

Services sociaux publics: qualité de la vie de travail et qualité du service

Résumé du rapport national pour la Belgique

B. Francq, Université Catholique de Louvain, T. Lemaigre, Agence Alter

La Fondation est un organe autonome de l'Union européenne, créé pour aider à la formulation de politiques futures sur les problèmes liés au travail et à la santé. Pour toute information supplémentaire, adressez-vous sur le site web de la Fondation à <http://www.eurofound.ie>.

Ce rapport est disponible sous format électronique et n'a pas été soumis aux procédures editoriales normales de la Fondation.



FOUNDATION EUROPÉENNE
pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Dans l'introduction, après avoir rappelé les composantes du système de sécurité sociale, il s'agit de voir comment différentes générations de services sociaux publics sont apparues depuis 1970 alors que l'Etat connaissait des réformes constitutionnelles importantes ; celles-ci ont un impact certain sur la régionalisation des politiques sociales alors que la question de la qualité et de l'évaluation des services reste latente. Les spécificités belges sont mises en évidence:

- la relation entre l'Etat (y compris la Sécurité sociale) qui formule les politiques sociales, et les "services sociaux publics" qui constituent l'offre concrète de ces politiques est régie par le principe dit de la "liberté subventionnée". La plupart des services rendus à la population émanent de l'initiative associative qui fait l'objet d'une reconnaissance et d'un subventionnement. Aujourd'hui, comparativement à d'autres pays européens, ce mode d'intervention de l'Etat est massivement prédominant en Belgique;
- dans le cadre de la liberté subventionnée, les différentes alternatives qui ont vu le jour depuis 1970 dans le champ de la santé, de l'aide sociale ou de l'insertion professionnelle, se sont instituées en négociant - de manière plus ou moins rapide avec l'Etat et/ou la Sécurité sociale (INAMI) - la reconnaissance de leurs modes propres d'intervention. C'est évidemment l'un des facteurs de la diversité actuelle de l'offre en matière de services sociaux. La densité des services sociaux publics sur les différents terrains et la capacité de l'Etat de les institutionnaliser au travers du principe de la liberté subventionnée, amènent ces services à très vite identifier et rencontrer les nouvelles demandes sociales ou à expérimenter les nouvelles philosophies d'intervention, mais la structuration de ces nouvelles réponses constitue un processus lent et non linéaire;
- en Belgique, contrairement à ce que laisse supposer le cadre de la liberté subventionnée, le principal opérateur en matière de services sociaux est un opérateur public: le CPAS. Vu ses moyens et son pouvoir d'initiative, le niveau local est le niveau le plus important des politiques sociales.
- début 1980, les premières politiques d'envergure pour lutter contre le chômage vont voir le jour à partir de deux axes: le développement de la formation professionnelle et la création d'emplois aidés directement par l'Etat. Ce second axe a consisté en une série de mesures, les Programmes de résorption du chômage (PRC) depuis 1977; au travers de ces programmes, et malgré certains effets non prévus (précarité des emplois de certains programmes, difficulté de trouver les profils adéquats chez les chômeurs de longue durée, politisation forte du système d'octroi des postes), les associations ont pu étendre et professionnaliser leurs actions, stabiliser leurs activités et se structurer collectivement en fédérations patronales et en sections syndicales. En une dizaine d'années, ce sont de nouvelles identités professionnelles et organisationnelles qui se sont forgées;
- la question de la coordination et de l'intégration des services - et des autorités dont ils dépendent ou émanent - se pose de manière de plus en plus cruciale dans les débats sur les politiques sociales. Et ce à deux niveaux. D'abord, les acteurs de terrain comme les services sociaux publics doivent dans leur action concrète reconstruire à travers des segmentations nouvelles et mouvantes, des projets concrets qui soient nécessairement transversaux. Ils sont par exemple obligés de multiplier les agréments, voire les statuts juridiques. Deuxièmement, les autorités fédérées sont de petite taille et relativement proches du terrain qu'elles ont en charge de gérer. On remarque une répercussion directe de cette nouvelle échelle sur la manière dont les politiques sociales régionales et communautaires sont en train de se construire et de prendre consistance: elles s'axent souvent sur l'initiative publique des nouveaux services et dispositifs ; si la subsidiarité joue toujours, elle semble entendue dans un sens de plus en plus strict, dans le cadre de

dispositifs "top-down" plutôt que "bottom-up". L'effet en terme de politisation des services sociaux publics, notamment, est important;

- comme telle, la question de la qualité de service est très peu débattue et problématisée en Belgique, tout comme l'évaluation des services et des politiques sociales. Même si des politiques commencent, ainsi que certains services, à envisager un contrôle ou une amélioration de la qualité, et même s'il existe des pratiques de terrain innovantes qui visent l'amélioration du service aux usagers, ce sont les partenaires sociaux, dans la négociation collective et dans la revendication syndicale, qui ont jusqu'ici porté le plus cette question. Elle est pour eux en lien direct avec la question des conditions de travail sous le mot d'ordre de la professionnalisation (infirmières, aides familiales). Mais la qualité de service est vue comme effet direct et univoque de l'amélioration des conditions de travail des professionnels et de l'augmentation du volume d'emploi dans les services sociaux. En quoi et comment de telles mesures génèrent des améliorations qualitatives, c'est là un rapport qui reste implicite;
- enfin, il existe dans de nombreux champs des groupes de citoyens qui s'organisent et revendiquent en collectifs, des sans-abri aux parents de victimes de pédophiles en passant par les jeunes artistes, les chômeurs et les minimexés. C'est particulièrement le cas de Comités blancs, vaste mouvement apparu en 1996 suite aux découvertes de cadavres de jeunes enfants assassinées, et aux manquements des enquêtes judiciaires à leur propos; ce mouvement a fait émerger dans la sphère publique, au-delà de ses expressions contestatrices par rapport à l'injustice et à l'abus de pouvoir, une revendication nouvelle autour des « droits de l'enfant ».

I.

La première partie passe en revue, pour les trois publics-cibles – successivement les personnes âgées vivant seules, les jeunes demandeurs d'emploi, les adultes ayant des problèmes de santé mentale - l'état des lieux des services existants, les différents mouvements de coordinations et les enjeux qui caractérisent les politiques publiques.

- a) Pour les personnes âgées, trois enjeux peuvent être dégagés des transformations qui ont été entreprises dans la décennie des années 90 : la recomposition du rapport entre les prises en charge à domicile et les institutions de soins et d'hébergement ; l'impact des politiques de résorption du chômage sur les politiques sociales ; une politique de participation – indirecte - des usagers.
- b) Pour les jeunes chômeurs de longue durée, une multiplicité d'enjeux ont caractérisé l'évolution des politiques d'insertion : mise en place de dispositifs dans une logique de programme ; recherche d'un modèle d'insertion négocié ; problème soulevé par la sélectivité des publics-cibles ; institutionnalisation de l'insertion par l'économie ; apparition d'un patronat de l'insertion ; réorganisation des coordinations sectorielles selon une logique séquentielle ; développement de pratiques de participation et de concertation ; tendance à formaliser le contrôle de la qualité avec une double tension (sélection et contrôle).
- c) Pour les adultes ayant des problèmes de santé mentale, , si nombre d'associations participent aux politiques de l'insertion socioprofessionnelle, le secteur reste néanmoins dominé par la continuation d'une politique de reconversion (lits hospitaliers); le problème de l'accessibilité financière aux Habitations Protégées est apparu clairement alors que le Gouvernement Flamand proposait une politique explicite d'amélioration de la qualité au niveau des établissements de soins.

II.

La deuxième partie présente neuf initiatives qui peuvent être considérées comme ayant développé des pratiques innovantes ou des « good practices » dans le cadre des politiques publiques qui se sont déployées à l'égard des trois groupes-cibles. L'ordre de présentation suit celui de la première partie : les actions dirigées vers les personnes âgées vivant seules, celles dirigées vers les jeunes en recherche d'emploi, enfin celles qui concernent les personnes ayant des problèmes de santé mentale. Dans le contexte belge, on a systématiquement retenu une initiative pour chacune des trois régions du pays ; elles sont présentées dans l'ordre suivant: région de Bruxelles-capitale, région flamande et région wallonne. Afin d'homogénéiser la présentation de ces initiatives, sept dimensions ont été retenues: l'origine de l'initiative; le nombre de travailleurs, de clients et le budget ; la définition du ou des groupes-cibles; les buts et les caractéristiques du service; les caractéristiques de l'emploi; la qualité et l'évaluation pratiquée au sein du service; les perspectives selon que l'action est limitée ou selon son degré de transférabilité à d'autres contextes. Les deux initiatives – Vitamine Werk à Anvers et le SIAJeF à Liège – sont exposées en détail dans la troisième partie sous forme d'étude de cas.

III.

Les études de cas portent l'une sur une association - située à Anvers - qui a œuvré à la mise en place d'un dispositif centré sur la gestion des parcours d'insertion, la seconde - située à Liège – qui a innové quant à la manière de concevoir l'empowerment des usagers dans le cadre d'une organisation en paliers.

- a) La première expérience est remarquable en ce qu'elle est un modèle de coordination « bottom up » réussie. Elle a précédé de quelques années les politiques visant à organiser la coordination sous-régionale dans le secteur de l'insertion, ce qui explique aussi la rapidité de son développement; elle offre un éventail de possibilités au moyen d'une combinatoire de projets locaux et de mesures d'emploi régionales. Son rôle de pionnier réside surtout dans le fait qu'elle peut se permettre d'offrir pratiquement tous les scénarios d'insertion professionnelle imaginable (avec tout ce que cela implique comme souplesse de l'organisation et comme ingénierie de montage): formations qualifiantes donnant accès à des diplômes, formations en vue d'occuper des emplois négociés avec des employeurs, mise au travail à durée déterminée ou indéterminée, dans des structures plus ou moins protégées, dans des métiers d'intérêt collectif ou dans des micro-entreprises sociales.
- b) La seconde, sans avoir l'agrément de centre de santé mentale, outre sa créativité exceptionnelle dont atteste son déploiement dans le temps et la diversité des actions menées, est paradoxalement un modèle de transférabilité en matière de qualité: la triple manière – articulée – de coproduire des services avec les usagers a été pensée à l'échelon d'un territoire d'action en fonction d'un principe de santé publique. Ce qui est transférable ici, c'est le type d'agencements entre ressources qui a été trouvé en fonction d'une vision claire de la place de l'utilisateur et d'une définition cohérente de la relation de service.

IV.

La conclusion met en évidence l'existence d'un décalage entre deux logiques de modernisation : une logique de rationalisation, mise en oeuvre sectoriellement par les pouvoirs publics ou les grandes organisations, et marquée par une externalisation de plus en plus grande des services à la population, cette externalisation combinant des délégations de missions aux associations et des créations de postes relevant d'une politique de résorption du chômage; une logique d'innovation, voire d'expérimentation, à l'oeuvre dans les pratiques de médiation sociale, de travail relationnel que nous avons rencontrée à travers les neuf associations étudiées. La question de la qualité se trouve écartelée entre ces deux logiques et il s'agit d'œuvrer à la réduction de ce décalage à partir de quatre propositions:

1. Le renforcement de la mission du Sénat quant à la simplification des législations existantes, en accentuant son travail sur deux aspects : définir le contenu de l'assurance qualité et proposer l'introduction des droits des usagers dans celles-ci. Ce mouvement de déformalisation devrait à terme non seulement créer un espace public de débat mais encore déboucher sur une homogénéisation des textes concernant la relation de service.
2. Il serait souhaitable que l'agenda gouvernemental construise une politique de la ville (par la création d'un Ministère ou par un organe de coordination interministériel doté de réels moyens) autour de deux dossiers (le premier sur les échelles d'action territoriales, le second sur les métiers qui s'y exercent).
3. La réalisation d'un inventaire des emplois exercés et des conditions dans lesquels ils s'exercent en vue de mieux définir la nature du travail de médiation qui qualifie l'action des travailleurs sur le mode de processus de « chaîne de qualification mutuelle » ; nous entendons par là un mode contractuel où les métiers s'exercent les uns par rapport aux autres autour du principe de l'assurance qualité.
4. La mise en place d'un organisme indépendant, ayant acquis une forte légitimité et chargé de réunir un ensemble d'intervenants tant professionnels qu'universitaires afin de mettre en place un dispositif visant à valoriser le travail de qualité développé dans nombre d'associations.

Les auteurs:

Bernard FRANCO est professeur de sociologie à l'Université Catholique de Louvain, responsable de l'Unité d'anthropologie et de sociologie et chercheur au Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique (CADIS) à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales à Paris. Après avoir réalisé de nombreux travaux sur le mouvement ouvrier, il développe un programme de recherches autour des relations entre générations, temporalités et services dans la ville. Il a publié avec Didier Lapeyronnie « Les deux morts de la Wallonie sidérurgique » en 1990 et « L'autre ville » en 1999. Il est également directeur scientifique de la revue Recherches sociologiques.

Thomas LEMAIGRE est économiste et rédacteur en chef de l'agence de presse Alter qu'il a créée. Il a publié en 1998, avec Abraham Franssen, « La tête hors de l'eau. Les détrences sociales en Belgique ».

EF/00/97/FR