

# État social actif : trois mots qui changent la vie des organismes d'ISP

---

*En 1999, Frank Vandenbroucke, alors ministre des Affaires sociales et des Pensions, introduit dans le discours et le débat politique belge un nouveau concept : l'État social actif (ESA) qui se présente comme un nouveau mode opératoire des politiques économiques et sociales. Les mesures proposées cherchent à 'accompagner' et à 'responsabiliser' individuellement chaque allocataire social. Il s'agit de l'aider à sortir de sa condition et de l'insérer pleinement dans la société par le travail. Le présent article propose un regard sur les impacts de l'ESA et des mesures d'activation des chômeurs sur le secteur wallon de l'insertion socioprofessionnelle.*

---

L'ESA a pour objectif de renouer avec le plein emploi et d'ainsi lutter contre l'exclusion sociale par la promotion de l'autonomie et de l'estime de soi. L'État social actif remet à l'honneur la **valeur travail**, comme seule voie de l'intégration sociale et seul moyen de satisfaire le besoin d'utilité sociale.

*par Véronique  
KINET*

Il vise à lutter contre les politiques budgétaires dites 'passives' d'indemnisation et de retrait temporaire ou anticipé de la vie active. Les politiques du chômage de l'État-providence constituent, pour ses détracteurs, des 'pièges à l'emploi'. Le faible différentiel entre le montant des allocations sociales – auquel s'ajoutent des avantages dérivés du statut d'allocataire social – et le salaire net des postes de travail à

faible qualification ou à temps partiel est considéré comme un frein au retour sur le marché du travail. L'État social actif vise aussi à améliorer l'**employabilité** des demandeurs d'emploi. Les plans d'accompagnement des chômeurs, les emplois ALE, les formations orientant plus directement vers la mise à l'emploi sont autant d'exemples de politiques dites 'actives'.

Avec la politique 'd'activation des chômeurs' mise en œuvre à partir de 2004 <sup>1</sup>, les **mesures renforcées d'accompagnement et de contrôle** visent le relèvement du taux d'emploi, quel qu'en soit le prix payé par l'individu : emploi non attractif, sous-payé, à temps partiel, précaire, etc. Dans la foulée, on assiste à une dérive de la formation des chômeurs peu qualifiés.

## Le secteur de l'ISP dans le contexte de la politique d'activation des chômeurs

C'est dans ce contexte général du tournant vers l'État social actif, et plus particulièrement dans celui de la mise en place de la politique d'activation des chômeurs, que des **dispositifs institutionnels** (décret DIISP <sup>2</sup>, EFT/OISP <sup>3</sup>) centrés sur l'insertion socioprofessionnelle ont vu le jour.

---

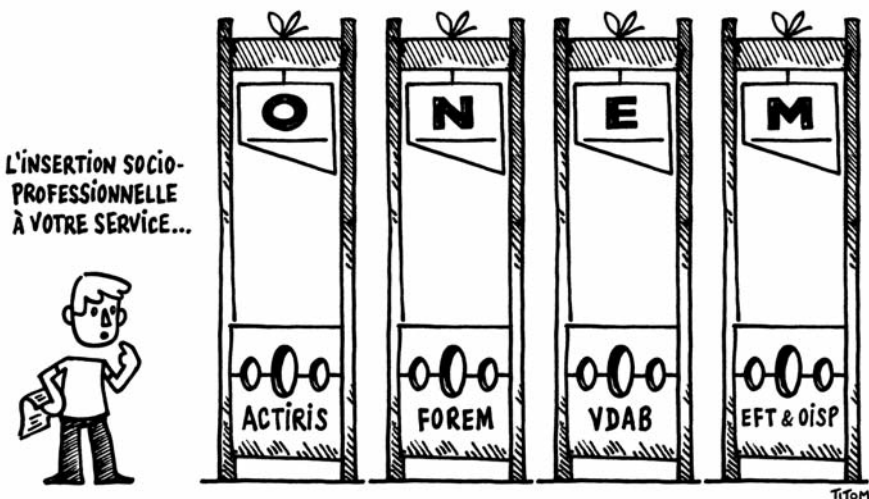
1. Cette politique est décrite en détail dans l'article de Catherine Bastyns, pp. 44-75.

2. Le Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle (DIISP, instauré en avril 2004) est un « ensemble de services spécifiques, complémentaires et coordonnés, destiné à favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires et centré sur ces derniers ». C'est un décret-cadre qui chapeaute une série d'autres décrets, et notamment le décret relatif aux OISP et EFT. Les opérateurs de formation sont donc directement concernés par le DIISP. Il est remplacé depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012 par le décret sur l'Accompagnement individualisé (AI).

3. Il s'agit ici du décret EFT/OISP (décret du 1<sup>er</sup> avril 2004, mais entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008), et non du projet de décret qui est amené à le remplacer (décret qui ne devrait entrer en vigueur qu'en janvier 2015).

Ces dispositifs doivent permettre de proposer à chaque stagiaire un **parcours adapté et adéquat**, avec filières et passerelles, ce qui passe par le renforcement de partenariats entre organismes de formation. Selon les dispositions décrétales, les actions de formation et d'insertion doivent être centrées sur le bénéficiaire en vue d'un accès à un emploi durable et de qualité. Selon le décret EFT et OISP, la formation doit viser l'émancipation sociale, individuelle et collective en permettant au bénéficiaire de développer ses capacités, de devenir acteur de son projet professionnel, de retisser des liens sociaux et développer son autonomie sociale.

Mais la politique d'activation soumet les actions des centres EFT et OISP à la nouvelle culture normative de l'État social actif, à savoir un accompagnement et une responsabilisation individuelle (et non plus collective) ; la formation doit dès lors viser une **adaptation à cette nouvelle culture normative** en vue d'une insertion, à terme, dans l'emploi et donc dans la société. À travers le renforcement de l'employabilité des demandeurs d'emploi, c'est plus largement l'**utilité sociale** qui est visée par ces politiques dites 'actives'.



## Activation et ISP : un couple si mal assorti

Les intentions des décrets applicables aux EFT et OISP rencontrent l'adhésion des organismes de formation puisqu'ils visent à permettre un parcours adapté et adéquat pour chaque stagiaire, avec filières et passerelles, et qu'il s'agit, dans ce but, de renforcer le travail en partenariat entre organismes de formation.

Mais au-delà d'un accord de principe sur cet objectif général, plusieurs dimensions sont dommageables aux organismes de formation<sup>4</sup> :

- Les partenariats sont difficiles à mettre en place.
- Les organismes de formation se retrouvent confrontés en raison de la politique d'activation des chômeurs à un nombre croissant de demandeurs d'emploi très précarisés pour lesquels l'entrée en formation n'apporte pas de réponse à leurs besoins premiers. Les centres sont en outre acculés à constituer un rouage de la gestion sociale du chômage, y compris dans son aspect de contrôle et de répression.
- Les opérateurs doivent assumer le risque de donner des illusions aux stagiaires quant à leurs chances effectives d'insertion en formation plus qualifiante ou en emploi dans le contexte socioéconomique actuel. Une vision linéaire de la formation est par ailleurs contestable dans le cadre de la formation d'adultes porteurs d'expériences multiples.
- Le décret sur l'accompagnement individualisé a pour objectif unique l'insertion professionnelle à court ou moyen terme, ce qui implique que le parcours soit le plus rapide possible. Les EFT/OISP risquent d'être mis en concurrence en termes de résultats immédiats d'insertion, ce qui peut les pousser à privilégier les publics les plus insérables, au risque que ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi ne trouvent plus place dans ces organismes.

---

4. D'après VERNIERS C., *Formation-Insertion : Réflexions générales et analyse du public de la FUNOC. Confirmations scientifiques d'intuitions largement partagées*, Éd. FUNOC - Contradictions, n°130-131, Bruxelles, 2010.

- Le mode de financement des opérateurs à l'heure de formation/stagiaire prévu par le décret comporte aussi le risque d'empêcher les organismes de formation de disposer du temps et des moyens nécessaires pour continuer à produire de l'innovation pédagogique et de la recherche leur permettant de s'adapter au mieux aux caractéristiques et profils des publics <sup>5</sup>, ainsi qu'aux mutations technologiques et sociales du marché du travail et de la société en général.
- La politique d'activation des chômeurs s'inscrit dans une conception purement individuelle de l'insertion. Il en va de même pour le décret relatif à l'agrément et au subventionnement des EFT et OISP, assignant notamment à ces derniers la mission d'amener chaque stagiaire « à faire un bilan de compétences et à définir (à devenir acteur de) son projet professionnel, en ce compris un projet de formation professionnelle ». Cette mission est particulièrement difficile à réaliser lorsqu'on travaille avec des personnes très précairisées dans un contexte socioéconomique peu favorable.
- En ce qui concerne le 'bilan de compétences', comment éviter qu'il ne se transforme pour certains en un 'bilan d'incompétences'. Même si tous sont porteurs de potentialités et qualités diverses, celles-ci sont plus ou moins valorisables sur le plan de l'insertion professionnelle. Ce qui nous ramène aux risques de sélection du public, renforcée par la mise en concurrence des centres de formation. Les professionnels des EFT/OISP doivent mobiliser toute leur vigilance et leur expertise pour contrer ce risque.
- La définition d'un projet professionnel nous renvoie à une logique de responsabilisation des personnes face à leur destin et c'est à ceux qui ont objectivement le moins de chances sociales de réussir qu'on demande d'élaborer un projet professionnel. L'injonction au

---

5. Dans un certain nombre de cas, et en particulier dans les petits centres, on assiste à une 'course aux heures' pour atteindre le quota d'heures de formation garantissant un financement à 100%.

projet s'inscrit dans un contexte qui se caractérise par des débouchés très incertains. Aussi, le risque existe de véhiculer l'idée qu'il suffit de vouloir pour pouvoir et que celui qui n'a pas de projet est le premier responsable de son échec (individualisation des causes et du traitement du problème).

La politique d'activation des chômeurs n'est pas en reste en termes d'obstacles au bon fonctionnement des opérateurs de formation. Assurant des missions difficiles, dans un contexte complexe et avec un public qui cumule les difficultés, ces organismes rencontrent eux-mêmes beaucoup d'**obstacles institutionnels et politiques** qui mettent à mal leur dispositif originel et les amènent à devoir se débattre dans de multiples contradictions, parfois insurmontables.

Le parcours d'insertion risque d'apparaître, dans le cadre socioéconomique actuel, comme un espace intermédiaire entre formation et absence d'emploi et risque de devenir un statut plutôt qu'un état transitoire, de par la perpétuation de la situation de formation.

## **Le travailleur social : à la recherche de sens**

Ces dix dernières années, le **contexte de travail des EFT et OISP** a fortement évolué avec l'apparition d'un nouveau décret (EFT/OISP), de nouveaux dispositifs (contrôle accru des chômeurs, DIISP depuis peu remplacé par le décret AI), d'une nouvelle vision normative (État social actif), de la logique des marchés publics, en concordance avec les réglementations européennes à tendance libérale pour les appels à projets, etc., tout ceci dans un marché du travail en forte évolution, où la part des emplois manuels ou non hautement qualifiés s'amenuise toujours davantage.

Et même si les problématiques rencontrées ressemblent à celles que nous avons connues il y a 20 ans (crise, chômage de masse, déstructuration de la société), on ne peut nier que tous ces changements ont

des **impacts importants sur le travail des EFT et des OISP**. Il est donc important de bien en comprendre toutes les facettes pour pouvoir définir leur impact sur les travailleurs et la manière dont ils perçoivent leur rôle et leur identité.

Depuis la fin des années 90, les missions du travail social sont ainsi remises fondamentalement en question : il ne s'agit plus d'accompagner ni de chercher l'épanouissement individuel et collectif en respectant inconditionnellement les personnes et leurs désirs, mais bien d'**activer les personnes** pour les inciter à se réinsérer dans un système social qui ne peut se permettre de laisser la part belle aux aspirations des publics : paradoxe de la société néolibérale !<sup>6</sup> Le travailleur social en est donc réduit à **gérer le non-travail**, au péril de son éthique professionnelle, à **constater son impuissance** devant la marginalisation d'une frange grandissante de la population, ces 'exclus', ces 'désaffiliés' dont parle Robert Castel<sup>7</sup>.

Ces multiples changements et évolutions ont eu un **impact sur les rôles et objectifs** assignés aux EFT et aux OISP, et donc à leurs travailleurs. Abraham Franssen identifie à cet égard une triple transformation :

- « celle du rôle de *l'intervenant social*, qui abandonne progressivement la figure presque parentale de garant et gardien des droits de l'usager pour celle de coach visant à développer ses capacités ;
- celle du rôle de *l'usager*, dont on n'attend plus une docilité soumise, mais plutôt un comportement autonome et proactif ;

---

**6. BOSQUET C., L'évolution des politiques sociales entre logiques d'activation et logiques sécuritaires : est-il encore possible de faire du travail social ?**

*Questions de déontologie, Exposé lors de la journée d'étude 'Entre secret professionnel et contrôle, une éthique pour éclairer les missions du travail social', FCSS/Comité de vigilance en travail social, Namur, 7 octobre 2004 (texte accessible en ligne : [www.fdss.be/uploads/SecretProfes/SecretProEtControlCombo.pdf](http://www.fdss.be/uploads/SecretProfes/SecretProEtControlCombo.pdf), pp. 20-31).*

**7. Voir par exemple : CASTEL R., Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Fayard, Paris, 1995.**

- celle de *la relation d'aide*, qui évolue d'une logique de protection et de prise en charge assistancielle vers une logique d'accompagnement et de guidance. » <sup>8</sup>

Ces nouveaux rôles sont régulièrement mis en échec dans la réalité quotidienne et sont inatteignables, tant pour une majorité des travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle que pour leur public cible. Cela crée de **multiples tensions** qui questionnent la responsabilité de la structure mais également celle de chaque travailleur. Véronique Huens <sup>9</sup> identifie quatre tensions :

- La première est liée à **l'objectif de l'organisation** qui est tenue de mener les stagiaires à l'emploi. Dès lors, que faire si ces derniers ne sont pas prêts, en quoi la responsabilité du formateur peut-elle être engagée en cas d'échec du projet de formation ?
- La deuxième tension concerne **la mission des travailleurs** qui est de responsabiliser les stagiaires, de les accompagner pour les aider à trouver leur voie, alors que l'on constate une absence totale de choix réel (notamment faute d'emploi) pour les bénéficiaires en dehors d'un 'emploi à tout prix'.
- La troisième tension se situe **entre le mode de financement des structures d'insertion et leur finalité sociale**, reportant sur les travailleurs une partie de la responsabilité de répondre aux exigences des pouvoirs subsidiaires au détriment du projet du bénéficiaire.
- Enfin, la quatrième tension est générée par **la dominance du modèle de l'État social actif**, rendant l'individu responsable de sa situation et faisant fi des mécanismes sociaux de reproduction des inégalités et

---

8. Repris par SZOC E., *L'autonomisation en débat au Centre bruxellois de coordination sociopolitique*, in *Alter Echo*, n°245, février 2008 (article en ligne : [www.alterechos.be/index.php?p=sum&d=i&c=a&n=245&art\\_id=17588](http://www.alterechos.be/index.php?p=sum&d=i&c=a&n=245&art_id=17588)).

9. HUENS V., *Les EFT et les OISP face à la responsabilité et la responsabilisation*, SAW-B, octobre 2009 (analyse en ligne : [www.saw-b.be/EP/2009/A0913.pdf](http://www.saw-b.be/EP/2009/A0913.pdf)).



du poids des structures sociales dans les trajectoires individuelles d'une part, des responsabilités collectives d'autre part. Les EFT et les OISP participent ainsi à une logique de responsabilisation individualisante, notamment par le rôle de contrôle et d'agent d'insertion professionnelle qui leur est imposé par la politique d'activation des chômeurs.

Les organisations et les travailleurs sont pris **en otage** entre ces nouvelles obligations (certains n'identifiant pas les tensions et les subissant, ce qui génère un mal-être) et la responsabilité qu'ils se donnent à travers la finalité sociale qui est la leur, à savoir redonner confiance aux stagiaires, casser le cercle vicieux de l'échec dans lequel ils se trouvent, favoriser leur émancipation sociale au travers des pratiques de formation.

C'est à partir de la connaissance de ces mutations, de ces tensions, de ces nouvelles configurations du travail que le secteur et ses travailleurs peuvent **(re)définir leur rôle et leur identité professionnelle** afin de fixer les responsabilités respectives, se positionner, agir collectivement, entrer en résistance. La formation continuée des travailleurs <sup>10</sup> (et la formation initiale des futurs travailleurs sociaux), la validation des compétences et la certification des travailleurs sont des voies à investir pour y parvenir.

Les EFT et les OISP ne peuvent accepter une logique qui individualise les responsabilités. Faire porter par les stagiaires et les travailleurs des responsabilités qui ne sont pas les leurs – manque d'emplois et d'emplois convenables – c'est les culpabiliser.

---

*10. Voir la recherche-action menée par l'Interfédé qui présente une autre façon de concevoir la formation des travailleurs pour soutenir le professionnalisme du secteur des EFT et des OISP : Y'a René qui vient, in Les Cahiers de l'Interfédé, n°3, octobre 2011 (en ligne : [www.interfedebel.be/images/stories/documents/cahiers-IF-7octobreRene.pdf](http://www.interfedebel.be/images/stories/documents/cahiers-IF-7octobreRene.pdf)).*

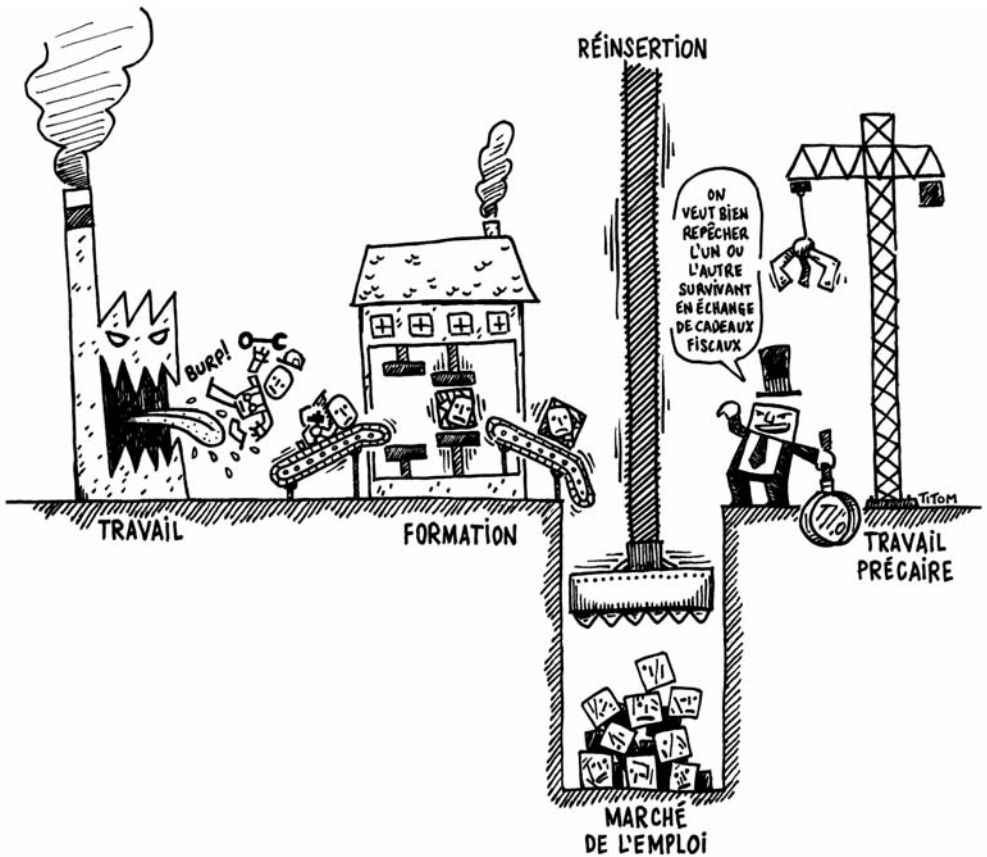
## Action... réaction

Le défi principal des OISP est de **lutter contre les inégalités sociales** en se plaçant sur le terrain de la formation, c'est-à-dire donner à ceux qui en sont victimes ce qu'ils étaient en droit de recevoir de l'école : une formation générale, professionnelle et sociale. Il y a donc là un **projet essentiellement socioéducatif**, s'inscrivant dans un projet politique plus vaste de lutte contre les inégalités. Force est de constater que ce projet se retrouve **fortement instrumentalisé** par les politiques d'insertion professionnelle, ce qui aujourd'hui, pour les publics peu qualifiés, risque trop souvent de se traduire par des pratiques de gestion du chômage, voire de 'chasse aux chômeurs'.

Dans ce contexte, la formation risque de ne plus être ni émancipatrice ni qualifiante, mais de constituer **un alibi** en devenant insidieusement un instrument de contrôle des chômeurs, au détriment de la mission socioéducative fondamentale des organismes d'ISP.

Si les dispositifs légaux qui s'imposent aux EFT et aux OISP (via le décret DIISP et le décret EFT/OISP) apparaissent comme des garants de l'action formative, d'autres conceptions apparaissent, quant à elles, comme des freins, voire des obstacles (je pense ici à la politique d'activation des chômeurs mais aussi à l'imposition qui leur est faite d'atteindre un équilibre économique). Tant les politiques que les responsables d'associations et leurs instances représentatives doivent d'urgence **prendre leur responsabilité** respective et réfléchir leurs stratégies afin de pouvoir apporter des réponses claires, cohérentes, porteuses de sens, et donc mobilisatrices, aux travailleurs qui ont fait le choix, à un moment de leur parcours de vie, de se battre pour une société plus solidaire, égalitaire et démocratique.

Dans cette optique, la crise institutionnelle et financière actuelle est une opportunité offerte au secteur : d'abord parce qu'elle (re)met à jour les failles d'un système qui véhicule une idéologie de 'l'homo



economicus' avec ses conséquences sociales et politiques (chômage, précarité, croissance des inégalités, diminution de la solidarité,...), ensuite parce qu'elle lui ouvre un espace qui lui permet de redonner au collectif un rôle et une légitimité pour faire évoluer les choses, de créer ou de réaffirmer d'autres modèles de société et de rapports sociaux, conformes à ses objectifs et ses valeurs. D'être en somme – ou de redevenir – un **acteur de changement**.

Véronique KINET  
Interfédération des EFT/OISP