailleurs sociaux : héros et victimes- Demande de reconnaissance et transaction identitaire** » in : Recherches sociologiques, 1999/2, pages 159-181.

⁹⁸ Bajoit G. et al., op.cit.

« Il est reconnu mais le métier n'est pas compris... entièrement. On connaît les objectifs, les missions qui nous sont confiées mais la complexité et l'investissement que l'on doit donner pour ce métier n'est pas comprise. L'identité professionnelle n'est pas comprise » (AS5).

A la lecture des items qui précèdent, à côté de la métamorphose du rôle, c'est également la question identitaire qui nous interpelle. Malgré le temps qui s'est écoulé, les constats sont les mêmes sur le fond. Les tensions identitaires proviennent toujours *« de la difficulté, voire de l'impossibilité, dans laquelle ils se trouvent de remplir leur rôle social, soit parce qu'ils ne savent plus comment le remplir, soit parce qu'ils n'en ont plus les moyens, ou pour ces deux raisons à la fois »*⁹⁹. Nous l'avons déjà évoqué, les travailleurs sociaux manient régulièrement la plainte et les griefs, mettant en avant le danger de la perte du sens de leur mission, de leur utilité à la société s'ils devaient ne plus pouvoir être cet individu qui engage dans l'exercice de son métier plus qu'une formation et une identité professionnelle, son être tout entier.

Un impact sur le sens du travail social

Les assistants sociaux mettent principalement en avant une perte d'autonomie, qui provient non seulement d'une modification de la procédure qui est imposée mais qui entraîne aussi selon eux une perte de sens du travail social. Ainsi la remise en cause du changement venant du monde civique vers l'industriel n'est pas tant sur le fait qu'il faille tendre vers une meilleure efficacité et pour cela mettre en place des nouvelles procédures, mais sur les effets que ces changements portent sur le sens et le fond de leur travail.

« à l'aide générale pour moi c'était purement, purement de l'administratif, et j'avais l'impression de faire du travail à la chaîne : comme à l'usine : un dossier, j'encode, suivant, suivant... et ça, ça je ne pouvais pas, je trouvais pas de sens. [...], je ne me suis pas retrouvée, je n'avais pas l'impression de mettre mes compétences d'assistante sociale à profit » (AS2) ;

« On a perdu ça, la liberté, j'ai plus de comptes à rendre » (AS3) ;

« beaucoup de paperasses, beaucoup d'administratif, des fois on a tendance à perdre la notion du social [...], plus d'administratif, de plus en plus de justificatifs, devoir de plus en plus se justifier et prouver par A+B ce que l'on avance alors qu'on est assermenté [...] je ne peux plus travailler comme assistante sociale comme je l'entendais avant. » (AS4) ;

« tout cet administratif, la législation, l'institution. Je n'ai pas l'impression que c'était déjà comme ça il y a 16 ans [...] il y a une perte d'autonomie de par les législations qui sont de plus en plus

⁹⁹ Franssen A., « **Les travailleurs sociaux : héros et victimes- Demande de reconnaissance et transaction identitaire** » in : Recherches sociologiques, 1999/2, pages 167.

lourdes et qui engendrent du travail de fait. Et c'est aussi une perte de temps - pas de manière péjorative - tout ce canevas, c'est du temps que tu passes encore plus dans l'aspect administratif qu'autre chose. c'est du temps qui est perdu pour l'accompagnement» (AS5).

Cette difficulté à se comprendre a été abordée tant du côté des AS que de l'institution, mais avec des perceptions différentes :

« Sur le fond et la forme : une incompréhension du travail social apporté et une incompréhension même... écoute, un dédain, parce que ça ne répondait plus aux objectifs politiques voulus » (AS5);

« je trouve que tous ces jeunes managers -c'est la vieille qui parle ici- je trouve que leurs capacités d'analyse c'est génial, leurs capacités de réflexion, de prendre du recul, c'est génial... le défaut c'est de ne pas tenir compte des avis de gens de terrain qui sont là depuis... parce que je pense que c'est difficile de faire table rase de tout un passé, [...] voilà il y a eu des choses qui se sont faites dans l'institution et qu'il faut en tenir compte » (AS6) ;

« Ce qui explique qu'à un moment donné ces changements ont été mal vécus car vécus comme une remise en cause des compétences et du mode de fonctionnement. Oui parce qu'il fallait une remise en cause. On n'est pas dans une automatisation des choses et il y avait une nécessité » (DPO).

Dans le cadre de notre étude de cas, ces constatations générales valant pour tout le secteur non-marchand se répètent. Les difficultés vécues par les assistants sociaux dans leur identité professionnelle ne sont donc pas seulement liées au changement de la structure organisationnelle interne, mais également à tout le contexte socio-économique tant local que plus étendu dans lequel ils évoluent. Tout l'enjeu identitaire, dans la détermination des origines des tensions comme dans la mise en place de stratégies de réponse ou de défense, sera de trouver la position la plus confortable, sinon la moins dévalorisante.

Faut-il aller plus loin ? Nous citerons la note de bas de page de l'article de Franssen datant de 1999 et qui disait déjà *« Nous avons déjà signalé le "découragement" du chercheur qui retrouve au terme d'un travail qu'il pense inédit, spécifique, contemporain, les mêmes débats et les mêmes couples (contrôle social-changement social, dépendance-autonomie, professionnel-militant, etc.) qu'il y a 20 ans ou 30 ans ¹⁰⁰»*. Dix-neuf ans plus tard, nous posons le même constat.

¹⁰⁰ Franssen A., op.cit., p.178.

Il aurait été intéressant d'étudier sur l'ensemble des assistants sociaux du centre quelles étaient les postures adoptées et les profils individuels, en ce qu'ils forment les identités professionnelles respectives. Les tensions ne sont ni vécues ni perçues de la même façon par chacun, ce qui se lisait déjà dans les témoignages recueillis. Nous estimons néanmoins que les 6 entretiens menés ne sont pas suffisants pour une présentation scientifiquement étayée et que notre propre connaissance de nos collègues ne peut garantir le matériel nécessaire à une analyse correcte. Nous nous contenterons, à regret, d'hypothèses sur les éléments qui pourraient aider à aborder les périodes de tensions tels l'ancienneté dans l'institution qui peut aider à traverser un énième bouleversement, le fait d'exercer dans un service de deuxième ligne, nécessitant des connaissances plus spécialisées, une créativité et une temporalité de prise en charge différente ou encore le fait d'avoir une formation complémentaire qui permet d'adopter plus aisément une position méta d'analyse de sa propre institution et une prise de recul quant à sa posture personnelle. Notre propre boucle s'achève ici. Pour le moment.

Conclusions

Nous avons entamé ce travail en proposant une contextualisation étendue. Tout d'abord pour définir de manière précise ce qu'est le travail social, entre pratique d'une profession et exercice d'un métier. Ensuite parce que nous souhaitions décrire en un cheminement convergent à la fois l'évolution historique de l'aide à autrui, le contexte sociologique lié au déclin de l'institution, et les contextes de politiques sociales actuels. Nous avons procédé de la sorte afin d'arriver armé de ce bagage au niveau de l'écosystème qu'est l'institution qui a servi notre étude de cas, et qui ne peut selon nous être abordée sans cette analyse macro antérieure.

Réaliser un travail de recherche sur la mutation organisationnelle au sein de notre propre lieu de travail était un défi pouvant présenter de nombreux biais. Une analyse institutionnelle faite en interne est aussi une recherche personnelle sur le sens et les pistes qu'une meilleure appréhension du système peut ouvrir. En un même temps, être un acteur impliqué en son sein a permis, grâce à notre connaissance de l'institution, d'aborder les entretiens en étant débarrassé d'une demande de précisions contextuelles et en évitant un maximum de biais d'interprétation. Ce fut aussi un moment d'échange rare avec les collègues ayant accepté d'y participer.

Nous tenons aussi à mettre en avant le fait que le choix du CPAS de Péruwelz comme lieu de notre étude a été grandement favorisé par son fonctionnement idiosyncratique : innovateur dans de nombreux secteurs, s'associant volontiers à toute initiative lui permettant d'améliorer son action et d'être pionnier, son ouverture à la réflexion fut un soutien important lorsque nous avons sollicité la participation des différents témoins et l'accès à certaines données. A tous niveaux, l'accueil fut favorable et coopérant. Nous postulons également que dans la période de mutation actuelle, toute analyse ciblée sera positivement accueillie pour nourrir les remises en question.

Pour mener notre recherche sur les impacts de la structure organisationnelle, nous nous sommes focalisés sur les assistants sociaux. Ce choix non innocent au regard de notre propre expérience est aussi celui qui, dans un paradigme mêlant inclusion et état social actif, remet dans l'institution le curseur sur son profil le plus important : l'assistant social. Au-delà de la structure et des outils mis à disposition, il est le moteur d'un centre public d'action sociale. En étant l'interface entre l'utilisateur et l'institution, entre la société et le citoyen en difficulté, il est et restera celui qui accomplit la mission fondatrice de l'organisation.

Dans sa définition personnelle de son identité tant sociale que professionnelle appliquée à son lieu de travail, chaque assistant social engage sa personne et son implication organisationnelle. Pour exercer son métier, la question du sens et de l'adéquation aux valeurs individuelles sont primordiales. Pourtant, au-delà de ce métier qu'il définit lui-même comme particulier, l'AS est aussi un acteur dans une organisation. Et c'est principalement sur ce point que notre travail a porté, en le conservant dans sa singularité, comme un élément d'un système. A l'intérieur de celui-ci, notre hypothèse était que les impacts qui affecteraient l'identité professionnelle des assistants sociaux seraient issus de la confrontation des différents modèles de représentations existant au sein des acteurs du CPAS.

En choisissant de construire notre grille d'analyse à partir de la théorie de la justification de Boltanski et Thévenot, nous souhaitions pouvoir ordonner le chaos des récits professionnels récoltés auprès des acteurs. Cette trame nous a permis de les faire converger vers les modèles de cités prépondérants dans l'institution. Le rapprochement avec les configurations organisationnelles selon Mintzberg s'est révélé fructueux en éclairant d'un regard plus technique les effets de la volonté d'évolution vers un mode de fonctionnement mécaniste. Cela nous a permis de constater l'origine de la remise en question qu'elle suscite auprès des assistants sociaux, qui la perçoivent, nous l'avons abondamment illustré, comme une perte de l'autonomie, de l'aspect social et du sens de leur fonction.

Au fil de l'avancée de notre analyse, nous avons validé plus encore ce terme d'*impact* choisi pour notre question de départ. En condensant les récits de nos témoins, ce que nous constatons c'est que tant les assistants sociaux que le personnel du centre vivent cette évolution de leur structure comme une succession de secousses, qui déplacent ou renforcent les positions et l'exercice du métier. Selon nous, ce sont ces secousses qui amènent non seulement l'activation de l'un ou/et l'autre mode de gestion défensive mais l'alimentent dans un même temps en lui demandant de mobiliser les ressources de l'acteur en fonction du contexte et le font ainsi lui-même évoluer. Néanmoins, et même s'ils se rejoignent inconsciemment, les réponses restent individuelles. L'impact de la mutation de la structure organisationnelle d'un CPAS sur l'identité professionnelle d'un assistant social nous paraît ainsi être un incident de plus au cours de sa carrière. Chacun y réagira à sa façon personnelle, en combinant des postures de défense et/ou de résilience qui lui seront propres, tout en restant modélisables. Les difficultés à se fédérer entre collègues sont peut-être déjà à rechercher dans cette constatation.

Dans nos recherches préparatoires, nous avons envisagé retrouver les notions de souffrances qui pouvaient être liées à l'exercice du métier dans un contexte de moins en moins social et en

pleine mutation. Nous avons certes évoqué le malaise vécu dans l'exercice de leur métier par les assistants sociaux, mais n'avons pas abouti à un constat de souffrance. Ceci sans minimiser en aucune sorte l'intensité des difficultés vécues propre à chacun ni certaines pathologies spécifiques. C'est à l'inverse une impression générale positive quant à l'avenir qui a percolé des dix entretiens menés. C'est l'espoir d'arriver à composer tous ensembles un mode qui tiendra compte des volontés et caractéristiques de chaque groupe d'acteurs qui est ressorti de ces échanges. Même auprès des témoins les moins positifs, le possible d'une réactivation de leur motivation s'exprimait. S'ils ne comprennent pas où ils en sont de ces changements, il n'est pas non plus fait mention de vouloir un complet retour en arrière. Si certains se cramponnent à des réflexes anciens, leur regards se portent également vers demain. Notons qu'il eût été paradoxal pour une institution dont la mission première est d'aider les plus faibles à aller vers un mieux et œuvrant pour le bien commun de ne pas pour elle-même envisager pareille trajectoire !

En souhaitant que notre travail de fin de parcours à la FOPES porte sur le changement de structure organisationnelle, nous le disions déjà au début de cette conclusion, c'est à un cheminement de compréhension que nous nous sommes attachés mais également à la découverte de pistes pour mieux avancer. Nous proposons ainsi, pour achever ce travail, quelques remarques et propositions qui nous apparaissent pertinentes, en les organisant en quatre points d'attention : contextualisation, organigramme, opérationnalisation et communication. Loin d'être exhaustives, ces propositions ne sont pas uniquement valables pour le CPAS qui fut notre cas d'étude, mais nous semblent intéressantes pour toute structure évoluant dans le non marchand. Nous les envisageons comme des rouages qui pourraient mieux fonctionner, tout en sachant qu'un CPAS, de par sa particularité d'être un service public, devra de quelque manière que ce soit remplir ses missions. Autant que cela soit de la meilleure des manières tant au bénéfice des usagers que dans l'épanouissement professionnel et identitaire des agents qui y travaillent.

Contextualisation

Un changement qui se programme et qui se met en œuvre est un moment fondateur d'une organisation. Il ne faudrait pas nier l'importance que chaque agent possède et aura dans cette évolution, que ce soit par son engagement ou son inertie. Déterminer les modèles en présence et leur évolution antérieure peut permettre d'anticiper les postures de résistance au changement mais aussi de construire les réponses pour que la mutation soit plus harmonieuse.

La contextualisation est non seulement de tenir compte du passé mais aussi du présent. Le changement qui s'active doit être inscrit dans un cadre connu et, si non compris, au moins intégré par tous. La modification de l'organigramme, les nouveaux agents et surtout ceux désignés pour mettre en place le nouveau fonctionnement doivent être validés et soutenus tant par la hiérarchie que par la base. Le terme d'adoubement nous semble ici avoir tout son sens. La question du respect retrouve ici une valeur non négligeable. De même, implanter dans le cadre du nouveau management public un modèle dédié clef-sur-porte sans avoir sollicité le regard des agents suscite la méfiance. Ainsi les descriptions de fonction sont vécues comme un problème, puisqu'étant une définition d'eux dont les agents ne savent rien.

Un changement, cela s'explique et cela s'accompagne : le contextualiser pourrait permettre une meilleure adhésion des acteurs. Dans un contexte plus global de mutation du travail social, l'enjeu est important à ne pas rater l'évolution déjà au niveau des microsystèmes tels les CPAS.

Organigramme

Longtemps considéré comme le graal à atteindre dans l'institution étudiée, son dévoilement n'a pas répondu aux attentes des acteurs. Défini comme l'outil principal d'une mutation organisationnelle, il ne peut dans une dynamique de changement être fidèle à la situation au moment M. Il sera soit déjà obsolète ou trop en avance sur le projet. C'est la réflexion sur sa construction qui est l'intérêt premier de cet outil, non pas l'image figée qui en sort. Intrinsèquement évolutif, cette particularité doit être comprise pour être rassurante. L'attention au besoin de sécurisation des acteurs doit être dans cette démarche un élément auquel il faut rester attentif.

Dans la perspective d'avenir de notre institution, nous avons évoqué l'émergence chez certains agents d'un modèle s'apparentant à la cité par projet. Ce qui nous semble rencontrer la volonté au niveau de la gestion des ressources humaines de favoriser les compétences et d'encourager à la formation continue dans le cadre de programmes individualisés et au niveau des autorités, de rester un exemple de proactivité.

Dans la configuration actuelle de l'institution, alors que la vacance au poste de direction des services sociaux amène les responsables de services et experts de matières à collaborer plus étroitement pour guider les missions quotidiennes et les actions en cours, un nouveau modèle se dessine, qui verrait la mise en place de gestionnaires d'action qui piloteraient des projets spécifiques. Le décroisement, non plus d'être perçu comme une mise à plat de toutes les spécificités et expertises, serait à l'inverse le socle de base du travail dans l'institution. En consacrant les fonctions initiales de chaque assistant social dans son pôle et en encourageant la

transversalité sur des projets dont ils souhaiteraient être acteurs voire pilotes permettrait d'optimiser l'implication organisationnelle. Nous avons vu l'évolution de l'aide à autrui s'orienter vers l'inclusion sociale active des bénéficiaires, il nous paraît important que concomitamment, la structure qui les accompagne permette un cheminement semblable à ses acteurs. Cela mènerait, tout en gardant en mémoire la structure hiérarchique fondée par la Loi Organique, à un organigramme à plat, à la répartition plus horizontale et flexible des rôles et fonctions.

Dans cette perspective, la mise en place et surtout l'effectivité des évaluations individuelles devient cruciale puisqu'au-delà de l'évaluation ainsi que d'une forme de reconnaissance des réalisations, de l'acquis et des potentialités, elle se doit d'être la préparation du projet d'avenir de chacun.

Opérationnalisation

L'analyse nous a montré que les anciens réflexes sont toujours présents et rendent difficile la mise en place de la nouvelle structure organisationnelle.

Une meilleure définition des rôles entre les axes décisionnels et opérationnels ainsi qu'un front commun de ceux-ci dans l'activation de la nouvelle structure sont indispensables. La formalisation est vécue comme un manque de confiance dans les expertises et expériences individuelles et un retrait de l'autonomie. Les manières nouvelles de décrire le travail ne devraient pas être vécues comme des remises en cause de celui-ci mais comme un renforcement par leur formalisation des buts qui sont à atteindre. Décrire une procédure, uniformiser les pratiques peut permettre, par la maîtrise accrue de cet outil non seulement de le déployer mieux mais de laisser une part à l'autonomie et à la créativité indispensable au travail des assistants sociaux. C'est dans ce travail de formalisation qu'une prise de pouvoir des agents doit s'opérer, car c'est à eux d'aider à définir les lignes dans lesquelles ils exercent. Par leur expertise ils sont à même de répondre à une demande de structuration qui les laisse tout à la fois agents d'une structure formelle et pilotes de leur travail avec l'utilisateur.

Les modèles de management participatifs en vogue dans le secteur privé sont une tentation qui devient un motif de blocage pour certains agents. La notion de co-construction a été trop faiblement entendue par les agents et peu mise en avant dans la mise en œuvre du changement jusqu'à ce point. A trop réclamer le participatif à tout va, c'est à côté du collaboratif que l'institution est jusqu'à aujourd'hui passée. Reconnaître la force et la richesse des agents mais ne pas leur permettre l'opportunité de les utiliser à servir un projet serait dommage, tout autant

que de leur côté ces mêmes agents, s'ils se contentent de fonctionner, n'alimenteront pas la dynamique institutionnelle.

Communication

Nous l'avons évoqué en fin d'analyse, la communication est la pierre d'achoppement la plus importante sur laquelle notre institution a trébuché à maintes reprises. Au travers de toute notre analyse, elle est le fil rouge majeur qui accompagne le changement. Pointée dès le départ comme à améliorer, à la demande même des agents, ce chantier n'a pas jusqu'ici porté les fruits souhaités malgré la volonté et les moyens consacrés.

Le manque de contextualisation pour comprendre comment et pourquoi l'institution avait besoin d'évoluer, les difficultés d'opérationnalisation du changement lui-même, et la communication au sein d'une hiérarchie dont le renforcement de la verticalité bouleversait aussi les modes d'échanges en interne ont compliqué une volonté positive au départ. La mécompréhension entre acteurs, que nous avons associée dans ce travail à la confrontation entre mondes différents, a été perçue en interne comme un refus de dialogue et de respect des positions. Partant mal, la mise en œuvre s'en est trouvée fortement perturbée.

Dans un aspect pratique, il nous semble important que tous et chacun reçoivent une information complète non seulement sur l'opérationnalisation mais, plus encore dans une institution publique, sur les valeurs et le sens qui seront servi par cette structure réformée. Si sur des notions de détails et changements plus ciblés, la communication via les responsables de service trouve tout son intérêt, il est important, dans une vision politique qui se souhaite être celle d'une organisation unifiée que les annonces importantes soient faites de manière formelle et en assemblée générale. Cet exercice requerra de tous une implication à divers niveaux : pour la hiérarchie de préparer son message, d'en prévoir les biais de compréhension et d'anticiper les résistances. Pour le personnel, de prendre conscience de l'importance et de la portée de ces moments de communication et de se préparer à entendre, analyser et commenter de façon constructive ce qui est proposé, dans des espaces qui devront être déterminés. Car au-delà du fait de communiquer, c'est la mise en place de l'échange et de l'intercompréhension qui mènera aux compromis et à l'harmonisation entre conceptions différentes.

En guise d'envoi

Le changement est indispensable. Pour relever les défis actuels d'un service public dédié aux plus faibles mais aussi à tout citoyen qui voit sa position s'affaiblir au sein d'une société en crise socio-économique, les CPAS doivent se doter des moyens humains et réflexifs pour se redéfinir à partir de leurs missions premières et au-delà des idéologies politiques et positions partisans.

Le changement est nécessaire. La volonté d'adapter la structure organisationnelle et d'orienter vers l'avenir une institution telle un CPAS doit venir non seulement de la ligne politique mais aussi de son personnel. Mandataires politiques qui donneront les moyens à la mutation de se mettre en place mais devront surtout donner du temps. Temps d'y réfléchir, de contextualiser, d'adapter aux spécificités de la structure et de ses agents. Mais surtout quand viendra l'étape de la mise en œuvre, de donner le temps au changement de se mettre en place et d'être intégré.

Le changement fait peur. Passer outre cette constatation serait mal augurer de la suite. Mais elle doit rester présente tout au long du cheminement. Des périodes de stabilisation sont essentielles, plus encore lorsque plusieurs modifications se font simultanément. C'est en ce sens que nous recommandons de laisser du temps au changement. L'institution elle-même, et peut-être plus encore dans notre cas d'étude, génère sa propre inertie au changement quand celui-ci va trop vite. Nous évoquons le caractère idiosyncratique du CPAS étudié, toujours prompt aux nouveaux projets, nous constatons que même s'il entérine les évolutions, il parvient à freiner de lui-même face aux changements trop soudains ou mal intégrés par ses membres. Ce temps en suspens devant lui permettre la maturation définitive pour mettre en place la nouvelle version.

Le changement bouleverse. Chaque acteur est impacté, secoué. Nous nous sommes particulièrement penchés sur les assistants sociaux en nous focalisant sur l'exercice de ce métier particulier dans le cadre d'un CPAS. Ce service au public dans le cadre de l'aide sociale, est profondément attaché au sens de son exercice. Et pour garder de la congruence entre son rôle dans une structure en mutation et son identité professionnelle, l'assistant social doit pouvoir exprimer et surtout que soit pris en considération son avis tant objectif que subjectif sur l'organisation dont il est un rouage. Cette constatation est également valable pour tous les agents. Cette expression ainsi que la recherche de compromis pour articuler les positions et intérêts pourra collaborer à apaiser les tensions identitaires et donner lieu à des échanges bilatéraux constructifs de l'avenir commun de l'institution.

Bibliographie

Ouvrages :

- Autès Michel, « **Les paradoxes du travail social** », Paris, Dunod, 1999, 336 p.
- Boltanski Luc, Thévenot Laurent, « **De la justification. Les économies de la grandeur.** », Paris, NRF Essais, Gallimard, 1991, 483 p.
- Crozier Michel, Friedberg Erhard, « **L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective** », Paris, Points Essais, Points, 2014, 512 p.
- Dubet François, « **Le déclin de l'institution.** », Paris, coll. L'épreuve des faits, Le Seuil, 2002, 432 p.
- Gaspar Jean-François, « **Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux** », Paris, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain », 2012, 298 p., postface de Gérard Mauger.
- Laville Jean-Louis, « **Sociologie des services. Entre marché et solidarité** », Ramonville, éditions Eres collection « Société en changement », 2005, 180 p.
- Nizet Jean, Pichault François, « **Introduction à la théorie des configurations** » Bruxelles, De Boeck, 2001, 195 p.
- Pourtois J-P., Humbeeck B., Desmet H « **III. Résistance et résilience assistées : contribution au soutien éducatif et psychosocial** » in « Traité de Résilience appliquée », Paris, PUF, 2011, 547 p.
- Vezinat Nadège, « **Sociologie des groupes professionnels** », Paris, Armand Colin collection « Tout le savoir n°128, 2016, 126 p.

Articles :

- Aballéa François, « **Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux.** » in : Recherches et prévisions, juin 1996, n°44 : Travail social, trois points de vue, p. 11-22.
- Bajoit Guy, « **La place de la violence dans le travail social** », in : Pensée plurielle, 2005/2 (no 10), p.119-135.
- Degraef Véronique. « **Travailleurs sociaux entre hétéronomie et autonomie** », in : La Revue nouvelle, Vol. 3, mars 2015, p. 40-44.
- Degraef Véronique, « **Tenir le coup, envers et contre tout. Enjeux et défis du changement organisationnel dans les CPAS bruxellois.** », in : I. Pannecoucke, W. Lahaye (dir.) ; J. Vranken, R. Van Rossem (dir.), Pauvreté en Belgique. Annuaire fédéral 2014, Academia Press : Gent 2014, p. 227-250.
- Franssen Abraham, « **Le sujet au cœur de la nouvelle question sociale** », in : La Revue nouvelle, décembre 2003, n°12, p. 10-51.
- Franssen Abraham, « **État social actif et métamorphoses des identités professionnelles, Essai de typologie des logiques de reconstruction identitaire des travailleurs sociaux** », in : Pensée plurielle, 2005/2, no 10, p. 137-147
- Franssen Abraham, « **To PIIS or not to PIIS ? Les injonctions paradoxales à l'autonomie**, in : l'Observatoire, n°88/1, septembre 2016, p. 51-56.
- Maes Renaud, « **Du mal-être des travailleurs sociaux à l'État social actif: quelles grilles d'analyse ?**», in : Pensée plurielle, 2013/1, n° 32, p. 73-81.
- Zamora Daniel, « **Histoire de l'aide sociale en Belgique** », in : Politique, n°76 ; sept-oct 2012, p.40-45.

Articles en ligne :

Arneodo Joëlle, Jouffray Claire, Massal Estelle, « **Assistant de service social : l'identité professionnelle en question** », avril 2006, URL: https://www.anas.fr/Assistant-de-Service-Social-l-identite-professionnelle-en-question_a309.html. Consulté le 28/04/2017.

Amar Anne, Berthier Ludovic, « **Le nouveau management public : avantages et limites** ». 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/299344413_Le_Nouveau_Management_Public_Avantages_et_Limites. Consulté le 25/10/2017.

Barondau Régis, « **La collaboration wiki : critiques, justifications et perspectives : le cas du nouveau centre hospitalier du nouveau CHUM** », thèse de doctorat en administration, Université du Québec à Montréal, novembre 2015, p.82-96.
URL: https://regisbarondeau.com/Chap.+2+Cadre+theorique#Les_six_mondes_de_Boltanski_et_Th_v_enot. Consulté le 13/07/2018.

Bartoli Anne, Chomienne Hervé. **Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ?** Informations sociales, vol.167, 2011/5, p24-35. URL: <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2011-5-page-24.htm>. Consulté 20/11/2017.

Bataille Louise-Marie, « **Pistes pour une fonction publique locale revisitée** » octobre 2009, UVCW URL: http://www.uvcw.be/no_index/avis/Fonction-publique-locale.pdf. Consulté le 07/10/2017.

Bouquet Brigitte, « **Le travail social à l'épreuve. Face aux défis, dynamiques et reconquête des sens...** », in : Empan, 2007/4 (n° 68), p. 35-42. URL: <https://www.cairn.info/revue-empan-2007-4-page-35.htm>. Consulté le 23/04/2017.

Creux Gérard, « **Les conduites artistiques des travailleurs sociaux en milieu professionnel** », in : Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle 2006/3 (Vol. 39), p. 53-72. URL: <https://www.cairn.info/revue-les-sciences-de-l-education-pour-l-ere-nouvelle-2006-3-page-53.htm>. Consulté le 03/11/2016.

Dubet François. « **Robert Castel, Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.** » in: Sociologie du travail, 38^e année n°2, Avril-juin 1996. pp. 240-244. URL: https://www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1996_num_38_2_2275_t1_0240_0000_4. Consulté le 15/08/2018.

Flohimont Valérie, « **Les CPAS aujourd'hui : instrument de solidarité publique ou poubelle sociale ?** » in : Démocratie, janvier 2015.
URL: <http://www.revue-democratie.be/index.php/social/protection-sociale/1092-les-cpas-aujourd-hui-instrument-de-solidarite-publique-ou-poubelle-sociale>. Consulté le 23/04/2017.

Franssen Abraham, « **Les travailleurs sociaux : héros et victimes- Demande de reconnaissance et transaction identitaire** » in : Recherches sociologiques, 1999/2, pages 159-181. URL: https://sharepoint.uclouvain.be/sites/rsa/Articles/1999-XXX-2_13.pdf. Consulté le 03/11/2016.

Fray Anne-Marie, Picoueau Sterenn, « **Le diagnostic de l'identité professionnelle : une dimension essentielle pour la qualité au travail** », in : Management & Avenir, 2010/8 (n° 38), p. 72-88. URL: <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2010-8-page-72.htm>. Consulté le 02/02/2018.

Ion Jacques, « **Travailleurs sociaux, intervenants sociaux : quelle identité de métier ?** », in : Informations sociales 2009/2 (n° 152), p. 136-142. URL: <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-2-page-136.html>. Consulté le 23/04/2017.

Lacourt Isabelle, « **L'assistant social, l'usager et le CPAS. Comment comprendre le travail social à travers le concept de « relation de service »** », in : Pensée plurielle, 2012/2 (n° 30-31), p. 125-136. URL: <https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2012-2-page-125.htm>. consulté 30/04/2017.

Melchior Jean-Philippe, « **De l'éthique professionnelle des travailleurs sociaux** », in : Informations sociales 2011/5 (n° 167), p. 123-130. URL: <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2011-5-page-123.htm>. Consulté le 28/04/2017.

Merrien, François-Xavier, « **La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique.** » in : Lien social et Politiques, 1999, n°41, p. 95–103. URL : <http://id.erudit.org/iderudit/005189a>. Consulté le 25/01/2018.

Noël, Florent, et Delphine Wannenmacher. « **Peut-on dépasser la discorde dans les situations de restructuration ? Quatre cas visités à l'aune de la sociologie de la justification** », @GRH, vol. 2, no. 1, 2012, pp. 63-91. URL : <https://www.cairn.info/revue-@grh-2012-1-page-63.htm> consulté le 01/05/2018.

Pinilla José, « **Le syndrome de confort dans le travail social. De l'acteur au système : malaise et difficulté de l'action collective** », in : Pensée plurielle, 2008/3 (n° 19), p. 105-112. URL : <https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2008-3-page-105.htm> . Consulté le 10/02/2017.

Wannenmacher Delphine, « **Emergence et consolidation d'un compromis autour de la sauvegarde des savoir-faire de production une lecture du cas Cristalorr à travers le prisme des Economies de la Grandeur** », in : Management & Avenir, 2008/2 (n° 16), p. 24-46. URL : <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2008-2-page-24.htm> . Consulté le 01/05/2018.

Zarifian Philippe, « **La communication dans le travail** », in : Communication et organisation [En ligne], 38 | 2010, mis en ligne le 01 décembre 2013.

URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/1462> . Consulté le 28/07/2018.

Travaux, syllabi, colloques et recherches

Bajoit Guy, Franssen Abraham, Ska Viviane, Albert Véronique, Walthéry Pierre - Recherche-Action « **Le métier d'assistant social** » in : Travailler le social, n°17, 1996-1997, p.36-70. Et la version « Le métier d'assistant social, analyse et pistes d'action », eds Communauté française de Belgique, mai 1996, 37 pages.

Degraef Véronique, « **Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS Bruxellois – note préparatoire pour le forum** », état de l'étude commanditée par la section CPAS de l'ACVB, septembre 2012. URL : http://www.brudoc.be/opac_css/doc_num.php?explnum_id=770. Consulté le 25/10/16.

Degraef Véronique, « **Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS Bruxellois – rapport final** », étude commanditée par la section CPAS de l'ACVB, février 2013. URL : https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:150992/datastream/PDF_01/view. Consulté le 18/03/2018

Franssen Abraham, « **L'assistant social actif** » Communication d'Abraham Franssen au troisième congrès de la FEWASC : « Assistant social de C.P.A.S : agent de développement ? », Louvain-la-Neuve, 2003 URL: <http://docplayer.fr/21097954-L-assistant-social-actif.html> . Consulté 03/11/2016

Franssen Abraham, « **Sociologie du travail social (SOC2220)** », Uclouvain, 2017-2018 Q1, syllabus.

Fusulier Bernard, « **Sociologie des organisations (LOPES21393)** », Uclouvain, Tournai 2016-2017 Q2, notes et syllabus.

Rousseau Anne, « **Management organisationnel et humain (LOPES2220)** », Uclouvain Tournai 2017-2018 Q1, notes et syllabus.

Section CPAS de l'AVCB, « **Le métier de travailleur social en CPAS Bruxellois : dialoguer autour de réalités de terrain – Compte-rendu du carrefour du printemps 2005 de la section CPAS de l'AVCB** », juin 2005, 19p. URL: www.brulocalis.brussels/documents/publications/travailleur-social.pdf. Consulté 10/02/2017.

Annexes

Abréviations

Guide d'entretien groupe A

Guide d'entretien groupe B

N.d.A. : les retranscriptions d'entretiens et grilles d'analyse font l'objet d'une annexe de 73 pages non accessibles au public.

Abréviations :

(ou petit dictionnaires CPAS-français)

Les agents :

AS : assistant.e sociale

DF : directeur financier

DG : directeur général

DPO : directrice du service P&O-com (ressources humaines)

DS : directrice des service sociaux

P : président du CAS

Les services

ILA : initiative locale d'accueil (service dédié aux candidats réfugiés)

ISP : service d'insertion socio-professionnelle

P&O-com : service personnel et organisation-communication

SIS : service d'insertion sociale

SSG : service social général (service de première ligne, où sont gérées les urgences et les demandes de RIS)

Les termes techniques (ou jargonage CPAS)

CAP : commission d'assistance publique (l'ancêtre du CPAS)

CAS : conseil de l'action sociale

CoCoBa : comité de concertation de base (organe visant le bien-être au travail)

CoDir : comité directeur (réuni le DG, les différentes directions et toute personne invitée)

CPAS : centre public d'aide sociale et, à partir de 2002, centre public d'action sociale

CSSS : comité spécial du service social (organe où se prennent les décisions sur les demandes d'aides)

DDF : description de fonction

DIS : droit à l'intégration sociale

PIIS : projet individualisé d'intégration sociale

RIS : revenu d'intégration sociale

Guide d'entretien Groupe A.

Explication du thème

Quels sont les impacts de la structure organisationnelle des CPAS sur les identités et les relations professionnelles des AS.

Analyse via une étude de cas : observation intérieure des changements amenés par une réforme organisationnelle au sein du CPAS.

Consignes de l'interview, destination des réponses, confidentialité, identification du cas visé par l'étude

Permission enregistrer, confidentialité de la pièce.

Questions

- 1) Fonction et place dans l'organigramme (Titre, rôle, fonction)
 - a. Pertinence ancienneté témoin.
 - b. Pertinence position dans organigramme.
 - c. Niveau décisionnel.
 - d. Niveau implicationnel.
- 2) Historique de la structure organisationnelle de l'institution.
- 3) Contexte amenant la restructuration.
Pourquoi le changement ? sur quels constats ?
- 4) Buts poursuivis par ce changements.
- 5) Études préalables – contextualisation.
- 6) Notion théoriques évoquées ? exemples suivis ?
- 7) Stratégie mise en place ?
 - a. Choix des opérateurs sur le terrain.
 - b. Moyens mis à disposition.
 - c. Mise en place générale.
 - d. Discours ? Présentation à l'ensemble du personnel ? implication ?
- 8) Déroulement
 - a. Effets positifs.
 - b. Effets neutres.
 - c. Effets négatifs.

Guide d'entretien groupe B.

Age et ancienneté dans le CPAS

Service et fonction

Des spécificités déployées dans la fonction ? (diplôme, formation spécifique)

Autres expériences professionnelles significatives ?

Tu as un diplôme d'AS.

D'où es venu ce choix d'études ?

Qu'est-ce qu'être AS en 5 mots ?

Selon toi quel est ton rôle en tant qu'AS de CPAS ?

Attache-tu un sens particulier à ton métier ?

Quel est le moment de ta carrière dont tu es le moins content.e ?

Quelle est le moment de ta carrière où tu t'es senti.e le moins compétent.e ?

Quel est le moment/une situation de ta carrière dont tu es le plus fier.e ?

Y a-t-il quelqu'un dans tes collègues* qui t'inspire professionnellement, pourquoi ?

Y a-t-il quelqu'un dans tes collègues* auquel tu ne souhaites pas ressembler et pourquoi ?

** AS dans n'importe quel CPAS/pas de nom mais une description*

Comment te vis-tu actuellement dans ton travail.

Qu'est ce qui est important et que tu souhaites préserver pour les prochaines années ?

Le changement organisationnel du CPAS.

Donne-moi 3 raisons qui ont selon toi amené les changements que le CPAS connaît.

Comment as-tu eu ces informations ?

Quels souvenirs as-tu du discours officiel lié à ces changements ?

Y a-t-il une personne qui pour toi incarne ce changement ?

Donne -moi un exemple d'un changement, une nouvelle une procédure, qui te marque.

(variante) Dans les événements suivants , pour lequel as-tu eu plus de réactions (+/-) :

changement d'organigramme, nominations, recrutement).

Dans cette démarche de changement qu'est-ce qui te paraît indispensable/ sans objet/nécessaire ?

Quels éléments sont pour toi positifs dans cette réforme ?

Quels éléments ne changent rien à ton travail ?

Quels éléments perturbent le plus ton travail ?

Sur quel point de changement serais-tu intransigeant ? Que n'accepterais-tu pas ?

Comment vois-tu ta propre évolution dans l'évolution jusqu'à aujourd'hui ?

