

Article publié dans « Pauvreté en Belgique 2013. Annuaire 2013 », (ISBN:9789033492006), sous la direction de [Lahaye Willy](#), [Pannecoucke Isabelle](#), [Vranken Jan](#), [Van Rossem Ronan](#), Editions ACCO, Leuven, Belgique, Janvier 2013, pp 205-226.

## Les ambivalences de l'« activation sociale »

par

Abraham Franssen , Greet Van Dooren Janne Kuppens, Ludo Struyven Julie Druetz

Depuis la loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'Intégration sociale (DIS), le principe général de l'activation socioprofessionnelle s'impose comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS. Si ce principe général est aménagé par les motifs d'équité et de santé qui peuvent être invoqués pour dispenser le demandeur d'aide de sa disposition au travail, il n'en demeure pas moins que l'aide sociale est désormais sous-tendue par la finalité de l'insertion par et dans l'emploi.

C'est en ce sens que les CPAS ont considérablement renforcé leurs services d'insertion socioprofessionnelle, redéfini les modalités et outils de l'accompagnement et accru les mesures de mise à l'emploi.

Force est pourtant de constater que, pour une majorité des usagers des CPAS, cet objectif demeure lointain, voire hors d'atteinte. Ainsi par exemple, en Région de Bruxelles capitale, seul un tiers des bénéficiaires du revenu d'intégration fait l'objet d'un accompagnement en insertion socioprofessionnelle, et la proportion, environ 10%, de ceux qui bénéficient d'une mise au travail (essentiellement et de manière provisoire via les emplois 'article 60') est encore bien plus réduite. (Source, SPP Intégration sociale, bulletin statistique mars 2012) .

Dès lors, de nombreux CPAS ont développé, sous des vocables multiples (remobilisation sociale, citoyenneté, cohésion sociale, participation, pré-trajet...), des offres complémentaires et intermédiaires de services, projets et initiatives à destination des publics non immédiatement disponibles pour la recherche d'emploi ou la mise à l'emploi.

Une recherche exploratoire sur les représentations et les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges, menée par HIVA (KULeuven) et le Centre d'études sociologiques (Facultés universitaires Saint-Louis) à la demande du SPP Intégration sociale<sup>i</sup> trace les contours de ces initiatives qualifiées 'd'activation sociale'. Cette recherche est basée sur une enquête en ligne auprès des 589 CPAS de Belgique, et à la quelle 224 d'entre eux ont répondu<sup>ii</sup>.

Cette enquête par questionnaire a été complétée par des études de cas auprès de huit CPAS et par l'organisation de deux *focus group* bilingues, composés de travailleurs sociaux et de responsables CPAS de grandes et de petites communes. Ces focus group ont permis de d'affiner et valider les enseignements issus de l'enquête en ligne et des études de cas.

Au-delà de la caractérisation de cet éventail de pratiques (qui se différencient par leurs publics cibles, leur temporalité, leur inscription organisationnelle au sein des CPAS et avec des partenaires externes...), l'enquête réalisée auprès des CPAS belges met en exergue les débats qui accompagnent l'émergence et la structuration de ces initiatives. Ces débats portent notamment sur leur caractère volontaire ou obligatoire, renvoyant *in fine* aux différentes conceptions normatives de l'intégration sociale. Les objectifs de cette recherche étaient également d'identifier les 'bonnes pratiques' mises en oeuvre par les CPAS et d'éclairer quelles réglementations politiques sont nécessaires pour optimiser une politique en matière d'activation sociale.

Quelles sont les conceptions et les visions des CPAS en matière d'activation et d'activation

sociale ? A quelles pratiques et dispositifs cela correspond-il ? Pour quels publics et avec quels moyens ? Quelle en est l'évaluation effectuée ? Quelles sont les difficultés opérationnelles, organisationnelles ou institutionnelles rencontrées et comment les surmonter ? De manière plus large, en quoi ce champ d'expérience de terrain et de débat conduit-il à renouveler les cadres de référence des CPAS et des politiques d'activation ?

Ce sont là les questions auxquelles cette recherche apporte des premiers éléments de réponse et dont le présent article présente et discute les principaux résultats de cette recherche collective. Dans une première partie, après en avoir détaillé le contexte, nous brosserons la cartographie des pratiques d'activation sociale en CPAS. La deuxième partie de l'article présente les termes du débat portant sur les différentes conceptions normatives de l'activation. La troisième partie de conclusion, propose quelques balises dans la perspective de l'institutionnalisation accrue de l'activation sociale.

## **1. Activation sociale : un oxymore pour de nouvelles pratiques ?**

### **1.1. De l'assistance à l'aide, de l'aide à l'activation**

Pour prendre la mesure des pratiques et des enjeux de l'activation sociale en CPAS, il est nécessaire de rappeler rapidement la position particulière occupée par les CPAS et les évolutions de leurs missions. Ces évolutions ont d'abord conduit au passage de l'assistance prodiguée par les anciennes CAP (Commission d'assistance publique, mises en place en 1925) à l'aide assurée par les CPAS, dans le cadre des lois de 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et de 1976 (loi organique des CPAS). Les évolutions plus récentes, avec la loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'Intégration sociale, ont conduit à inscrire l'intervention des CPAS dans le référentiel de l'Etat social actif.

Historiquement l'assistance sociale, telle que conçue et mise en oeuvre à partir de la loi de 1925, est précisément destinée aux populations hors travail.

« La Loi de 1925 institue les Commissions d'Assistance Publique (CAP), organisées sur base communale, et qui ont pour mission de « soulager et de prévenir la misère », ainsi que d' « hospitaliser les indigents ». Les CAP, contrairement aux sociétés de bienfaisance, ne s'adressent plus à la classe ouvrière désormais mieux protégée par la hausse des salaires et la conquête de droits sociaux, mais aux 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).

La mise en place des CPAS en 1976, qui succèdent aux CAP, tout en affirmant une ambition d'intervention plus globale, consacre également la distinction entre le régime de l'assurance sociale, liée au statut de travailleur, et le régime de l'assistance pour les populations inaptes au travail. A travers la référence, sans cesse rappelée par les acteurs des CPAS, à la notion de 'dignité humaine' et l'insistance sur la notion d' 'aide' tout comme celle de 'minimex', 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. Même si la loi organique de 1976 envisage une vaste palette d'intervention possible (à la fois préventive et curative, matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique), pour l'essentiel, l'aide assurée par les CPAS consiste en l'octroi d'un revenu, le minimex, et à la prise en charge de frais dans le cadre de l'aide sociale pour les personnes en situation de besoin.

Avec la loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'Intégration sociale, la philosophie d'intervention devient plus explicitement celle de l'activation socioprofessionnelle et l'accent est désormais mis sur la (ré)intégration par le travail (Raeymaeckers et al. 2009). Dans la pratique, les CPAS concrétisent ce droit à l'intégration sociale au moyen de trois instruments : le revenu d'intégration sociale (RIS), la mise au travail (via l'article 60§7 ou l'article 61 de la Loi de

1976 ou via une autre mesure d'activation) et le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).

La loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'Intégration sociale (DIS) a introduit le principe général de l'activation (socioprofessionnelle) à la fois comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS.

« 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. »

Certes, comme le remarque justement Daniel Dumont, la rupture introduite par la loi de 2002 n'est pas si tranchée. La loi de 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence prévoyait déjà que le demandeur d'aide puisse apporter « la preuve qu'il est disposé à être mis au travail » et les CPAS disposaient déjà dans le cadre de l'article 60 de la loi organique de 1976 de la possibilité d'une mise au travail des bénéficiaires (Dumont, 2012). De plus, de très nombreux CPAS n'avaient pas attendu la loi de 2002 pour développer une offre de service orientée vers l'insertion socioprofessionnelle. Dans l'autre sens, le maintien des possibilités d'exception dans la loi de 2002 - la disposition au travail est présumée « à moins que des raisons de santé ou d'équité ne l'en empêchent » - permet toujours de justifier le versement d'un revenu d'intégration sans exigence d'activation.

Il n'en demeure pas moins qu'en renforçant le principe de l'activation du demandeur d'aide, et en faisant de celle-ci non plus une option volontaire, mais une obligation contractuelle, la loi de 2002 fait de la mise au travail le concept-clé pour promouvoir l'intégration sociale.

Dix ans après son introduction, cette conception est aujourd'hui solidement intégrée, y compris au sein des CPAS. Au niveau des acteurs politiques et des responsables de CPAS, il y a en tout cas un large consensus autour de l'idée que la seule fonction compensatrice d'octroi d'allocations sociales n'est pas suffisante pour contrer le phénomène d'exclusion sociale qui est un phénomène multi-dimensionnel et multi-factoriel. De même, les CPAS ont considérablement renforcé, dans une grande diversité de formes organisationnelles et de pratiques professionnelles, leurs outils d'insertion socioprofessionnelle. Il n'en demeure pas moins que la mise en oeuvre des mesures d'activation par les CPAS est encore confrontée à de nombreuses difficultés et limites.

## **1.2. Les limites de l'insertion socioprofessionnelle**

Sur le plan des principes, l'encouragement à une participation active au marché du travail régulier ou à d'autres formes de travail subsidié devint le moyen par excellence dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Jørgensen, 2004 ; Raeymaeckers et al., 2009).

En pratique, cette activation des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale est souvent problématique. L'accompagnement vers l'emploi, à travers un suivi par le service d'insertion socioprofessionnelle du CPAS, ne concerne qu'une minorité des usagers des CPAS. In fine, ce sont un peu plus de 10 % des bénéficiaires du Revenu d'intégration sociale (RIS) qui accèdent à une mise à l'emploi dans le cadre de l'article 60 qui constitue la mesure phare des CPAS pour permettre une mise à l'emploi. L'art 60 de la loi organique des CPAS permet en effet au CPAS d'engager une personne afin de lui permettre d'ouvrir le droit aux allocations de chômage et /ou d'acquérir une expérience professionnelle. Le contrat de travail est exécuté soit au sein du CPAS soit auprès d'un tiers.

**Tableau 1 Activation par l'art. 60§7 des usagers des CPAS**

		Nombre total	Bruxelles-Capitale (N=19)	Flandre (N=308)	Wallonie (N=262)
Bénéficiaires du RIS (et équivalents) en 2010		199 903	54 129 (27, 1%)	64 451 (32,2%)	81 323 (40,7%)
Nombre de personnes mises au travail dans le cadre de l'art. 60§7 en 2010		21 499	4 694 (21,8%)	9 038 (42%)	7 767 (36,1%)
Proportion des bénéficiaires du RIS mis au travail dans le cadre de l'art. 60§7 en 2010 (en %)	14,0	9,6			

Source: Calculs propres sur base de données communiquées par le SPP IS.

Certes, la mise à l'emploi des allocataires du CPAS peut être assurée par d'autres canaux que les emplois article 60. Outre l'intégration sur le marché de l'emploi ordinaire, les allocataires des CPAS peuvent également être embauchés dans le cadre d'autres types d'emploi aidés (Activa, Programme de transition professionnelle (PTP), Economie sociale), mais l'importance quantitative de ceux-ci est relativement réduite (un millier de postes) (source : SPP Intégration sociale, rapport annuel 2011). Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que l'engagement dans le cadre d'un article 60 est un engagement temporaire devant permettre au bénéficiaire de retrouver ses droits à l'assurance chômage. On observe que 50,6 % des personnes ayant terminé un article 60 ou un article 61<sup>iii</sup> ont travaillé au cours d'un trimestre au moins durant la première année de suivi (source : SPP Intégration sociale, rapport annuel 2011).

Selon les termes d'un président d'un CPAS bruxellois, un tiers des usagers peuvent être considérés comme assez rapidement « employables » sur le marché de l'emploi, un tiers peut être considéré comme « en phase de revalidation » qui nécessite un processus de remobilisation personnelle et de règlement d'autres priorités avant de pouvoir envisager l'emploi, tandis que le troisième tiers est confronté à de telles difficultés qu'une insertion dans l'emploi n'est tout simplement pas envisageable<sup>iv</sup>.

On s'en souvient, cette catégorisation des usagers des CPAS en trois segments selon leur degré et leurs perspectives d'employabilité a été initialement popularisée par Monica De Coninck, l'actuelle Ministre fédérale de l'emploi et ancienne présidente du CPAS d'Anvers. De fait, le CPAS d'Anvers a systématisé la segmentation de son public sur base d'un instrument de mesure uniforme (MPSA ou Instrument de mesure pour l'activation socioprofessionnelle et sociale). Une radioscopie de la population du CPAS d'Anvers a montré qu'il existe un groupe de personnes qui ne sont 'pas (encore) plaçables' qui, au contraire du groupe des groupes de 'facile à placer' et 'difficile à placer', est caractérisé par une très grande distance du marché du travail (Struyven, Heylen & Van Hemel, 2010). Alors que les groupes 'encore plaçables' peuvent être activés professionnellement (entre autres au moyen de la mise à l'emploi via l'article 60 ou l'article 61 de la loi organique, éventuellement accompagné d'une formation ou en collaboration directe avec les services de l'emploi), les 'pas (encore) plaçables' se trouvent (momentanément) hors du marché de l'emploi. Ils appartiennent au segment social le plus vulnérable de la population et une prise en charge effective de leurs problèmes demande souvent des interventions du secteur de l'aide sociale.

L'hétérogénéité des publics des CPAS (Fret, 1997 ; Janssens, 2011) (jeunes en décrochage, mères de famille mono-parentale, chômeurs exclus du bénéfice des allocations de chômage, personnes sans abris, primo-arrivants ne maîtrisant souvent pas une des langues nationales, ex-détenus, personnes au parcours marqué par la toxicomanie ou des problèmes de santé

mentale, ...) rend illusoire et non pertinente l'application de mesures univoques d'activation professionnelle.

En passant, on peut remarquer que cette hétérogénéité conduit à une redéfinition de la ligne de partage entre les différentes catégories d'usagers au sein même des CPAS, en réactivant la distinction entre 'pauvres valides' et 'pauvres invalides', entre 'aptes' et 'inaptes' (Castel, 1996). Ce qui pose la question délicate des conceptions politiques, des critères, des outils et des pratiques par lesquels sont opérées ces catégorisations.

L'appréciation de la disposition au travail qui doit se faire sur base de l'interprétation de situations vécues par les usagers est donc un exercice particulièrement complexe et délicat auquel doivent se livrer les travailleurs sociaux et les conseillers de l'aide sociale. Quels sont les critères qui président à cette appréciation ? Ces critères sont-ils identiques dans tous les CPAS ? Les observations auprès des CPAS indiquent en tout cas l'extrême diversité des pratiques locales. D'un CPAS à l'autre, parfois d'un service à l'autre ou d'un travailleur social à l'autre, le fait d'être âgé de plus de 50 ans ou d'être mère seule avec enfants en bas âge constitue ou non un motif d'équité dispensant le bénéficiaire d'une obligation contractuelle d'activation professionnelle (Degraef et Franssen, 2012).

### **1.3. Le développement d'une offre intermédiaire d' 'activation sociale'**

C'est dans ce contexte que de nouvelles formes et stratégies d'activation reprises sous le néologisme d' 'activation sociale' font leur apparition.

Promu par le SPP Intégration sociale, le terme d' 'activation sociale', s'il est en voie de légitimation politique et d'institutionnalisation, n'est encore consacré par aucune réglementation spécifique.

L'activation sociale comme forme spécifique d'activation n'est pas déterminée dans la réglementation dans notre pays. C'est également le cas dans la plupart des autres pays européens, à l'exception des Pays-Bas qui définissent à travers l'article 6 du WWB (Wet Werk en Bijstand) l'activation sociale comme « l'accomplissement d'activités sociales non rémunérées et utiles centrées sur l'engagement vers le travail ou, si le passage vers le travail n'est pas encore possible, sur la participation sociale autonome ». Il peut s'agir de l'accomplissement d'une activité bénévole mais aussi de tâches en rapport avec des services de proximité à la condition que l'utilisateur prenne lui-même l'initiative de ce service de proximité. L'idée est que l'activation sociale diminue l'éloignement du marché du travail et, pour cette raison, peut être un moyen adéquat lorsqu'il est impossible pour l'utilisateur de fonctionner en situation de travail. Le Nederlandse Thesaurus zorg en welzijn<sup>v</sup> décrit le concept comme suit : « Forme d'accompagnement individuel intensif (organisé par les communes, les établissements de soin ou les organismes d'aide sociale) par lequel les personnes peuvent entreprendre sur base volontaire de nouvelles activités et rompre leur isolement ; il peut également être un premier pas vers un travail rémunéré ; les trajets d'activation sociale sont considérés comme des trajets accomplis lorsqu'il y a passage vers des trajets d'insertion socioprofessionnelle, vers du bénévolat sans accompagnement ou vers des trajets de soin ». Ici aussi les deux fonctions – sociale et professionnelle – sont liées, via une gradation dans l'offre d'activités.

De manière opérationnelle, dans cette recherche, on a retenu la définition suivante de l'activation sociale : l'activation sociale est 'l'augmentation de la participation sociale et la rupture de l'isolement par le biais d'activités socialement utiles, 1) soit comme but en soi, 2) soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle, 3) soit comme premier pas vers une remise (ultérieure) au travail rémunéré'.

Il est à noter que cette définition, basée sur la synthèse des définitions en vigueur aux Pays-Bas, a fait l'objet d'un premier débat, voire d'une négociation, au sein du comité d'accompagnement de la présente recherche entre les chercheurs, les fonctionnaires dirigeants du SPP Intégration sociale et les représentants des CPAS des trois régions.

Cette définition large a pour but de ne pas restreindre a priori l'activation sociale à une pratique spécifique. Elle illustre également le caractère multifonctionnel de l'offre en matière d'activation sociale. Sous le vocable 'activation sociale', c'est un vaste éventail d'activités qui est offert, allant de projets de formation comme des cours de langue et d'informatique à des activités proposées dans un centre de jour, des activités socioculturelles et récréatives, des groupes de parole, *arbeidszorg*<sup>vi</sup>, etc. Le bénévolat peut également en faire partie.

Ainsi définie, sur base de l'enquête, une très grande majorité des CPAS semble s'y reconnaître. Toutefois, le terme est bien davantage toléré qu'embrassé par les travailleurs sociaux et responsables des CPAS concernés. Ces réserves, également exprimées lors des *focus group*, s'expliquent à la fois en raison des divergences de conceptions de l'activation et parce que le terme d'activation sociale est, pour une partie des acteurs des CPAS, trop associé à une conception individualisante et orientée vers l'emploi. Actuellement, ce sont sous des terminologies multiples et non homogènes (remobilisation sociale, citoyenneté, cohésion sociale, participation, pré-trajet, ...) que les CPAS déploient des offres complémentaires et intermédiaires de services, projets et initiatives à destination des publics non immédiatement disponibles pour la recherche d'emploi ou la mise à l'emploi.

Sur le plan légal, c'est dans le cadre des missions générales des CPAS, telles que définies par la loi organique de 1976 et de la loi de 2002 sur l'intégration sociale, et en fonction de leur autonomie constitutive qui leur donne une grande latitude d'interprétation et d'initiative locale, que les CPAS déploient leurs offres de services en ce domaine. La politique générale du CPAS peut également constituer le cadre réglementaire pour la planification et la mise en œuvre de l'activation sociale. Les arrêtés royaux (principalement concernant la participation socioculturelle), les décrets (principalement concernant la participation sociale), les circulaires (principalement concernant la participation socioculturelle) et les conventions (principalement concernant l'article 27) jouent également en rôle de planification et de mise en œuvre de l'activation sociale, mais seulement dans une mesure limitée.

#### **1.4. Quelles pratiques ?**

L'enquête par questionnaire menée auprès de l'ensemble des CPAS belges, et à laquelle 224 d'entre eux ont répondu, permet une première et inédite cartographie des pratiques développées en matière d'activation sociale. Quelles sont les activités proposées en la matière par les CPAS ?

Premier constat : en référence à la définition large de l'activation sociale qui leur était proposée, la grande majorité des 224 CPAS qui ont répondu au questionnaire revendique l'organisation d'activités d'activation sociale, même si ce n'est pas forcément sous cet intitulé qu'ils organisent actuellement ces activités. 95% des CPAS déclarent que l'organisation réalise au moins une activité de ce type. Ce sont essentiellement les très petits CPAS, ceux des communes de moins de 10.000 habitants, qui n'organisent aucune activité, leur petite taille les empêchant d'entreprendre des actions dans ce domaine.

Disposant d'une faculté d'initiative, les CPAS ont développé une offre impressionnante de services et de dispositifs. Pour un donner un premier aperçu concret, on peut citer en exemple les offres de service et d'activité développées dans quelques CPAS.

A Asse, le groupe de femmes PARLEEke, issu d'un travail dans un quartier d'Asse, est un lieu de rencontre pour femmes néerlandophones et non néerlandophones, où le néerlandais est exercé dans une atmosphère décontractée.

A Dessel, un travail fait au sein d'un quartier multiculturel d'habitations sociales et met surtout l'accent sur un travail actif de formation avec les jeunes.

A Gand, Extra Time est un travail en groupe pour jeunes créé par le service Travail Emancipatoire, en vue de leur apprendre et/ou de renforcer les compétences nécessaires (attitudes, connaissances et compétences) pour une activation ultérieure vers la thérapie, l'éducation ou le travail.

A Bièvre, l'espace détente permet aux personnes âgées de se rencontrer dans un espace convivial afin de lutter contre l'isolement.

A Braine-l'Alleud, un atelier de cuisine par mois est animé par les participants pour les sortir de l'isolement social et apprendre à cuisiner de nouveaux plats venus de tous horizons.

A Charleroi, Créa d'âmes est un atelier de théâtre au sein de l'Espace Citoyen Porte Ouest de Charleroi.

A Bruxelles, le comité des spectateurs est un groupe de personnes auxquelles on propose de venir voir un spectacle précédé d'un échange avec l'équipe artistique et d'un repas.

A Uccle, Deux groupes prennent part à un pré-trajet d'activation pendant un an, financé par le Fonds Social Européen.

Dans cette offre aux multiples facettes, ce sont les activités socioculturelles et récréatives qui dominent : une grande majorité des CPAS offre de telles activités en matière d'activation sociale, puisqu'ils sont 79,5% à le faire. À côté de cela, l'activation sociale se concrétise pour 52,1% des CPAS via des allocations loisirs. Sous le vocable « allocation loisirs », ce sont plusieurs cas qui peuvent se présenter, entre autres, des allocations pour une participation à des activités sportives et culturelles ou à une plaine de jeux, un « pass temps libre » avec lequel on peut par exemple devenir gratuitement membre d'une bibliothèque et/ou avec lequel on peut bénéficier de réductions pour les frais d'inscriptions auprès de toutes sortes d'associations (académie de musique et des art, sport,...), des chèques 'article 27' qui donnent accès à des musées, théâtres ou concerts, etc. C'est moins le cas en Wallonie que pour Bruxelles et en Flandre : 32,6% des CPAS wallons travaillent avec des allocations loisirs contre 62,9% des CPAS flamands et 75% des CPAS bruxellois. Le bénévolat est aussi proposé comme activation sociale et ceci surtout dans les CPAS de Flandre. La formation et l'éducation, sans que la finalité ne soit une insertion socioprofessionnelle, ainsi que la possibilité de fréquenter un club sportif ou des mouvements de jeunesse ont également leur place dans l'offre d'activation sociale. Pour ces deux derniers items, c'est de manière flagrante, davantage le cas à Bruxelles qu'en Flandre, où c'est à son tour plus souvent le cas qu'en Wallonie.

Il faut relever que certains CPAS, principalement en Flandre, catégorisent sous la rubrique 'activation sociale' des activités de mise au travail et d'accompagnement de trajectoire. C'est également en Flandre que le bénévolat est le plus souvent mentionné.

La diversité des pratiques mentionnées par les CPAS comme relevant de l'activation sociale sont tout autant indicatrices des pratiques elles-mêmes que des conceptions et visions des CPAS quant au sens de ces pratiques. Ainsi par exemple, on peut relever que 7,4% des répondants – 11% en Flandre – mentionnent la mise en au travail dans le cadre de l'article 60 comme relevant d'une visée en terme d'activation sociale, ce qui indique qu'ils considèrent

que ce dispositif est préparatoire à une insertion professionnelle future, mais qu'il ne constitue pas un aboutissement dans le parcours de l'utilisateur.

**Tableau 2 Types d'activités organisées en matière d'activation sociale (selon la région)**

Types d'activités	Total (en %)	Bruxelles-Capitale (en %)	Flandre (en %)	Wallonie (en %)
Activités récréatives et socioculturelles	79,5	100,0	76,4	82,6
Allocations loisirs	52,1	75,0	62,9	32,6
Bénévolat	45,7	12,5	62,9	20,9
Formation, sans but d'insertion professionnelle	43,6	62,5	47,1	36,1
Prise de contacts avec des clubs de sport/des mouvements de jeunesse	42,7	75,0	48,6	30,2
Ateliers divers	35,0	62,5	17,1	61,6
Groupes de parole pour briser l'isolement social	25,6	37,5	18,6	36,1
Groupes de consommateurs	17,5	25,0	17,9	16,3
Travail en groupe par quartiers	9,8	25,0	10,0	8,1
Mise au travail (dans le cadre de l'art. 60§7, mise au travail social, stage, arbeidszorg)	7,3	0,0	11,4	1,2
Accompagnement de trajectoire	2,1	0,0	3,6	0,0
Autres	13,3	37,5	11,4	13,9
Aucune activité	4,3	0,0	3,6	5,8

- La catégorie « autres » comprend une grande diversité d'activités telles les activités en lien avec l'orientation vers des centres de jour, de l'accompagnement individuel, des pré-trajets, un espace informatique public, du logement, du teambuilding, une cafétéria sociale, etc.

## 1.5. Quelle organisation ?

Du point de vue de leur organisation, les dispositifs d'activation sociale sont généralement mis en oeuvre par les CPAS eux-mêmes. Encore minoritaire, un nombre croissant de CPAS développent un service spécifique et dégagent des travailleurs sociaux pour la réalisation de cette mission. Les CPAS semblent, en moyenne, disposer de 4 équivalents temps plein pour l'activation sociale. Cette moyenne recouvre d'importantes disparités puisque 45% des CPAS disposent d'au maximum un équivalent temps plein en matière d'activation sociale. Il est par ailleurs remarquable que 5% des CPAS disposent de plus de 10 équivalents temps plein à cet effet.

Pour une part importante, ces activités sont organisées avec des partenaires externes, au premier rang desquels figurent des acteurs associatifs. 75,9% des CPAS travaillent avec ce type de partenaire.

Un dernier aspect de l'organisation de l'activation sociale concerne les sources de financement auxquelles les CPAS font appel à cet effet. 94,6% des CPAS financent au moins en partie l'activation sociale à partir des ressources du CPAS lui-même. 80% des CPAS font aussi usage de sources de financement issues du niveau fédéral. Les CPAS wallons y font de manière frappante moins appel que les CPAS bruxellois et flamands : 67,9% des CPAS wallons contre 100% des CPAS bruxellois et 87,4% des CPAS flamands financent leur activation sociale au moyen d'interventions du fédéral. Par ailleurs, on finance aussi dans 39,7% des CPAS cette activation par un financement issu du niveau régional. Cette fois, c'est en Flandre qu'on y fait moins appel qu'en Wallonie et à Bruxelles. Le FSE (Fonds social européen) constitue quant à lui une source de financement pour environ un cinquième des CPAS (19,2%). Enfin, un nombre limité de CPAS fait appel à des interventions financières issues de la Loterie Nationale et de fondations diverses. Logiquement, la part de CPAS faisant appel à des sources de financement augmente à mesure que la taille de la commune est plus importante.

## 1.6. Quels publics ?

À qui ces offres de service sont-elles destinées ? Sont-elles focalisées sur une catégorie spécifique ? Peut-on en estimer les publics et leurs caractéristiques ?

A cette question posée de manière ouverte, une majorité de CPAS (56% des répondants) affirme que ces diverses activités sont destinées et ouvertes ‘à tout le monde’. Ce ‘tout le monde’ renvoie au fait que, généralement, la participation à ces activités s’effectue sur base volontaire. Cette ouverture reflète également parfois une volonté explicite de déstigmatiser ce type d’activité en ne les associant pas exclusivement au public du CPAS et en favorisant la mixité sociale. C’est ainsi qu’une partie de ces activités ne sont pas réservées aux usagers du CPAS et relève plutôt d’une logique d’action territoriale et communautaire que d’une logique catégorielle. À Bruxelles, cela vaut même pour trois-quarts des CPAS.

D’autre part, 44% des CPAS définissent les destinataires en un nombre limité de catégories qui se recouvrent partiellement, voire sont presque des synonymes, comme ‘les usagers du CPAS en général’, ‘les bénéficiaires du RIS et les usagers en médiation de dettes/gestion de budget/avec faible revenu’, ‘les usagers du service social’, ‘les défavorisés’, ‘les personnes avec un faible revenu’, ‘les bénéficiaires du RIS’, etc. Il est marquant que ces catégories sont toujours formulées de manière relativement large et qu’elles ne sont pas nécessairement limitées à la clientèle du CPAS.

**Tableau 3 Groupes-cibles concernés dans la pratique par l’activation sociale (selon la région)**

Le groupe-cible	Total (en %)	Région de Bruxelles-Capitale (en %)	Flandre (en %)	Wallonie (en %)
Tout le monde	56,0	75,0	52,2	60,5
Des catégories bien déterminées, en l’occurrence:	44,0	25,0	47,8	39,5
- Tous les usagers du CPAS	12,9	0,0	15,4	9,9
- Les bénéficiaires du RIS et les usagers en médiation de dettes/gestion de budget/avec faible revenu	8,0	12,5	10,3	3,7
- Les usagers du service social du CPAS	6,7	12,5	5,9	7,4
- Les personnes défavorisées	6,7	0,0	6,6	7,4
- Les personnes aux faibles revenus	3,1	0,0	5,2	0,0
- Les bénéficiaires du RIS	3,1	0,0	2,9	3,7
- Autres	3,6	0,0	1,5	7,4

\* La Catégorie « autres » comprend une grande variété de groupes cibles, entre autres, des parents avec enfants en bas âge.

Combien de participants sont touchés par l’activation sociale sur base annuelle ? Sur base des réponses données au questionnaire en ligne, il s’agissait en moyenne de 228 participants par CPAS pour l’année 2010.

Toutefois, cette estimation sommaire doit être relativisée. D’une part, elle ne peut être extrapolée à l’ensemble des CPAS, les CPAS les plus actifs en matière d’‘activation sociale’ étant probablement surreprésentés parmi les répondants. De plus, un certain nombre de CPAS ayant collaboré à l’enquête n’ont pas pu répondre à cette question en raison du manque de données dont ils disposent. Enfin, une donnée strictement quantitative ne rend pas compte de l’intensité de la participation des usagers, ne permettant pas de distinguer le participant occasionnel du membre assidu. Le nombre de bénéficiaires concernés par l’activation sociale est en outre fortement dépendant de l’offre de service proposée par chaque CPAS. A cet égard, un tiers des CPAS estime l’offre actuelle en matière d’activation sociale comme ‘plutôt suffisante’ ou ‘suffisante’ afin de toucher son groupe cible potentiel (surtout dans les grandes communes), tandis qu’un autre tiers la juge ‘plutôt insuffisante’ ou ‘insuffisante’ et qu’un quart des CPAS porte sur cet aspect un regard neutre (l’offre n’est ni ‘suffisante’ ni

‘insuffisante’). La Flandre et la Wallonie présentent à ce sujet des différences marquantes : en Flandre, l’offre tend à être estimée comme ‘plutôt insuffisante’ à ‘insuffisante’ alors qu’en Wallonie elle est jugée ‘plutôt suffisante’ ou ‘neutre’. Nous constatons une même division dans le groupe des CPAS bruxellois.

Ceci n’empêche pas que, pour les CPAS dont nous possédons l’information, nous pouvons conclure que la portée de l’activation sociale dépasse largement le nombre de mises au travail social (article 60§7) : il y a, en 2010, trois fois plus de participants à l’activation sociale qu’aux projets articles 60§7. L’activation sociale aura touché 35,7% des bénéficiaires du RIS (et équivalents) en 2010 tandis que 11,2% de ceux-ci auront fait l’objet d’une mise au travail via l’article 60§7.

Dans quelle mesure le public-cible de l’activation sociale constitue-t-il un public spécifique distinct de celui orienté vers une démarche d’insertion professionnelle ?

Deux tiers des CPAS interrogés estiment que ce sont tout au plus 30% des personnes participant à l’activation sociale qui pourraient potentiellement faire l’objet d’une activation via un travail rémunéré. En Wallonie ce sont même 71,5% des CPAS qui estiment qu’on est en-dessous de ce seuil des 30% de personnes potentiellement employables. En d’autres mots, il s’agit de manière claire d’un public très éloigné du marché de l’emploi. Il est toutefois intéressant de relever que les CPAS les plus actifs en matière de mise à l’emploi le sont également en matière d’activation sociale, ce qui souligne une nouvelle fois les différences de politique d’un CPAS à l’autre.

Selon quelles procédures les personnes sont-elles orientées vers des activités d’activation sociale ?

Il a été demandé aux CPAS s’ils utilisent des instruments spécifiques afin d’identifier les usagers et de les orienter vers de l’activation sociale. Pour 70 % des CPAS, cela ne semble pas être le cas. Les CPAS des (très) petites communes font singulièrement moins appel à des instruments pour identifier et orienter leurs usagers vers de l’activation sociale que les CPAS des (moyennes et) grandes communes qui, à leur tour, font moins appel à ces instruments que les CPAS des très grandes communes.

En ce qui concerne les outils que les CPAS utilisent pour identifier et orienter vers de l’activation sociale, les CPAS décrivent des instruments de nature très différente, tels des instruments formels (principalement le Bilan Socio Professionnel), des entretiens individuels ou des enquêtes sociales, l’envoi par un assistant social ou un autre partenaire, des activités dans le cadre de l’accompagnement vers une insertion socioprofessionnelle, l’organisation d’activités (par exemple des ateliers), etc.

**Tableau 4 Utilisation d’instruments spécifiques pour orienter les personnes vers l’activation sociale (selon la taille de la commune).**

	Total (%)	Très petite (en %) (N=68)	Petite (en %) (N=85)	Moyenne (en %) (N=47)	Grande (en %) (N=19)	Très grande (en %) (N=5)
Pas d’instruments spécifiques	70,1	83,8	75,3	51,1	57,9	20,0
Utilisation d’instruments spécifiques, en l’occurrence:	29,9	16,3	24,7	48,9	42,1	80,0
- Instrument formel (surtout BiSP <sup>vii</sup> )	7,1	0,0	5,9	14,9	10,5	40,0
- Entretien individuel/enquête sociale	6,7	2,9	5,9	8,5	15,8	20,0
- Orientation via un assistant social ou un autre partenaire	3,1	1,5	2,4	4,3	5,3	20,0
- Accompagnement de trajectoire en insertion socioprofessionnelle	3,6	5,9	2,4	4,3	0,0	0,0
- Activités (ateliers,...)	3,6	2,9	1,2	8,5	5,3	0,0
- Autres	5,8	2,9	7,1	8,5	5,3	0,0

\* La catégorie « autres » comprend une grande diversité d'instruments tels que la publicité de bouche à oreille.

La typologie des CPAS selon la taille de la commune a été établie par les chercheurs selon la répartition suivante :

- très petites communes: de 0 à 10 000 habitants;
- petites communes: de 10 001 à 20 000 habitants;
- communes moyennes: de 20 001 à 40 000 habitants;
- grandes communes: de 40 001 à 140 000 habitants;
- très grandes communes: plus de 140 000 habitants (cette catégorie contient les cinq plus grandes villes de Belgique, à savoir, Anvers, Gand, Charleroi, Liège et Bruxelles-ville).

### **1.7. Une évaluation peu systématique**

La question de l'évaluation des résultats de l'activation sociale a également été soulevée dans l'enquête en ligne. 64,3% des CPAS, surtout les plus grands, disent ainsi évaluer les résultats de leurs pratiques d'activation sociale. Dans les faits, cette évaluation des impacts et des effets est difficile à systématiser. Elle s'appuie généralement sur quelques indicateurs quantitatifs qui portent surtout sur les produits des activités (nombre de personnes concernées par des activités, nombre d'actions organisées en la matière, mesures quantitatives de satisfaction) et qualitatifs (la perception par le travailleur social de l'évolution personnelle de l'usager). Les résultats perçus pour les participants peuvent quant à eux aller d'un élargissement de leur réseau social, et du développement de leurs compétences à plus de compréhension de soi ou de confiance en soi. Ceci peut mener, dans certains cas, au suivi d'une formation ou à la mise au travail, bien qu'il ne soit souvent pas possible d'établir un lien clair de cause à effet. Lors des études de cas et dans les débats menés lors des focus group avec les travailleurs sociaux et responsables de service d'une vingtaine de petits et de grands CPAS des trois régions, on a pu relever les réticences exprimées à l'encontre d'une évaluation systématique basée sur des indicateurs de résultats. Les craintes exprimées étant qu'une telle approche ne nuise à la singularité de pratiques qui nécessitent de la souplesse dans leur mise en oeuvre et qui ne sont pas univoques dans leurs effets sur les usagers. Quelques CPAS se démarquent toutefois par la mise en oeuvre d'une démarche qui se veut plus objectivante et systématique, à l'exemple du CPAS de Gand qui évalue la progression des bénéficiaires sur un nombre de compétences à l'aide d'indicateurs de comportement.

## **2. Le débat philosophique et politique : quelle conception de l'activation sociale ?**

Se revendiquant de la philosophie de l'activation, les pratiques d'activation sociale mises en oeuvre par les CPAS n'évacuent pas les ambivalences et les ambiguïtés de ce référentiel.

On peut en effet distinguer différentes conceptions de l'activation selon les fondements normatifs dont elles se revendiquent et les finalités qu'elles poursuivent. On peut ainsi distinguer de la manière idéal-typique une conception émancipatoire de l'activation, qui vise à la pleine réalisation des droits et potentialités de chaque individu (Seynaeve et al, 2004), et une conception disciplinaire, reposant sur une critique de la 'culture de la dépendance' (Grymonprez et al, 2010) (Mead, 1986 ; Murray, 1984). Les conceptions de l'activation se différencient également selon la manière dont elles envisagent l'équilibre des droits et des devoirs et la conditionnalité de l'aide sociale. La typologie de la réciprocité de Mau (2003 ; 2004) différencie ainsi quatre variantes allant de la « réciprocité généralisée » (aide sociale généreuse, peu de conditions) à la « réciprocité obligée » (fortes conditions, fort lien avec les devoirs) en passant par la « réciprocité équilibrée » (principe d'équivalence dépendant des contributions de chacun comme c'est en partie le cas pour l'indemnisation de chômage) et par la « réciprocité d'opportunité » (idée de filet de secours, droits limités).

Pourquoi activer socialement les usagers ? Les réponses des CPAS illustrent que différents fondements normatifs peuvent être à la base de l'activation sociale.

C'est tout d'abord une vision émancipatoire de l'activation qui prédomine. Ainsi, 96,4% des CPAS font de l'activation sociale selon l'idée que le CPAS se doit de développer l'insertion (socioprofessionnelle) de ses usagers. Les CPAS remplissent donc leur tâche en matière d'insertion socioprofessionnelle de manière large. De plus, 95,9% des CPAS estiment que le CPAS doit donner à chacun de ses bénéficiaires la possibilité de vivre une vie conforme à la dignité humaine (cf. loi de 1976). 91,5% des CPAS exercent leur activation sociale pour que tous leurs usagers puissent recevoir un maximum de chances de développer leurs connaissances, compétences et attitudes. Et dans 88,8% des réponses, les CPAS estiment (plutôt) avoir pour tâche d'améliorer l'intégration en rendant les droits sociaux fondamentaux réalisables. De plus, on constate que l'activation sociale est souvent basée sur une philosophie de l' 'empowerment' ou capacitation, au sens d'un processus de renforcement par lequel les individus, organisations et sociétés peuvent avoir prise sur leur situation et leur environnement, ceci grâce à l'acquisition de contrôle, le renforcement de leur conscience critique et la stimulation de leur participation. même si ce constat est nettement moins flagrant en Wallonie qu'en Flandre et à Bruxelles : 53,1% des CPAS wallons sont (plutôt) d'accord avec la proposition selon laquelle le CPAS doit promouvoir l'activation dans une perspective d' 'empowerment' alors que c'est le cas pour tous les CPAS bruxellois et pour 91,1% des CPAS flamands.

Les CPAS font par ailleurs de l'activation sociale parce qu'ils considèrent que cela fait partie de leurs tâches de renforcer le tissu social dans leur commune ou dans leur ville. Cette conception prévaut à plus grande échelle en Flandre qu'à Bruxelles et en Wallonie : en Flandre, ce sont 94,9% des CPAS qui se rangent (plutôt) derrière cette conception alors que ce n'est le cas que pour 75% des CPAS bruxellois et pour 65,4% des CPAS de Wallonie.

Une vision disciplinaire de l'activation apparaît également dans la vision politique des CPAS. Ainsi il apparaît que 86,6% des CPAS sont (plutôt) d'accord pour dire que les usagers qui ont la capacité de travailler n'ont pas seulement le droit mais aussi le devoir de collaborer à leur insertion (socioprofessionnelle) – ce que prévoit d'ailleurs la loi de 2002 sur l'intégration sociale. Il est frappant que les CPAS en Wallonie soutiennent moins cette conception que les CPAS bruxellois et de Flandre : 75,3% des CPAS wallons contre 100% des CPAS bruxellois et 92,6% des CPAS flamands sont (plutôt) d'accord avec cette proposition. En outre, pour 49,1% des CPAS, la conception de l'activation sociale revêt un caractère obligatoire, dans le sens où ces CPAS sont (plutôt) d'accord avec la proposition selon laquelle le CPAS doit pouvoir obliger l'utilisateur à faire quelque chose en contrepartie de son allocation. Il semble véritablement y avoir une tension dans la vision des CPAS en ce qui concerne la relation entre activation sociale et conditionnalisation du revenu d'intégration sociale : 22,3% des CPAS ne sont (plutôt) pas d'accord avec la proposition ci-dessus. De plus, en termes régionaux, seul un quart des CPAS bruxellois est (plutôt) d'accord avec cette vision, alors qu'en Flandre et en Wallonie cela concerne respectivement 48,9% et 52,9% des CPAS. Et on semble (plutôt) se conformer davantage à cette vision dans les (très) petites communes que dans les communes plus grandes.

**Tableau 5 La vision politique de l'activation sociale et de ses objectifs (selon la région)**

Dans notre CPAS nous pensons que...		Totalement pas d'accord	Plutôt pas d'accord	Ni d'accord ni pas d'accord	Plutôt d'accord	Totalement d'accord
les bénéficiaires qui ont la capacité de travailler n'ont pas seulement le droit mais aussi l'obligation de travailler à leur insertion (professionnelle)	<b>Bruxelles</b>	0,0	0,0	0,0	50,0	50,0
	<b>Flandre</b>	0,0	2,2	5,2	35,6	57,0
	<b>Wallonie</b>	7,4	3,7	13,6	43,2	32,1
notre CPAS doit pouvoir contraindre les bénéficiaires à faire quelque chose en retour de l'obtention de leur allocation	<b>Bruxelles</b>	0,0	12,5	62,5	25,0	0,0
	<b>Flandre</b>	1,5	20,7	28,9	32,6	16,3
	<b>Wallonie</b>	6,2	17,3	24,7	38,3	14,6
notre CPAS a pour tâche de promouvoir l'insertion afin de réaliser les droits fondamentaux des individus	<b>Bruxelles</b>	0,0	0,0	0,0	37,5	62,5
	<b>Flandre</b>	0,0	1,5	9,6	48,2	40,7
	<b>Wallonie</b>	2,5	3,7	6,2	46,9	40,7
notre CPAS a pour tâche de renforcer le tissu social de la commune ou de la ville.	<b>Bruxelles</b>	0,0	0,0	25,0	50,0	25,0
	<b>Flandre</b>	0,0	3,7	21,5	48,2	46,7
	<b>Wallonie</b>	3,7	9,9	21,0	43,2	22,2
notre CPAS a pour tâche de promouvoir l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires.	<b>Bruxelles</b>	0,0	0,0	0,0	50,0	50,0
	<b>Flandre</b>	0,0	0,0	0,7	45,2	54,1
	<b>Wallonie</b>	3,7	2,5	2,5	43,2	48,2
notre CPAS a pour tâche de stimuler l'activation, selon la vision d'empowerment <sup>viii</sup>	<b>Bruxelles</b>	0,0	0,0	0,0	75,0	25,0
	<b>Flandre</b>	0,7	0,0	8,2	42,2	48,9
	<b>Wallonie</b>	2,5	8,6	35,8	34,6	18,5
tous les bénéficiaires du CPAS doivent recevoir un maximum de chances de développer leurs connaissances et leurs compétences, et d'adapter leurs comportements.	<b>Bruxelles</b>	0,0	0,0	0,0	25,0	75,0
	<b>Flandre</b>	0,0	0,0	6,7	41,5	51,9
	<b>Wallonie</b>	2,5	3,7	6,2	40,7	46,9
notre CPAS a pour tâche de donner à chacun la possibilité de mener une vie conformément à la dignité humaine	<b>Bruxelles</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	<b>Flandre</b>	0,0	0,0	2,2	14,8	83,0

	<b>Wallonie</b>	4,9	1,2	1,2	13,6	79,0
--	-----------------	-----	-----	-----	------	------

L'enquête en ligne demandait également aux CPAS si le fait d'être prêt à être activé socialement pouvait correspondre à un critère jouant dans l'allocation du revenu d'intégration sociale ou du moins dans le maintien de celle-ci. Une majorité des répondants s'oppose à ce principe, tandis que pour 42,2% des CPAS, la réponse à cette question est « oui ». Pour 18,5% des CPAS wallons, 37,5% des CPAS bruxellois et 57,5% des CPAS flamands, l'acceptation d'être activé socialement peut être un critère pouvant jouer dans le maintien de l'allocation du CPAS.

**Tableau 6 Lien entre activation sociale et conditionnalité du revenu d'intégration sociale (selon la région).**

	<b>Total (en %)</b>	<b>Bruxelles (en %)</b>	<b>Flandre (en %)</b>	<b>Wallonie (en %)</b>
Proportion de CPAS qui ne considèrent pas l'activation sociale comme critère d'octroi de l'allocation	57,6	62,5	43,0	81,5
Proportion de CPAS qui considèrent l'activation sociale comme critère d'octroi de l'allocation	42,4	37,5	57,0	18,5

On le voit à l'horizon du débat sur la place de l'activation sociale dans les politiques des CPAS, c'est bien la question de son caractère obligatoire et contraignant qui est posée.

À côté de la politique du bâton, on peut également relever la présence d'incitants financiers. Certains usagers du CPAS reçoivent-ils un défraiement pour leur participation à l'activation sociale ? Dans 48,7% des CPAS il semble que c'est le cas. En Flandre, une majorité des CPAS (68,1%) octroient un incitant financier à (certains de) leurs usagers, alors qu'à Bruxelles c'est le cas pour un quart des CPAS et en Wallonie pour seulement 18,5% de ceux-ci. On peut aussi relever que la part des CPAS qui stimule ses usagers financièrement pour participer à de l'activation sociale est sensiblement plus élevée dans les (très) grandes communes que dans les (très) petites communes.

Lorsque nous nous intéressons à la rétribution que (certains) usagers reçoivent en retour de leur participation à de l'activation sociale, c'est une grande variété de types d'indemnités qui est citée : 1) les rétributions dans le cadre d'une participation socioculturelle, 2) les rémunérations d'1€ dans le cadre de l'arbeidszorg/par heure de cours suivie/par atelier, 3) les frais de remboursement, 4) les défraiements de bénévolat et 5) les allocations loisirs. Il n'y a donc pas d'uniformité en ce qui concerne les incitants financiers que (certains) usagers se voient attribués pour leur participation à des activités d'activation sociale.

**Tableau 7 Octroi d'incitants financiers pour la participation à de l'activation sociale (selon la région).**

	<b>Total (en %)</b>	<b>Bruxelles (en %)</b>	<b>Flandre (en %)</b>	<b>Wallonie (en %)</b>
Pas d'incitants financiers	51,3	75,0	31,9	81,5
Incitants financiers, en l'occurrence :	48,7	25,0	68,1	18,5
- Indemnité dans le cadre d'une participation socioculturelle	14,3	0,0	23,7	0,0
- Indemnité d'1€ (dans le cadre de l'arbeidszorg/par heure de cours suivie/par atelier)	9,8	0,0	10,4	9,9
- Remboursement de frais	6,7	12,5	8,2	3,7
- Indemnité de bénévolat	5,4	0,0	8,2	1,2
- Allocation temps libre (voir note de bas de page 12)	5,4	0,0	8,9	0,0
- Autres	13,4	12,5	18,5	4,9

\* Certains CPAS octroient une combinaison d'incitants financiers à leurs usagers pour leur participation à de l'activation sociale.

\* La catégorie « autres » comprend une grande diversité d'indemnités tels que les chèques repas, les bons pour activités, etc.

### 3. Conclusions

#### 3.1. Activation sociale : le temps des projets

Mise en place sous forme de projet-pilote, résultant des initiatives locales de travailleurs sociaux et de responsables de CPAS, se développant au gré des opportunités ouvertes par les possibilités de financement et les partenariats locaux, accueillant des publics diversifiés, ne faisant pas l'objet d'une réglementation spécifique, peu soumises à évaluation, au point qu'il est difficile d'en estimer le nombre et les caractéristiques des publics concernés et encore moins d'en mesurer les impacts et les effets, l'activation sociale en CPAS constitue pour le moment un champ de pratiques peu formalisées et peu structurées.

Deux variables éclairent la diversité de ces pratiques, mais également des conceptions politiques et normatives dont elles relèvent. D'une part, il y a incontestablement des différences de sensibilité et d'approche en fonction des trois régions du pays. La promotion des activités de bénévolat ou l'idée de considérer l'activation sociale comme la contrepartie du revenu d'intégration sont davantage soutenus en Flandre qu'à Bruxelles et en Wallonie. On peut également relever que les CPAS flamands ont été proportionnellement plus nombreux à répondre à l'enquête que les CPAS de Bruxelles et surtout de Wallonie. La référence même à la notion d'activation sociale a été reçue plus positivement parmi les CPAS de Flandre que des deux autres régions. On retrouve là les habituelles divergences régionales et communautaires de sensibilité culturelle et idéologique à propos des politiques d'activation et de responsabilisation des usagers.

D'autre part, la taille du CPAS apparaît comme une variable déterminante explicative de l'importance et de la diversité de l'offre de service en matière d'activation sociale. Ce sont systématiquement les CPAS des grandes villes qui peuvent mobiliser les ressources financières, organisationnelles et humaines pour développer ce type d'offre de service.

Le caractère émergent et « bottom-up » de ces pratiques constitue une force et une faiblesse.

Une force, dans la mesure où ces pratiques qui se déploient aux marges et dans les interstices de l'institution contribuent à réinventer l'action sociale. Partant du double constat des limites d'un traitement strictement administratif et financier de l'exclusion sociale et des limites des politiques d'activation strictement orientée vers la mise à l'emploi, les pratiques d'activation sociale tentent de retisser du lien et de redonner du sens à l'action sociale. En cela, elles sont bien porteuses d'une nouvelle éthique de l'action sociale, que l'on peut, avec Bertrand Ravon, qualifier de 'souci du social'. « Le souci du social part du constat des limites et insuffisances, mais aussi de la critique des effets pervers des modalités classiques du travail social, constats et critiques largement effectués par les travailleurs sociaux eux-mêmes. Les institutions de l'aide aux personnes, dites en crise, se reconfigurent à partir des discours critiques et des réaménagements pratiques opérés par tous les acteurs qui cherchent, sur le terrain, à les étayer sinon à les réinventer. De multiples dispositifs émergent, qui travaillent à l'adaptation continue des institutions » (Ravon, 2008).

En s'adressant de manière préférentielle aux personnes les plus fragilisées, en proposant des dispositifs 'à bas seuil', l'activation sociale vise à inclure positivement les personnes les plus 'difficiles' à atteindre et à mobiliser, celles-là même qui sont souvent fragilisées par les contraintes imposées par les mesures d'activation professionnelle. Le nouvel enjeu de la protection sociale consiste à « équiper les individus pour qu'ils accèdent aux supports sociaux nécessaires à l'existence, qui leur permettent de s'activer, de s'autoréaliser en tant que

personne mais sans continuellement payer de leur personne, c'est-à-dire sans être trop exposé à la responsabilisation de ce qui leur arrive » (Astier, 2009).

Cet élargissement de l'action sociale est aussi un approfondissement de l'action sociale. Dans les actions et activités d'activation sociale, l'intervention ne concerne pas seulement la redistribution économique et les droits sociaux. Elle touche à l'identité des personnes elles-mêmes, dans leur capacité à être sujet et acteur. C'est une tentative de réponse aux constats de l'individualisme par défaut des personnes en situation de souffrance sociale. Ce souci du social implique généralement une approche globale des personnes, en prenant en compte l'imbrication de leurs différentes sphères d'existence. Ce souci du social est effectif lorsque les pratiques du travail social, au sein même des institutions classiques, sont centrées sur la personne plutôt que sur l'organisation, sur les processus plutôt que sur les procédures (Driessens, 2008). En ce sens, une des recommandations avancées par les travailleurs sociaux, afin de s'assurer que les modalités correspondent bien aux besoins du groupe cible, est de travailler en partant de la demande, idéalement en suscitant la participation des personnes concernées, tout en reconnaissant que celle-ci n'est pas toujours spontanée et est à construire dans un cadre à la fois structurant et permettant des possibilités des choix.

Mais le caractère innovant de ces pratiques constitue également une faiblesse dans la mesure la faible institutionnalisation fragilise les actions menées, hypothèque leur continuité et peut nuire à l'efficacité. Parmi les nombreux obstacles auxquels ils sont confrontés, les acteurs des CPAS déplorent unanimement le manque de moyens en personnel et financiers, mais également le manque de connaissance et de reconnaissance de ce type d'initiative. Trop souvent, la nature des activités (socioculturelles, de loisirs) contribue à ce que l'activation sociale soit considérée comme sympathique, mais accessoire, ce qui a pour conséquence de sous-estimer la plus value qu'elle apporte. Le risque, en période de restriction budgétaire, serait de considérer ces actions comme superflues.

En l'absence d'ancrage structurel et de stabilisation financière, cette incertitude mène à un important turn-over au sein du personnel, ce qui compromet une prestation de services de qualité.

**Tableau 8 Obstacles liés au CPAS en matière d'activation sociale des usagers (selon la région)**

<b>Problèmes</b>	<b>Total (en %)</b>	<b>Bruxelles (en %)</b>	<b>Flandre (en %)</b>	<b>Wallonie (en %)</b>
Aucun	7,3	0,0	6,4	9,3
Carences en personnel (pas assez de temps)	56,8	62,5	59,3	52,3
Les participants aux activités d'activation sociale décrochent facilement	48,7	25,0	43,6	59,3
Carences en moyens financiers	44,0	75,0	41,4	45,4
Le CPAS est trop petit pour prendre des initiatives en matière d'activation sociale	40,2	0,0	47,1	32,6
En raison de l'importance croissante de la mise au travail des bénéficiaires, l'activation sociale est reléguée au second plan	23,5	12,5	26,4	19,8
Les moyens disponibles sont essentiellement affectés à d'autres aspects du bien-être (logement, etc.); l'activation sociale n'est pas prioritaire	18,4	0,0	20,0	17,4
Carences en personnel ayant les compétences requises (savoir-faire)	17,1	25,0	18,6	14,0
Manque de collaboration avec d'autres acteurs	9,0	12,5	8,6	9,3

Carences en transmission d'informations (concernant les données des bénéficiaires, etc.) au sein du CPAS	7,7	25,0	5,0	10,5
Autres,	18,4	25,0	15,0	23,3

\* Dans la catégorie principale « autres » on peut retrouver un CPAS au sein de plusieurs sous-groupes.

\*\* La sous-catégorie « autres » comprend un ensemble d'obstacles.

### 3.2. Activation sociale : le temps de l'institutionnalisation ?

Ce temps des projets de l'activation sociale (qui ne sait même pas comment elle se prénomme) pourrait ne pas durer. La commande d'une recherche universitaire n'est jamais désintéressée. En l'occurrence, en demandant aux chercheurs de réaliser une première cartographie des pratiques d'activation sociale et d'identifier les 'bonnes pratiques' mises en oeuvre par les CPAS, il s'agit bien de préparer le terrain à l'action politique. Celle-ci est déjà annoncée puisque les nouveaux axes de travail envisagés par le gouvernement fédéral « afin que la politique d'activation soit encore plus efficace », il est prévu que « pour les personnes qui ne parviendraient pas à une activation professionnelle parce qu'elles sont trop éloignées du marché de l'emploi, les CPAS s'engageront dans leur activation sociale en les incitant à une participation sociale utile » (SPP intégration sociale, rapport d'activité 2011).

Tout l'enjeu de cette institutionnalisation annoncée de pratiques qui se sont expérimentées et déployées à partir de projets de terrain est bien de garantir un cadre qui assure la diversité et la complémentarité des formes de réciprocity de l'action sociale.

Les activités des CPAS doivent être comprises dans un triple cadre de référence: la participation par le travail rémunéré, la participation à des activités qui préparent à une insertion socioprofessionnelle éventuelle et la participation à des activités qui soutiennent la participation sociale en tant que citoyenneté active. C'est particulièrement ce troisième cadre de référence qui gagnerait à être davantage explicité et reconnu.

Pour cela, le niveau de pouvoir fédéral doit surtout assurer un rôle de facilitateur de l'activation sociale. Ce rôle peut être rempli en assurant les conditions nécessaires à la mise en place de l'activation sociale, à savoir, en renforçant la légitimité sociale et politique de ce type d'activation, en construisant un cadre légal et réglementaire qui mettrait clairement en exergue l'activation sociale comme une des missions de l'intégration sociale et en débloquent les moyens financiers nécessaires en matière de coûts de fonctionnement et de personnel.

Le niveau de pouvoir local, c'est-à-dire le CPAS lui-même, est quant à lui déterminant pour la définition des modalités pratiques et la mise en oeuvre concrète de ce cadre. Même si leurs missions relèvent d'un cadre législatif uniforme, les CPAS disposent d'une autonomie importante et d'un pouvoir d'initiative dans la réalisation de leurs missions générales. Cette faculté et ces capacités d'adaptation sont particulièrement importantes en matière d'activation sociale, à la fois afin que soient reconnues la diversité et la richesse des pratiques déjà existantes, mais également afin de permettre que les offres en matière d'activation sociale soient développées « sur mesure », en fonction des problématiques, des publics spécifiques, des besoins particuliers et des ressources (notamment en termes de réseaux de partenaires) du contexte local.

Bref, plutôt qu'une fonction d'homogénéisation et de standardisation des pratiques locales, les autorités fédérales peuvent endosser ici leur rôle de facilitateur à la fois en clarifiant le cadre structurel de ces pratiques et en stimulant la collaboration et les échanges d'expériences et d'expertises entre CPAS.

**Abraham Franssen** est sociologue, professeur aux Facultés universitaires Saint Louis et directeur du Centre d'études sociologiques

**Greet Van Dooren** est chercheuse à l'HIVA-KU Leuven

**Janne Kuppens** était chercheuse à l'HIVA-KU Leuven au moment de la recherche

**Ludo Struyven** est directeur de recherche dans le domaine du marché de l'emploi à l' HIVA-KU Leuven, et professeur de sociologie à temps partiel à la KU Leuven

**Julie Druetz, chercheuse au** Centre d'études sociologiques des Facultés Saint-Louis

## **Bibliographie**

Astier I. (2007), *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, Coll. Le Lien social.

Bosselaar H., Maurits E., Molenaar-Cox P. & Prins R. (2010), Multiproblematiek bij cliënten, verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie, Meccano/Astri.

Castel, R. (1996), *Les métamorphoses de la question sociale*

Dechamps, I. (1994), *Le travail social écartelé*, Editions Vie Ouvrière, Bruxelles, p82.

Degraef, V. et Franssen, A. (2012), *Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. Note préparatoire pour le forum*, Bruxelles, CES/FUSL

Dumont, D. (2012), *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, La Charte, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, Bruxelles.

Driessens K., Van Regenmortel T., (2006), *Force du Lien contre la pauvreté. Sphère de vie et aide sociale en hulpverlening*, Leuven, Lannoo Campus.

Driessens K., Hubert H.O., Franssen A., Belleflamme C., Chaidron A., Depauw J. Darquenne R., (2012), Recherche-action concernant les possibilités intégrant et activantes de l'aide alimentaire en y associant ses bénéficiaires d'une manière active, SPP Intégration sociale

Fret L. (1997), Sociale activering: een weg naar sociale integratie en/of sociale uitsluiting? *Alert*, (23)(4), p. 17-45.

Gaskin K. (2004), *Volunteering and availability for work: an evaluation of the change to jobseeker's allowance regulations*, Department for Work and Pensions, Sheffield.

Grymonprez H., Krols A., Claessens D., Dehertogh B. & Maelstaf H. (2010), *De socioprofessionele balans vanuit een ontgrenzende benadering*, Artesis Hogeschool, Antwerpen.

Hermans K., Van Hamme E. & Lammertyn F. (1999), *Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing*, Tijdschrift voor Sociologie, 20(2), p. 149-175.

- Janssens P. (2011), *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, De Bezige Bij, Antwerpen.
- Lammertyn F. (1998), '*Le nouveau social*': *maatschappij op zoek naar nieuwe vormen van sociale bescherming*, De Gids op Maatschappelijk Gebied, 89 (11), p. 819-845.
- Mau S. (2003), *The moral economy of welfare states: Britain and Germany compared*, Routledge, London.
- Mau S. (2004), *Welfare regimes and the norms of social exchange*, *Current Sociology*, 52(1), p. 53-74.
- Mead L. (1986), *Beyond entitlement. The social obligations of citizenship*, Free Press, New York.
- Murray C. (1984), *Losing ground. American social policy 1950-1980*, Basic Books, New York.
- Nicaise I. (2001), *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Een internationale vergelijking van grootschalige herintegratieprogramma's voor langdurig werklozen en bijstandsccliënten*, *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt Werkgelegenheid-Arbeid-Vorming*, 2001(1-2), p. 19-28.
- Raeymaekers P., Nisen L., Dierckx D., Vranken J. & Casman M.T. (2009), *Activering binnen de Belgische OCMW's: op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken*, POD Maatschappelijke Integratie, Brussel.
- Ravon, B., (2008) *Le souci du social*, Thèse d'habilitation en sociologie, Université de Lyon 3.
- H. Knudsen & H. Jørgensen (eds.), *Labour and employment regulation in Europe*, p. 211-231, Peter Lang, New York.
- Seynaeve T., Hermans K., Declercq A. & Lammertyn F. (2004), *Aan de rand van de actieve welvaartsstaat: een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening*, Academia Press, Gent.
- Stevens I. (2005), *Is niet iedereen actief dan? Leidraad voor het ondersteunen van sociale activeringsprojecten voor vluchtelingen en asielzoekers*, Vlaams Minderhedencentrum vzw, Brussel.
- Steenssens K., Sannen L. & Van Regenmortel T. (2010), *Ook een sluitende aanpak kan sluiten*, in J. Vranken, S. De Blus, D. Dierckx & A. Van Haarlem (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2010*, Chapt. 6, p. 269-286, Acco, Leuven/Den Haag.
- Struyven L., Heylen V. & Van Hemel L. (2010), *De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt?* HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Torring J. (1999), *Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state*, *Journal of European Social Policy*, 9 (1), p. 5-28.
- Tuteleers P. (2007), *Sociale activering. Een exploratieve studie naar de achtergronden van het concept*, Academia Press, Gent.
- Van der Veen R.J., Achterberg P.H.J. & Raven J. (2009), *De legitimiteit van de verzorgingsstaat*, in SVB (ed.), *Uitvoering geven aan moderne volksverzekeringen*, p. 81-87,

SVB, Amstelveen.

Van Regenmortel T. (2009), *Theoretische en empirische reflecties over vrijwilligerswerk door kansengroepen*, in C. Matthijsen et al. (eds.), *Vrijwillig werkt. Aan de slag met vrijwilligers uit kansengroepen*, Samenlevingsopbouw Antwerpen stad vzw, Antwerpen.

## Notes

---

<sup>i</sup> *Activation sociale, entre mise à l'emploi et citoyenneté active*. Greet Van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz, Ludo Struyven, Yannick Vanderborcht & Abraham Franssen (HIVA – CES), SPP Intégration sociale, mars 2012.

<sup>ii</sup> Le taux de réponse a été le plus élevé en Flandre (45,5% des CPAS flamands), suivi par Bruxelles

<sup>ii</sup> Le taux de réponse a été le plus élevé en Flandre (45,5% des CPAS flamands), suivi par Bruxelles (42,1% des CPAS bruxellois) et par la Wallonie (32,8% des CPAS wallons). Le taux de réponse des CPAS de la province d'Anvers est le plus élevé (55,7%) et celui de ceux de la province du Luxembourg le plus bas (20,5%). Il est à relever que les CPAS des cinq très grandes villes (Anvers, Bruxelles-ville, Charleroi, Liège et Gand) ont tous répondu et que le taux de réponse décroît selon la taille de la commune. 30,7% des CPAS des très petites communes (moins de 10.000 habitants) ont répondu, ce qui est le cas de 61,3% des CPAS de grande ville (40 001 à 140 000 habitants).

<sup>iii</sup> Dans le cas de l'article 61, le bénéficiaire est employé par un employeur privé qui bénéficie pour ce faire d'une prime versée par le CPAS.

<sup>iv</sup> Entretien avec Jean Spinette, « le CPAS n'est pas un couvercle sur une casserole en ébullition », in *Politique*, revue de débat, n° 76, septembre-octobre 2012, pp.42 à 54.

<sup>v</sup> <http://www.thesauruszorgenwelzijn.nl/socialeactivering.htm>

<sup>vi</sup> Arbeidszorg est un terme typiquement flamand pour lequel il n'existe pas d'équivalent direct en Belgique francophone. C'est une forme de travail centrée sur les personnes qui ne peuvent pas, pas encore ou plus entrer sur le marché du travail régulier ou protégé. L'arbeidszorg propose des activités simples de travail dans un environnement de travail centré sur la production ou les services où est également offert un soutien. Les fonctions latentes du travail deviennent possibles pour ces travailleurs, via un travail bénévole et non rémunéré, grâce auquel le bien-être général de ces personnes est stimulé. On pourrait traduire arbeidszorg par l'expression « activité de socialisation au travail »

<sup>vii</sup> BSP pour « Bilan socio-professionnel » qui est un canevas permettant aux travailleurs sociaux de systématiser leur caractérisation de l'utilisateur et de sa situation

<sup>viii</sup> L'empowerment est un processus de renforcement dans lequel les individus, les organisations et les communautés gagnent une emprise sur leur propre situation et leur environnement, cela par le biais de l'acquisition d'un contrôle, de l'activation de la conscience critique et de la stimulation de la participation.