

**« Contraintes et travail social
dans le champ de l'insertion
socioprofessionnelle »**

**Actes des Journées de réflexion
de la FeBISP**

Bruxelles, les vendredi 26 et samedi 27 septembre 1997

Introduction

Les 26 et 27 septembre se sont tenues à Bruxelles, les premières journées de réflexion de la FeBISP.

Destinées à permettre une meilleure appropriation par les responsables et les travailleurs des associations des conditions dans lesquelles se développe l'accomplissement de leurs missions, il nous a semblé utile de rendre accessible la synthèse de ces journées. Celle-ci a été confiée à l'Asbl Synergie ¹ (Service Intervention Recherche Jeunes).

Par ailleurs depuis ces « premières » journées, la FeBISP s'est structurée et pour accomplir ses missions, elle s'est dotée d'une équipe permanente. Vous trouverez en annexe une présentation de la FeBISP, ses coordonnées, ainsi qu'une liste de ses membres.

¹ Une brève présentation de l'Asbl Synergie se trouve en fin de la brochure.

Premier JOUR

Introduction historique

Exposé d'Andréa REA

Comme cet exposé a été enregistré à une période de la journée où l'atmosphère était calme et que le propos sera accessible dans son entièreté via la transcription de cet enregistrement, je me contenterai dans cette synthèse de reprendre quelques points qui paraissent particulièrement importants pour cadrer et caractériser le contexte des autres exposés et discussions des deux journées.

La période actuelle se caractérise par la transition d'un 'Etat social' à un 'Etat surveillant' où de plus en plus d'acteurs sont appelés - de diverses manières, directes et indirectes - à collaborer à cette surveillance.

Deux mouvements particulièrement notables sont en train de se produire simultanément :

- une suppression des contraintes régissant les contrats de travail et visant à enlever les rigidités du marché du travail,
- au contraire, un renforcement des contraintes régissant la redistribution publique et une rigidification des contrôles de l'octroi des subventions publiques.

Ces deux mouvements doivent être pris en considération et analysés en même temps pour faire sens.

Ce renforcement des contraintes se produit notamment par une forme d'adaptation et d'interprétation de la règle et du prescrit légal qui fait que l'égalité de droits - qui reste inscrite dans les textes - disparaît de son application, exemple type, l'évolution du droit au chômage et de son application. On voit aussi ce mouvement à l'oeuvre dans le champ de l'aide sociale et dans le champ de la justice avec les nouvelles politiques socio-pénales.

Dans ces différents domaines, le cadre devient de plus en plus flou et confus, tout est différent d'un lieu à l'autre. On note une extension du pouvoir arbitraire de différents intervenants professionnels, ce qui explique l'émergence et l'acuité actuelle des questions de déontologie et d'éthique.

Dans un tel cadre, il devient particulièrement important que les travailleurs sociaux au sens large (y compris leurs commanditaires et les 'experts') se mettent à penser leur travail afin de ne pas être seulement travaillés par la pensée des autres. On peut se demander par exemple s'il est possible de faire un travail éducatif sous la contrainte, avec des gens qui sont dans la précarité ? et quel est le sens du mot éducation ? Pourquoi devoir surveiller ? Est-ce parce que les appareils d'Etat sont en déglingue, de même que les syndicats ? Les travailleurs sociaux sont-ils en train de réguler tous les dysfonctionnements des appareils d'état ?

Que fait-on en tant que travailleur social ? Il faut essayer de décrire ce que l'on fait et de cerner ses pratiques autour de différents axes :

- en tant qu'agents de socialisation (ou d'éducation ?)
- en tant qu'agents de régulation (aider et contrôler, aider et surveiller, vérifier ?)
- en tant qu'agents d'émancipation

Chacun fait ces trois choses à certains moments, d'où des contradictions et l'éclatement du social. Décrire, s'interroger, réfléchir sur ce qu'on fait serait peut-être un moyen de retrouver un accord, une cohérence.

Quelques réactions des participants

- Il ne faudrait pas oublier que la contrainte nous paraît naturelle dans certains domaines, par exemple dans le domaine scolaire où on ne se pose pas la question de son bien fondé.
- F. BALTA, reprenant la distinction entre déontologie comme codification des bonnes pratiques dans un cadre professionnel, la morale comme expression socio-culturelle d'une société et l'éthique comme position personnelle de chacun à l'égard du bien et du mal, souligne que cette dernière peut entrer en contradiction avec les deux autres niveaux. A ces trois niveaux de lecture de la réalité, Andréa. REA souhaitera ajouter l'importance du niveau politique.
- F. BALTA pose également la question suivante : pourquoi voir la contrainte uniquement sous un angle négatif ? Lorsque cette question est posée en termes de contrepartie demandée en échange de ...; elle devient alors une manière de mettre en circulation et d'intégrer. A noter cependant qu'il y a contrainte et contrainte, il existe notamment des contraintes librement choisies. Il faut aussi distinguer échange et marchandage.

- Pour Andréa REA, il est important de noter que lorsque les termes de la relation sont d'un côté, un individu et de l'autre, un agent institutionnel, on n'est pas dans la réciprocité mais dans un échange tout à fait inégal et déséquilibré. Ce déséquilibre conduit à poser la question de la place des usagers : quelle parole ? Quelle reconnaissance des usagers à un niveau collectif ? Quelle est leur capacité de résistance ou de négociation ?
- Un problème qui se pose notamment pour les stagiaires de l'ISP : ils ont l'impression d'avoir déjà « cotisé » et ne comprennent alors pas qu'on leur demande à nouveau quelque chose. Ce serait là un exemple de problème de sens propre à une période de transition entre deux systèmes, un système de droits basé sur un statut et un système d'injonction à faire la démonstration ou la preuve « qu'on en veut ».
- La contrainte est un mécanisme ou un levier intéressant pour autant que le cadre dans lequel elle intervient soit clair et que les enjeux soient dits aux gens.
- La contrainte exige également pour être juste, d'être associée de possibilités de recours et de tiers-garants, d'un ensemble de réglementations et d'agents chargés de les appliquer. Plus l'interprétation l'emporte sur le prescrit légal, plus il est difficile au tiers d'intervenir comme tiers et comme garant et plus, en même temps, ces possibilités de recours ont d'importance.

La justice, ses contraintes, son public et les associations

Exposé collectif des invités :

Martine Vitoria,

Service forestois des mesures judiciaires alternatives

Philippe Dechambre,

Service ixellois des mesures judiciaires alternatives,

Stéphane Devreux,

Service de médiation pénale auprès du parquet de Bruxelles

En ce qui concerne le prescrit légal, j'ai complété l'information donnée par les invités par d'autres documents parce que mes notes n'étaient pas très claires.

Le cadre dans lequel se pose, dans le champ de la justice, la question de l'injonction à la formation est celui qui a été mis en place par la loi du 10 février 1994 sur la médiation pénale (M.B. 27.04.94) et par une deuxième loi du 10 février 1994 (même

date de parution au M.B.) modifiant la loi du 29 juin 1964 sur la suspension, le sursis et la probation.

La loi sur la médiation pénale, loi qui porte d'ailleurs très mal son nom, car en fait elle organise différents types de sanctions alternatives en plus de la médiation pénale, s'inscrit dans un objectif de politique criminelle qui vise à diversifier les sanctions pénales, à rendre la répression de la délinquance plus efficace et plus rapide. Elle prévoit un arsenal de mesures auxquelles peut recourir le parquet pour réagir à la délinquance (selon l'exposé des motifs : une certaine délinquance qui semble d'importance minimale lorsqu'on la considère au cas par cas, mais qui devient inquiétante en raison de sa fréquence et de son caractère répétitif, mais voir ci-dessous l'ampleur du champ d'application finalement).

Ces mesures sont les suivantes :

- convoquer l'auteur de l'infraction et l'inviter à indemniser la victime et fournir la preuve de cette indemnisation,
- convoquer simultanément ou à un autre moment l'auteur et la victime et organiser une médiation (pénale) sur l'indemnisation ainsi que sur ses modalités,
- inviter l'auteur de l'infraction, lorsque ce dernier invoque comme cause de son comportement une maladie ou une assuétude à l'alcool ou aux stupéfiants, à suivre un traitement médical ou toute autre thérapie adéquate et à en fournir périodiquement la preuve durant un délai de maximum 6 mois,
- inviter l'auteur de l'infraction à exécuter un travail d'intérêt général **ou à suivre une formation déterminée d'une durée maximale de 120 h**, dans un délai de 6 mois.
- lui proposer **la combinaison de plusieurs mesures.**

Critères d'application des mesures prévues dans la loi sur la médiation pénale :

- des infractions où l'auteur ne conteste pas les faits (même si, dans certaines situations perverses, les faits sont contestables, a précisé S. Devreux)
- des faits qui ne paraissent pas de nature à devoir être punis d'un emprisonnement correctionnel principal de plus de deux ans ou d'une peine plus lourde (art. 216 1er du code d'Instruction criminel, modifié par la loi du 10 février sur la médiation pénale). Comme il s'agit de la peine telle qu'elle peut être fixée en tenant compte des réductions possibles pour circonstances atténuantes, la médiation pénale est légalement applicable à toutes les infractions punissables d'une peine n'excédant pas 20 ans de travaux forcés, soit un champ d'application très vaste.

Les mesures prises par le parquet dans le cadre de la médiation pénale sont mises en oeuvre concrètement par les assistants de médiation, sauf dans le cas du TIG où assistants de médiation et assistants de probation interviennent successivement, le premier pour la préparation de l'accord (enquête sociale, mise au point de la proposition, recherche de l'accord de l'intéressé) et le second pour son exécution et son évaluation.

Si l'accord est respecté et la mesure exécutée, l'action publique est éteinte, il n'y a pas non plus de traces dans le casier judiciaire mais le dossier reste dans l'ordinateur du parquet, ce que les assistants de médiation voudraient voir supprimer.

Si l'accord n'est pas respecté, le dossier est réexaminé par le parquet qui peut prendre une nouvelle décision sans tenir compte, en principe, de l'échec précédent : du classement sans suite à la citation devant le tribunal en passant par toutes les possibilités intermédiaires dont dispose le parquet.

Dans le cadre de la loi sur la suspension, le sursis et la probation, l'obligation de suivre une formation déterminée (comme celle d'exécuter un travail d'intérêt général) peut constituer une condition probatoire imposée par le juge pour bénéficier de la suspension du prononcé de la condamnation ou du sursis à l'exécution de la peine. (A noter : le prévenu ou le probationnaire peut aussi lui-même proposer les conditions probatoires.)

La durée du TIG ou de la formation, lorsqu'il s'agit d'une condition probatoire, peut aller jusqu'à 240 H. à effectuer dans un délai d'un an à partir de la date à laquelle le jugement a force de chose jugée. Ce sont les assistants de probation, désignés par la commission de probation, qui exécutent ces mesures.

Si le travail n'est pas effectué ou si la formation n'est pas suivie, l'assistant de probation chargé du suivi de la personne concernée le signale à la Commission de probation, qui elle-même saisit le procureur du roi afin qu'il cite l'intéressé devant le tribunal correctionnel. Le tribunal n'est pas obligé de révoquer la mesure de probation, mais il peut le faire, il peut aussi assortir la mesure (suspension ou sursis) de nouvelles conditions.

Ces deux types de mesure ne peuvent être accomplies qu'auprès des services publics de l'Etat, des communes, provinces, communautés et régions ou bien auprès d'associations sans but lucratif ou de fondations à but social, scientifique ou culturel.

Le travail d'encadrement des TIG dans les communes est assuré par du personnel engagé par les communes sur base de l'A.R. du 12 août 1994 de la circulaire du Ministère de la justice du 7 mars 1995, prise dans le cadre du volet justice du Plan global qui offre aux communes - qu'elles bénéficient d'un contrat de sécurité ou non - la possibilité d'engager du personnel à cet effet. Le plus souvent, les communes ont créé des SEMJA : Service d'Encadrement des Mesures Judiciaires

Alternatives; mais les communes peuvent aussi décider de passer des conventions avec des asbl. pour que celles-ci puissent elles mêmes encadrer des mesures (le cas existe, par ex. à Ixelles où une convention a été signée avec Les petits Riens). La commune est, dans tous les cas, l'instance intermédiaire en ce qui concerne le financement, entre l'association et le Ministère de la Justice. Mais en ce qui concerne la responsabilité de l'encadrement du TIGiste ou du stagiaire en formation, c'est l'association qui est responsable à l'égard des autorités judiciaires.

Le cadre dans lequel travaillent les intervenants dans les communes est extrêmement flou. Les intervenants des SEMJA n'ont pas de pouvoir de contrainte à l'égard des TIGistes, leurs interlocuteurs sont les assistants de médiation et de probation. Ceux-ci les contactent afin de trouver des endroits où ils peuvent envoyer des Tigistes, les intervenants SEMJA cherchent dans les communes des lieux possibles pour l'effectuation des prestations et, éventuellement des formations.

Les SEMJA n'ont pas de contact direct ni avec le parquet, ni avec la commission de probation, ils ne sont donc pas du tout parties prenantes à la négociation du cadre de leur intervention à ce niveau. Leurs interlocuteurs directs (assistants de médiation et de probation) ne leur proposent pas non plus de critères d'évaluation clairs. L'évaluation de la qualité de la prestation effectuée n'apparaît nulle part de manière formalisée et est laissée à l'appréciation personnelle du travailleur social.

Pour parer au malaise créé par ce cadre flou, les intervenants engagés dans des SEMJA se sont réunis en plateforme pour partager leurs expériences et pour créer un cadre déontologique et éthique qui leur permette d'adopter une position commune vis à vis de leurs employeurs communaux.

Jusqu'à présent, la mesure 'formation' a été peu utilisée. Elle pourrait cependant connaître de grands développements car il commence à y avoir de l'offre dans ce domaine, des asbl. proposant des formations dites à la gestion de l'agressivité, des sensibilisations à la problématique des victimes ... ont déjà signé des conventions avec le SEMA (Service d'Encadrement des Mesures Alternatives) du Ministère de la Justice (???); de plus, un budget assez important ayant été prévu pour de tels projets, on peut s'attendre à ce que ce secteur se développe.

Les intervenants Justice (non communaux) sont eux-mêmes bien conscients que la frontière entre 'proposition' et imposition, 'libre-arbitre' et 'contrainte' est très mince et que la qualité du consentement des personnes concernées pose problème. Toutefois, ces mesures, malgré leurs défauts, leur paraissent préférables aux peines de prison, il leur semble qu'elles font moins de dégâts. En ce qui concerne le TIG en particulier, un groupe de travail planche sur la réforme de 1994 pour proposer que l'on sorte cette mesure de la loi sur la médiation et qu'on en fasse une peine à part entière prononcée par jugement du tribunal.

Réactions des participants

Vu ces informations sur la durée et la teneur 'socio-éducative' des formations dont il semble s'agir dans ce champ, les opérateurs ISP envisagent difficilement, ne fut-ce que pour ces raisons, une collaboration avec la Justice.

Par contre, une question similaire peut quand même se poser pour certaines associations qui accueillent en formation des libérés conditionnels. Ce thème n'a toutefois été qu'évoqué. On a fait remarquer que le système de la libération conditionnelle allait certainement faire l'objet d'une réforme après les mises en cause provoquées par l'affaire Dutroux.

Le cas de l'Aide et de la Protection de la Jeunesse

Intervention de Catherine MAINGUET (S.A.I.R.S.O)

Le SAIRSO est un COE (Centre d'Orientation Educative) intervenant dans le domaine de l'Aide à la Jeunesse et de la Protection de la Jeunesse. Le cadre légal de son intervention d'aide sous contrainte est la loi de 65 sur la protection de la jeunesse. Le SAIRSO intervient dans ce cadre sur mandat du juge de la jeunesse qui, par ordonnance du tribunal de la jeunesse, subordonne le maintien du jeune dans son milieu de vie au fait que ce jeune se soumette à un accompagnement ou intervention éducative du SAIRSO.

Le principe qui gouverne ce type d'intervention sous contrainte est que la contrainte ne se négocie pas mais que la négociation porte sur le cadre de la contrainte. Pour qu'un tel principe soit applicable, il faut que le système dans lequel il intervient ait des règles claires qui permettent d'installer un cadre, c'est pourquoi le SAIRSO préfère travailler dans le cadre de la loi de 65 avec le juge de la jeunesse que dans le cadre du décret de mars 91 avec le conseiller de l'aide à la jeunesse. Dans ce dernier cas, la situation est plus de l'ordre de la menace et non de la contrainte.

Catherine MAINGUET décrit le processus typique d'une intervention du S.A.I.R.S.O comme suit :

- un juge de la jeunesse a une demande et s'adresse au SAIRSO
- l'intervenant SAIRSO le rencontre pour élucider sa demande
- le jeune et sa famille sont convoqués ainsi que, éventuellement, d'autres personnes importantes par rapport à la situation,
- c'est alors qu'a lieu la négociation du cadre : le juge est obligé de préciser ses attentes et de formaliser sa demande, de jouer pleinement son rôle de juge c.à.d. d'appliquer la loi, ce qui rend son intervention très normative (il ne peut se situer dans la tolérance); la famille est alors amenée à se positionner par rapport à la demande du juge; le SAIRSO fait une proposition (éducative, psy. ou sociale) en fonction de la situation, il peut offrir au juge une autre lecture de la situation, éventuellement faire alliance avec le jeune et/ou la famille sur un point précis, voire refuser la demande du juge,

- seul le jeune est soumis à l'obligation posée par le juge,
- il existe une possibilité d'appel de la décision du juge et, en cas d'appel, il n'y a pas de mesure de rétorsion à craindre.

Catherine MAINGUET souligne encore que le travail ne peut s'effectuer qu'avec un demandeur (au départ le juge), que la contrainte peut être utilisée comme levier dans le travail avec les jeunes et les familles parce que c'est elle qui permet de faire émerger une demande de leur part, ne fut-ce que la demande de se débarrasser de la contrainte.

Quelques points particulièrement importants de la structure de travail sous contrainte doivent être soulignés :

- l'identification précise du demandeur, et, en ce qui le concerne, l'expression claire, précise et formalisée (écrite sans doute ?) de ses attentes et de ses exigences,
- le fait que cette formalisation de la demande et la négociation du cadre se passe en présence de tous les intéressés, en particulier de ceux qui vont subir la contrainte,
- l'indépendance institutionnelle du service qui effectue l'intervention, ce qui suppose, e.a., outre l'indépendance financière formelle, une certaine diversité dans les demandeurs potentiels (le SAIRSO est en mesure de refuser certaines demandes du juge),
- le service qui effectue l'intervention sous contrainte ne se situe pas dans la réciprocité, dans un échange d'égal à égal par rapport au jeune qui fait l'objet de la mesure, mais dans un rapport de normalisation ou de réparation (en l'occurrence, des personnes elles-mêmes), le service se positionne en outil au service du juge qui lui même est le représentant de la société.

Réactions des participants

- Les opérateurs ISP ne sont pas dans la même position d'indépendance institutionnelle à l'égard de certains de leurs commanditaires dans le champ de l'emploi, ils ne le sont en tous cas pas par rapport à l'IBFFP puisque cet organisme les finance. Au niveau formel, la situation est différente par rapport à la justice et par rapport aux CPAS.
- Leur positionnement par rapport aux individus qui leur sont adressés sur injonction est aussi différent, en particulier, il n'est pas évident qu'ils puissent accepter sans états d'âmes de se situer comme outil de normalisation ou de réparation comme le SAISO le fait par rapport au juge de la jeunesse.

- Leurs commanditaires sont loin d'assumer aussi clairement les attentes et exigences qu'ils ont à l'égard des personnes qu'ils envoient en formation, le sens de ces injonctions est le plus souvent beaucoup plus ambigu ou au moins multiple. Les demandeurs ne s'assument pas comme demandeurs. Il faudrait donc les forcer à s'exposer et à exposer leur demande.

Le CPAS, ses contraintes, son public et les associations

Intervention d'Yvan Mayeur

Il y a 20 ans, la loi organique relative aux CPAS a introduit une nouvelle conception de l'aide sociale marquée par le changement sémantique dans la dénomination même des CPAS. De la notion d'assistance, connotée de sa dimension caritative, on est passé à la notion d'aide où l'intervention du CPAS doit servir de 'trempline' à une personne censée prendre elle-même en charge sa propre situation de vie.

Pourtant, on se rend compte, maintenant (après 20 ans de crise) que les gens ne rebondissent plus et qu'une fois tombés dans le filet de l'aide sociale, ils ont tendance à y rester.

Ainsi, les CPAS sont-ils confrontés aujourd'hui à un nouveau défi : veiller à ne pas retomber dans leur tradition de 'mister cash' du pauvre et pour cela, parvenir à accoler à leur mission d'aide financière d'autres missions comme dans le domaine du logement, de la lutte contre le surendettement, la formation etc. Au fond, il s'agirait de passer un nouveau cap sémantique en passant maintenant du concept d'aide sociale à celui d'action sociale.

C'est d'autant plus nécessaire que le public actuel des CPAS est beaucoup plus diversifié qu'auparavant.

Les CPAS sont confrontés à des contraintes budgétaires très pesantes : des charges assumées autrefois par le pouvoir fédéral ont été transférées au niveau local et aux CPAS (par exemple des gens qui, autrefois auraient eu accès au chômage). Mais il y a aussi d'autres types de contraintes, liées aux situations personnelles des demandeurs et à l'état du marché de l'emploi. Enfin, les dispositions réglementaires régissant l'intervention du CPAS (comme le fait de ne pouvoir intervenir qu'à l'égard de personnes en état de détresse, ce qui rend l'action préventive difficile) ainsi que le dispositif de la loi Onkelinx faisant obligation aux CPAS de passer des contrats d'insertion sociale avec les jeunes demandeurs d'aide de 18 à 25 ans, augmentent encore ces contraintes.

Dans de telles conditions, la recherche de coopération avec les associations est une réalité incontournable pour les CPAS. Les associations sont le complément indispensable de leur intervention, qu'il s'agisse d'aide urgente ou d'insertion socio-professionnelle, dans le respect du rôle qui est attribué à chacun par la loi, notamment les garanties de traitement égalitaire et de droit de recours que le public assure aux citoyens.

Il y a toutefois des zones floues qui sont beaucoup plus sujettes à des interprétations subjectives comme par exemple lorsqu'il s'agit d'apprécier l'aide à accorder aux réfugiés illégaux (Y. M. souligne ici la contradiction que représente la loi Vande Lanotte par rapport à la philosophie inscrite dans la loi organique des CPAS) ; il y a aussi l'aide aux étudiants en rupture avec leur milieu familial et qui souhaitent prendre leur autonomie, selon Y. Mayeur, il serait préférable que l'on invente un autre système d'aide pour ce type de problématique et que ces problèmes ne soient plus du ressort des CPAS.

Sur le plan des principes, les choses sont relativement claires. *L'intervention d'Alexandre Lessive* a consisté à rappeler les contraintes particulières qui s'imposent aux CPAS du fait qu'ils sont des personnes morales de droit public. Il a aussi rappelé les éléments de la réglementation propre aux CPAS qui leur permettent et constituent le cadre de leurs relations avec des partenaires associatifs tout en insistant sur le fait que les CPAS doivent veiller à ce que leurs contraintes soient reprises par leurs partenaires

Cependant, ce rappel de la législation a quelque peu éludé la question principale des associations, à savoir celle qui porte sur les interprétations différentes que font différents CPAS du prescrit légal et le problème que cela représente 1) en regard de la philosophie de l'égalité de traitement de tous les citoyens, 2) pour les associations partenaires des CPAS qui doivent gérer cette diversité.

Plus précisément :

- le problème que posent les exigences et attentes divergentes à l'égard des usagers et des associations, des CPAS de différentes communes et parfois des différents assistants sociaux d'un même CPAS,
- le risque pour les associations d'être transformées en agents de contrôle direct à l'égard des usagers, pour le compte des CPAS et comment échapper à cela ?
- la difficulté de travailler avec des gens qui ne sont pas demandeurs, et comment aménager le partenariat pour que cela ne soit pas contre-productif.

Interventions des participants

Le CPAS n'est pas la police, la volonté du CPAS de Bruxelles est de travailler en partenariat clair avec les associations. Il faut aussi compter avec le fait que les usagers peuvent déformer les propos de l'A.S. du CPAS et prétendre qu'il y a

injonction alors que ce n'est pas le cas. Globalement **Y. Mayeur** considère que la faculté d'interprétation laissée au CPAS est une bonne chose parce qu'elle permet de prendre des décisions adaptées, individualisées et finalement plus justes que ne le permettrait l'application stricte d'un prescrit légal. Il soulignera également un peu plus tard que des pratiques différentes, même au sein d'un même CPAS, comme certains l'ont pointé, ne sont pas nécessairement un signe d'incohérence ou de traitement inégal des citoyens mais peut être, au contraire, la manifestation d'une politique cohérente qui est attentive aux situations particulières des usagers.

E. Buysens quant à lui rappelle le contexte politique dans lequel opèrent les CPAS. Il ne faut pas perdre de vue que c'est la société elle-même, via ses représentants au conseil communal lors de la discussion du budget du CPAS, qui exige un renforcement des contreparties que doit fournir un individu qui reçoit une aide.

De la même manière, **A. Lessive** reconnaît que le contrat d'intégration a modifié sensiblement les rapports entre CPAS et associations, mais il s'agit bien là de la volonté politique de casser l'image du CPAS mister-cash. Le but est d'aider les personnes à rebondir et à trouver leur place dans la société et la logique sous-jacente au contrat est bien que en échange du droit des personnes sur la collectivité, sous forme d'un droit à l'aide, la collectivité a aussi le droit de réclamer à cette personne un certain nombre d'engagements.

On peut alors se trouver devant deux types de situations :

- soit la personne prend elle-même des engagements dans son contrat, le CPAS lui laisse alors libre-choix de l'institution intermédiaire qui interviendra dans son projet ;
- soit le contrat prévoit et implique une prestation de la part d'une association précise.
- Mais dans tous les cas, selon A. Lessive, il est impossible d'exiger d'une association qu'elle contrôle la présence du formé sauf à inclure cette exigence dans une convention.

Côté associatif, on fait cependant remarquer, à l'encontre de cette vision théorique, que si, légalement ni le CPAS ni personne au niveau communal n'est en mesure d'imposer aux associations des conditions auxquelles elles refuseraient de se soumettre, pratiquement, il faut bien reconnaître que d'autres armes sont utilisées, telles que les pressions idéologiques qui transforment les usagers en otages et finissent par amener les associations à s'embarquer dans des pratiques qu'elles réprouvent par ailleurs.

De même, on peut adhérer à l'idée selon laquelle les associations doivent manifester leurs exigences et refuser les cas qui ne correspondent pas à leurs

critères, pourtant dans la pratique, c'est une position qu'il n'est pas du tout facile de tenir.

Les participants s'accordent à constater une série de difficultés très concrètes :

- Si on peut s'accorder sur le fait que l'individualisation n'est pas synonyme d'arbitraire, il reste que les différentes politiques communales en matière d'aide sociale traduisent aussi autre chose que le souci d'individualiser des parcours d'insertion, mais e.a. aussi le souci d'économiser les finances communales.
- Bien qu'il soit souhaitable de passer une convention entre les partenaires, surtout si la collaboration entre CPAS et associations est structurelle, celles-ci sont rares.
- Certaines personnes, les plus acculées, les plus dévalorisées, se trouvent dans un contexte tel qu'elles n'envisagent même pas la possibilité de négocier ou renégocier ce qu'on leur propose. Elles ont en quelque sorte intériorisé anticipativement la contrainte au point qu'elles sont prêtes à accepter n'importe quelle exigence sans la discuter.
- Faute de convention claire entre les partenaires d'un projet d'insertion, co-existent deux relations duelles (entre AS-CPAS et usager d'une part, entre agent associatif d'insertion et usager d'autre part) qui sont loin de former un triangle et qui entretiennent une confusion des rôles entre travailleurs sociaux de CPAS et associatifs.
- Comme dans les autres champs, il ne faudrait pas en arriver à régler dans les associations des problèmes qui doivent être réglés ailleurs, qu'il s'agisse des directives que le conseil de l'aide sociale devrait donner à ses intervenants sociaux, où de la politique communale d'aide sociale à travers la discussion du budget du CPAS au conseil communal.

Comme pistes concrètes, on a évoqué :

- le développement de la pratique des conventions de coopération ou de protocoles triangulaires qui préciseraient les places et rôles respectifs des partenaires, leurs attentes, exigences et engagements respectifs, qui permettraient également la renégociation du projet individualisé d'une personne en fonction de nouvelles circonstances ou de l'avancement du processus,
- la possibilité pour les associations de saisir l'opportunité prévue dans la loi, concernant les contrats d'intégration, selon laquelle le demandeur d'aide peut se faire accompagner de la personne de son choix, lorsqu'il n'y a pas de convention ou pour préparer de telles conventions,

- l'intérêt de participer aux coordinations sociales de quartier où les A.S. - du moins à Bruxelles-Ville - sont présents et qui offrent un lieu de discussion possible entre A.S. des CPAS et intervenants associatifs.

Il reste que pour les associations, la multiplication des contacts et participations à de telles démarches posent des problèmes de temps et de faisabilité.

Sur le plan de l'accès au dossier, les associations ne souhaitent aucunement avoir accès au dossier des usagers de l'aide sociale mais uniquement être informés des aspects de leur situation qui sont pertinents par rapport à l'objet précis de l'intervention qui leur est demandée. Cette information devrait notamment pouvoir les aider à discerner les cas où les usagers n'ont pas osé négocier le projet qu'on leur a proposé et où cette situation paralyse le processus de formation ou d'insertion. En effet, l'usager dans la position de dépendance institutionnelle qu'il occupe à l'égard du CPAS, n'est pas toujours le mieux à même de défendre ses droits. Cela peut faire partie de son parcours individualisé d'insertion de parvenir à rouvrir la négociation sur le contenu de son contrat d'intégration.

L'ONEM, ses contraintes, son public et les associations

Intervention de Paul Palsterman

On a noté l'absence de tout représentant assumant la politique menée par le cabinet de Miet Smet, il n'y aura donc aucune politique susceptible ou disposé à assumer et à défendre le prescrit légal et la politique menée dans ce champ.

Les associations, parce qu'elles sont subsidiées par l'ORBEM et l'IBFFP, sont dans un rapport de plus grande dépendance institutionnelle à l'égard de ces deux institutions qu'elles ne le sont à l'égard des CPAS ou de la Justice. C'est notamment pour cette raison qu'elles sont amenées à assumer le contrôle des chômeurs en formation pour le compte de l'ONEM via l'IBFFP.

D'entrée de jeu, P. P. précise qu'il ne compte pas se faire le défenseur de la réglementation en vigueur. Les syndicats sont représentés aux comités de gestion de l'ONEM, de l'ORBEM et de l'IBFFP, mais représentation ne veut pas dire décision. Les syndicats ont une influence lorsqu'ils défendent les mêmes positions mais il reste que dans ces comités, les positions syndicales et patronales sont fort contrastées.

Paul Palsterman rappelle rapidement l'évolution institutionnelle des 20 dernières années dans le secteur du chômage, notamment la séparation entre les fonctions d'indemnisation et de contrôle des chômeurs restées nationales et celles de placement et de formation devenues régionales, dissociation consacrée officiellement lors de la communautarisation et fédéralisation de l'Etat.

De cette modification institutionnelle, il s'ensuit que le fédéral a perdu la plupart de ses moyens de contrôle direct des chômeurs. Il existe toutefois un protocole de coopération entre l'ONEM et les organismes régionaux qui contraint les agents de l'ORBEM à signaler les abus à l'ONEM, en vue de sanctions. De leur côté, les organismes régionaux doivent signaler à l'ONEM mais ne peuvent eux-mêmes sortir le listing des chômeurs ni les convoquer pour évaluer leur situation.

Cet arrangement n'est pas officiellement remis en question, mais personne n'en est satisfait.

L'ONEM n'en est pas satisfait parce qu'il n'a plus de moyens de contrôle de la volonté de travail des chômeurs. Le débat a pris une tournure communautaire lorsque des soupçons sont émis concernant le 'laxisme' des organismes francophones.

De leur côté, les organismes régionaux ne sont pas satisfaits non plus car ils préféreraient travailler en toute confiance avec les chômeurs et ne plus devoir les contrôler pour le compte de l'ONEM.

Paul Palsterman fait état d'un développement récent qui lui paraît tout à fait significatif du rôle ambigu que joue l'ONEM. Il semble que de plus en plus, l'ONEM fédéral rejoue un rôle actif dans le reclassement des chômeurs (ce qui contribue à embrouiller la répartition des missions entre niveau fédéral et régional) à travers deux dispositifs récents qui lui permettent, en même temps, de récupérer un certain nombre de moyens directs de contrôle.

Ces deux dispositifs sont :

- l'octroi de dispenses pour les chômeurs en formation au FOREM, à l'IBFFP ou dans d'autres formations, un dispositif qui prend de plus en plus d'ampleur et spécialement auprès des publics dont l'ORBEM et le FOREM se désintéressent (chômeurs de très longue durée par ex.), depuis le début des années 90, avant la mise en place du plan d'accompagnement des chômeurs ;
- les ALE, qui sont un dispositif de placement géré directement par l'assurance chômage et donc bizarrement (puisque, normalement, le placement est régionalisé) déconnecté de l'ORBEM.

A titre d'information, Paul Palsterman explique qu'une réglementation internationale se prépare (pour dans 2 ou 3 ans) qui vise à privatiser le placement des chômeurs et étendrait les compétences des services intérimaires au placement des chômeurs 'performants', laissant au secteur public le soin de s'occuper des 'mauvais' chômeurs. (Ce mouvement ne serait que le parallèle de ce qui se passe déjà sur le versant des offres d'emploi qui, bien que devant réglementairement

transiter par l'ORBEM, suivent en réalité un tout autre parcours. L'estimation chiffrée Paul Palsterman étant par ailleurs contestée par D. Stokking.)

Un premier débat important pour le secteur concerne la possibilité de consacrer plus de moyens à l'insertion des chômeurs plutôt qu'au contrôle et au (? ? ? : je ne suis pas sûre d'avoir bien compris) paiement des allocations.

Un deuxième débat important est celui qui porte sur le type de sanction à employer à l'égard des chômeurs qui refusent les moyens d'insertion qui existent. Si un chômeur refuse une formation professionnelle, se rend-t-il ipso facto indisponible sur le marché de l'emploi ?

Selon l'article 80, les chômeurs, après une certaine durée de chômage, peuvent être suspendus de leurs droits. Ils ont un premier recours possible auprès de l'ONEM régional et ensuite, auprès d'une commission administrative nationale où ils peuvent invoquer deux types d'arguments :

- l'inaptitude ou la maladie
- des efforts exceptionnels qu'ils auraient fait pour trouver un emploi et qui seraient restés sans effet.

Mais par ce biais de l'art. 80 et de la commission nationale, la difficile charge de la preuve des efforts repose entièrement sur le chômeur. Les organismes publics ne doivent pas faire la preuve qu'ils ont mis en œuvre ce qui était en leur pouvoir pour réinsérer le chômeur.

De plus, ces sanctions sont une loterie car il n'y a pas de politique des sanctions. La situation actuelle est donc totalement insatisfaisante.

Il existe une proposition / ou un projet / de remplacer toutes les sanctions actuelles, y compris l'art. 80 par le PAC. Il s'agirait bien d'un remplacement, pas d'un ajout. Il ne s'agit pas d'un vrai contrat, puisque le chômeur n'est pas libre de manifester sa volonté. Il y aurait une double contrainte à l'égard des chômeurs :

- utiliser les moyens mis à leur disposition,
- évaluation par l'ONEM selon une certaine norme. Mais ce serait malgré tout un progrès par rapport à l'arbitraire du système actuel de sanctions :
 - termes du 'contrat' prévus dès le départ et annoncés,
 - contrat' individualisé, tenant compte de la situation personnelle et du projet personnel du chômeur,
 - le 'contrat' prévoirait aussi des obligations de la part de l'ORBEM,

- si le 'contrat' est respecté, le droit aux allocations de chômage ne pourrait être remis en question,
- ce nouveau système ferait disparaître les autres sanctions pratiquées actuellement et qui sont souvent disproportionnées par rapport au manquement qu'elles visent.

Paul Palsterman considère que nous sommes à un carrefour en ce qui concerne la sécurité sociale. Le choix entre deux philosophies, celle de l'intégration ou celle de l'allocation se pose avec acuité dans le monde intellectuel, sinon dans le monde politique. Pour sa part, la philosophie de l'allocation sans condition lui semble un leurre qui débouchera pour les gens sur une exclusion encore plus grande. La logique de l'intégration lui paraît préférable malgré ses défauts.

Réactions des participants

D'un côté, les associatifs constatent qu'ici aussi, il y a enchaînement ou cascade de contraintes qui finissent par incomber, en bout de chaîne aux associations (elles contrôlent les chômeurs pour l'IBFFP qui doit lui-même le faire pour l'ONEM).

Ils constatent également que se posent dans ce champ-ci des problèmes analogues à ceux qui arrivent dans leur coopération avec les CPAS, lorsque des chômeurs leurs sont envoyés dans le cadre du PAC ou par leur placeur avec une contrainte de formation.

Alors qu'initialement, ils se sont inscrits dans ces dispositifs pour défendre ou appuyer le droit des chômeurs à la formation, ils constatent que ces dispositifs fonctionnent finalement non pas au droit mais à la menace.

Le problème soulevé par les associations à propos des contraintes qui pèsent sur les chômeurs en obligation de formation ont des effets directs et sensibles sur leur situation et des répercussions négatives sur leurs apprentissages.

On relève également que les sanctions paraissent soit arbitraires, soit disproportionnées par rapport aux manquements. Globalement, elles ont pour effet d'insécuriser les chômeurs en formation au sens où, certains en viennent à se demander ce qu'ils vont manger à la fin du mois. D'un autre côté, les représentants des pouvoirs publics présents dans la salle défendent la logique des dispositifs tout en leur reconnaissant quelques défauts.

M. Lahlali considère que souvent, les conventions (terme peut être plus approprié que 'contrat' pour la raison invoquée par Palsterman) se décident sur une base volontaire entre chômeur et ORBEM, il concède toutefois qu'il y a de grandes disparités entre Régions.

E. Buysens insiste sur le fait qu'il faut reconnaître que le contrôle existe et fait partie des missions d'institutions comme l'ORBEM, Bruxelles-Formation ...et que

les associations en tant que partenaires sont nécessairement mêlées à ce contrôle social. Il discerne alors 3 pistes de solution :

- gérer la redéfinition de l'intégration dans le champ de l'action publique locale, en partenariat public-privé au lieu d'en laisser la gestion à l'ORBEM,
- rechercher la coopération avec les syndicats, ceux-ci ont marqué leur accord pour recevoir tous les stagiaires - minimexés ou non - et sans condition d'affiliation,
- exploiter les possibilités d'évaluation qui existent, notamment dans le cadre de la mission des MLJ de procéder à un état des lieux critique au niveau local et en s'appuyant sur la même mission de la Délégation au niveau régional.

L. Rayane fait remarquer que le chômeur bénéficie du statut de stagiaire en formation ou de chômeur en formation, ce qui implique également pour lui une contrepartie immédiate et non négligeable (40 F/h en plus et le gel de la durée du chômage) et que, par ailleurs, on ne peut pas entrer dans un système d'insertion sans se soumettre à certaines conditions.

La discussion se déplace ensuite sur deux points :

- le fait que le vrai débat se situerait entre les ONEMs régionaux et l'ORBEM d'une part et l'ONEM fédéral d'autre part,
- la question de savoir sur quoi devrait porter la contrainte pour qu'elle soit légitime, les associations s'interrogeant sur le rapport entre l'acte posé et la sanction imposée.

En effet, dans le champ pédagogique, l'obligation de présence est un outil au service de la pédagogie, elle a un sens dans ce contexte. Lorsque l'obligation de présence est imposée par des formateurs en vertu d'une logique extérieure à la situation de formation, cela superpose à la relation pédagogique du formateur avec les formés une autre logique que normalement, il ne devrait pas devoir assumer lui-même.

D'autres aspects très dérangeants de ces situations sont l'installation de relations fausses, de dissimulation entre formateurs et formés, le pouvoir énorme qui est ainsi donné au formateur et l'absence de recours possibles et de garants. Certains participants soulignent également l'effet très négatif produit par de multiples petites contraintes dont on a vraiment du mal à percevoir le sens et qui contribuent à créer un climat de suspicion à l'égard des chômeurs (ex. le nombre restreint de cartes que l'on peut recevoir à la fois). Il faudrait éliminer les contraintes qui s'apparentent à de la vexation pour pouvoir légitimer celles qui ont un sens justifiable.

La journée se termine sur quelques pistes de travail possibles à explorer plus concrètement le lendemain :

- procéder à un inventaire des situations-problèmes ou insatisfaisantes pour sérier les difficultés et envisager les stratégies appropriées, mais aussi pour forcer la prise en compte par les responsables des situations dénoncées par les opérateurs ISP puisqu'il semble que certains minimisent les problèmes;
- approfondir la question de la structure à mettre en place pour faire du travail sous contrainte, dans la perspective systémique de C. Mainguet et F. Balta, en la transposant au domaine de l'ISP,
- trouver les moyens par lesquels les opérateurs ISP pourraient davantage s'affirmer comme partenaires vis à vis de leurs commanditaires et adopter des positions favorables à la négociation,
- aborder les contraintes financières qui pèsent sur les opérateurs.

Deuxième jour

Inventaire des situations insatisfaisantes

Par rapport à l'ONEM : sentiment (mais refus) de contribuer, par exemple par des attestations de présence, à diminuer les revenus de personnes qui n'en ont déjà pas assez. Cette réticence résulte d'une prise de position idéologique mais aussi de considérations plus spécifiques en rapport direct avec les formations : le fait qu'une diminution des revenus de personnes déjà précarisées a une incidence immédiate sur leur participation à des formations en termes de présence et de qualité de présence.

La question des retards et des absences a un sens au niveau des formations et fait partie, dans ce cadre, des contraintes pédagogiques. Lorsqu'elles sont surdéterminées par des contraintes institutionnelles comme c'est le cas lorsque les contrôles sont destinés à des organismes extérieurs à la formation, leur sens est dilué et brouillé, elles ne sont plus gérables dans le cadre pédagogique.

Les injonctions à la formation imposées de l'extérieur aux gens, peuvent produire chez eux des pseudo-motivations, ils font semblant d'adhérer à un projet alors qu'au fond ils n'en sont pas partie prenante parce que c'est le projet de quelqu'un d'autre.

Certaines des associations opératrices d'insertion ont l'impression qu'on leur impose une obligation de résultats mais ce qu'est ce résultat n'est pas clair :

- Si le résultat attendu est le placement, cela paraît insuffisant, au moins si ce n'est que cela.
- Les attentes de résultat ne sont pas proportionnelles à l'état du public concerné, notamment en termes de diversité et d'ampleur des 'handicaps initiaux'.
- Le sens que les pouvoirs publics - commanditaires donnent à la formation n'est pas le même que le sens que lui donnent les opérateurs associatifs de formation.

D'autres (S. B. - FII) n'ont pas cette impression d'obligation de résultats. Cette différence pourrait être due à des spécificités ou à des différences entre les

opérateurs du point de vue du type de formation proposée, du type de public concerné et/ou encore à des différences de positionnement des associations par rapport aux commanditaires.

Il paraît injuste de sanctionner un chômeur qui, à l'issue d'une réflexion approfondie sur son projet personnel, décide de quitter une formation qui s'avère inadéquate par rapport à ce projet. La logique qui sous-tend ce type de sanction - quitter une formation, pour un chômeur, est assimilé à quitter volontairement son emploi - est insatisfaisante.

Différents pouvoirs subsidiaires des opérateurs de formation ont des exigences différentes, trop différentes. Il s'ensuit des difficultés énormes pour les associations à gérer cette diversité. Par contre, par rapport aux situations concrètes auxquelles sont confrontés les usagers, l'impression est au contraire que ces situations sont traitées d'une manière trop générale et pas assez différenciée.

Quand on construit un projet de formation pour un public précis et qu'il faut, pour la réaliser rechercher auprès des pouvoirs publics les subventions nécessaires, il arrive souvent que ceux-ci imposent des contraintes telles - en matière de critères d'accès par exemple - que le public initial, pour lequel avait été construit le projet, se retrouve exclus de la formation. Il y a donc substitution de public et un double problème pour l'opérateur, il doit entamer une double recherche : une autre formation pour le public initial et un public pour la formation subventionnée.

Les pouvoirs publics croient « connaître la réalité », en vertu de cette conviction, ils prennent des décisions intempestives sans consultation ni négociation avec les partenaires de formation, si bien que ceux-ci ne se sentent plus « partenaires » ou du moins, ils ne sont pas des

« partenaires » dans la formulation des politiques mais simplement des opérateurs de décisions auxquelles ils n'ont pas participé.

La dépendance financière des associations à l'égard des pouvoirs publics commanditaires devient quasi institutionnelle.

Les associations ont le sentiment que les rapports instaurés par les pouvoirs publics fonctionnent à la menace tant à l'égard des publics auxquels ils enjoignent de se former, de s'insérer ... sinon ... , qu'à l'égard des formateurs qui doivent se soumettre à telle ou telle obligation ... de résultat, de surveillance ... sinon ...

En rapport avec les deux points précédents (dépendance financière voire institutionnelle, rapport qui fonctionne à la menace), les intervenants sociaux se sentent insécurisés. Beaucoup de frustrations tournent autour de cette insécurité.

Par ailleurs, des travailleurs font remarquer que leur condition est précaire comme celle de leur public (pas d'ancienneté payée parce que la masse salariale ne le permet pas ... etc.).

On souligne aussi le manque de reconnaissance, qui se manifeste notamment par l'inadéquation des critères quantitatifs utilisés pour l'évaluation du travail effectué, du service presté.

Les pouvoirs publics essaient d'imposer aux associations leurs propres contraintes, notamment celles qu'ils ne sont pas en mesure eux-mêmes d'assumer, ils essaient de les faire porter par d'autres. Cela résulte pour les associations en une cascade de contraintes. Ces déplacements de contraintes produisent des déplacements d'objectifs.

Un aspect très concret des situations insatisfaisantes est la quantité d'informations administratives demandées aux associations, informations que les pouvoirs publics détiennent par ailleurs, ce qui fait qu'il faut sans doute les comprendre comme des moyens de contrôle supplémentaires ou comme une tentative de faire faire par les associations du travail que les pouvoirs subsidiaires devraient, sinon, faire eux-mêmes. On souligne aussi la charge de travail que représentent les changements continuels dans les grilles de recueil de données qui sont imposées aux associations.

Bien que, par certains côtés, les intervenants sociaux et les formateurs puissent partager les mêmes sentiments de contrainte, de manipulation, d'insécurité ..., à d'autres égards (ou pour d'autres formateurs) l'impression est que le fossé s'accroît entre eux-mêmes et leur public.

Certains considèrent que les pouvoirs subsidiaires imposent aux opérateurs et aux usagers des durées et des délais qui leur paraissent artificiels, ou sans commune mesure, par rapport au problème visé par l'intervention demandée. Ils en concluent que les temporalités des différents partenaires ne sont pas les mêmes, ne sont pas commandées par les mêmes enjeux.

A ce stade de la discussion, F. Balta introduit la notion de 'contrat triangulaire' telle qu'elle est pratiquée dans le milieu de la formation (en entreprises par exemple) : Le commanditaire paie le formateur pour former des gens qui dépendent de lui, ses employés.

Dans ce cadre, il n'y a pas un contrat mais deux contrats :

- un entre le formateur et le commanditaire
- un entre les formés et le commanditaire

Le contrat triangulaire concerne la renégociation nécessaire entre le formateur et les formés dont le résultat doit pouvoir être réintégré dans le contrat entre commanditaire et formateur pour que les formés puissent être partie prenante au processus de formation commandé initialement par le commanditaire.

Par rapport à la notion de 'contrat triangulaire', il y a certainement à introduire ou à (ré)activer la 3^{ème} branche, contrat entre formateur et formés dont le résultat doit être réintroduit dans le contrat entre formateur et commanditaire. Mais peut-être les deux autres branches - contrat entre formateur et commanditaire, contrat entre commanditaire et formés - ne sont-elles pas claires non plus.

- D'une part, sur la branche "contrat entre commanditaire et formés", les attentes ne sont pas claires : ce ne sont pas les agents ONEM ou IBFFP qui expliquent aux gens qui doivent s'inscrire à une formation les termes du 'contrat', ce sont les opérateurs ISP ou les formateurs qui doivent le faire.
- D'autre part, sur la branche "contrat entre commanditaire et formateur", les demandes ne sont pas exprimées explicitement non plus.
- On a souligné précédemment le flou concernant les attentes de résultats : que sont les résultats attendus ?
- Le commanditaire n'est pas présent lors de l'inscription, ni directement, ni même indirectement au sens par exemple où c'est après plusieurs semaines de formation que les formateurs découvrent que tel ou tel inscrit y est venu par injonction.

Un autre ex. est rapporté par l'Après : l'association reçoit parfois des libérés conditionnels dont une des conditions mises à leur libération est la fréquentation de l'Après, or, les responsables de l'Après l'ignorent.

Dans les différents champs, emploi mais aussi justice comme on vient de le voir, le demandeur (pouvoir public commanditaire) refuse d'assumer ses décisions et ses responsabilités ou ne prend pas la peine de les communiquer clairement. Comment l'obliger à sortir du bois, à se découvrir et à s'assumer comme responsable ?

Les associations sont confrontées à une panoplie de commanditaires qui ont des objectifs différents, divergents, voire contradictoires.

L'ensemble donne aux partenaires associatifs d'insertion et de formation le sentiment d'être utilisés, instrumentalisés, d'être chargés de résoudre les incohérences des Ministères.

F. Balta fait une remarque à propos des « raisonnements en termes d'incohérence » : ce genre de raisonnement donne l'idée que les choses arrivent sans logique. On perçoit toujours l'incohérence chez les autres alors que à propos de soi on parle plutôt de contradictions. Parler d'incohérence relève souvent d'un manque d'information sur le mode de fonctionnement de l'autre.

Un outil de l'analyse systémique peut aider à penser autrement cette question de l'incohérence, ce sont les notions de « **programme officiel** » et de « **programme non officiel** » qui, bien souvent, ne se recouvrent pas.

Pour comparer les situations des opérateurs d'insertion par rapport à leurs commanditaires et la situation décrite par F. Balta entre un formateur indépendant et un commanditaire de formation pour ses employés, il faut aussi tenir compte de la différence de positionnement institutionnel du formateur par rapport au commanditaire et des formés par rapport aux pouvoirs publics.

Ainsi, dans le cas des associations ISP, elles sont rarement aussi indépendantes par rapport aux commanditaires de formation que le formateur de F. Balta par rapport à son commanditaire chef d'entreprise, et des différences analogues existent à propos des rapports avec les formés.

On a vu plus haut la question de la dépendance financière qui tend, à l'égard de certains commanditaires, à devenir institutionnelle, ainsi que le rapport de 'menace' qui est ressenti par les associations à leur égard comme à l'égard des formés.

Par ailleurs, il y a aussi l'exploitation de la fibre morale ou idéologique des formateurs qui se manifeste de temps à autre, sous la forme d'une sorte de chantage exercé par le commanditaire à l'égard de l'association et où le public des usagers fait figure d'otage.

L'exemple extrême (peut-être ?) est la situation dans le champ de la justice, où le pouvoir public crée sa propre sphère d'action, avec des opérateurs prisonniers d'une relation duale et dans une dépendance institutionnelle telle que bien peu peut être négocié.

(Ces commentaires me semblent rejoindre la remarque faite par A. Réa le vendredi sur le caractère profondément inégalitaire des rapports entre pouvoirs publics et assujettis).

Lorsque les associations, à un certain moment, ont demandé à ce que les formations donnent lieu à dispense de pointage pour les chômeurs inscrits, elles ne s'attendaient pas à ce que l'acceptation de cette demande par les pouvoirs publics soit assortie du cadre contraignant en termes de surveillance et contrôle des présences qui l'accompagne désormais. Cela les amène à constater qu'elles n'ont pas été assez attentives lors de cette négociation : « on a négocié les yeux fermés ».

Il faudrait rouvrir cette négociation et y inclure une structure analogue au 'contrat triangulaire' en prévoyant également une procédure de renégociation lorsque l'accord initial s'avère intenable ou doit être modifié pour diverses raisons.

Les pouvoirs publics enjoignent aux gens de « bouger » pour conserver l'aide qui leur est octroyée mais ils n'imposent pas le contenu du mouvement à accomplir, c'est donc là que se situe l'espace de négociation des associations et ... des usagers.

Ces deux dernières remarques engagent déjà la discussion vers la recherche de pistes de solution.

Un travail sur la définition de la mission des opérateurs ISP

Animation F. Balta

La consigne donnée par F. Balta est la suivante : en prenant comme point de référence, de manière utopique, un monde parfait, quelle congruence y a-t-il avec ma mission telle qu'elle m'apparaît actuellement ? Qu'est-ce que je fais et qui va dans le sens de cet idéal ? en envisageant la question à différents niveaux : en tant que professionnel, à un point de vue personnel et en tant que mission de mon association ?

Missions énoncées :

- Lutter contre l'exclusion scolaire, sociale et professionnelle des jeunes de milieu populaire. Tel est le 'programme officiel', l'objectif à long terme. Utopie ? pas tellement puisque c'est une lutte.
- Le 'programme en pratique' est une lutte pour, un travail au quotidien pour l'inclusion.
- Accueillir et soutenir les gens dans leur cheminement, faire en sorte qu'ils puissent se doter des outils qu'ils souhaitent tout en étant attentif à donner à la démarche une dimension collective.

S'agit-il là de **moyens** ou d' **objectifs** ?

Il faut noter le caractère d'enchaînement des relations entre moyens et objectifs, au sens où les objectifs des uns deviennent les moyens des autres pour d'autres objectifs.

Plus concrètement : ce qui est 'objectif' pour un organisme (objectif de contrôle par ex.) peut devenir 'moyen' pour un autre (levier de motivation par exemple comme dans l'aide sous contrainte).

Reste l'attention à avoir afin de ne pas perdre des objectifs en investissant trop dans les moyens.

- Offrir, par la formation et la guidance, l'opportunité de quitter des situations de fragilité, de précarité ; il revient aux participants de déterminer eux-mêmes où ils veulent aller.
- **Les outils sont** : la formation, la guidance, la concertation avec d'autres opérateurs d'ISP, la coordination des dispositifs d'insertion, des ateliers créatifs, artistiques, des visites, la (ré)appropriation d'outils d'expression qui permettent de développer des relations, la participation citoyenne à des forums et des discussions ; **le tout dans une philosophie d'éducation permanente.**
- Par éducation on entend : l'apprentissage de la responsabilisation, de l'autonomie, la valorisation de la personne (pour des gens qui ont subi divers échecs et épreuves déconstructeurs de leur personnalité). Il s'agit alors, pour eux, de travailler d'abord à l'image de soi, l'identité, la confiance en soi, d'acquérir une image de soi positive, avant de ou parallèlement à l'acquisition de capacités de communication et de relation à l'autre.

Globalement, les missions peuvent se définir à partir de deux motifs principaux : éducation permanente et formation, deux motifs qui sont mis en évidence dans le décret de la COCOF mais qu'il n'est pas toujours évident de concilier.

Pour réaliser ces objectifs, qui sont communs aux opérateurs d'ISP au-delà de leurs autres spécificités, il faut un cadre qui permette d'établir des relations de confiance et de coopération (terme préféré à celui de complicité) entre professionnels et publics, il faut aussi un financement adéquat et une équipe motivée par le projet.

Sur le plan des relations avec les commanditaires, cela impliquerait les éléments ou dimensions suivantes :

- être un partenaire respecté, pas un sous-traitant,
- être évalué par rapport à des critères correspondants au projet des associations ISP et non uniquement selon des critères correspondant aux logiques administratives des commanditaires,
- pouvoir choisir son personnel, afin d'assurer une cohérence d'équipe,
- maintenir la liberté pédagogique des associations d'ISP (ce qui n'est plus le cas à certains égards, ou au moins pour certains opérateurs)
- pouvoir définir le public avec lequel on estime pouvoir travailler, tout en justifiant et en explicitant les raisons des positions adoptées,
- pouvoir travailler sans programme avec certains publics, pouvoir 'individualiser' les projets d'intégration en tenant compte de la situation des usagers / bénéficiaires,

- sortir de la confusion entre contrôle pédagogique et contrôle administratif, distinguer les deux types de critères
- maintenir avec force l'objectif d'émancipation sociale, au-delà et à côté de celui d'employabilité,
- pouvoir négocier nos indicateurs de réussite (dans l'évaluation des services),
- affirmer le choix d'un travail global au lieu d'accepter de travailler sur des 'morceaux' de la personne ce qui implique d'opérer des regroupements de compétences et de financement dans les associations puisque la complexité du paysage institutionnel fait qu'au niveau des commanditaires, ces regroupements n'ont pas lieu, ne sont peut-être ni envisageables ni même souhaitables.

Conclusion d'étape

Le champ de l'ISP est particulièrement complexe parce qu'il est situé au croisement de différents secteurs : formation, social, psy, éducation permanente, placement ou insertion professionnelle. Chacun de ces secteurs a ses propres référentiels d'évaluation mais le champ de l'ISP, qui doit composer avec cette multiplicité de référentiels et avec aussi la complexité du paysage institutionnel belge, régional et communautaire (empilement des pouvoirs publics) se vit coïncé, écartelé, et encombré, tout en reconnaissant qu'il joue aussi de cette complexité et s'en sert.

Une question qui amorce la recherche des stratégies de solution : faut-il chercher à opérer des regroupements de compétence et de financement chez les commanditaires ? ou bien continuer à les faire au niveau des associations dans le cadre d'une méthode globale d'intervention ?

Un constat :

Le morcellement administratif et comptable augmente sans cesse.

Une interrogation réflexive :

Les associations ont-elles tout fait pour l'éviter ? (n'auraient-elles pas pu faire plus ? ou autrement ?) Notamment, ne font-elles pas preuve d'une soumission exagérée aux contraintes administratives émises par les commanditaires ?

Par exemple, en ce qui concerne l'exigence de 'globalité' : il s'agit d'un point commun revendiqué par tout le secteur de l'ISP, très présent dans les discours et les pratiques internes mais peut-être ne le revendique-t-on pas suffisamment vis à vis de l'extérieur (sans se cacher que l'argument de la globalité peut aussi être utilisé de manière défensive pour camoufler des échecs : « nous avons un public tellement difficile, ... qui cumule tellement de handicaps ... »

Et une amorce de réponse :

Il faudra défendre auprès des commanditaires morcelés la globalité de la personne et, à l'inverse, exposer aux usagers que l'on va travailler avec eux sur une part de leur problème et qu'il ne s'agit pas pour l'ISP de prendre en charge la totalité de ce problème.

Objectif :

Parvenir à une définition limitée de l'action à mener dans un contexte qui, lui, est global.

Le cadre :

Le cadre doit être **facilitateur** : permettre de poser des questions et de faire des repérages.

Par l'obstacle qu'il représente, il **constitue un tiers supplémentaire**.

Il doit aussi être **protecteur** : en ce qu'il définit l'espace dans lequel on peut bouger, où on est sûr qu'on ne va pas se faire envahir ou remettre en question en permanence.

Esquisse d'un cadre de contractualisation triangulaire

Le constat de l'inadéquation entre les catégories des pouvoirs subsidiaires et les situations des publics oblige certains à faire des contorsions pour parvenir à réaliser leurs projets tout en tenant des diverses contraintes émises par les commanditaires. Pour d'autres, cette diversité et la non cohérence des exigences émises par les différents commanditaires est une richesse et une possibilité de souplesse.

L'esquisse d'un cadre de contractualisation triangulaire entend tenir compte de ces deux pôles et viserait à aménager un espace de créativité et d'adaptation souple pour les opérateurs d'ISP à l'intérieur d'un cadre défini par quelques principes sur lesquels les partenaires pourraient s'accorder.

Ci-dessous - dans l'ellipse - sont énoncés les quelques principes jugés les plus importants par les associations, il reste à trouver les moyens concrets de leur négociation avec les partenaires : pouvoirs subsidiaires et usagers.

Certaines pistes ont déjà été identifiées comme l'exploration des moyens à utiliser vis à vis des partenaires du secteur de l'emploi avec la coopération de P. Palsterman (CSC), l'adaptation du projet de protocole de coopération entre le CPAS et la MLJ de Forest pour d'autres situations analogues, le contrat triangulaire individualisé entre pouvoir public - opérateur ISP - usager avec explicitation initiale des attentes et des engagements, formalisation écrite et possibilité de renégociation du projet initial en fonction des changements de situation et des intérêts des usagers.

Pouvoirs subsidiaires

- un cadre d'évaluation négocié qui tienne compte de l'ensemble des objectifs
- la liberté de recrutement du personnel
- la liberté de recrutement des participants dans le cadre de politiques définies explicitement par les pouvoirs subsidiaires et dont les opérateurs seront informés
- le pouvoir d'interpeller les pouvoirs subsidiaires à propos de certains types de publics laissés pour compte
- la responsabilité pédagogique des actions et non la responsabilité administrative des contrôles
- la contrainte doit être justifiée par les objectifs qu'elle sert
- l'explicitation du contrat initial par un travail commun entre les (3 ou plus) partenaires impliqués
- la formalisation écrite des objectifs afin d'en assurer la cohérence et le contrôle dans le temps
- la verbalisation aux intéressés des contraintes qui s'imposent (ou sont imposées) aux opérateurs (ex. le contrôle des présences)
- la réactualisation du contrat initial en fonction de la prise en compte des intérêts des usagers
- la définition et la reconnaissance d'une déontologie pour la transmission des informations

Usagers

Synergie a réalisé la synthèse de ces deux journées d'étude

Synergie est un centre pluraliste de recherche, de formation et d'intervention axé sur les politiques de la jeunesse. Une part de nos activités de formation est subsidié par la Communauté Française dans le cadre de l'article 54 de l'Aide à la jeunesse.

Nous offrons ainsi aux services privés de l'Aide à la jeunesse :

- **un programme annuel de formation** : dont l'affiche parvient aux directeurs d'institutions chaque début d'année
- **un service personnalisé par :**

des Formations à la carte :

Soit une institution ou des institutions souhaitent reproduire des formations programmées.

Soit une institution ou des institutions souhaitent voir un thème abordé spécifiquement par les travailleurs de leur institution ou en collaboration avec une ou plusieurs autre institutions de leur choix. Nous proposons une analyse de la demande et un programme.

un Accompagnement d'équipe :

Si une institution souhaite approfondir, revitaliser, modifier ses pratiques professionnelles, nous l'accompagnons en soutenant ses projets dans l'action quotidienne.

un Accompagnement méthodologique :

Certaines institutions se réunissent déjà avec d'autres partenaires ou bien souhaitent constituer un groupe local de travail. Nous mettons au service de leurs débats, notre expérience d'animation et de clarification des réflexions de groupe. Nous contribuons à la richesse des réunions en les mettant en lien avec nos sources bibliographiques. Nous les aidons à progresser sur une base construite par la prise de notes, par le soutien à la réalisation d'écrits, la rédaction de prises de position.

une Supervision :

Notre centre se définirait davantage par un regard sociologique ou philosophique sur les pratiques, mettant l'intervenant au centre et à la naissance des interrogations. Pour les institutions de l'Aide à la jeunesse qui souhaitent davantage travailler le clinique, nous collaborons avec un certain nombre de superviseurs qui peuvent répondre à la demande d'accompagnement clinique. Nous en assurons l'évaluation pédagogique.

Infos : Isabelle POULET, Marie-Claude LACROIX et Laurence GLORIA.
307 rue des Alliés - 1190 Bruxelles - 02 534 36 16 - Fax : 02 534 78 29

La FeBISP ses objectifs, ses membres et ses coordonnées

I.

La Fédération bruxelloise des opérateurs de l'insertion socioprofessionnelle francophone (FeBISP) regroupe aujourd'hui 52 associations travaillant dans le domaine de la formation et/ou de l'insertion socioprofessionnelle des adultes à Bruxelles. La FeBISP a pour vocation de représenter l'ensemble du secteur de l'insertion socioprofessionnelle de la Région de Bruxelles-Capitale.

Outre le fait de s'adresser à des publics qui, au départ, ont un niveau de scolarisation relativement faible et des difficultés d'insertion diverses, ces associations ont pour caractéristiques communes :

Les associations qui la composent ont en commun :

- d'avoir leur siège d'activités en Région de Bruxelles-Capitale,
- de travailler dans le domaine de la formation et/ou de l'insertion socioprofessionnelle
- de mener leur action en favorisant également la participation, l'émancipation, la citoyenneté et la création de liens sociaux, l'égalité des chances, ...
- de mener leur action en contribuant au développement socio-économique de la Région
- de s'inscrire dans des logiques de partenariats à tous les niveaux
- d'oeuvrer en partenariat avec les pouvoirs publics (notamment l'Orbem, la Cocof, l'Ibfff, les pouvoirs locaux, le Fse, ...) quant aux objectifs et aux moyens à mettre en oeuvre

Confrontées à des réalités communes, elles ont des intérêts à défendre ensemble à trois niveaux :

1. en tant que professionnels du secteur
2. en tant qu'associations reconnues et subventionnées par les pouvoirs publics
3. en tant qu'associations du non-marchand employant des travailleurs

II.

En constituant la FeBISP, les associations membres se donnent pour objectifs prioritaires :

1. Renforcer leurs capacités professionnelles et d'expertise

- l'organisation d'activités de formation et de recherche, permettant la meilleure pratique possible, ainsi que de la compréhension du milieu où elle s'insère.
- l'évaluation du partenariat " Publics/ opérateurs / partenaires sociaux/ pouvoirs publics / pouvoirs politiques "

- l'analyse des aspects éthiques et déontologiques
- l'examen critique de leurs pratiques afin de dégager les lignes de force des approches de l'ISP

2. Définir des programmes d'action concertée

Notamment pour :

- que les associations disposent de moyens nécessaires afin de répondre aux besoins constatés sur le terrain et aux missions d'intérêt général qui leur sont confiées.
- l'amélioration qualitative de l'emploi et des conditions de travail dans le secteur, par l'instauration d'un véritable dialogue social avec les organisations syndicales.
- participer à la consolidation et à la reconnaissance du secteur de la formation et de l'ISP au sein du secteur non-marchand, tant au plan local, régional, communautaire et fédéral.
- favoriser le développement de projets d'économie sociale

3. Agir solidairement vis-à-vis de nos interlocuteurs et représenter le secteur de l'ISP dans les différents lieux où cela peut s'avérer nécessaire.

4. Assister ses membres

Dans les domaines les plus variés (administratifs, juridiques, législatifs, comptables, pédagogiques, financiers...), veiller à améliorer le fonctionnement de nos institutions pour leur permettre de se concentrer au maximum sur leurs tâches essentielles. En fonction des besoins et de nos moyens, ces tâches pourront être prises en charge soit par l'échange d'informations et de savoir-faire au sein de la FeBISP, soit par la mise sur pied de services propres, soit par le recours à des solutions externes.

C o o r d o n n é e s

Secrétariat :

307 rue des Alliés - 1190 Bruxelles

E-mail : febisp@skynet.be

Téléphone : 02/ 537 72 04 - Télécopie : 02 537 84 04

Crédit professionnel n° 110-604 33 50 -74

La FeBISP est administrée par un Comité de pilotage composé de :

- Suzanne Beer, directrice, Formation Insertion Jeunes, asbl
- Juan Gonzalez, responsable financier, Cefa-Uo, asbl
- Frédérique Mawet, directrice de la Mission locale de Forest
- Christine Rouffin, coordinatrice Mission locale de St Josse
- Patrick Stelandre, coordinateur, Idées 53, asbl

Trésorier :

- Juan Gonzalez, responsable financier, Cefa-Uo, asbl

Equipe exécutive :

- Gabriel Maissin, coordination générale
- Valérie Dancart, secrétariat de direction
- Babette Jérôme, attachée, dossiers institutionnels
- Poste à pourvoir, attachée, relations sociales & information

Liste des membres (arrêtée au 1 mai 1999)

ACFI - Action coordonnée de Formation et d'Insertion socioprofessionnelle • **AID** - Actions Intégrées de Développement • **AMIS** - Association Molenbeekoise d'insertion socioprofessionnelle • **APAJ** - Association Pédagogique d'Accueil Jeunes • **APRES** - Apprentissage Professionnel, Réinsertion économique et sociale • **ARPAIJE** - Association pour la Remotivation, la Promotion et l'Aide à l'Insertion des Jeunes • **Ateliers du Soleil** - Info-Turk / Ateliers du Soleil • **BOULOT** • **BRUTEC** - Association bruxelloise pour la Formation aux nouvelles technologies et la promotion à l'emploi • **Bruxelles Laïque** • **CASI-UO** - Centre d'Orientation et de Formation aux technologies nouvelles • **CBAI** - Centre bruxellois d'Actions Interculturelles • **CEAM** - Centre espagnol Antonio Machado • **CEFA UO** - Centre Espagnol de Formation et d'Action, Universitaire Ouvrière • **CEFIG** - Centre de Formation et d'Insertion Professionnelle « Le Grain » • **CEFOR** - Centre de Formation « Marguerite Leblanc » • **CEMEA** - Service d'Education Permanente des Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Education active • **CENFORGIL** - Centre de Formation associé à la Mission locale de Saint-Gilles • **CENTRE FAC** - Centre de Formation en Alternance de la Construction • **CERACTION** - Coordination, Etudes et Recherches Action • **CF 2M** - Centre de Formation 2000 • **CF Bonnevie** - Centre de Formation « Bonnevie » • **CFA** - Centre de Formation d'Animateurs • **CFPAS Intégration** - CFPAS Intégration professionnelle • **CFS** - Collectif Formation Société • **CHOM'HIER** - La Chom'hier AID • **COBEFF** - Coordination bruxelloise pour l'Emploi, la Formation et l'Insertion sociale des femmes peu scolarisées • **COLLECTIF APLHA** - Collectif d'alphabétisation • **FIJ** - Formation Insertion Jeunes • **FOBAGRA** - Formation de base dans l'industrie graphique • **FORET** - Formation Emploi Tremplin • **FTQP** - Formation Et Travail en quartier populaire • **GAFFI** - Groupe d'Animation et de Formation Femmes Immigrées • **IDEE 53** • **IMPULSION** • **INTERFACE 3** • **ISPAT** - Insertion Socioprofessionnelle Action Travail • **JST** - Jeunes schaarbeekois au Travail • **Le PIMENT** • **LIRE ET ECRIRE** • **Mission Locale d'Anderlecht** • **Mission Locale de Bruxelles-Ville** • **Mission Locale d'Etterbeek** • **Mission Locale de Forest** • **Mission Locale d'Ixelles** • **Mission Locale de Schaerbeek** • **Mission Locale Jeunes de Saint-Gilles** • **Mission Locale de Saint-Josse-Ten-Noode** • **MQ D'HELMET** - Maison de Quartier d'Helmet « Rat-Le-Brol » • **NADI** • **PROFORAL** - Promotion de la Formation en Alternance • **TECHNOLOGIES SOCIALES**.