

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)
Institut des sciences du travail (TRAV)

Impacts des transformations sociétales et du secteur public sur les CPAS
Étude des organisations
Psychosociologie

Mémoire réalisé par
Marie-Laure Marquis

Promoteurs
Julien Raone

Thomas Périlleux

Année académique 2016-2017
Master 60 en sciences du travail

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mes deux promoteurs Julien Raone et Thomas Périlleux pour leur disponibilité et leurs interventions qui m'ont permis de construire ce mémoire et d'aller plus loin dans ce travail.

Je tiens également à remercier ma famille et en particulier mon père, mes frères et sœur et mes grands-parents pour leur soutien et leurs encouragements qui m'ont permis de mener à bien ce projet.

Je tiens enfin à remercier tout particulièrement mon compagnon qui a été une source d'énergie et de forces tout au long de ce parcours.

Partie 1 : Étude des organisations

« En quoi les transformations récentes qui touchent les Centres Publics d'Action Sociale depuis une dizaine d'années génèrent-elles des tensions au sein de ces organisations ? »

Promoteur : J. Raone

Table des matières

Introduction	4
Chapitre 1 : Évolutions sociétales et réforme du secteur public.....	7
1. Évolutions sociétales	7
2. Réforme du secteur public.....	11
3. Le contexte actuel des Centres Publics d'Action Sociale.....	12
Chapitre 2 : Les tensions	15
1. Tension organisationnelle : logique d'efficacité versus logique humaniste	15
1. La quantification.....	15
2. La qualité.....	17
3. Les valeurs.....	18
2. Tension liée aux politiques d'activation : insertion socioprofessionnelle versus contrôle.....	20
Chapitre 3 : Pistes d'actions face aux tensions.....	24
Conclusion.....	28
Bibliographie.....	31

Introduction

Notre questionnement s'est porté sur les Centres Publics d'Action Sociale qui connaissent de nombreuses transformations depuis une dizaine d'années. Nous avons cherché à appréhender ce sujet à l'aide de lectures qui nous ont permis de prendre connaissance du secteur et d'établir une première approche de notre thématique.

Les CPAS ont pour mission d'apporter une aide aux personnes les plus démunies afin que chacun puisse évoluer dans le respect de la dignité humaine. Ils sont perçus comme des institutions qui agissent au niveau de la pauvreté et dès lors ont un rôle primordial dans la société (Cherenti, 2013).

En effet, les CPAS sont amenés à prendre une place de plus en plus importante dans le système de protection sociale. Ils doivent faire face à un nombre croissant de tâches qui découlent des réformes menées au sein de la sécurité sociale et qui n'est pas sans conséquence pour leurs finances (Cherenti, 2013).

De plus, les États souffrent d'un contexte économique difficile qui nécessite de revoir les budgets à la baisse tout en ayant la volonté de rendre leurs actions plus efficaces (Pagano, 2013). Sous cette impulsion, les CPAS sont amenés à fonctionner différemment. Ils doivent avoir une conception stratégique de leurs institutions tant au niveau des finances que du personnel tout en veillant à continuer à remplir leurs missions (Antoine et Dupont, 2013).

Les CPAS connaissent également de nombreux changements au niveau législatif qui modifient la façon de concevoir leurs actions et relèvent actuellement du « principe général de l'activation socioprofessionnelle » (Franssen et al., 2013, p.1).

Selon un rapport du Service public fédéral Sécurité sociale (2017) :

Au sein de la population d'âge active, le risque de pauvreté continue d'augmenter significativement pour les personnes avec un faible niveau d'éducation, et, élément remarquable, augmente aussi pour les personnes avec un niveau d'éducation "moyen" (Service public fédéral Sécurité sociale, 2017, p. 96).

« Le risque de pauvreté des personnes en âge de travailler peu qualifiées, a augmenté encore plus fortement selon les chiffres de l'enquête EU-SILC 2015- 2016, et s'élève maintenant à près de 31% (alors qu'il n'était encore que de 18,8% en 2006) » (Service public fédéral Sécurité sociale, 2017, p. 97).

Au sein de la population d'âge active, l'augmentation continue depuis 2010 du risque de pauvreté des personnes avec un niveau d'enseignement "moyen", passant de 9,8% en 2010 à 14,6% en 2016, est au moins aussi significative que l'augmentation du risque de pauvreté des personnes peu qualifiées (Service public fédéral Sécurité sociale, 2017, p. 97).

« Une étude longitudinale menée sur un large échantillon de bénéficiaires de l'assistance sociale a montré qu'à peine 12% d'entre eux étaient sorti de la dépendance des allocations grâce à un emploi stable » (Carpentier, 2016, cité dans Service public fédéral Sécurité sociale, 2017, p. 97).

Partant de ces constats, il nous semble intéressant de comprendre le contexte dans lequel les changements organisationnels et sociétaux interviennent. Et si ces transformations sont susceptibles de mener à des paradoxes, des tensions au sein des CPAS.

Cette phase nous a permis de formuler notre question de recherche qui nous servira de fil conducteur tout au long de ce travail :

« En quoi les transformations récentes qui touchent les Centres Publics d'Action Sociale depuis une dizaine d'années génèrent-elles des tensions au sein de ces organisations ? »

Ce travail est composé de trois chapitres qui nous permettront de développer notre argumentation par rapport au sujet que nous avons choisi de traiter, dans le but de pouvoir élaborer une réponse qui va se construire tout au long de ce travail.

Le premier chapitre est consacré aux évolutions sociétales et à la réforme du secteur public. Cette étape va nous permettre de contextualiser notre réflexion et d'apporter des éléments de compréhension qui seront mobilisés dans la suite du travail.

Ce chapitre sera scindé en trois parties. Nous allons tout d'abord retracer dans les grandes lignes les différents changements qui ont marqué la société ces dernières années. Et nous développerons également les évolutions législatives qui encadrent le travail des CPAS depuis leur instauration. Ensuite, nous nous intéresserons aux changements dans le secteur public. Et nous terminerons le chapitre par l'apport de quelques éléments pour appréhender la situation actuelle des CPAS.

Le deuxième chapitre sera consacré à l'analyse de deux tensions qui émergent face aux transformations que nous avons développées dans le premier chapitre. Dans un premier temps, nous aborderons une tension qui porte sur l'aspect organisationnel et qui oppose la logique d'efficacité et la logique humaniste. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons à une

tension qui relève plus des changements relatifs à l'évolution de la société. Cette tension que nous allons développer est liée aux politiques d'activation qui fera l'objet d'une discussion à partir de l'opposition entre l'insertion socioprofessionnelle et le contrôle.

Pour conclure ce travail, nous aborderons dans le troisième chapitre des pistes d'actions qui permettent de faire face aux tensions et qui seront développées sur différents niveaux.

Chapitre 1 : Évolutions sociétales et réforme du secteur public

Dans ce premier chapitre, nous allons tout d'abord commencer par aborder les évolutions qui sont en liens avec notre questionnement et qui ont marqué la société. Nous allons décrire le contexte dans lequel s'est effectué le passage de l'État providence à l'État social actif ainsi que l'évolution des missions des CPAS. Ensuite, nous aborderons les transformations au sein du secteur public à travers l'instauration de la nouvelle gestion publique qui induit un changement dans la gestion des institutions publiques. Enfin, nous terminerons par établir le contexte dans lequel les CPAS sont actuellement amenés à travailler.

1. Évolutions sociétales

Durant la période des « trente glorieuses », qui débute à la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'aux années 1970, le contexte économique est favorable. L'État dit « État providence » soutient le développement économique du pays et finance notamment des infrastructures pour faciliter le transport de marchandises et ainsi soutenir l'emploi (Merla, 2015-2016). Nous assistons au « développement d'une économie de consommation de masse axée sur le plein emploi, [à la] hausse continue du pouvoir d'achat [et à des] transferts sociaux plus importants grâce à la croissance des recettes publiques » (Merla, 2015-2016, p. 25).

Durant cette période appelée « la modernité », les citoyens ont confiance en l'État et en un avenir favorable pour eux et les générations futures. Chaque individu fait partie intégrante de la société et l'État est présent pour soutenir ses citoyens lors d'accidents de la vie en s'appuyant sur un système d'« assistance ». La société forme un collectif dans lequel l'individu trouve sa place (Foucart, 2005).

Dans les années 1970, la « crise pétrolière » impacte l'économie. Les entreprises procèdent à des licenciements et certaines sont contraintes de fermer leur porte. L'État essaye tout de même d'intervenir financièrement auprès des entreprises pour limiter le choc. Ceci a pour conséquences : la Belgique qui s'endette ainsi qu'une explosion du taux de chômage (Merla, 2015-2016).

Dans les années 1980, le contexte économique de la Belgique ne s'améliore pas. L'État n'arrive pas à relancer l'économie et continue à s'endetter (Merla, 2015-2016). Il doit alors repenser ses politiques publiques et se tourne vers une « politique d'assainissement des finances publiques en augmentant les recettes (cotisations sociales et impôts) et en réduisant les dépenses (investissement, enseignement, ...) » (Merla, 2015-2016, p. 4).

Face à cette crise, l'État adopte de nouvelles stratégies et s'appuie sur l'idéologie du « néolibéralisme [qui] est associé[e] à une offensive économique, politique et culturelle dont l'objectif explicite est de renverser les modes de régulation sociale précédents : qu'il s'agisse, comme en Occident, des versions mûres de l'État-providence » (Martuccelli, 2014, p. 501). Celui-ci étant jugé pour son fonctionnement trop onéreux (Martuccelli, 2014).

Le « néolibéralisme » se caractérise entre autres par le retrait de l'État au niveau économique pour laisser place au marché ; des bénéfices qui sont répartis entre les actionnaires en lieu et place de l'entreprise ; une diminution de l'influence des syndicats. Mais, ce qui constitue le cœur de ce courant, c'est l'apport d'une nouvelle vision de l'individu qui est responsable de ses choix et de son parcours de vie. Il évolue dans une société où désormais c'est la « concurrence » et la méritocratie qui priment (Martuccelli, 2014).

C'est dans ce contexte que s'effectue le passage de l'État providence à un État dit État social actif qui se concrétise plus particulièrement en Belgique lors du discours effectué en 1999 (Cherenti, 2013) par :

G. Verhofstadt, lequel déclarera très clairement à la chambre que "le développement de l'État social actif sera l'objectif central de la politique économique et sociale du nouveau gouvernement (...). L'État social actif vise à réconcilier l'emploi et la protection sociale (...), par la participation active de tous les acteurs" (Déclaration gouvernementale à la chambre, 1999, cité dans Cherenti, 2013, p. 24).

Ce passage marque un tournant dans la société et relève d'une nouvelle phase : l'« ultra-modernité » (Foucart, 2005, p. 100). L'État s'inspire de l'idéologie du néolibéralisme pour insuffler une nouvelle conception de l'individu en même temps que s'affaiblit la notion de collectivité et la diminution du soutien de l'État auprès des citoyens (Cherenti, 2013).

Sous cette impulsion, l'État revoit la philosophie de ses politiques liées à l'aide sociale pour entrer dans une nouvelle ère qui vise « l'activation » des individus pour s'insérer sur le marché du travail (Franssen, 2003) :

aux mécanismes assistantiels et assuranciers de l'État providence, réputé "passif", il s'agit désormais d'agréger ou de substituer des mesures d'incitation et des dispositifs d'accompagnement favorisant l'activation et l'activité des allocataires sociaux sur un marché de l'emploi lui-même recomposé dans ses exigences, ses injonctions et ses modalités (flexibilisation, individualisation, mobilisation, ...) (Franssen, 2003, p. 11).

Les CPAS sont des institutions publiques régies par des lois qui constituent le dernier pallier du système de la sécurité sociale dans le sens où ils sont instaurés pour les personnes qui n'ont pas/plus le droit d'en bénéficier. À la base, c'est le collectif qui a la charge des accidents de la vie, mais dans une société de plus en plus tournée vers l'individu, la responsabilité de l'échec est reportée sur celui-ci (Franssen, 2003).

Les évolutions du rôle des CPAS reflètent les différents paradigmes qui sous-tendent les changements vécus au sein de la société (Franssen et al., 2013).

Tout d'abord, les CPAS se sont appelés les Commissions d'Assistance Publique qui sont régies par la loi de 1925. Ces institutions ont été développées dans un souci « d'assistance » aux personnes vivant dans une situation de précarité et surtout sans emploi (Franssen et al., 2013). Cette époque est en effet marquée par le développement de mécanismes sociaux pour les travailleurs ainsi que de meilleures rémunérations. L'assistance a été mise en place pour les « personnes "en situation de besoin", c'est-à-dire ne pouvant subvenir à leur propre subsistance. Les secours accordés par les CAP demeuraient toutefois une faveur puisqu'elles appréciaient souverainement l'état d'indigence » (Dechamps, 1994, cité dans Franssen et al., 2013, p. 2).

La loi organique du 8 juillet 1976 marque un premier tournant dans la dénomination de ces institutions ainsi que dans la philosophie qu'elles poursuivent. L'accent est désormais mis sur l'« aide » que les centres publics d'aide sociale¹ sont chargés d'apporter. C'est la notion centrale du travail qui détermine si la personne relève du système d'« assurance » ou de l'« assistance » (Franssen et al., 2013).

L'aide apportée par les CPAS est définie par deux lois : celle du 8 juillet 1976 dans l'article 1^{er} : « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine² » mais aussi dans :

l'article 1er de la loi du 7 août 1974 dispose que tout Belge [...] qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer par ses efforts personnels ou par d'autres moyens, a droit au minimum de moyens d'existence³.

¹ « 8 juillet 1976. - Loi organique des [centres publics d'action sociale] », http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1976070801 (consulté le 10 juin 2017) ;

² « 8 juillet 1976. - Loi organique des [centres publics d'action sociale] », http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1976070801 (consulté le 10 juin 2017) ;

³ « Première partie le minimum de moyens d'existence », <http://www.dfls.be/CPAS/cpasold/minimum.htm> (consulté le 10 juin 2017).

La Loi de 1974 relatif au minimex définit « les conditions d’octroi : la résidence, l’âge, la nationalité, l’insuffisance des ressources, la disposition au travail, l’épuisement des droits aux prestations sociales et aux aliments⁴ ».

Au regard de ces lois, « c’est bien le principe d’une solidarité au nom d’une certaine conception de la citoyenneté qui est affirmée. C’est ‘l’état de besoin’ qui légitime l’aide et celle-ci ne doit plus être considérée comme une faveur arbitraire, mais comme un droit subjectif » (Franssen et al., 2013, p. 2). Nous pouvons soulever que l’article 57 de la loi du 8 juillet 1976 représente cette notion du collectif qui était davantage mis en avant avec l’État providence : « le centre public d’aide sociale a pour mission d’assurer aux personnes et aux familles l’aide due par la collectivité⁵ ».

La loi du 26 mai 2002 marque un nouveau tournant en instaurant la notion de devoir pour pouvoir bénéficier d’une aide à travers la contractualisation et l’« activation » des personnes dans le but de trouver un emploi. Ces changements s’effectuent dans le cadre d’une nouvelle orientation qui est portée par l’État social actif et qui sont définis dans la loi (Franssen et al., 2013) :

Art. 2 - Toute personne a droit à l’intégration sociale. Ce droit peut, dans les conditions fixées par la présente loi, prendre la forme d’un emploi et/ou d’un revenu d’intégration, assortis ou non d’un projet individualisé d’intégration sociale.

Art. 3 - Pour pouvoir bénéficier du droit à l’intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi : (...)

5° être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d’équité l’en empêchent (Franssen et al., 2013, p. 3).

La loi apporte la notion de « revenu d’intégration » et d’obtention d’un « emploi » en lieu et place de « minimum de moyens d’existence ». Le changement s’effectue également au niveau de leur appellation en devenant les centres publics d’action sociale. Ces transformations sont porteuses d’une nouvelle conception de l’aide sociale. En effet, les personnes peuvent toujours bénéficier de leurs droits mais ont aussi des devoirs envers la société. Ils doivent entrer

⁴ « Première partie le minimum de moyens d’existence », <http://www.dfls.be/CPAS/cpasold/minimum.htm> (consulté le 10 juin 2017) ;

⁵ « 8 juillet 1976. - Loi organique des [centres publics d’action sociale] », http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1976070801 (consulté le 10 juin 2017).

dans une dynamique tournée vers l'emploi qui constitue le point central de la loi (Franssen, 2003).

2. Réforme du secteur public

Dans le premier point, nous avons cherché à comprendre les différentes étapes qui ont marqué la société et avons pu voir que celles-ci influencent l'orientation des politiques publiques. Nous avons plus particulièrement approfondi le secteur auquel nous nous intéressons et avons décrit les avancées législatives en matière de CPAS. Nous allons à présent développer les transformations qui touchent les institutions du secteur public à travers l'instauration de la nouvelle gestion publique.

La nouvelle gestion publique consiste à importer les façons de gérer les organisations du secteur privé au sein des institutions publiques. Ce mouvement est porteur d'une théorie tournée vers « le capital humain » qui insuffle une nouvelle représentation des individus. Ceux-ci possèdent un ensemble de ressources au niveau personnel et professionnel qu'ils doivent renforcer pour augmenter leur « capital ». Cette théorie a été reprise par de grandes firmes du secteur privé pour rendre leur organisation plus efficace et performante (de Gaulejac et Mercier, 2012). C'est dans les années 1980 que ce mouvement a été instauré par les États-Unis et l'Angleterre et qui, par la suite, a été repris par d'autres pays partant « des postulats suivants : les formes de gestion des entreprises publiques et de l'État sont bureaucratiques, archaïques, coûteuses, inefficaces, il convient de les "moderniser" » (de Gaulejac et Mercier, 2012, p. 109).

L'État va transférer la gestion de ses institutions ainsi que les missions qui lui incombent à des entreprises privées ou institutions publiques. Il met en place des contrats avec les organisations dans lesquels vont être établis des « indicateurs » dans le but de vérifier s'ils répondent bien aux critères chiffrés qui leur sont transmis mais aussi pour évaluer la qualité des services rendus. Les organisations vont ensuite reporter ces objectifs sur les travailleurs. Ceci va se traduire dans la pratique par la mise en place d'évaluations des tâches de chaque personne. La gestion des institutions publiques est à son tour tournée vers une logique de performance et d'efficacité (Giauque, 2014).

Emery et Giaque (2005, p. 683) ont relevé « les caractéristiques de la NGP les plus souvent évoquées et identifiées par différents auteurs [...] inspiré de (Gruening, 2001) » :

- Volonté de réaliser des coupes budgétaires, gestion financière plus stricte et précise ;
- Plus grande responsabilité administrative visant une plus grande efficacité productive ;
- Rapprochement du client ;
- Décentralisation de la production ;
- Planification et management stratégique ;
- Introduction de la compétition et de la concurrence ;
- Mesure de la performance ;
- Changement des styles de management ;
- "Contracting out" ;
- Plus de flexibilité managériale (liberté de gestion) ;
- Comptabilité analytique ;
- Création d'incitations dans le management du personnel ;
- Séparation du politique de l'administratif ;
- Utilisation plus importante des technologies de l'information (Emery et Giaque, 2005, p. 683).

Les modes de gestion des institutions publiques rejoignent celles du secteur privé dans l'optique de rendre les services plus efficaces (Giaque, 2014). « Si l'administration publique ne recherche pas le profit, elle tente toutefois de maximiser ses prestations au service des usagers, en regard des ressources disponibles » (Antoine et Dupont, 2013, p. 134).

L'instauration de la nouvelle gestion publique modifie la façon de gérer les institutions publiques et notamment les CPAS qui ont longtemps fonctionné selon le modèle de « Weber ». Celui-ci reposait sur la gestion de l'organisation via des « règles juridiques strictes privilégiant une logique "système", l'administration se doit aujourd'hui de se centrer sur sa mission par le développement d'un management stratégique » (Antoine et Dupont, 2013, p. 135).

3. Le contexte actuel des Centres Publics d'Action Sociale

Nous avons, dans un premier temps, relevé les transformations qui se sont produites au sein de la société ainsi que les principaux changements législatifs qui régissent les CPAS. Ensuite, nous avons approfondi les réformes du secteur public à travers l'instauration de la nouvelle gestion publique qui modifie la gestion des institutions et notamment celle des CPAS. Nous allons à présent nous intéresser au contexte actuel auquel les CPAS sont confrontés.

Dans les articles diffusés sur le site du SPP Intégration Sociale les titres parlent d'eux-mêmes : « Les CPAS sous pression en 2015 » (SPP Intégration Sociale, 2015, p. 1) ; « La

population bénéficiaire du CPAS augmente toujours et atteint une moyenne mensuelle de 124.748 usagers pour 2016 » (SPP Intégration Sociale, 2017, p. 1).

Selon leur rapport, de plus en plus de personnes perçoivent le revenu d'intégration en Belgique (SPP Intégration Sociale, 2017). Les tableaux établis par le SPP Intégration Sociale sur une période de 10 ans montrent cette évolution :

Tableau 1 : évolution du nombre moyen mensuel de bénéficiaires âgés de 18 à 24 ans⁶

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bénéficiaires âgés de 18 à 24 ans	22442	23043	23999	26970	28333	27955	28740	30438	31973	34964	37941
Bénéficiaires âgés de 18 à 24 ans suivant des études	7816	8664	9246	9929	10795	11004	11409	12307	13218	14427	16140

Tableau 2 : évolution du nombre moyen mensuel de bénéficiaires âgés de 25 à 64 ans⁷

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bénéficiaires âgés de 25 à 64 ans	56337	57440	59066	64233	67303	67041	67024	68619	70699	81117	86808

Pour l'année 2016, la hausse continue du nombre de personnes s'explique selon le SPP Intégration Sociale par un contexte économique qui reste difficile, le nombre de « réfugiés reconnus » et de personnes endettées qui sont en constante évolution ainsi que les changements de politiques au niveau du chômage (SPP Intégration Sociale, 2017). Ce dernier a été l'élément principal de la hausse du nombre de personnes en 2015 (SPP Intégration Sociale, 2015).

À cela s'ajoute un changement de la législation en 2016 qui porte sur les Projets Individualisés d'Intégration Sociale. La signature obligatoire du PIIS ne concernait que les personnes de moins de 25 ans, dorénavant elle s'étend à toutes les personnes qui perçoivent le revenu d'intégration. Cette mesure va entraîner une augmentation du travail administratif pour

⁶ SPP Intégration Sociale, <https://www.mi-is.be/fr/presse-multimedia/la-population-beneficiaire-du-cpas-augmente-toujours-et-atteint-une-moyenne> (consulté le 14 juin 2017) ;

⁷ SPP Intégration Sociale, <https://www.mi-is.be/fr/presse-multimedia/la-population-beneficiaire-du-cpas-augmente-toujours-et-atteint-une-moyenne> (consulté le 14 juin 2017).

les assistants sociaux alors « que le manque d'espace, de temps, de moyens et d'outils » (Franssen, 2016, p. 54) se fait ressentir. Les travailleurs sociaux étant déjà confrontés à la hausse continue des personnes qui sollicitent une aide et qui est liée entre autres aux nouvelles politiques du chômage (Franssen, 2016).

Le transfert des personnes du chômage, qui est une matière fédérale, vers les CPAS qui ressort du niveau local, pèsent sur les finances de celui-ci et ce depuis quelques années. « Le coût net pour les CPAS wallons (une fois déduit l'ensemble des subsides du fédéral), sur l'année 2011, est de plus de 52 millions d'euros » (Cherenti, 2013, p. 34).

Ces quelques éléments que nous avons choisis de développer dans ce troisième point montrent, en partie, le contexte dans lequel les CPAS sont amenés à travailler ainsi que les évolutions constantes auxquelles ils doivent faire face.

En effet, au terme de ce premier chapitre, il ressort que les CPAS se situent au carrefour de transformations profondes tant au niveau organisationnel que sociétal. De plus, nous avons pu constater sur base des chiffres du SPP Intégration sociale (2017) qu'ils doivent faire face à l'arrivée toujours plus nombreuses de personnes au sein de leur organisation. Le rapport du SPF Sécurité sociale (2017) nous a permis de mettre en évidence l'accroissement du phénomène de pauvreté pour certaines tranches de la population. Tous ces phénomènes que nous avons développés dans cette première partie nous paraissent être liés entre eux et, comme le formule le SPP Intégration sociale (2015, p. 1), met « les CPAS sous pression ».

Chapitre 2 : Les tensions

Nous allons à présent établir des liens entre ces différents changements et le travail effectué par les CPAS en essayant de comprendre et d'analyser les tensions qui peuvent émerger au sein de ces organisations face à ces transformations.

Nous avons choisi de développer plus particulièrement deux tensions. La première partie sera consacrée à l'analyse d'une tension qui porte sur le fonctionnement organisationnel en mettant en opposition la logique d'efficacité avec la logique humaniste. La deuxième partie porte sur une tension liée aux politiques d'activation en opposant les aspects d'insertion socioprofessionnelle et de contrôle.

1. Tension organisationnelle : logique d'efficacité versus logique humaniste

Cette partie du travail est consacrée au débat entre l'efficacité qui est recherchée au sein des CPAS en s'appuyant sur les dispositifs de la nouvelle gestion publique, et la logique humaniste qui relève d'une notion centrale du travail social. Nous allons discuter cette tension à travers trois dimensions. Nous commencerons par développer notre analyse à partir de deux éléments principaux de la nouvelle gestion publique : la quantification et la qualité. Ensuite, nous porterons notre réflexion sur les valeurs qui sont portées par l'organisation et les travailleurs sociaux.

1. La quantification

Le travail social s'est développé dans un esprit de liberté et d'autonomie qui est à présent bousculé par la tendance à objectiver la charge de travail au sein des services sociaux. L'aspect organisationnel prend le pas sur l'aspect institutionnel dans le sens d'une rationalisation des services (Bertaux et Hirlet, 2011).

Les finances des CPAS restent un sujet sensible. Ils font face à des dépenses qui augmentent sans cesse face à l'afflux de personnes qui s'y présentent et en même temps savent difficilement générer des rentrées. Ils dépendent au niveau financier des communes et des subsides de l'État à qui ils doivent justifier leur budget qui n'est pas assez élevé pour faire face aux multiples dépenses (Bajoit, 2005).

Les directions étant amenées à justifier leurs actions, cela se répercute sur les travailleurs qui doivent prouver leur efficacité sur le terrain et montrer des résultats. Dans une optique

d'efficience, les organisations mettent l'accent sur la productivité. Elles déterminent le montant engagé pour les différentes tâches effectuées par les travailleurs et le mettent en parallèle avec le temps que cela leur prend. Ceci constitue « la comptabilité analytique, véritable pierre angulaire de l'architecture du nouveau management public » (Giauque, 2014, p. 509).

Le travail des assistants sociaux est désormais appréhendé sous l'angle du chiffre. Ceux-ci vont être traduits sous la forme d'« indicateurs de gestion, des tableaux de bord et des statistiques qui doivent permettre de prouver aux commanditaires le bien-fondé des mesures sociales proposées aux usagers » (Bertaux et Hirlet, 2011, p. 105). Pour les organisations, ce dispositif représente un outil d'analyse pour objectiver le travail des différents services dans le sens d'une plus grande efficacité (Bertaux et Hirlet, 2011). « Il n'y a pas de progrès sans une forme d'objectivation, de rationalisation et d'organisation » (Pinilla, 2013, p. 52).

La logique du chiffre s'insère également dans l'évaluation des travailleurs à travers l'atteinte de résultats. L'accent étant mis sur « le nombre de dossiers à traiter selon une périodicité définie ; de plaintes des usagers/clients ; d'usagers/clients pris en charge » (Giauque, 2014, p. 509). À travers l'évaluation, les résultats sont mis en évidence et montrent l'importance du travail effectué par les assistants sociaux (Bas-Theron et al., 2005, cité dans Laloy, 2015).

Cependant, dans la pratique, cela a pour effet d'orienter le travail en privilégiant l'accompagnement des personnes qui vont permettre aux assistants sociaux d'atteindre les objectifs dans un délai très court au détriment des personnes plus fragilisées qui ont besoin de plus de temps (Pinilla, 2013).

De plus, analyser le travail sous l'angle du chiffre aura tendance à occulter toute une partie des activités (Ogien, 2010, cité dans Laloy, 2015) effectuées par les travailleurs sociaux et qui constitue la majeure partie de leur travail. Tout ce qui relève du suivi des personnes, de l'aide apportée face à leurs difficultés, ... ne peut être repris dans des chiffres (Laloy, 2015). Le quotidien des assistants sociaux est ponctué par la rencontre de différentes situations qui demandent d'être créatifs dans la recherche de solutions et réactifs face aux situations urgentes ce qui ne peut être traduit sous la forme d'objectifs (Ion et Ravon, 2002, cité dans Laloy, 2015). De nouvelles tâches qui pourront faire l'objet d'une mesure vont apparaître et prendre le pas sur celles qui relèvent du travail avec les bénéficiaires (Laloy, 2015).

« L'analyse se base sur des coûts visibles et sur la recherche d'efficacité à court terme » (Pinilla, 2013, p. 52) qui ne prend pas spécialement en considération la réalité du travail social.

Celui-ci nécessite de l'investissement en termes de temps auprès des personnes qui sont dans des situations plus précaires. Le risque étant que les personnes ainsi que les travailleurs sociaux soient confrontés à des situations d'échecs face au retour des bénéficiaires. Cette situation faite de déceptions et de découragement pour les assistants sociaux peut être source de mal-être qui « pourrait coûter cher humainement et financièrement : maladie, turn-over, perte de sens et résignation, [...], coûts dérivés des prises en charge du personnel... » (Pinilla, 2013, p. 53).

2. La qualité

L'accent est mis sur la quantification du travail mais aussi sur la qualité (Bertaux et Hirlet, 2011). Cette dernière peut être intéressante à développer dans les organisations si elle est pensée à partir des besoins des bénéficiaires et avec les travailleurs. Toutefois, si elle est mise en œuvre uniquement dans l'optique de rendre le fonctionnement plus efficient, la conduite des travailleurs ainsi que leurs actions vont être dictées (Bouquet, 2004) par des « règles, procédures, guides de bonnes pratiques et référentiels [...] créés [...] à destination des travailleurs sociaux » (Bertaux et Hirlet, 2011, p. 105).

Alors que les travailleurs sociaux possédaient une relative liberté dans la mise en œuvre de leur travail, il est à présent prescrit par les supérieurs à l'aide de ces différents outils (Bertaux et Hirlet, 2011). Ce processus représente le fonctionnement du système « "bureaucratiques", [...], tels que l'impersonnalité des règles et la centralisation des décisions » (Crozier, 1963, p. 229). Celui-ci est également caractérisé par « l'absence complète d'incertitude [...], qui permet de prescrire dans les plus petits détails tous les comportements auxquels devront faire face les membres de l'organisation » (Crozier, 1963, p. 228).

Les assistants sociaux doivent faire face à une augmentation de la charge administrative en vue de respecter les consignes qui sont développées par l'organisation pour cadrer les pratiques. Ceci va empiéter sur le temps consacré aux bénéficiaires et peut être source de découragement ainsi que d'une remise en question du sens du travail (Pinilla, 2013).

Même si le travail est de plus en plus mesuré et déterminé par les supérieurs hiérarchiques, les assistants sociaux bénéficient toujours d'une certaine autonomie dans la façon de réaliser l'accompagnement des bénéficiaires. Ils peuvent également exercer une certaine influence dans la manière dont ils vont relayer les informations auprès de leurs supérieurs et des politiques qui sont amenés à prendre les décisions relatives à l'octroi des aides financières pour les bénéficiaires (Bertaux et Hirlet, 2011). Ils peuvent également s'écarter des

procédures et règlements « pour continuer à délivrer des prestations qu'ils peuvent considérer de qualité » (Giauque, 2014, p. 510).

Nous pouvons constater au terme de l'analyse de ces deux dimensions que les dispositifs de la nouvelle gestion publique instaurés au sein des CPAS ne sont pas sans conséquences. S'ils peuvent, d'un côté, jouer un rôle dans l'amélioration du fonctionnement organisationnel, ils ont aussi des effets sur les pratiques des travailleurs sociaux ainsi que sur l'accompagnement des bénéficiaires. Nous allons à présent chercher à comprendre ce que la rencontre de ces deux logiques implique au niveau des valeurs de chacun.

3. Les valeurs

Les valeurs jouent un rôle central dans l'exercice du métier des assistants sociaux et constitue le fondement du travail social. Ce métier s'est construit sur des valeurs « humanistes » porteuses de sens et forment la base dans la réflexion des pratiques. Les travailleurs sociaux définissent leur travail à partir de convictions. Celles-ci portent sur la croyance en l'humain et en ses aptitudes à pouvoir évoluer et sont tournées vers « le respect et la dignité de la personne humaine » (Bouquet, 2004, pp. 38-39).

Les organisations s'imprègnent de la nouvelle gestion publique qui axe leur fonctionnement dans une logique de performance et d'efficacité (Giauque, 2014). Pour Mintzberg (1986, pp. 375-376), « l'efficacité recouvre pratiquement des valeurs économiques. L'invitation à "être efficace" est une invitation à calculer, et le calcul signifie économiser ». L'efficacité s'attache à tout ce qui peut être mesuré et va faire abstraction de certains aspects qui sont plus difficilement évaluables. Mintzberg (1986, p. 341) explique que « les organisations ont [...] des buts ». Il y a notamment les « missions » qui relèvent du rôle de l'organisation mais aussi les « buts de système » qui portent sur « la survie, l'efficacité, le contrôle et la croissance » (Mintzberg, 1986, p. 382). Il montre que de plus en plus d'organisations donnent la priorité aux « buts de système » au détriment de la « mission » (Mintzberg, 1986).

En effet, la recherche de l'efficacité a tendance à prendre le dessus et s'introduit dans les actions des travailleurs sociaux. Les modes de gestion des organisations développés ces dernières années viennent bousculer les valeurs et portent atteinte au sens du travail social. La multiplication des consignes et méthodes de travail au sein des services sociaux tend à définir les pratiques des travailleurs dans le sens d'une standardisation et ne laisse plus autant de liberté

dans la réflexion de celles-ci (Bouquet, 2004). L'attention des organisations est également portée sur la recherche du résultat qui modifie les actions des assistants sociaux pour répondre aux critères émis par les supérieurs (Melchior, 2011).

Les travailleurs doivent intégrer de nouvelles façons de mettre en œuvre leur métier pour répondre aux prescriptions et critères émis par l'organisation ce qui engendre « un sentiment d'aliénation » (Giauque, 2014, p. 510). Les modes de gestion tendent « à orienter l'action collective sur le "comment faire", au détriment d'une vision plus holistique permettant un questionnement sur le "quoi faire" et le "pourquoi faire" » (Giauque, 2014, p. 510).

Cependant, comme nous avons pu le voir dans le point précédent, les travailleurs développent des « stratégies » qui leur permettent de maintenir ce qui constitue pour eux le cœur du métier. C'est également un moyen de pouvoir répondre à la différence qui existe entre les demandes organisationnelles et les besoins des bénéficiaires. Ces derniers ne sont pas forcément pris en considération dans les nouvelles orientations des organisations (Giauque, 2014).

Les bénéficiaires sont pris par leurs problèmes financiers qui doivent être résolus au plus vite que ce soit par rapport aux manques de ressources ou l'impossibilité de faire face aux charges prioritaires (Bajoit, 2005).

Les assistants sociaux veulent apporter un soutien, une aide, un accompagnement aux personnes en difficultés et veulent « faire du "vrai" travail social » (Bajoit, 2005, p. 124). Ils désirent travailler dans des conditions qui leur permettent d'exercer correctement leur métier face à l'augmentation permanente du nombre de bénéficiaires. Ils espèrent avoir plus de moyens pour favoriser l'engagement de travailleurs sociaux et ainsi diminuer le nombre de dossiers à traiter ce qui leur permettrait d'être plus disponibles pour les personnes (Bajoit, 2005).

La direction quant à elle est présente pour veiller au fonctionnement du CPAS. Au niveau du budget, ils ont peu de rentrées et beaucoup de sorties, notamment au vu de l'augmentation du nombre de demandeurs d'aide, et sont dans l'impossibilité de procéder à des engagements. « Par conséquent, ils veulent que leurs ressources rares soient gérées avec la plus grande efficacité et efficience : il faut travailler plus et plus vite, avec moins de personnel ou, en tout cas, avec pas assez » (Bajoit, 2005, p. 124).

La position de chaque acteur renvoie à une réalité propre que chacun essaye d'améliorer (Bajoit, 2005) et que Bajoit (2005) identifie comme des :

tensions, qui sont plus ou moins fortes selon les contraintes qui pèsent sur chacun : elles sont pratiquement inexistantes dans les petits CPAS ruraux, alors qu'elles sont ingérables dans ceux des quartiers pauvres des grandes villes, dans les "milieux durs" (Bajoit, 2005, p. 124).

2. Tension liée aux politiques d'activation : insertion socioprofessionnelle versus contrôle

Nous avons dans un premier temps développé les implications qui recouvrent la logique d'efficacité en opposition avec celle de l'humanisme au sein des CPAS. Dans cette partie, nous allons nous concentrer sur une tension liée aux politiques d'activation qui porte plus sur les changements qui se sont produits au niveau de la société. Nous allons analyser ce que ces transformations impliquent pour les CPAS en opposant l'insertion socioprofessionnelle et le contrôle.

Le passage de l'État providence à l'État social actif marque un tournant dans la réflexion et le développement des politiques publiques. L'aide sociale constituait un droit sur base du soutien de la collectivité. Elle est à présent axée sur la responsabilisation de l'individu qui doit prouver sa bonne volonté à vouloir prendre part à la vie en société. Cet engagement est formulé sur base d'un contrat dont l'objectif final est de trouver un emploi. L'État social actif à travers ses politiques met l'accent sur l'« activation » des individus qui est formalisée par le biais de la « "contractualisation", de "projet individualisé", "d'accompagnement vers l'autonomie" » (Franssen, 2016, p. 52).

Ces politiques trouvent leurs inspirations dans l'idéologie néolibérale qui mise sur les aptitudes et les capacités des individus à pouvoir s'émanciper de l'aide à travers la mise en place de dispositifs. Ce changement de conception de la personne tend vers une personne autonome qui n'est plus considérée à partir de ses faiblesses mais bien de ses forces (Vrancken, 2016).

Bertaux et Hirlet (2011, p. 108) nomment ce mécanisme « d'implication contractuelle ». D'une part, la société est responsable en partie de la situation des personnes et apporte sa contribution aux individus pour leur permettre de s'émanciper du système. D'autre part, les individus sont également responsables de leur situation et doivent saisir le soutien apporté par l'État et tout mettre en œuvre pour devenir autonomes (Bertaux et Hirlet, 2011).

Au niveau des CPAS, cela s'est traduit par le développement du « Projet Individualisé d'Intégration Sociale » qui recouvre les objectifs des bénéficiaires ainsi que les moyens dispensés par les CPAS en vue de réaliser le projet de la personne. L'aide proposée par les CPAS passe à présent par la « contractualisation » qui devient « une modalité conditionnée et conditionnelle » (Franssen, 2003, p. 25). Le contrat fera l'objet d'une discussion entre le bénéficiaire et l'assistant social qui suivra le déroulement de celui-ci (Franssen, 2003).

« C'est [le] sevrage de la dépendance qui oriente, pour une large part, les dispositifs qui visent à reconnaître les usagers » (Lacourt, 2010, p. 49). Les travailleurs sociaux sont favorables à cet éloignement d'un système qui ne favorisait pas l'émancipation des personnes et consistait essentiellement à distribuer de l'argent (Lacourt, 2010).

Le travail est actuellement plus axé sur la collaboration avec les bénéficiaires qui ont un rôle à jouer par rapport au développement de leur projet de vie. « De ce fait, le travail social se sent appuyé dans ses valeurs de reconnaissance et de respect de la personne » (Bouquet, 2004, p. 59).

Cependant, Franssen (2016, p. 55) montre « le caractère contraint ou semi-contraint de l'aide apportée ». En effet, tout l'enjeu du travail des assistants sociaux réside dans le fait de développer une relation de confiance avec l'usager pour pouvoir établir le contrat dont l'objectif principal est son autonomie. En même temps, ils doivent vérifier que la personne mette tout en œuvre pour réaliser son projet car le non-respect de celui-ci peut être source de sanctions (Franssen, 2016).

« L'étude menée auprès des CPAS de Belgique met en évidence la diversité, d'un CPAS à l'autre, voire au sein d'un même CPAS, d'un travailleur social à l'autre, des pratiques et représentations du PIIS » (Franssen, 2016, p. 53).

En effet, cette étude relève que la conception des actions liée à l'aide peut être différente en fonction de chaque CPAS. D'une part, la conception du travail social et l'octroi des aides sont influencées par les décisions des membres du Conseil formé de politiciens qui représentent une certaine idéologie. D'autre part, le CPAS en tant qu'organisation joue un rôle dans l'orientation du travail à travers les moyens dont il dispose et les supports qu'il développe. Pour finir, il y a également les assistants sociaux qui ont leur propre conception de leur mission et qui peut elle-même être influencée par la quantité de travail (Franssen, 2016).

Cette étude révèle également que l'utilisation et la conception du PIIS peuvent être envisagées sous différents angles : « contrat, outil d'accompagnement ou formalité administrative » (Franssen, 2016, p. 53).

- Le premier porte sur les droits et les devoirs de chacun. Il peut être utilisé pour contraindre les personnes à s'investir dans leur projet et, le cas échéant, avoir recours à la sanction (Franssen, 2016) ;
- Le deuxième est vu comme un support qui permet de soutenir la personne en étant au plus près de ses besoins et en tenant compte de sa situation, ce qui permet d'élargir et de mettre en œuvre différentes possibilités d'action (Franssen, 2016) ;
- Le troisième représente une contrainte pour les assistants sociaux qui n'ont pas les moyens d'être présents pour les bénéficiaires. Ils doivent tout de même le réaliser pour que le CPAS puisse être remboursé de l'intervention de l'État (Franssen, 2016).

La mise en place du PIIS et son élargissement à tous les usagers du CPAS n'est pas spécialement remis en cause par tous les assistants sociaux par rapport aux objectifs qu'ils poursuivent. Ces objectifs sont même soutenus par toute une tranche des assistants sociaux qui débutent leur carrière. La plainte des travailleurs porte essentiellement sur la mise en œuvre de ces mesures qui va augmenter encore la charge administrative (Franssen, 2016).

Les assistants sociaux ayant de moins en moins de temps à accorder au suivi des personnes et étant « astreints de plus en plus à des tâches administratives et de contrôle » (Pinilla, 2013, p. 53). « Le projet néolibéral d'État social actif s'accompagne d'une surenchère bureaucratique qui finit par submerger les travailleurs » (Hibou, 2012, cité dans Maes, 2013, p. 79).

De plus, ce projet d'insertion sur le marché du travail avec des personnes fragilisées semble difficile à mettre en œuvre pour les CPAS en raison du contexte économique actuel. L'État leur demande d'atteindre cet objectif, là où d'autres institutions tel que le chômage ont déjà de grandes difficultés à le réaliser (Franssen, 2003).

En outre, la population suivie par les CPAS ne possède pas toujours le profil recherché et a des difficultés à décrocher un travail. Elle risque d'être amenée à accepter des emplois dits plus « précaires » qui ne lui permettra pas forcément de s'émanciper du système et des CPAS (Cherenti, 2013).

C'est un cercle sans fin (Cherenti, 2013) qui fera naître auprès de l'assistant social (Bajoit, 2005) :

un sentiment d'impuissance, il se sent, contre sa volonté, un rouage, un "distributeur d'aspirines", un serviteur du contrôle social, dont le dévouement ne sert qu'à permettre au "système" de continuer à exclure (Bajoit, 2005, p. 127).

Le contrôle joue un rôle important pour les CPAS qui leur permettent de prouver à la société, que ce soit la population ou encore les institutions qui les financent, qu'ils sont des acteurs essentiels tant au niveau du projet d'insertion que dans « la lutte contre la fraude » (Antoine et Decoster, 2013, p. 53).

Bajoit (2005) met en évidence les oppositions qui existent dans le travail des assistants sociaux. Ils doivent apporter leur soutien aux personnes dans un processus de mise en autonomie afin de devenir des personnes à part entière. Et en même temps doivent faire face « à une hyper-sophistication des procédés bureaucratiques visant à contrôler les pauvres et à faire la chasse aux profiteurs » (Bajoit, 2005, p.123).

Toutefois, les assistants sociaux usent de « stratégies » pour conserver une relative indépendance dans leurs actions. Lors de l'établissement du projet individualisé d'intégration sociale avec l'utilisateur, ils veilleront à définir des actions qu'il sera possible de mettre en œuvre autant du côté des assistants sociaux que pour la personne. Et ce dans le but tant de préserver la relation de confiance avec les usagers que de garder une certaine marge de manœuvre face au contrôle organisationnel (Franssen, 2003).

La discussion de ces deux tensions nous a permis de montrer les implications des changements organisationnels et sociétaux au sein des CPAS. Il nous semble dès lors intéressant de conclure ce travail par l'apport de différentes possibilités d'actions.

Chapitre 3 : Pistes d'actions face aux tensions

Comme nous avons pu le voir les CPAS se situent au carrefour de transformations tant au niveau sociétal qu'organisationnel. En effet, les CPAS doivent s'adapter aux changements d'orientation des politiques publiques. Et nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux implications qui recouvrent les dernières évolutions en opposant la dimension de l'insertion socioprofessionnelle et celle du contrôle.

De plus, le contexte économique n'est pas sans conséquence pour les CPAS. Ils doivent, d'une part, axer leur fonctionnement dans une optique d'efficacité qui entre en opposition avec la logique humaniste qui est portée par les travailleurs sociaux. Et d'autre part, ils doivent faire face au phénomène de précarité comme nous avons pu le constater sur base des rapports et chiffres établis par le SPF Sécurité sociale (2017) et le SPP Intégration sociale (2017).

Il nous semble intéressant de s'arrêter plus particulièrement sur ce dernier point et de relever comme Cherenti (2013) l'explique :

on positionne, à tort, les CPAS comme acteurs de lutte contre la pauvreté, ce qui d'ailleurs les met en position difficile car en associant leur action à la lutte contre la pauvreté, on met par la même occasion sur leurs épaules l'image de l'échec de cette lutte contre la pauvreté (Cherenti, 2013, p. 36).

Face à ces tensions et à ces phénomènes que nous avons analysés tout au long de ce travail, il nous semble important de conclure par quelques pistes d'actions émises par différents auteurs. Nous avons choisi de les développer sur trois niveaux. Le premier niveau concerne des pistes qui portent sur leur environnement. Le deuxième sera axé sur le fonctionnement organisationnel. Et le troisième niveau est consacré aux travailleurs.

Antoine et al. (2013) nous livre une réflexion sur la place des CPAS au sein de la société ainsi que sur les différents challenges auxquels ils vont devoir faire face dans les années à venir en liens avec ceux de la société.

Le modèle belge de la sécurité sociale demande un grand investissement en terme financier mais reste tout de même un modèle reconnu pour son efficacité. Il représente l'esprit de solidarité qui est peu à peu mis à mal au sein de la société et qui constituera pour l'avenir vraisemblablement un des plus importants challenges de la Belgique. Les CPAS ont une fonction importante au sein de la société et « représentent le dernier rempart contre la grande pauvreté » (Antoine et al., 2013, p. 244).

Cependant, les charges qui pèsent sur lui sont en constante augmentation dans un contexte où les budgets sont de plus en plus restreints. Les publics se diversifient et les CPAS accueillent de plus en plus de personnes qui relevaient notamment auparavant d'autres services de la sécurité sociale. L'affaiblissement du système de sécurité sociale ainsi que les limites des politiques se font ressentir et entraînent le déplacement de certaines populations vers les CPAS sans pour autant augmenter les enveloppes budgétaires. C'est dans ce contexte qu'Antoine et al. (2013) suggèrent de renforcer les niveaux du système de la sécurité sociale ainsi qu'une meilleure « adéquation entre les missions confiées aux CPAS et les moyens dont ils disposent pour y faire face » (Antoine et al., 2013, p. 245).

Les CPAS, eux-mêmes, peuvent réfléchir à des possibilités d'action pour diminuer les coûts en développant notamment des collaborations avec d'autres Centres ou encore d'autres services sociaux. Ils peuvent également optimiser leurs propres services en développant des politiques internes axées sur la gestion du personnel qui vise notamment le recrutement, la formation mais aussi le fait de garder son personnel (Antoine et al., 2013).

Pour inverser l'opinion négative à l'égard des CPAS et des bénéficiaires, il serait possible de repenser sa fonction en partant du postulat du « "bien-être" de la population » (Antoine et al., 2013, p. 246).

Cherenti (2013) développe plus particulièrement ce point de vue. La société en général n'a pas spécialement une bonne opinion des CPAS et des bénéficiaires qui sont perçus sous l'angle de « gestion des pauvres, lutte "contre" la pauvreté, institution dépensière, centre de coûts, etc. [...] Des fainéants qui se complaisent dans les CPAS et pour lesquels les centres sont forcément laxistes (d'où l'accent mis sur la fraude sociale) » (Cherenti, 2013, pp. 36-37). Cette pensée est portée par la crainte des personnes de se retrouver dans cette position et préfèrent occulter la situation. Dès lors, cette représentation ne favorise pas le développement des CPAS en termes de moyens humains et financiers et ne permet pas aux assistants sociaux de s'investir dans un suivi avec les bénéficiaires (Cherenti, 2013). Redéfinir la fonction du CPAS pour œuvrer dans une optique de « bien-être » (Cherenti, 2010, cité dans Cherenti, 2013) lui conférerait une autre place dans la société (Cherenti, 2013).

Pour Antoine et al. (2013, p. 247), « les CPAS ont besoin d'un mandat clair, réfléchi, dûment financé et en cohérence avec l'ensemble des autres acteurs sociaux et publics ».

Nous allons à présent porter notre réflexion sur le fonctionnement organisationnel en commençant par s'appuyer sur les apports de Taskin et Dietrich (2016, p. 22) qui proposent de réfléchir au développement d'un « management humain ».

La tendance des organisations à orienter les activités des travailleurs sous l'angle du chiffre et de la performance tend à occulter le travailleur lui-même en tant que personne. Cette situation est à l'origine d'une remise en question du sens du travail ainsi que du mal-être vécu par les professionnels. Les modes de gestion qui reposent sur « une même vision de l'humain : celle d'une ressource » (Taskin et Dietrich, 2016, p. 22) pourraient être appréhendées sous un autre angle (Taskin et Dietrich, 2016).

Pour Taskin et Dietrich (2016), il est possible d'inverser la tendance en replaçant l'exercice de l'activité et le professionnel au centre. Le management peut apporter sa contribution de par le rôle essentiel qu'il joue au sein de l'organisation et à ce titre peut être porteur de changement. La posture du management peut avoir une influence sur la dynamique de travail et des travailleurs. « Ceci appelle un management prônant le respect de l'autre, de son travail, de son jugement, de ses capacités, et qui veille à encourager la remise en question personnelle et collective » (Taskin et Dietrich, 2016, p. 41).

Abry (2009) porte également sa réflexion sur l'humanisation des milieux de travail et s'intéresse plus particulièrement aux établissements qui agissent dans le domaine du social.

Il propose de « réinjecter de "l'humain" » (Abry, 2009, p. 172) en recentrant le travail sur l'accompagnement des bénéficiaires qui redonnerait une nouvelle impulsion au travail social et permettrait le rassemblement des professionnels autour d'un même objectif. Mais aussi au niveau des modes de gestion des organisations en passant de la standardisation et de la multiplication des différents règlements qui tendent à prescrire le travail à une plus grande liberté dans le développement des actions des travailleurs sociaux (Zarifian, 2004, cité dans Abry, 2009). Pour Abry (2009, p. 173), « les outils tayloriens, s'ils ne sont pas investis comme de simples outils "à consommer avec modération", entraîneront l'institution dans une dérive taylorienne où même la personne accueillie deviendra secondaire au regard de la procédure ».

Bajoit (2005) formule différentes pistes à l'égard des CPAS. Pour lui, la hiérarchie doit impliquer les assistants sociaux dans le développement d'une organisation qui se recentre sur la réalité du travail pour atténuer les tensions, en particulier, dans des endroits qui sont considérés comme plus « difficiles ». Les assistants sociaux pourraient également participer à la définition de l'orientation des politiques qui vont être menées en apportant un avis aux

membres du Conseil. Au niveau du travail social, Bajoit (2005) émet l'idée de scinder les activités qui relèvent du contrôle des bénéficiaires de celles de l'accompagnement pour permettre une véritable relation de confiance avec les assistants sociaux qui n'effectueraient que leur suivi. Les politiques pourraient, elles-mêmes, être repensées dans un climat de confiance à l'égard des bénéficiaires qui serait plus propice à la réalisation d'un projet tourné vers l'autonomie. « La confiance est la clé de l'efficacité d'un travail social basé sur l'idée d'activation » (Bajoit, 2005, p. 133).

Les assistants sociaux développent également à leur niveau de « multiples ruses grâce auxquelles les travailleurs aménagent les missions et modalités qui leur sont prescrites » (Franssen, 2003, p. 47). Ce que nous avons pu remarquer à plusieurs reprises dans le chapitre précédent.

Les travailleurs peuvent également essayer de prendre distance par rapport à la logique de performance qui est poursuivie au sein des organisations. Il est essentiel pour pouvoir rentrer dans cette démarche de comprendre les enjeux liés à sa mise en œuvre mais aussi toutes les dimensions qu'elle implique. Les travailleurs ont un pouvoir d'action en s'appuyant tant sur l'équipe pour lutter contre cette logique que sur les fondements du métier pour remettre du sens dans celui-ci (de Gaulejac et Mercier, 2012).

Ce chapitre nous a permis de mettre en évidence des pistes d'actions qui suscitent la réflexion pour faire face aux tensions. De plus, il nous a semblé intéressant de développer différentes possibilités pour tous les acteurs qui participent au fonctionnement du CPAS.

Conclusion

Ce travail nous a permis, à travers différentes étapes, de construire notre argumentation et de répondre à notre question de recherche qu'il nous semble important de rappeler :

« En quoi les transformations récentes qui touchent les Centres Publics d'Action Sociale depuis une dizaine d'années génèrent-elles des tensions au sein de ces organisations ? »

Dans un premier temps, nous avons cherché à comprendre le contexte dans lequel les CPAS évoluent. Nous nous sommes tout d'abord intéressés aux transformations de la société et avons pu remarquer sur base des apports de Franssen et al. (2013) que la législation qui encadrent les CPAS évolue en fonction des modèles qui prédominent dans la société. Nous avons ensuite abordé les changements au sein du secteur public à travers l'instauration de la nouvelle gestion publique qui modifie en profondeur la gestion des institutions. Et nous avons relevé dans un dernier point différents éléments qui pèsent sur les CPAS.

Cette première étape révèle que les CPAS se situent à l'intersection de différents changements auxquels ils doivent constamment s'adapter. Partant de ce constat, nous nous sommes intéressés aux tensions qui peuvent émerger au sein des CPAS face à ces transformations.

Nous avons abordé une première tension qui est liée à l'aspect organisationnel en opposant la logique d'efficacité qui représente les nouvelles orientations du secteur public et qui sont poursuivies par les CPAS avec la logique humaniste qui est portée par les travailleurs sociaux.

Au regard de cette discussion, nous pouvons souligner que ces deux logiques s'entrechoquent tant dans la vision du travail et notamment celui avec les bénéficiaires qu'au niveau des valeurs.

Les apports de Mintzberg (1986) nous ont permis de comprendre le processus présent dans certaines organisations et qui explique la place centrale qui est accordée à la logique de l'organisation par rapport à celle des travailleurs.

Il ressort également que les changements au niveau des modes de gestion ont des effets sur les pratiques des travailleurs ainsi que sur l'accompagnement des bénéficiaires. Ceci peut être source de souffrance pour les assistants sociaux. Toutefois, nous avons pu remarquer à plusieurs reprises qu'ils ont recours à des stratégies pour faire face à ces transformations.

La deuxième tension que nous avons analysée porte plus sur les changements qui se sont produits au sein de la société. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux politiques d'activation en opposant l'insertion socioprofessionnelle et le contrôle.

Nous pouvons observer au terme de cette argumentation que le passage vers des politiques d'activation a eu pour effet de donner une nouvelle orientation au travail effectué par les CPAS et modifie la façon de concevoir l'accompagnement des bénéficiaires.

Nous pouvons également soulever que le travail effectué par les CPAS relève de ces deux dimensions à savoir l'insertion socioprofessionnelle et le contrôle. Même si celui-ci demeure un peu la « face cachée » du travail dans le sens où il est moins mis en avant par rapport à l'insertion.

Nous avons aussi pu appréhender à travers différents aspects toute la difficulté de réaliser ce projet d'insertion pour les CPAS. En effet, si l'on recoupe différents éléments que nous avons pu approfondir tout au long de ce travail, il ressort que les CPAS doivent faire face à un phénomène de précarité avec des moyens limités. De plus, les modes de gestion développés au sein des CPAS ont tendance à presser les travailleurs sociaux et impactent l'accompagnement des bénéficiaires alors même que le cœur de l'action serait de les mener sur le chemin du travail. Il nous semble que ce contexte ne rassemble pas toutes les conditions pour mener à bien ce projet. Et nous pouvons dès lors avancer au vu des apports de Pinilla (2013) que ces phénomènes peuvent déboucher sur une situation d'échec tant pour les bénéficiaires que pour les travailleurs sociaux mais aussi au vu de l'analyse de Cherenti (2013) pour les CPAS.

C'est dans ce prolongement qu'il nous a semblé essentiel de proposer des pistes d'actions pour pouvoir faire face à ces tensions et à tous ces phénomènes auxquels les CPAS sont confrontés. Pour cela, nous avons développé des possibilités d'actions en lien avec les différents changements que nous avons développés dans ce travail. Nous nous sommes intéressés à l'environnement des CPAS à un niveau plus sociétal. Nous avons également abordé des pistes qui ont trait au fonctionnement organisationnel et qui tendent vers un regard plus humain de celui-ci. Et pour finir, nous avons amené des possibilités pour les travailleurs qui peuvent agir à leur niveau.

Ce travail nous a permis d'approfondir les tensions qui émergent face aux différents changements que nous avons développés dans un premier temps, mais aussi de dégager les effets que cela entraîne sur le travail effectué par et au sein des CPAS.

Cette thématique que nous avons traitée est un sujet vaste qui recouvre plusieurs dimensions et mériterait de faire l'objet d'une analyse plus poussée. Nous avons en effet développé dans le cadre de ce travail deux tensions. Cependant, il nous semblerait intéressant de poursuivre la réflexion en abordant d'autres tensions. Ceci permettrait d'étoffer l'analyse du secteur pour ensuite pouvoir élargir et affiner les pistes d'actions qui suscitent la réflexion et peuvent être porteuses de changement.

Bibliographie

Articles scientifiques

- Abry, J.-M. (2009/1), « Le social et le médico-social à l'épreuve de sa déshumanisation », *Connexions*, n°91, pp. 163-174.
- Bajoit, G. (2005/2), « La place de la violence dans le travail social », *Pensée plurielle*, n°10, pp. 119-135.
- Bertaux, R., Hirlet, P. (2011/5), « L'impact des régimes de gouvernance sur les métiers du champ social », *Informations sociales*, n°167, pp. 104-112.
- Emery, Y., Giauque, D. (2005/4), « Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus confus d'hybridation », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°71, pp. 681-699.
- Foucart, J. (2005/2), « Relation d'aide, fluidité sociale et enjeux symbolico-identitaires, du paradigme réparateur au paradigme de l'accompagnement », *Pensée plurielle*, n°10, pp. 97-117.
- Franssen, A. (2016), « TO PIIS or NOT TO PIIS - les paradoxes de l'injonction à l'autonomie », *L'observatoire*, n°88, pp. 51-55.
- Maes, R. (2013/1), « Du mal-être des travailleurs sociaux à l'État social actif : quelles grilles d'analyse ? », *Pensée plurielle*, n°32, pp. 73-81.
- Melchior, J.-P. (2011/5), « De l'éthique professionnelle des travailleurs sociaux », *Informations sociales*, n°167, pp. 123-130.
- Pinilla, J. (2013/1), « Décalage culturel « professionnels-usagers » et dérive instrumentale des services publics », *Pensée plurielle*, n°32, pp. 37-59.
- Vrancken, D. (2016), « Par-delà les mots : les politiques d'activation face à leurs limites », *L'observatoire*, n°88, pp. 47-50.

Livres et chapitres de livres

- Antoine, B., Cherenti, R., Pagano, G., Wathy, M. (2013), « CPAS au cœur des défis de demain », in Pagano, G. (dir.), *CPAS au cœur des défis sociétaux*, Brugge : Éditions Vanden Broele, pp. 244-247.
- Antoine, B., Dupont, C. (2013), « Vers une nouvelle approche de la GRH dans les CPAS », in Pagano, G. (dir.), *CPAS au cœur des défis sociétaux*, Brugge : Éditions Vanden Broele, pp. 134-147.

- Antoine, B., Decoster, D. (2013), « La supracommunalité des CPAS au service du développement sociétal durable », in Pagano, G. (dir.), *CPAS au cœur des défis sociétaux*, Brugge : Éditions Vanden Broele, pp. 50-63.
- Bouquet, B. (2004), *Éthique et travail social – une recherche du sens*, Paris : Dunod.
- Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Éditions du Seuil.
- Cherenti, R. (2013), « Les CPAS dans la société "hypermoderne" », in Pagano, G. (dir.), *CPAS au cœur des défis sociétaux*, Brugge : Éditions Vanden Broele, pp. 21-26.
- Cherenti, R. (2013), « Le positionnement du CPAS », in Pagano, G. (dir.), *CPAS au cœur des défis sociétaux*, Brugge : Éditions Vanden Broele, pp. 27-37.
- de Gaulejac, V. et Mercier, A. (2012), *Manifeste pour sortir du mal-être au travail*, Paris : Desclée de Brouwer.
- Lacourt, I. (2010), « Comment les CPAS peuvent-ils améliorer le bien-être de leurs usagers ? », in Antoine, B., Cherenti, R., Farvaque, N., Lacourt, I., Ruyters, C., Thirion, S., *De la pauvreté au bien-être, une nouvelle approche de l'action sociale locale*, Bruges : Éditions Vanden Broele, pp. 41- 53.
- Mintzberg, H. (1986), *Le pouvoir dans les organisations*, Paris : Les éditions d'organisation.
- Pagano, G. (2013), « Mise en perspective », in Pagano, G. (dir.), *CPAS au cœur des défis sociétaux*, Brugge : Éditions Vanden Broele, pp. 13 - 20.
- Taskin, L. et Dietrich, A. (2016), *Management humain*, Louvain-La-Neuve : De Boeck supérieur.

Documents tirés d'un site internet

- Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (1974), « Première partie le minimum de moyens d'existence », *Site des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Centre Droits fondamentaux & Lien social*, [En ligne].
<http://www.dfls.be/CPAS/cpasold/minimum.htm> (consulté le 10 juin 2017).
- Franssen, A. (2003), « La revue nouvelle. Nouvelles figures de la question sociale », *Site de la revue nouvelle*, [En ligne]. http://www.revenouvelle.be/IMG/pdf/010-051_ARTICLE_Franssen.pdf (consulté le 19 mars 2017).
- Franssen, A., Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., Struyven, L. (2013), « Les ambivalences de l'"activation sociale" », *Site de la Bibliothèque de l'Université catholique de Louvain*, [En ligne].

https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/fr/object/boreal%3A140507/datastream/PDF_01/vie_w (consulté le 9 juin 2017).

- Laloy, D. (2015), « L'évaluation : comprendre les tensions pour la construire autrement ? », *Site du CBCS – Conseil bruxellois de coordination sociopolitique*, [En ligne]. <http://www.cbcs.be/L-evaluation-comprendre-les> (consulté le 28 mai 2017).
- Service public fédéral justice (2012), « 8 juillet 1976. - Loi organique des [centres publics d'action sociale] », *Site du service public fédéral justice*, [En ligne], http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1976070801 (consulté le 10 juin 2017).
- Service public fédéral Sécurité sociale (2017), « Évolution de la situation et de la protection sociale en Belgique 2017 – Résumé et messages clés », *Site du Service public fédéral Sécurité sociale*, [En ligne], <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/analyse-situation-et-protection-sociale-belgique-2017-fr.pdf> (consulté le 13 juillet 2017).
- SPP Intégration Sociale (2015), « Les CPAS sous pression en 2015 », *Site du SPP Intégration Sociale*, [En ligne], <https://www.mi-is.be/fr/presse-multimedia/les-cpas-sous-pression-en-2015> (consulté le 14 juin 2017).
- SPP Intégration Sociale (2017), « La population bénéficiaire du CPAS augmente toujours et atteint une moyenne mensuelle de 124.748 usagers pour 2016 », *Site du SPP Intégration Sociale*, [En ligne], <https://www.mi-is.be/fr/presse-multimedia/la-population-beneficiaire-du-cpas-augmente-toujours-et-atteint-une-moyenne> (consulté le 14 juin 2017).

Parties d'un dictionnaire

- Giauque, D. (2014), « Nouveau management public – (New public management) », in Zawieja, P., Guarnieri, F. (dir.), *Dictionnaire des risques psychosociaux*, Paris XIV : Éditions du Seuil, pp. 507-511.
- Martuccelli, D. (2014), « Néolibéralisme – (neoliberalism) », in Zawieja, P., Guarnieri, F. (dir.), *Dictionnaire des risques psychosociaux*, Paris XIV : Éditions du Seuil, pp. 501-503.

Support de cours

- Merla, L. (2015-2016), *Introduction aux sciences du travail*, Louvain-La-Neuve : Université catholique de Louvain.

Partie 2 : Psychosociologie

« En quoi les évolutions sociétales et les transformations au sein du secteur public impactent le métier ainsi que l'identité professionnelle des cadres intermédiaires et des assistants sociaux au sein des CPAS ? »

Promoteur : T. Périlleux

Table des matières

Introduction	3
Chapitre 1 : Évolutions sociétales et transformations du secteur public	5
1. Évolutions sociétales	5
2. Les transformations du secteur public	7
Chapitre 2 : Les institutions publiques	8
Chapitre 3 : Définition des concepts	11
1. Le métier	11
2. Le rôle	12
3. L'identité professionnelle.....	12
Chapitre 4 : Les cadres intermédiaires	14
1. Le rôle des cadres intermédiaires en CPAS	14
2. L'identité professionnelle.....	18
3. Pistes de réflexion	19
Chapitre 5 : Les assistants sociaux	21
1. Le rôle de l'assistant social en CPAS.....	21
2. L'identité professionnelle.....	26
3. Pistes de réflexion	27
Conclusion.....	28
Bibliographie.....	30

Introduction

Le point de départ de cette réflexion se situe à un niveau personnel car, travaillant au sein d'un Centre Public d'Action Sociale, il apparaît que depuis quelques années des changements sont à l'œuvre au sein de ces milieux de travail. La volonté de comprendre et d'expliquer ces transformations ont guidé notre recherche et constitue le point de départ de ce travail.

Notre questionnement s'est tourné plus particulièrement sur la recherche des causes de ces transformations ainsi que sur les conséquences que cela peut engendrer sur le métier des cadres intermédiaires et des assistants sociaux.

C'est dans ce contexte que nous avons commencé à approfondir le sujet ce qui, au fil des lectures, nous a permis d'élaborer notre question de recherche :

« En quoi les évolutions sociétales et les transformations au sein du secteur public impactent le métier ainsi que l'identité professionnelle des cadres intermédiaires et des assistants sociaux au sein des CPAS ? »

En effet, dans un premier temps, nous allons essayer, à travers les apports théoriques de différents auteurs, de comprendre dans leur globalité les évolutions qui traversent la société ainsi que les changements au sein du secteur public. Pour, ensuite, essayer d'appréhender les impacts sur le métier et l'identité professionnelle des assistants sociaux et cadres intermédiaires au sein des CPAS.

Ce mémoire se décline en cinq chapitres. Le premier chapitre est consacré aux évolutions sociétales et aux transformations du secteur public. Nous allons effectuer un petit récapitulatif de ces changements qui nous permettra de retracer les grandes lignes qui sont en lien avec notre sujet et ainsi nous permettre de contextualiser notre sujet. Dans un premier temps, nous développerons les changements de paradigmes à l'œuvre au niveau sociétal à travers le passage de l'État providence à l'État social actif. Dans un deuxième temps, nous verrons le processus à travers lequel la nouvelle gestion publique s'est imposée au sein du secteur.

Dans le deuxième chapitre, nous allons aborder certains effets de la nouvelle gestion publique au sein des institutions publiques. Et nous mettrons en évidence la distinction fondamentale entre l'institution et l'organisation.

Ces deux premiers chapitres nous permettront de mettre en évidence les concepts mobilisés dans ce travail à savoir : le métier, le rôle et l'identité professionnelle que nous définirons dans un troisième chapitre.

Le quatrième chapitre sera consacré aux cadres intermédiaires qui sera suivi par celui des assistants sociaux. Ces deux chapitres viseront à répondre à notre question de recherche en essayant de déterminer l'impact des différents changements que nous avons évoqués dans un premier temps sur le métier des travailleurs. Nous suivrons pour les deux chapitres la même trame en commençant, tout d'abord, par explorer l'évolution et les impacts sur leur rôle. Ensuite, nous nous questionnerons sur les conséquences au niveau de l'identité professionnelle des acteurs. Enfin, nous terminerons par quelques pistes de réflexion émises par des auteurs dans le but de proposer des solutions et d'ouvrir vers des possibilités de changements.

Nous concluons notre réflexion par une synthèse des différents apports. Ceci nous permettra également de répondre à la question de recherche.

Chapitre 1 : Évolutions sociétales et transformations du secteur public

Nous allons, tout d'abord, commencer par évoquer dans les grandes lignes l'évolution de la société de ces dernières décennies et ce dans une démarche de compréhension pour la suite du travail. À travers ces changements, nous verrons l'évolution des modes de pensées, de la représentation de l'individu ainsi que l'influence sur la conception de l'aide sociale. Dans un deuxième temps, nous identifierons certaines transformations qui touchent le secteur public à travers l'arrivée de la nouvelle gestion publique.

1. Évolutions sociétales

À la fin de la seconde guerre mondiale commence une période de prospérité, appelée la « modernité », durant laquelle les personnes croient en un futur favorable pour elles-mêmes et les générations à venir. C'est une période durant laquelle le rôle de l'État dit « État providence » est de garantir des moyens de subsistance aux personnes en s'appuyant sur un système d'assistance. « Il semble qu'il y ait reconnaissance du principe que l'État est ultimement responsable au nom de la société de la survie de chacun » (Foucart, 2005, p. 106). L'individu fait partie intégrante de la collectivité dans laquelle il évolue (Foucart, 2005).

Durant les années 1970, la crise pétrolière provoque un véritable choc au niveau économique. Les industries sont touchées, les travailleurs perdent leur emploi. L'État s'endette en essayant d'intervenir pour soutenir les entreprises et ainsi limiter l'augmentation du chômage (Merla, 2015–2016).

Les politiques keynésiennes ne sont pas concluantes pour les fondateurs du courant du néolibéralisme. « Le néolibéralisme est associé à une offensive économique, politique et culturelle dont l'objectif explicite est de renverser les modes de régulation sociale précédents : qu'il s'agisse, comme en Occident, des versions mûres de l'État-providence » (Martuccelli, 2014, p. 501). Ce courant remet également en question l'étendue du système d'assistance développé par l'État providence (Martuccelli, 2014).

En effet, il ne permet pas aux individus de s'émanciper voire même les enferment dans ce système. L'objectif est « de réduire la dépendance des bénéficiaires et le paternalisme de la puissance publique dans les politiques d'aide sociale » (Gautié, 2003, cité dans Périlleux, 2005, p. 302).

C'est sous cette impulsion que nous entrons dans une nouvelle phase « l'ultra-modernité » dans laquelle l'État providence laisse peu à peu place à l'État social actif. Cette période est marquée par la disparition des solidarités au profit de l'individualisation. Chaque citoyen est à présent responsable de lui-même et de ses propres choix de vie (Foucart, 2005). Cette nouvelle conception de l'individu est insufflée par l'idéologie du néolibéralisme « qui fait la promotion d'un nouveau type d'individu : entrepreneur de lui-même » (Martuccelli, 2014, p. 502).

La responsabilité de l'échec du parcours de vie est à présent reporté sur la personne elle-même et n'est plus liée aux différentes évolutions sociétales, à la conjoncture économique, etc. (Beck, 2001, cité dans Foucart, 2005). « Ces nouvelles représentations signifient que le social s'est déplacé des marges de la société (les inadaptés au progrès) au cœur de la société (massification de l'exclusion) pour devenir un enjeu de débat » (Bouquet, 2006, p. 126).

Le rôle de l'État évolue : il n'est plus responsable des accidents et problématiques de vie de chacun (Foucart, 2005). L'État doit permettre à chaque citoyen de pouvoir se prendre en charge afin « de peser le moins possible sur l'ensemble des autres individus » (Arnsperger, 2005, p. 279). C'est l'émergence d'une nouvelle conception de la solidarité transmise par l'État social actif et qui est tournée vers « un solidarisme responsabiliste » (Arnsperger, 2005, p. 279).

L'État repense ses politiques et insuffle, à travers celles-ci, un changement de paradigme : « aux mécanismes assistantiels et assuranciers de l'État providence, réputé "passif", il s'agit désormais d'agréger ou de substituer des mesures d'incitation et des dispositifs d'accompagnement favorisant l'activation et l'activité des allocataires sociaux » (Franssen, 2003, p. 11). On passe d'un système d'assistance à un système d'« activation » de l'individu qui doit se prendre en main et s'impliquer activement dans la vie en société. La mise en œuvre de ces nouvelles politiques est basée sur la « contractualisation de l'aide » (Franssen, 2003, p. 11) à travers laquelle la personne est amenée à signer un contrat individuel qui comprend les différents points à atteindre. L'objectif final est « leur insertion sur le marché de l'emploi » (Franssen, 2003, p. 24).

2. Les transformations du secteur public

Dans un premier temps, nous avons résumé les différentes phases qui traversent la société. Nous allons, à présent, nous intéresser à la réforme du secteur public qui modifie en profondeur la gestion des institutions.

« L'hypothèse de base est que la gestion des entités étatiques et des collectivités publiques est trop bureaucratique, dépassée, inefficace, inefficace et trop onéreuse » (Giauque, 2014, p. 507). Même si le modèle bureaucratique a été promu pendant de nombreuses années pour rendre les administrations plus efficaces (Crozier, 1963), il s'avère qu'aujourd'hui ce système est remis en cause (Emery et Giauque, 2005).

En effet, l'État doit réduire ses dépenses budgétaires (Emery et Giauque, 2005) et va alors repenser la façon de gérer ses institutions. Il va déléguer des compétences et services rendus aux citoyens à différentes institutions. Pour pouvoir garder un œil sur la qualité des services, il va déterminer des objectifs à atteindre par les organisations (Giauque, 2014).

L'État s'inspire de l'idéologie du nouveau management public qui vise à transposer la manière dont fonctionnent les entreprises privées aux institutions publiques en introduisant ainsi une logique marchande au sein de celles-ci (Giauque, 2014).

Celle-ci se définit comme une rationalité de déclinaison de moyens pour atteindre des fins. Dans cette perspective, on vise l'efficacité maximale – en d'autres termes, la meilleure productivité – comme garant de la réussite. En point de mire : des résultats standardisés ainsi que le triumvirat « performance – efficacité – efficience » (Taylor, 1991, cité dans Pinilla, 2013, p. 50).

Après avoir effectué un rapide constat des changements sociétaux et du secteur public qui sont en lien avec notre sujet, il nous semble intéressant maintenant d'approfondir les effets de ces transformations au niveau des institutions publiques.

Chapitre 2 : Les institutions publiques

Comme nous l'avons vu précédemment, l'État transmet via des contrats la mise en place de services assortis de normes et de résultats ce qui lui permet d'encadrer et de vérifier la qualité des services rendus à la population (Giauque, 2014). « Leur direction est ensuite incitée à répercuter, au sein de la structure organisationnelle, un grand nombre de ces normes en les traduisant en objectifs à atteindre pour chacun des salariés » (Giauque, 2014, p. 508).

Un des premiers objectifs est la rationalisation du travail pour diminuer les dépenses et rendre le fonctionnement des institutions plus efficient. À travers l'imposition de normes transformées en objectifs de plus en plus élevés avec de moins en moins de moyens, ceux-ci deviennent difficilement atteignables pour les travailleurs et poussent l'individu à se dépasser sans cesse pour tenter de les atteindre sans jamais vraiment y arriver (De Gaulejac et Mercier, 2012).

Cette nouvelle façon d'organiser le travail pousse à « l'individualisation » et provoque un effritement des solidarités. Les évaluations et attentes envers les travailleurs sont de plus en plus personnalisées et engendrent un climat délétère pour le maintien des collectivités (De Gaulejac et Mercier, 2012).

Ces nouvelles méthodes de gestion occasionnent une rupture de la confiance entre les travailleurs qui se sentent isolés suite à l'instauration de ces nouveaux outils (Dejours et Gernet, 2012) qui :

consistent essentiellement à suivre les résultats du travail (pratiques de contrôle et de reporting) et non le travail lui-même, et conduisent à une concurrence dramatique entre services et entre collègues (Dejours et Gernet, 2012, p.79).

Ce contexte de travail entraîne un climat de méfiance et favorise la comparaison entre travailleurs du travail effectué par l'autre (Dejours et Gernet, 2012).

Nous assistons à un changement au sein des « institutions sociales » qui basculent d'un modèle institutionnel à un modèle organisationnel (Bertaux et Hirlet, 2011).

L'institution sociale peut se définir par plusieurs caractéristiques : importance des références déontologiques sur le plan des valeurs (humaniste et altruistes), autonomie des professionnels dans la conception et l'exécution de leur travail, insertion des personnes dans des rapports salariaux [...]. Inversement, l'organisation peut se définir par la recherche de la rationalité et de l'efficacité, la subordination des professionnels aux orientations des dirigeants des organisations et la déconstruction des anciens rapports salariaux (Bertaux et Hirlet, 2011, pp. 105-106).

Là où avant l'institution était présente pour définir (Périlleux, 2016-2017) :

Les aspects symboliques nécessaires à fonder un monde commun : par exemple, les interdictions et les prescriptions fondamentales de la vie de travail, les références transcendantes donnant sens à l'activité, les critères de ce qu'il est juste/injuste ou bon/mauvais de faire (Périlleux, 2016-2017, p. 4).

À présent, les nouvelles orientations diffusées par les organisations laissent les travailleurs seuls face à ces questions et entraînent une incompréhension face à ces nouvelles valeurs que chacun doit traiter de façon individuelle (Lhuillier, 2009). Le danger est la remise en question du sens porté par les travailleurs (Périlleux, 2016-2017).

De plus, ce qui caractérise plus particulièrement les employés des services publics, ce sont les valeurs qu'ils portent et qui sont tournées vers les services rendus aux citoyens (Emery et Giaque, 2005).

Pour les assistants sociaux, ce sont des valeurs d'« intégration » et d'« aide » (Bajoit, 2005, p. 123) des personnes plus démunies (Bajoit, 2005) que l'on retrouve également dans l'article 57 paragraphe 1 de la Loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale qui définit les missions¹ :

Le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Il encourage la participation sociale des usagers².

Aujourd'hui, ces valeurs « sont [...] chahutées par l'émergence de la référence marchande (monde marchand) et de sa logique économique et libérale sous-jacente » (Boltanski et Thévenot, 1991 ; Boltanski et Chiapello, 1999 cité dans Emery et Giaque, 2005, p. 692). Ce bouleversement est susceptible d'entraîner une remise en question de leur identité professionnelle (Emery et Giaque, 2005).

Au terme de ces deux premiers chapitres, notre questionnement se tourne sur les effets des changements sociétaux et organisationnels que nous avons mis en évidence dans cette première partie sur le métier des assistants sociaux et des cadres intermédiaires en CPAS. Et

¹ « Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale », <http://www.ocmw-info-cpas.be/ocmw-gids-lijst-fr> (consulté le 23 mai 2017) ;

² « Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale », <http://www.ocmw-info-cpas.be/ocmw-gids-lijst-fr> (consulté le 23 mai 2017).

nous tenterons également de comprendre ce qui se joue au niveau de l'identité professionnelle des différents acteurs.

Ce qui nous permet d'identifier deux concepts clés de notre réflexion et nous amène à formuler notre question de recherche :

« En quoi les évolutions sociétales et les transformations au sein du secteur public impactent le métier ainsi que l'identité professionnelle des cadres intermédiaires et des assistants sociaux au sein des CPAS ? »

Chapitre 3 : Définition des concepts

1. Le métier

Nous avons pu voir, à travers ces deux premiers chapitres, les changements auxquels les CPAS sont confrontés, ce qui nous a amené à mettre en évidence un premier concept « le métier » que nous allons à présent définir.

Nous avons choisi la définition du métier établie par Osty (2014, p. 478) : « Le métier peut être analysé sous l'angle d'une dynamique sociale (et non comme une donnée catégorielle ou de gestion) que l'on peut caractériser à travers trois instances ».

La première concerne le rapport au savoir, comme attribut premier du métier. Le savoir pratique du métier convoque un corpus de connaissances et d'expériences accumulées et transmissibles pour assurer sa pérennité. Il s'enracine dans l'activité quotidienne de travail à travers l'exposition à des événements fortuits ou imprévus mettant à l'épreuve la capacité à maîtriser les incertitudes productives (Osty, 2014, p. 478).

Mais le métier représente aussi une figure d'identification puissante, qui contient la promesse de la réalisation de soi par l'activité de travail. En ce sens, il suppose des conditions d'autonomie productive suffisante pour qu'un engagement de soi devienne le support de capacités créatrices et d'intelligence pratique dans l'activité (Osty, 2014, p. 478).

Enfin, le métier se caractérise par une activité de régulation, c'est-à-dire de production de règles pour délimiter les contours du métier, protéger ses membres et réguler les relations à l'intérieur du groupe professionnel. Le processus de professionnalisation, entendu comme la recherche d'une position légitime [...]. Si les métiers en entreprise n'accèdent que rarement à un statut professionnel, ils visent une reconnaissance de leur valeur [...]. La qualification représente le principal vecteur de la reconnaissance institutionnelle [...] et reflète l'état des relations entre partenaires sociaux sur la valeur d'usage des compétences requises (Osty, 2014, p. 478).

Cette définition semble refléter les dimensions essentielles que comporte le métier à travers l'articulation de ces trois registres qu'Osty (2014) nous propose et que nous allons approfondir, que ce soit pour les cadres intermédiaires ou encore les assistants sociaux.

2. Le rôle

Cette définition va nous servir de base pour le développement des chapitres consacrés aux cadres intermédiaires et assistants sociaux.

Nous avons choisi celle de Bajoit et Franssen (1995, cité dans Franssen, 2005) :

De manière opératoire, on peut définir le concept de « rôle professionnel » comme l'articulation de « finalités » (qui définissent le sens ou encore les missions poursuivies), de « compétences professionnelles spécifiques », d'un « statut » (ensemble des rétributions matérielles et symboliques attachées à l'exercice d'un rôle) et d'une relation d'autorité [...] (Bajoit et Franssen, 1995, cité dans Franssen, 2005, p. 139).

Il nous paraît intéressant de relever que la définition du rôle de Bajoit et Franssen (1995, cité dans Franssen, 2005) a des points de similitudes avec la troisième dimension de la définition du métier d'Osty (2014) qui relève également la notion de « valeurs », de « statut » et de « compétences » (Osty, 2014, p. 478).

Nous pouvons aussi souligner que la « relation d'autorité » que Bajoit et Franssen (1995, cité dans Franssen, 2005, p. 139) amènent dans la définition du rôle peut se situer tant du côté des cadres que des assistants sociaux.

3. L'identité professionnelle

Dans le deuxième chapitre, nous avons identifié un deuxième concept qui est mis en évidence dans la définition du métier, c'est la notion d'identité professionnelle. Nous avons choisi de le définir à l'aide des écrits de Sainsaulieu (1998).

Il met en évidence que « la production des identités fait apparaître quatre souches identitaires : l'œuvre, l'appartenance, la trajectoire et la résistance » (Sainsaulieu, 1998, p. 82). Il montre, à partir de ces quatre dimensions qui fondent l'identité professionnelle, l'évolution de celles-ci en faisant une distinction entre la période d'avant et après 1970-1980 (Sainsaulieu, 1998).

Du côté de l'appartenance, c'est l'adhésion à l'entreprise qui devient une réalité forte mais non plus comme l'appartenance maison du paternalisme, ni comme l'esprit fonctionnaire des bureaucraties. On découvre en fait une mentalité entrepreneuriale centrée sur l'attachement à l'entreprise [...]. On peut aussi penser que la relative perte d'influence de l'œuvre organisationnelle renforce, par ailleurs, le souci d'une professionnalisation [...]. La dynamique sociale de la trajectoire verticale mais surtout sous la forme de mobilité [...]. Enfin, la

dynamique identitaire de l'opposition est devenue surtout défensive face au risque de chômage et aux efforts de mobilisation autour de la modernisation (Sainsaulieu, 1998, pp. 86-87).

Sainsaulieu (1998) s'appuie également sur les apports de Dubar (1991, cité dans Sainsaulieu, 1998) pour étayer les enjeux à l'œuvre dans l'identité professionnelle.

Claude Dubar déduit une lecture conceptuelle de l'identité comme processus de transaction avec les autres porteurs d'une image sociale dans les interactions au travail, et avec soi-même dans l'expérience passée et future de son parcours ; la socialisation réussie est le résultat de cette double transaction. Aux dynamiques sociales de système organisationnel et d'appartenance de classe, Claude Dubar ajoute la considération d'un parcours de sujet d'une histoire évolutive plus ou moins favorisée par le travail. La maîtrise d'une trajectoire professionnelle devient ainsi un facteur puissant de socialisation par le travail et du sentiment d'appartenance à l'entreprise (Dubar, 1991, cité dans Sainsaulieu, 1998, p. 85).

La définition des concepts va nous permettre de mieux appréhender notre sujet et de poser le cadre de notre réflexion. Nous allons, à présent, essayer de comprendre les enjeux vécus par les cadres intermédiaires dans ce contexte de changements. Et, nous développerons ensuite ceux vécus par les assistants sociaux au sein des Centres Publics d'Action Sociale.

Chapitre 4 : Les cadres intermédiaires

Nous allons, tout d'abord, essayer de comprendre ce qui se joue au niveau du rôle des cadres intermédiaires du service social au sein des CPAS et leurs particularités. Nous essayerons ensuite de déterminer de quelle manière cela affecte leur identité professionnelle. Et, nous terminerons par développer quelques pistes de réflexion émises par des auteurs sur le métier de cadre.

1. Le rôle des cadres intermédiaires en CPAS

La plupart des cadres intermédiaires au sein des services sociaux ont débuté leur carrière comme assistant social et ont ensuite été promu à la fonction de cadre sur base de leur expérience et de leurs connaissances du secteur. Lorsqu'ils acquièrent cette fonction, ils doivent composer avec leur savoir de « terrain » et leurs nouvelles attributions de gestion d'équipes (Bouquet, 2006).

« Les chercheurs Depinoy et Feutry (2005) montrent que le profil des encadrants d'équipes de travailleurs sociaux est majoritairement féminin et originaire de la profession d'assistant social » (Depinoy et Feutry, 2005, cité dans Bouquet, 2006, p. 136).

Une autre particularité serait l'environnement dans lequel il évolue et travaille. Celui-ci repose sur la division des tâches et est marqué par une structure décisionnelle très forte. Un aspect positif de cette configuration est la définition claire du travail de chacun. D'un autre côté, les décisions vont être prises par les dirigeants qui sont coupés des réalités de terrain et qui ne connaissent peut-être pas assez les enjeux rencontrés par les travailleurs. Le cadre va être pris dans ce dispositif très rigide et va devoir composer avec les différents intervenants (Bouquet, 2006).

Le principe du service de l'action sociale, c'est que ce sont les politiques élus qui décident des budgets alloués tant au sein de l'établissement que pour les aides et doivent en arrière-plan tenir compte de la diminution des budgets. Ils veulent donc que leur service social soit le plus efficient possible et répercutent leur demande auprès des cadres intermédiaires (Bouquet, 2006).

Afin de pouvoir rendre des comptes aux dirigeants et dans une logique de performance, les cadres se voient attribuer de nouvelles responsabilités. L'administratif prend désormais une plus grande place dans leur travail à travers la mise en place de statistiques, le renouvellement

de processus, etc. Mais, aussi, la participation à différentes réunions auxquelles ils sont conviés pour participer aux objectifs organisationnels. Alors que le but était la rationalisation du travail, les cadres font face à une surcharge qui leur laisse peu de temps pour leur équipe. Ils sont pris dans de nouvelles occupations qui les rend difficilement atteignables (Detchessahar, 2011).

Ce travail au chevet des machines de gestion crée une situation paradoxale dans laquelle jamais probablement autant d'information n'a été disponible et n'a circulé dans les organisations et, dans le même temps, jamais l'on a eu moins de temps pour parler du travail... (Detchessahar, 2011, p. 98).

La diffusion de la nouvelle gestion publique qui prône la performance et l'efficacité modifie le rôle des cadres de proximité et signe le passage de l'« encadrement » sous forme de communication et de surveillance à un « management » qui vise l'efficacité du service (Bouquet, 2006).

Les cadres intermédiaires doivent faire face aux différentes transformations tant par rapport aux restrictions budgétaires transmises via les politiques qu'au niveau du changement d'orientation de leur métier à travers une mentalité plus gestionnaire. C'est dans ce contexte que le rôle de cadre se voit modifié et évolue pour répondre aux transformations. Toutefois, leur travail comprend toujours des valeurs sociales issues de leur expérience professionnelle antérieure d'assistant social (Bouquet, 2006).

Les cadres sont toujours pris entre des valeurs opposées venant, d'une part, des politiques et dirigeants qui sont dans une logique de rationalisation et de performance au niveau du fonctionnement de leur service social. Et, en même temps, restent marqués par les valeurs de leur équipe qui étaient jusqu'il y a peu celles qu'ils défendaient également (Bouquet, 2006).

Le métier de cadre peut être vu comme celui d'un chef d'orchestre qui doit mettre en œuvre la réalisation du travail de son équipe pour répondre à la mission de l'organisation. La tâche ne lui est pas rendue si simple car il se trouve confronté à des valeurs contradictoires avec lesquelles il doit composer et amener ses équipes à effectuer leur travail (Brunel, 2012).

En effet, le rôle du cadre est de transmettre les objectifs organisationnels de façon subtile et réfléchie pour qu'ils soient compris et surtout acceptés par les travailleurs. « Leur rôle dans l'organisation prend donc ici la forme du "traducteur-négociateur" » (Fitzgerald et Ferlie, 2000, cité dans Resenterra et al., 2013, p. 7) en se basant sur son expérience professionnelle propre antérieure qui lui confère une certaine légitimité (Resenterra et al., 2013).

Face à cette difficulté, le cadre peut l'appréhender de différentes manières. Il peut se montrer très rigide en transmettant les orientations organisationnelles des dirigeants ou encore peut au contraire soutenir coûte que coûte ses équipes et ne pas adhérer aux choix venant de la direction. Il peut également essayer de concilier les deux oppositions (Bertaux et Hirlet, 2011).

Dans ce cas, il va devoir composer entre les impératifs de chacun que ce soit ceux liés au fonctionnement de l'organisation ou encore ceux attachés au travail de terrain (Detchessahar, 2011). Ceci « suppose des arbitrages répétés entre les acteurs, la coordination de leurs intelligences afin de produire des accords locaux et révisables permettant pour un temps de faire le travail » (Detchessahar, 2011, p. 94).

Ces contradictions constantes avec lesquelles les cadres doivent composer peuvent être sources de souffrance car, pris entre deux, les frontières du rôle s'estompent. Ils sont constamment pris dans un conflit de valeurs (Brunel, 2012). Le « manager peut avoir du mal à saisir l'essence et le contenu de son travail, et s'interroger sur son utilité et sa légitimité » (Brunel, 2012, p. 170).

D'autant plus que la difficulté d'objectiver la charge réelle du travail social reste compliqué. Les cadres n'auront alors que très peu de poids auprès des dirigeants pour obtenir des moyens supplémentaires pour la mise en œuvre des missions de leur service social, surtout dans un contexte de diminution des coûts (Brunel, 2012).

La difficulté du métier ne rend pas la tâche facile. Tant que le cadre trouve du sens dans son travail, il peut s'épanouir dans sa fonction (Brunel, 2012). Cependant, « certains encadrants se sentent dans l'impasse, sommés d'exercer une mission impossible, faute de trouver une modalité d'agir qui leur permettrait d'aménager les contradictions rencontrées dans un compromis productif "satisfaisant" » (Brunel, 2012, p. 173). La souffrance au travail peut survenir lorsque le métier ne fait plus sens pour lui. Le risque, c'est que pour s'en protéger, il applique à la lettre les décisions transmises par les dirigeants en ne tenant plus compte du contexte de travail de son équipe (Brunel, 2012).

Or, ses équipes peuvent être dans l'incompréhension face à ce nouveau mode de fonctionnement et vont s'adresser à la personne qui fait lien avec les dirigeants pour avoir des explications, mais aussi pour exprimer leur mal-être. Le cadre, pris lui-même dans ses difficultés, doit également gérer le ressenti de ses équipes (Resenterra et al., 2013).

Pour leur supérieur la réponse est toute faite et pointe le doigt sur le manque de formation de leur cadre. « La cause est entendue : les encadrants publics doivent changer de posture et apprendre (enfin) à manager » (Brunel, 2012, p. 173).

En effet, comme déjà dit précédemment, la majorité des cadres de proximité ont souvent fait l'objet de promotion interne pour obtenir le poste et n'ont donc pour la plupart pas suivi la formation adaptée à leur nouvelle fonction (Bouquet, 2006).

Des formations ont alors été pensées et développées pour permettre aux cadres intermédiaires de faire face aux exigences du métier et leur permettre de développer des « compétences [...] liées aux dimensions politiques, stratégiques et opérationnelles » (Bouquet, 2006, p. 139).

Cependant, apprendre à « être stratège, piloter l'activité, organiser le travail, donner du sens, former, déléguer, animer l'équipe, reconnaître le travail et les personnes... » (Brunel, 2012, p. 174) peut paraître incohérent aux yeux des cadres qui travaillent dans un environnement qui les empêche d'assumer leur rôle et les mettent continuellement sous pression (Brunel, 2012).

À travers cette première partie, nous avons pu appréhender la particularité du rôle des cadres intermédiaires et articuler les différentes facettes. Si l'on se réfère à la définition que nous avons choisie précédemment de Bajoit et Franssen (1995, cité dans Franssen, 2005), il ressort que :

D'une part, les « finalités » (Bajoit et Franssen, 1995, cité dans Franssen, 2005, p. 139) sont actuellement sources de tensions. Même si le rôle de cadre est, au départ, de gérer le bon déroulement du travail de ses équipes, il doit à présent également répondre aux injonctions des dirigeants qui visent la performance, ce qui affecte les frontières du rôle et le met dans une position d'entre deux. Cette situation peut engendrer une remise en question du sens du travail et devenir source de souffrance (Brunel, 2012).

D'autre part, il doit développer de nouvelles « compétences professionnelles spécifiques » (Bajoit et Franssen, 1995, cité dans Franssen, 2005, p. 139) porteuses d'une « dimension stratégique » (Bouquet, 2006, p. 136).

Au niveau du « statut » (Bajoit et Franssen, 1995, cité dans Franssen, 2005, p. 139), on peut constater qu'il n'est pas toujours reconnu pour son travail que ce soit de la part de sa hiérarchie qui le dirige vers des formations (Brunel, 2012) ou encore des travailleurs qui ne vivent pas bien le changement (Resenterra et al., 2013).

Et enfin, par rapport à la « relation d'autorité » (Bajoit et Franssen, 1995, cité dans Franssen, 2005, p. 139). Celle-ci lui est rendue légitime par son équipe de par son passé professionnel antérieur (Resenterra et al., 2013).

À la fin de cette première partie, nous pouvons constater que le rôle du cadre intermédiaire évolue, se transforme et fait l'objet de tensions qui sont susceptibles de mener au mal-être des travailleurs.

2. L'identité professionnelle

Nous allons, à présent, poursuivre notre réflexion en analysant ce qui se joue au niveau de l'identité professionnelle des cadres intermédiaires en CPAS.

Il semble difficile, mais essentiel pour les cadres, de se forger une nouvelle identité professionnelle de par leur parcours professionnel d'ancien assistant social qu'ils doivent essayer de mettre de côté, mais qui reste toujours présente (Bouquet, 2006).

« Il est l'effet d'une "conversion identitaire" entre rendez-vous avec soi-même et rendez-vous avec un autre, ne reniant pas la culture d'origine mais s'appropriant une nouvelle culture professionnelle, en changeant de métier » (Depinoy et Feutry, 2005, cité dans Bouquet, 2006, p. 136).

Leur position centrale ne leur facilite guère la tâche, ils sont pris entre deux réalités de terrain qui revendiquent chacune des valeurs différentes, ce qui complique la définition d'une identité (Bouquet, 2006).

Les cadres font le lien entre les directives de leur dirigeant qui sont leur supérieur direct et leur équipe dont ils font également partie et pour qui ils constituent le point de repère. Ils sont loyaux envers leur supérieur mais restent aussi fidèles auprès de leur équipe ce « qui met en tension deux rôles centraux assumés par le manager de proximité : celui d'intermédiaire d'un côté et celui d'encadrant de l'autre » (Jacquot, 2011, p. 117).

S'il est d'un côté le porteur essentiel de la violence symbolique, il est d'un autre côté, pour le collectif de travail et les membres qui le constituent, un des principaux foyers de soutien social. Il ne peut alors exercer son rôle qu'en se construisant une identité professionnelle clivée (Jacquot, 2011, p. 115).

Le passage de travailleur opérationnel à cadre implique une redéfinition de l'identité professionnelle qui va être également réajustée à un deuxième niveau. Ce passage entraîne une

certain distance vis-à-vis de ses anciens collègues directs par rapport au nouveau rôle qu'ils endossent. Mais, il reste tout de même sensible face aux conditions de travail pas toujours facile de ses travailleurs à travers les objectifs qu'ils doivent leur transmettre et faire appliquer. Car, c'est sur cette base qu'ils seront eux-mêmes évalués par leur supérieur (Jacquot, 2011).

Les cadres sont eux-mêmes soumis à cette logique de performance édictée par la nouvelle gestion publique et « perçoivent ces réformes comme une remise en cause radicale de leur métier et de leur identité » (de Gaulejac et Mercier, 2012, p. 90).

3. Pistes de réflexion

Il nous semble intéressant à présent de développer quelques pistes de réflexion émises par des auteurs sur le métier de cadre.

Pour Detchessahar (2011, p. 100), « l'enjeu est principalement celui du "désempêchement" des managers qui suppose de redonner du temps, des moyens et de la valeur aux activités de conduite du cours de l'action de travail ». Comme vu précédemment, les cadres ont de nouveaux impératifs à respecter qui leur laissent peu de place pour le travail avec leur équipe (Detchessahar, 2011).

Bouquet (2006) parle :

De « donner un sens », c'est-à-dire de maintenir une dimension humaine et une réflexion éthique tant dans son management que dans les finalités des interventions de terrain comme celles de l'institution ; bref de promouvoir les valeurs de l'action sociale, afin qu'elles ne soient pas contrecarrées par un management étroit, par la rationalisation et la maîtrise institutionnelle (Bouquet, 2006, p. 137).

Pour Brunel (2012), le développement de lieux de parole entre cadres permet de partager leurs difficultés et de quitter cet isolement auquel ils font face dans leur fonction, ainsi que de permettre une réflexion commune sur leur rôle et le sens de leur travail. Cette réflexion sera menée à l'aide d'un intervenant qui va pouvoir les aiguiller dans le questionnement de leur rôle sous-tendu par des contradictions. Ils vont réfléchir aux tensions qu'elles génèrent et ainsi essayer de recentrer leur action pour mener à bien leur mission première.

Brunel (2012) voit cela sous la forme de « recadrage ». « Parmi les recadrages importants, on citera celui qui consiste non seulement à faire comprendre, mais aussi à faire sentir, que le travail de gestion et de médiation des contradictions est au cœur de l'activité

d'encadrement » (Brunel, 2012, p. 176). La réflexion permettra alors de redéfinir les frontières du rôle et de réfléchir aux contradictions tout en tenant compte de ce qui est faisable ou pas. Si les dirigeants sont preneurs de cette réflexion, ce sera d'autant plus bénéfique (Brunel, 2012).

Nous avons dans ce chapitre pu réfléchir à la position des cadres intermédiaires au sein des CPAS et appréhender les enjeux qui peuvent exister dans l'exercice de leur fonction. Il nous a paru également important de finaliser ce chapitre par la proposition de différentes pistes de réflexion.

Chapitre 5 : Les assistants sociaux

Nous allons à présent porter notre réflexion sur le métier des assistants sociaux en CPAS. Nous allons suivre la même trame que pour les cadres intermédiaires et commencer par explorer les différentes facettes du rôle de l'assistant social. Ensuite, nous nous concentrerons sur ce qui peut affecter l'identité professionnelle de ces acteurs. Et nous terminerons par l'apport de différentes pistes de réflexion émises par des auteurs.

1. Le rôle de l'assistant social en CPAS

La base du travail social réside dans la « relation d'aide » qui évolue et s'imprègne des transformations de la société, et qui est définie comme « une technique professionnelle qui vise au maintien et à la progression de l'autonomie des usagers du travail social » (Foucart, 2005, p. 103).

Dans un premier temps, la relation d'aide est vue sous l'angle de la « réparation » (Goffman, 1968, cité dans Foucart, 2005, p. 103) des difficultés et faiblesses qu'éprouvent les usagers et qui entravent leur intégration au sein de la société. Il est dès lors possible d'améliorer la situation et de remédier à ses faiblesses pour pouvoir être un membre à part entière et prendre part à la vie sociale. C'est un travail qui est envisagé sur du long terme et dans la croyance d'un futur meilleur (Foucart, 2005).

Dans un second temps, la conception de la société évolue, et on tend vers une individualisation de ses membres, ce qui marque un tournant dans la représentation de la relation d'aide. Le bénéficiaire n'est plus considéré comme une personne qui peut évoluer de façon positive en améliorant ses faiblesses et ainsi s'intégrer dans la société, mais est considéré comme un individu qui est responsable de sa situation (Foucart, 2005). À partir de ce moment-là :

L'autonomie est saisie à partir des conditions sociales qui la rendent difficile voire impossible (l'utilisateur est identifié à partir de sa vulnérabilité, c'est-à-dire sur la pente dangereuse de l'exclusion) ; dans ce cas, la relation d'aide devient un accompagnement social personnalisé, alimenté par une psychologie de la rupture des liens (Laval et Ravon, 2005, cité dans Foucart, 2005, p. 104).

On assiste à un changement qui montre le passage de la « réparation » des faiblesses de l'utilisateur pour promouvoir son intégration à « un accompagnement » dans lequel c'est la relation qui va se trouver au centre en servant de base de travail (Foucart, 2005). Celle-ci constitue une

« réponse à la "perte" de lien social, l'enjeu de l'intervention étant de rétablir ou de maintenir le contact » (Foucart, 2005, p. 105).

L'assistant social « s'efforce d'assumer la finalité qui lui est assignée par le discours sur la relation d'aide : restaurer la capacité d'intégration (d'insertion, d'affiliation) à la vie sociale d'individus plus ou moins exclus [...], et ainsi, à restaurer leur dignité » (Bajoit, 2005, p. 123).

Le rôle de l'assistant social est centré sur l'aide des plus démunis pour les réinsérer dans la société à travers le travail via des mécanismes d'activation. Ils doivent soutenir les bénéficiaires pour les rendre responsable de leur vie et ainsi ne plus dépendre du système d'aide (Bajoit, 2005).

Pour réaliser sa mission, l'assistant social doit à présent définir des buts avec les bénéficiaires qu'ils vont devoir atteindre et ce, à partir de leur projet de vie (Franssen, 2003). Ceci va être traduit sous la forme d'un « contrat avec les usagers qui s'engagent à changer, à jouer le jeu en échange de la prestation. L'usager devient un citoyen potentiel auquel le contrat restitue sa liberté et sa responsabilité » (Foucart, 2005, pp. 107-108).

Le travail des assistants sociaux en CPAS est basé sur la « relation d'aide » qui a comme spécificité de se trouver à l'intersection de différentes logiques (Bajoit, 2005) : entre « d'une part, des demandes et revendications des usagers et d'autre part, des exigences de rentabilité et de performance des dirigeants » (Bajoit, 2005, p. 119).

L'assistant social doit composer entre la hiérarchie qui surveille l'utilisation des moyens financiers attribués pour mettre en œuvre les missions et les bénéficiaires qui se trouvent en situation précaire et dans un état de besoin (Bajoit, 2005).

L'une des parties est essentiellement définie par ses besoins, alors que les autres détiennent les moyens d'y répondre : il y a un « aidé » et « des aidants » et leurs échanges sont marqués par la dépendance du premier (Bajoit, 2005, p. 120).

La particularité du rapport entre le bénéficiaire et l'assistant social entraîne une relation de « dépendance », ce qui rend difficile pour les bénéficiaires le moment de franchir la porte du CPAS, conscients qu'ils n'ont pas grand-chose à donner en retour (Bajoit, 2005).

Ils sont constamment pris dans des problèmes financiers que ce soit le manque de ressources ou encore l'impossibilité de faire face à l'entièreté des charges prioritaires. Ils s'en

remettent à l'assistant social qui est amené à régler les problèmes et doit, très souvent, faire face à l'urgence de la situation (Bajoit, 2005).

Les assistants sociaux s'engagent dans cette fonction pour aider, accompagner les personnes en difficultés (Glarnier, 2008) ainsi que pour « apporter du bonheur aux gens et que les personnes exclues [puissent] trouver, ou retrouver, une place dans la société » (Glarnier, 2008, p. 74).

« Le secteur social a fondé ses valeurs sur les rapports humains, dans ce que l'on nomme la relation d'aide à l'autre » (Abry, 2009, p. 163). Les nouvelles orientations suivies par les organisations bousculent les références auxquelles les travailleurs sont attachés et qui constituent les fondements du travail social (Abry, 2009).

Dans une logique de performance et de réduction des coûts, les travailleurs sont confrontés à une nouvelle vision du travail qui est tournée vers le chiffre et qui trouve sa source dans le nouveau management public (Giauque, 2014).

Les pratiques des travailleurs sont dictées par des règles qui encadrent le travail et vise la standardisation. La recherche de l'efficacité place au centre la quantification du travail en lieu et place de la qualité du travail (Giauque, 2014).

Les dispositifs propres au nouveau management public contribuent à orienter l'action collective sur le « comment faire » au détriment d'une vision plus holistique permettant un questionnement sur le « quoi faire » et le « pourquoi faire » (Giauque, 2014, p. 510).

Cette recherche de l'efficacité à travers l'imposition de règles ainsi que la quantification du travail entraînent une perte de sens des pratiques pour les travailleurs (Giauque, 2014).

D'autre part, la quantification du travail permet de retenir qu'une partie des activités effectuées et réduit le travail à des tâches concrètes ce qui ne permet pas d'appréhender la totalité du travail. En effet, les travailleurs sociaux accompagnent des personnes démunies et dans des situations très précaires qui nécessitent un accompagnement de longue durée ainsi que de la disponibilité. La mission des assistants sociaux est dès lors mise à mal à partir du moment où l'accent est mis sur la poursuite d'objectifs et de résultats à atteindre dans les plus brefs délais. Cette situation va être source d'échec tant du côté de l'utilisateur que du côté des travailleurs sociaux (Pinilla, 2013).

Pour Foucart (2005) :

Tous les métiers qui incluent une relation humaine [...] sont des métiers « impossibles », c'est-à-dire que leur efficacité a du mal à le mesurer à des résultats qui peuvent se calculer. Ce sont des métiers de la relation, qui correspondent en partie à la relation de service, mais seulement en partie, dans la mesure où l'objet de la transaction porte sur la personne elle-même, sur son rapport à la société, sur son rapport au monde (Foucart, 2005, p. 114).

Pour mettre en place cette conception du travail qui est centrée sur la performance, de nouvelles règles et procédures vont être instaurées pour vérifier les tâches effectuées, ce qui va ainsi générer une augmentation du travail administratif (Pinilla, 2013). Les nouvelles règles mises en place vont dicter les pratiques, et « peuvent charrier des effets pervers comme la bureaucratisation qui réduit le temps disponible des travailleurs sociaux, [...] dans le respect routinier, méticuleux et "névrotiques" des procédures » (Pinilla, 2013, p. 53).

Le cadre de travail est également fortement influencé par les lois qui sont revues et qui changent continuellement (Abry, 2009). « Cette instabilité permanente freine la pensée collective et institutionnelle ; ainsi, il n'apparaît plus nécessaire de chercher les réponses, mais simplement d'appliquer » (Abry, 2009, p. 165).

Les CPAS sont régis par des lois que les assistants sociaux doivent s'approprier et qui conditionnent l'octroi de revenus et d'aides financières. Mais, à présent, les travailleurs sociaux ne doivent plus seulement évaluer la situation. Ils doivent également développer de nombreux savoirs tant des savoirs qui impliquent l'être du travailleur (Bajoit, 2005) que « des compétences sociologiques et surtout psychologiques. "Comment aider quelqu'un à restaurer son autonomie perdue ?" est une question d'une extrême complexité, à laquelle il n'est pas sûr que les psychologues eux-mêmes puissent répondre » (Bajoit, 2005, p. 125).

En effet, le travail social était fondé sur l'intégration de la personne dans la société. Les travailleurs sociaux pouvaient aiguiller les usagers, les soutenir dans un processus de réparation et leur proposer des solutions soutenues par l'État et dans un contexte économique favorable. Mais, lorsque les travailleurs n'ont plus de solutions à apporter aux bénéficiaires, ça engendre une crise de confiance de l'usager envers le travailleur social (Foucart, 2005).

La personnalité de l'intervenant risque de devenir l'ultime ressource dont il puisse disposer. On pourrait dire : l'intervenant n'a rien à offrir que son temps. Mais précisément, même de ceci, il ne dispose plus (à l'inverse du psychothérapeute), puisque ce temps lui est aujourd'hui compté. L'intervenant doit payer de sa personne s'il veut maintenir la relation duale (Foucart, 2005, p. 108).

Les travailleurs sociaux sont confrontés à des problématiques, liées à la situation des bénéficiaires, qui sont de plus en plus complexes et difficiles à résoudre. L'impossibilité de proposer des solutions pour essayer d'apporter une aide à la personne impacte la motivation des travailleurs et engendre un sentiment « d'impuissance » (Glarner, 2008).

Glarner (2008, p. 81) a mis en évidence « trois dimensions de l'insatisfaction vécue par l'assistant social, ayant trait à l'ambivalence, la compétence et la reconnaissance, lesquelles constituent alors les concepts opératoires de l'état de souffrance psychique ».

D'une part, les assistants sociaux se trouvent à l'intersection de différentes logiques de la part de leur hiérarchie et des usagers, et, en même temps, gardent toujours en eux leurs aspirations et valeurs auxquelles ils sont attachés (Bouquet, 2004, cité dans Glarner, 2008). L'assistant social doit composer avec les différentes valeurs (Glarner, 2008) qui :

expriment trois types de tension permanente [...] : celle du temps, le temps court de l'insertion opposé au temps long du travail psychique, celle ayant trait à la demande sociale que rencontre ou non l'offre de relation, et celle des finalités de l'action, entre l'idéal social et la réalité du monde vécu (Laval, 2005, cité dans Glarner, 2008, p. 78).

D'autre part, les travailleurs sociaux se sentent démunis face aux situations auxquelles ils sont confrontés. Ils sont présents pour aider et informer les personnes, mais, au final, ce sont elles qui ont les cartes en main pour avancer. L'assistant social n'a pas de prise réelle sur son travail que ce soit par rapport aux usagers ou aux décisions prises (Glarner, 2008). « Cette non-production de matière induit une réalisation de soi inachevée » (Soulet, 2005, cité dans Glarner, 2008, p. 79) ainsi que la difficulté d'être reconnu pour le travail effectué (Lacroix et Jacques, 2004, cité dans Glarner, 2008).

Pour Glarner (2008), les tensions et difficultés auxquelles les assistants sociaux sont confrontés dans l'exercice de leur rôle peuvent être source de mal-être et entraîner une redéfinition de l'identité professionnelle.

Nous allons à présent poursuivre notre travail en portant notre réflexion sur l'impact que cela peut engendrer sur l'identité professionnelle des assistants sociaux en se basant sur les apports de Franssen (2005).

2. L'identité professionnelle

Franssen (2005) nous fait part des différentes réactions des travailleurs sociaux face au remaniement de leur rôle. Il explique que « les travailleurs sociaux mettent en œuvre différentes stratégies identitaires pour redéfinir leur identité et reconstruire leur rôle » (Franssen, 2005, p. 140). Il met en évidence trois types de gestion des difficultés rencontrées par les assistants sociaux pour « faire face » aux transformations (Franssen, 2005, p. 145).

Le premier, que Franssen (2005, p. 140) nomme « le mode de gestion défensif », s'applique aux assistants sociaux qui ne connaissent pas de changement ou qui perçoivent une tentative de changement de leur rôle. Ils cherchent alors à maintenir leur position face aux transformations dans le but de protéger leur rôle et identité professionnelle.

Le deuxième, soulevé par Franssen (2005, p. 142), relève des « modes de gestion identitaire "offensifs" ». Dans ce cas, le travailleur social ne se retrouve pas totalement dans son rôle et va remettre en question une des facettes avec laquelle il ne se sent pas en accord que ce soit au niveau des « finalités », des « compétences », du « statut » ou encore de « la relation d'autorité » (Franssen, 2005, p. 139). Il va donc mettre en place des actions très concrètes pour retrouver un rôle unifié et redéfinir son identité professionnelle. Il va par exemple « s'impliquer dans l'économie sociale, visant à "la création solidaire d'emplois avec les exclus" » (Franssen, 2005, p. 143) pour restaurer le sens des finalités.

Par contre, lorsque les assistants sociaux ne se reconnaissent plus dans leur rôle et n'arrivent plus à se réaliser à travers celui-ci, « les tensions peuvent [...] conduire à l'effondrement identitaire. Le travailleur rentre alors dans une logique de crise » (Franssen, 2005, p. 142). L'impossibilité de faire face au rôle, qui ne fait plus sens pour lui, ne lui permet pas de se reconstruire une identité. Ce qui a pour conséquence l'émergence d'un mal-être ainsi que le retrait face au rôle qu'il n'arrive plus à assumer (Franssen, 2005).

Franssen (2005) précise que les travailleurs vont jongler entre ces différents types de gestion même si un de ceux-ci sera prépondérant par rapport aux autres. Le but de ces différents mécanismes est bien de pouvoir être en accord avec leur identité professionnelle et se sentir reconnu dans leur métier.

Au terme de ces deux parties, nous pouvons constater que les changements de la société et du secteur public que nous avons abordés dans un premier temps ont des effets sur le rôle de l'assistant social en CPAS. Nous avons développé les différents enjeux qui existent au sein de la fonction et qui peuvent être source de mal-être pour les travailleurs sociaux. Ensuite, nous

avons porté notre réflexion sur l'identité professionnelle des assistants sociaux et avons pu remarquer que différents mécanismes peuvent se mettre en place face aux transformations vécues dans l'exercice du rôle. Nous allons, à présent, conclure ce chapitre par quelques pistes de réflexion émises par des auteurs.

3. Pistes de réflexion

Abry (2009) met l'accent sur l'humanisation des milieux de travail et propose de combiner l'aspect organisationnel et institutionnel. Il explique qu'il est important de trouver un juste milieu pour éviter de basculer dans des extrêmes tant « totalitaire » (Abry, 2009, p. 172) que « taylorienne » (Abry, 2009, p. 173). Pour le mettre en œuvre, Abry (2009) propose d'injecter une part d'organisationnel au niveau institutionnel tout en restant vigilant quant aux « outils tayloriens, [qui] s'ils ne sont pas investis comme de simples outils "à consommer avec modération", entraîneront l'institution dans une dérive taylorienne où même la personne accueillie deviendra secondaire au regard de la procédure » (Abry, 2009, p. 173).

Pour Abry (2009, p. 172), « l'approche managériale doit aussi retrouver nos fondamentaux humains ». Il nous fait part de la nécessité pour les travailleurs de retrouver une certaine part de liberté et de créativité dans le travail social (Zarifian, 2004, cité dans Abry, 2009). Il souligne le fait que ce sont les travailleurs qui forment l'établissement et non les méthodes et moyens utilisés dans le seul but de rendre les services plus efficaces (Abry, 2009).

Pour Pinilla (2013), il faut :

Oser faire marche arrière pour humaniser le travail social : prendre le temps de comprendre les usagers sensibles dans leur contexte de vie, oser plus de citoyenneté, plus de responsabilisation et de participation tant pour le professionnel que pour l'ayant-droit. Oser des espaces de concertation et de délibération collective afin de produire du sens et du lien. [...] Oser interroger les dysfonctionnements institutionnels (Pinilla, 2013, p. 55).

Detchessahar (2011) montre, à travers les résultats d'une recherche, l'importance et la nécessité de mettre en place des lieux de parole pour diminuer le risque de mal-être lié au travail. Ces endroits permettent l'émergence, la compréhension et l'échange des paradoxes vécus par les travailleurs. « Ces dynamiques communicationnelles apparaissent comme un élément-clé de construction de la santé au travail susceptible d'alimenter un cercle vertueux de mise en visibilité du travail, d'explication des contraintes et de fabrication de compromis d'action collective » (Detchessahar, 2011, p. 97).

Conclusion

Tout au long de ce travail, nous avons eu comme fil conducteur notre question de recherche qu'il nous semble important de se remémorer pour débiter cette conclusion :

« En quoi les évolutions sociétales et les transformations au sein du secteur public impactent le métier ainsi que l'identité professionnelle des cadres intermédiaires et des assistants sociaux au sein des CPAS ? »

Dans un premier temps, il nous paraissait essentiel de contextualiser notre sujet et d'amener des éléments de compréhension pour la suite du travail. Nous avons alors effectué un résumé pour retracer les grandes lignes qui ont marqué la société et qui ont profondément changé la conception de l'individu ainsi que l'orientation des politiques publiques du secteur de l'aide sociale.

Ensuite, nous avons abordé certaines transformations du secteur public à travers l'instauration de la nouvelle gestion publique qui est tournée vers une logique de performance.

Après avoir contextualisé notre réflexion, il nous semblait intéressant de développer les conséquences de ces transformations au niveau institutionnel ainsi que les impacts au niveau des cadres intermédiaires et assistants sociaux en CPAS.

Et nous avons commencé par développer les répercussions au niveau institutionnel que ce soit en termes de relations de travail dans le sens d'une « individualisation » (De Gaulejac et Mercier, 2012, p. 58) mais aussi sur la modification de la gestion des institutions en mettant au premier plan l'aspect organisationnel (Bertaux et Hirlet, 2011).

Nous avons, ensuite, défini les concepts mobilisés dans notre travail et avons choisi la définition d'Osty (2014) pour le métier, celle de Franssen et Bajoit (1995, cité dans Franssen, 2005) pour le rôle et celle de Sainsaulieu (1998) pour l'identité professionnelle. À travers ce chapitre, nous avons pu remarquer que la définition du métier recouvre les différentes facettes du rôle ainsi que l'identité professionnelle.

Nous avons alors approfondi ce qui constitue le cœur de notre travail en développant l'évolution du rôle des cadres intermédiaires et assistants sociaux en CPAS dans un contexte que nous avons préalablement défini ainsi que les effets sur l'identité professionnelle des travailleurs.

Nous pouvons constater qu'à travers les évolutions sociétales et transformations du secteur public, c'est le rôle des cadres intermédiaires et assistants sociaux qui est transformé.

En effet, la nouvelle conception de l'individu, les nouvelles politiques mises en place par l'État ainsi que le changement des modes de gestion au sein des institutions publiques influent sur le rôle des acteurs et entraînent une redéfinition de leur identité professionnelle. Ce qui nous permet d'avancer que le métier des cadres et assistants sociaux est également soumis à des changements en référence à la définition d'Osty (2014).

Dans le cadre de notre réflexion, nous avons mis en évidence certains effets de ces transformations et nous pouvons remarquer des similitudes par rapport au vécu des cadres intermédiaires et assistants sociaux.

Il nous a semblé intéressant de conclure les chapitres consacrés aux cadres et assistants sociaux par des pistes de réflexion émises par différents auteurs. Ces pistes peuvent être de nature compréhensive mais aussi porteuses de solutions pour les acteurs qui permettent de réfléchir à la façon de recomposer le rôle et de faire face à la complexité de celui-ci.

Nous avons à travers ce travail tenté de comprendre les enjeux qui existent dans le métier des assistants sociaux et cadres intermédiaires en CPAS en lien avec le contexte dans lequel ils évoluent. Cependant, nous sommes conscients que nous n'avons pas pu aborder tous les aspects relatifs au rôle et à l'identité professionnelle des acteurs.

C'est un sujet vaste que nous avons essayé d'analyser avec les moyens dont nous disposions dans le cadre de ce mémoire. Mais, c'est un thème qui mérite d'être approfondi pour pousser le questionnement, développer d'autres aspects, et prolonger les pistes de réflexion et solutions possibles.

Bibliographie

Articles scientifiques

- Abry, J.-M. (2009/1), « Le social et le médico-social à l'épreuve de sa déshumanisation », *Connexions*, n°91, pp. 163-174.
- Bajoit, G. (2005/2), « La place de la violence dans le travail social », *Pensée plurielle*, n°10, pp. 119-135.
- Bertaux, R., Hirlet, P. (2011/5), « L'impact des régimes de gouvernance sur les métiers du champs social », *Informations sociales*, n°167, pp. 104-112.
- Bouquet, B. (2006/9), « Management et travail social », *Revue française de gestion*, n°168-169, pp. 125-141.
- Brunel, V. (2012/1), « Accompagner les encadrants publics pour soutenir leur processus de subjectivation au travail », *Nouvelle revue de psychosociologie*, n°13, pp. 169-179.
- Dejours, C., Gernet, I. (2012/1), « Travail, subjectivité et confiance », *Nouvelle revue de psychosociologie*, n°13, pp. 75-91.
- Detchessahar, M. (2011/5), « Santé au travail. Quand le management n'est pas le problème mais la solution... », *Revue française de gestion*, n° 214, pp. 89-105.
- Emery, Y., Giauque, D. (2005/4), « Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus confus d'hybridation », *Revue internationale des Sciences Administratives*, n°71, pp. 681-699.
- Franssen, A. (2005/2), « État social actif et métamorphoses des identités professionnelles. Essai de typologie des logiques de reconstruction identitaire des travailleurs sociaux », *Pensée plurielle*, n°10, pp. 137 – 147.
- Foucart, J. (2005/2), « Relation d'aide, fluidité sociale et enjeux symbolico-identitaires. Du paradigme réparateur au paradigme de l'accompagnement », *Pensée plurielle*, n°10, pp. 97- 117.
- Glarner, T. (2008/2), « L'évaluation diagnostique de la souffrance psychique chez les assistants sociaux », *Pensée plurielle*, n°18, pp. 73-91.
- Jacquot, L. (2011/5), « L'identité clivée des « managers de proximité » : un travail entre violence symbolique et soutien social », *Informations sociales*, n° 167, pp. 114-122.
- Lhuillier, D. (2009/1), « Travail, management et santé psychique », *Connexions*, n° 91, pp. 85-101.

- Pinilla, J. (2013/1), « Décalage culturel « professionnels-usagers » et dérives instrumentale des services publics », *Pensée plurielle*, n°32, pp. 37 – 59.
- Resenterra, F., Siggen, M., Giauque, D. (2013/5), « Les cadres intermédiaires entre contraintes managériales et défense des identités professionnelles : l'exemple des hôpitaux de Suisse romande », *Humanisme et entreprise*, n° 315, pp. 1-24.

Parties d'un dictionnaire

- Giauque, D. (2014), « Nouveau management public – (New public management) », in Zawieja, P., Guarnieri, F. (dir.), *Dictionnaire des risques psychosociaux*, Paris : Éditions du Seuil, pp. 507 – 511.
- Martuccelli, D. (2014), « Néolibéralisme – (Neoliberalism) », in Zawieja, P., Guarnieri, F. (dir.), *Dictionnaire des risques psychosociaux*, Paris : Éditions du Seuil, pp. 501 – 503.
- Osty, F. (2014), « Métier – (Profession) », in Zawieja, P., Guarnieri, F. (dir.), *Dictionnaire des risques psychosociaux*, Paris : Éditions du Seuil, pp. 477 – 482.

Documents tirés d'un site internet

- Franssen, A. (2003), « La revue nouvelle – Nouvelles figures de la question sociale », *Site de la revue nouvelle*, [En ligne]. http://www.revienouvelle.be/IMG/pdf/010-051_ARTICLE_Franssen.pdf (consulté le 19 mars 2017).
- Région de Bruxelles-Capitale - Brussels Hoofdstelrijk Gewest (2014), « Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale », *Site de la région de Bruxelles-Capitale - Brussels Hoofdstelrijk Gewest - OCMW-INFO-CPAS*, [En ligne], <http://www.ocmw-info-cpas.be/ocmw-gids-lijst-fr> (consulté le 23 mai 2017).
- Sainsaulieu, R. (1998), « L'identité au travail d'hier à aujourd'hui », *Site de l'Université Paul-Valéry Montpellier 3 - Faculté des sciences du sujet et de la société*, [En ligne]. <http://ufr5.univ-montp3.fr/telechargement/supportdecours/M1W132PSW5.pdf> (consulté le 22 avril 2017).

Livres et chapitres de livres

- Arnsperger, C. (2005), « L'État social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale. L'avènement du solidarisme responsabiliste et l'inversion de la solidarité », in Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I. (dir.), *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles : P.I.E. - Peter Lang S.A., pp. 279-300.
- Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris VI : Éditions du seuil.
- De Gaulejac, V. et Mercier, A. (2012), *Manifeste pour sortir du mal-être au travail*, Paris : Desclée De Brouwer.
- Périlleux, T. (2005), « Se rendre désirable. L'employabilité dans l'État social actif et l'idéologie managériale », in Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I. (dir.), *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles : P.I.E. - Peter Lang S.A., pp. 301-322.

Supports de cours

- Merla, L. (2015-2016), *Introduction aux sciences du travail*, Louvain-La-Neuve : Université catholique de Louvain.
- Périlleux, T. (2016-2017), *Analyse psychosociologique des relations de travail*, Louvain-La-Neuve : Université catholique de Louvain.

Articulation des deux parties

Impacts des transformations sociétales et du secteur public sur les CPAS

Dans le cadre de ce mémoire, nous sommes partis d'une thématique générale qui porte sur les impacts des transformations sociétales et du secteur public sur les CPAS. Nous avons choisi d'analyser ce sujet sous l'angle de deux disciplines : l'étude des organisations et la psychosociologie. Nous allons à présent procéder à la dernière étape de ce travail en articulant les deux parties.

Notre questionnement de départ est commun aux deux parties et porte sur la volonté de comprendre les changements qui se produisent au sein des CPAS. Au fil des lectures, nous avons pu constater le lien entre les évolutions sociétales et du secteur public avec les transformations au sein des CPAS.

Nous avons tout d'abord cherché à comprendre ces évolutions qui constituent le point d'entrée pour l'analyse des deux thématiques.

La société a connu différentes phases durant ces dernières décennies qui ont eu une influence sur l'orientation des politiques de l'aide sociale ainsi que sur la législation qui encadrent les CPAS. La gestion des institutions publiques est également soumise à des changements à travers l'instauration de la nouvelle gestion publique qui est tournée vers une optique de performance.

Nous avons pu relever au regard de ces transformations deux points centraux. D'une part, la conception de la personne évolue dans la société sous l'influence du courant du néolibéralisme. La conception des travailleurs évolue quant à elle sous l'influence de la nouvelle gestion publique. D'autre part, la façon de concevoir l'aide sociale connaît des changements en lien avec l'évolution de la société.

Il ressort que les CPAS sont confrontés à des changements législatifs qui insufflent une nouvelle façon de concevoir l'aide sociale. Ils doivent également intégrer de nouveaux modes de gestion au sein de leur institution. En outre, ils sont confrontés à l'augmentation d'un phénomène de précarité ainsi qu'à un accroissement des charges.

Nous avons pu constater au terme de cette première partie que les CPAS se situent à l'intersection de changements sociétaux et organisationnels qui ont tous un lien entre eux. Ces transformations auxquelles les CPAS doivent faire face ont tendance à rendre de plus en plus difficile l'accomplissement de leurs missions.

Partant de ce constat, nous avons voulu analyser les impacts de ces évolutions sur les CPAS sous deux angles différents. D'une part, nous avons cherché à comprendre deux tensions qui peuvent émerger au sein des CPAS face aux transformations. La première est liée au

fonctionnement organisationnel et oppose la logique d'efficience à la logique humaniste. La seconde est consacrée aux politiques d'activation en opposant l'insertion socioprofessionnelle et le contrôle. D'autre part, nous avons cherché à appréhender les impacts de ces changements sur le métier des cadres intermédiaires et assistants sociaux au sein des CPAS. Et nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux effets sur le rôle et l'identité professionnelles de ces acteurs.

Au regard de ces deux disciplines, nous pouvons constater que le métier des assistants sociaux évolue face aux changements sociétaux et organisationnels.

En effet, les changements aux niveaux des modes de gestion au sein des CPAS à travers la logique d'efficience peuvent avoir des effets positifs sur le fonctionnement organisationnel et le travail des assistants sociaux. Cependant, ils influencent les pratiques des travailleurs qui sont axées sur la quantification et la qualité au détriment du travail avec les bénéficiaires qui est porteur de sens pour les travailleurs sociaux.

Il ressort de l'analyse de cette tension organisationnelle que la vision du travail est à l'opposé l'une de l'autre. Nous avons également pu souligner cette opposition au niveau des valeurs des travailleurs sociaux et celles des dirigeants. Enfin, nous avons pu apporter des éléments de compréhension concernant la place centrale qui est accordée aux valeurs de ces derniers en nous basant sur les apports de Mintzberg (1986).

Les évolutions sociétales ont quant à elles des effets sur la façon de concevoir le travail avec les bénéficiaires. Nous avons pu mettre en évidence l'évolution de la relation d'aide en lien avec la conception de l'individu. Nous avons également pu appréhender toute la complexité de réaliser un accompagnement qui est à la fois tourné vers l'insertion socioprofessionnelle et également le contrôle des bénéficiaires lors de l'analyse de la deuxième tension.

Au regard de ces différents changements, il ressort que le travail social relève de plus en plus d'un travail administratif tant par le développement de nouvelles tâches liées aux nouveaux modes de gestion que par l'instauration du projet individualisé d'intégration sociale. Ce dernier comprend également l'aspect du contrôle qui doit être réalisé dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires. Le défi au niveau du travail des assistants sociaux devient de pouvoir combiner toutes ces tâches tout en essayant de maintenir une place pour le travail avec les bénéficiaires pour rester en accord avec leurs valeurs. C'est la question du temps qui devient essentielle, tant au niveau de la durée du suivi qui est affecté par les dispositifs liés aux nouveaux modes de gestion, que le temps que les assistants sociaux peuvent encore leur

consacrer. Le travail social se voit de plus en plus cadré et requiert le développement de nouvelles compétences pour répondre à ces transformations.

Les travailleurs sociaux sont au cœur de différentes transformations qui ont des effets sur le rôle et ont tendance à le modifier. Par ailleurs, nous avons pu voir que la place qu'ils occupent n'est pas sans conséquence et ne leur rend pas la tâche facile.

Il apparaît que cette situation peut être source de souffrance à différents niveaux pour les assistants sociaux et avoir des effets sur l'identité professionnelle. Pour se protéger de tous ces changements et maintenir du sens dans leur travail, les travailleurs peuvent avoir recours à des stratégies au sein même de leurs pratiques de travail. Ils peuvent également développer, comme nous avons pu le voir sur base des apports de Franssen (2005, p. 140), des « stratégies identitaires pour redéfinir leur identité et reconstruire leur rôle ».

Pour faire face plus particulièrement aux transformations organisationnelles, nous avons également émis différentes possibilités qui leur permettent d'agir à leur propre niveau. Nous avons aussi relevé que les cadres intermédiaires peuvent avoir une influence sur le fonctionnement organisationnel.

Cependant, ils sont également soumis aux changements organisationnels et leur marge de manœuvre semble réduite tant par le fonctionnement particulier des CPAS qui comprend un aspect politique assez présent que par les nouveaux modes de gestion auxquels ils sont également confrontés. Ces derniers ont des effets sur leur rôle et leur confèrent de nouvelles tâches qui prennent une place importante dans le quotidien des cadres au détriment de leur équipe. Ils doivent également développer de nouvelles compétences pour pouvoir réaliser cette nouvelle partie du travail. La place qu'ils occupent les positionne dans une situation qui peut être difficile à gérer. Toute cette situation peut être source de mal-être pour certains cadres et complique le développement d'une identité professionnelle propre. Cette difficulté est également liée au passage de la fonction de travailleur social à une position hiérarchique dans l'institution.

Les CPAS sont également soumis à des contraintes et doivent mettre en œuvre les missions qui leurs sont attribuées. Les politiques publiques sont actuellement axées sur l'activation des personnes et l'État confère aux CPAS un rôle à jouer dans la réalisation de celles-ci. Toutefois, nous avons pu remarquer à travers différents aspects toute la complexité et la difficulté de réaliser cet objectif dans le contexte actuel. De plus, nous avons également mis en évidence que ces mesures visent aussi le contrôle des personnes qui bénéficient de l'aide.

Cette dimension est également essentielle pour les CPAS qui leur apporte une certaine reconnaissance.

Au terme de l'analyse de ces deux disciplines, nous avons pu mettre en évidence, d'une part, les risques liés aux changements du métier des assistants sociaux et des cadres intermédiaires au niveau du sens et de la souffrance au travail. Il ressort que la communication et le partage entre travailleurs seraient un moyen de pouvoir mieux appréhender les difficultés et de pouvoir y faire face.

D'autre part, nous avons également pu faire ressortir les différents changements auxquels les CPAS sont confrontés tels que l'augmentation de la précarité ; des moyens limités ; le contexte économique difficile ainsi que des transformations sociétales et organisationnelles. Tous ces phénomènes risquent de déboucher sur une situation d'échec pour l'ensemble des acteurs du CPAS et le CPAS lui-même. C'est pour faire face à cette situation que nous avons développé des possibilités d'actions qui porte notamment sur l'environnement des CPAS.

L'articulation de ces deux disciplines nous a permis d'élargir l'analyse du sujet que nous avons choisi de traiter. Il nous semble que d'autres disciplines pourraient compléter et affiner cette thématique tels que l'économie, le droit ou encore la philosophie. Comme nous avons pu le remarquer au terme de chacune des parties, c'est un sujet vaste qui suscite la réflexion et mériterait d'être approfondi car il relève également d'un questionnement sociétal et organisationnel plus large.

Bibliographie

- Franssen, A. (2005/2), « État social actif et métamorphoses des identités professionnelles. Essai de typologie des logiques de reconstruction identitaire des travailleurs sociaux », *Pensée plurielle*, n°10, pp. 137-147.
- Mintzberg, H. (1986), *Le pouvoir dans les organisations*, Paris : Les éditions d'organisation.

Place des Doyens, 1 bte L2.01.04, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/trav

