

## **Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat**

23 janvier 2007

Ateliers « Diverses pratiques du contrat » :

### **LE CONTRAT D'INTÉGRATION SOCIALE**

Rapporteur : M. Somers

Président : X. Thunis

Secrétaire : H.-O. Hubert

#### **A. EXPOSÉ PAR M. SOMERS**

##### **1. Présentation personnelle**

M. Somers fut A-S en CPAS avant de devenir Secrétaire du CPAS de Genappe

##### **2. Présentation de la législation**

- loi de mai 2002 :
  - a) dispositions pour les moins de 25 ans ;
  - b) dispositions pour les 25 ans et plus.
- A.R. de juillet 2002
  - a) définition des missions et responsabilités respectives du travailleur social et du CPAS en tant qu'institution.
  - b) définition des conditions spécifiques en ce qui concerne les contrats portant sur la mise à l'emploi, les études ou la formation.
- Loi de 1976 organique des CPAS, en particulier l'article 60 § 3 qui, depuis 2004, prévoit la possibilité du recours au contrat dans le cadre de l'aide sociale.

##### **3. Les implications professionnelles**

- Si l'on retient trois phases, à savoir la préparation, la conclusion et le suivi du contrat ;
- et si l'on compte, hormis le bénéficiaire, trois acteurs institutionnels, à savoir le Conseil ou Comité du CPAS, le secrétaire et l'assistant social ;
- ce dernier constitue un acteur central, en ce qui concerne la préparation et le suivi du contrat ;
- le Conseil ou Comité joue un rôle essentiel dans la décision qui engage le centre et rend le contrat effectif.
- Le secrétaire du CPAS s'assure quant à lui du respect de la législation. Il intervient, le cas échéant, en rappelant que, pour tel demandeur et dans telle situation, la conclusion d'un contrat s'impose ; sans quoi le CPAS ne pourrait pas demander la récupération de l'aide octroyée.

La phase de préparation du contrat est d'une importance capitale. L'assistant social est le premier interlocuteur et celui qui va porter le contrat avant sa conclusion par le Conseil ou Comité.

C'est à lui que revient la tâche essentielle d'informer le demandeur sur les tenants et les aboutissants du contrat. Cette mission nécessite un réel travail pédagogique de la part de l'assistant social qui doit s'assurer, non seulement que les informations ont bien été

transmises, mais qu'elles ont aussi été comprises. Ce travail est d'autant plus nécessaire si l'on se réfère aux résultats d'une recherche récente qui montrent qu'un pourcentage assez élevé d'allocataires sociaux reste sous informé.

Lors de la phase préparatoire du contrat, l'assistant social dispose de marges de manœuvre lui permettant :

- de faire preuve d'empathie et d'être à l'écoute du demandeur ;
- d'accorder une place à l'interlocuteur et à ses projets personnels, tout en restant attentif à ce que ces projets restent réalistes ;
- d'être assez créatif pour construire avec le demandeur ce qui sera l'objet du contrat ;
- d'éviter de trop cadenasser le contrat pour accorder une place aux évolutions de la relation d'aide et de l'allocataire social lui-même.

Il est vrai que les marges de manœuvre de l'assistant social sont en partie contraintes par les réglementations légales, la politique du Centre, les règles déontologiques et éthiques de sa profession, la réalité de la situation de la personne qu'il reçoit et les aspirations de cette dernière. Mais, dans le même temps, c'est précisément les tensions qui s'établissent entre ces différentes contraintes qui permettent à l'assistant social de s'aménager des marges de manœuvre, pour peu qu'il se saisisse de leurs dialectiques.

C'est à l'assistant social aussi que revient la tâche de traduire dans un contrat formel le contenu de la négociation qui s'est établie avec le demandeur. Là encore, pour ne pas trahir et ne pas émettre la confiance de ce dernier, il convient d'expliquer l'adéquation entre la forme officielle du contrat et ce qui, au terme de la négociation, a fait l'objet d'un accord verbal entre le demandeur et l'assistant social.

La conclusion proprement dite du contrat relève de la décision du Conseil ou du Comité de CPAS qui engage le centre. C'est au moment où le contrat est validé par ce dernier qu'il devient effectif.

Généralement, si, dans son rapport, l'assistant social a été attentif et clair dans la rédaction du projet de contrat et qu'il a pu mettre en évidence de façon rigoureuse les liens entre ce projet et la réalité de la situation du demandeur, il est rare que le Conseil ou le Comité s'oppose à sa conclusion.

Toutefois, il arrive que le Conseil ou le Comité, composé de mandataires aux opinions parfois très diverses, refuse la proposition déposée par l'assistant social et le renvoie à sa copie. Un tel refus fait peser un risque important pour la crédibilité de l'assistant social, voire même du centre, aux yeux du demandeur.

Il arrive aussi que, dans certaines communes et dans certaines situations, à l'analyse d'un dossier, le Conseil ou le Comité impose au demandeur et à l'assistant social qu'ils négocient un contrat. Ce dernier est alors perçu comme un frein aux abus réels ou fantasmés, une sorte de « coercition préventive ».

Il arrive enfin que le Conseil ou le Comité se voie contraint ou soit invité par un juge du tribunal du travail à conclure un contrat entre le CPAS et un bénéficiaire.

Les CPAS doivent mettre les moyens à disposition pour concrétiser la politique d'intégration sociale. Certains perçoivent cette obligation uniquement comme une charge administrative supplémentaire. D'autres y voient aussi un outil plus créatif, pédagogique qui peut s'avérer utile pour fixer des objectifs et des temps d'évaluation dans une relation d'aide, ainsi que pour formaliser des cohérences entre intervenants travaillant en réseau autour d'un bénéficiaire.

Ainsi, au CPAS de Genappe, l'usage du contrat a pu être élargi à des domaines divers tels que l'intervention du service d'aide aux familles ou encore la médiation de dette.

Il est vrai que, parfois, la contractualisation place l'assistant social « entre la carotte et le bâton » ; une situation délicate qui peut peser sur la qualité de la relation d'aide et qui peut s'avérer difficile à gérer. Sa position d'interlocuteur principal, dans la préparation et le suivi d'un projet contractualisé, peut quelquefois induire un malaise et nourrir chez-lui le sentiment d'être relativement seul pour y faire face.

C'est la raison pour laquelle on ne peut qu'insister sur l'importance, pour l'assistant social :

- de pouvoir disposer de repères éthiques et déontologiques solides,
- de pouvoir s'appuyer sur des formations initiale et continuées de qualité,
- ainsi que de pouvoir compter sur une équipe et une coordination soutenantes,

Autant de conditions qui lui permettront d'éclairer les marges de manœuvre qui s'offrent à lui et qui lui permettront de les saisir de façon créative.

Car en définitive, le contrat est aussi le résultat de ce que chacun en fait. En l'occurrence, il existe sans doute autant de façon d'utiliser le contrat qu'il n'existe de travailleurs sociaux.

## **B. ECHANGES AVEC LE PUBLIC**

### **• Sur quoi portent les réticences des travailleurs sociaux à l'égard du contrat ?**

La réticence principale réside dans le fait que le contrat suppose le libre consentement ; or, dans certains cas, il s'impose comme une condition obligatoire pour accéder aux droits sociaux. Cette forme de contradiction place parfois l'assistant social dans une position déontologique qu'il peut juger ambiguë.

### **• En pratique, ces contrats sont-ils vraiment négociés, voire co-rédigés par l'assistant social et le demandeur ?**

Au CPAS de Genappe, pour la plupart des contrats « étudiants », on peut effectivement parler de co-rédaction, les demandeurs disposant des moyens culturels nécessaires à cet exercice. Pour le reste, les demandeurs prennent effectivement part à la négociation, sans nécessairement participer à la rédaction du contrat. Il arrive d'ailleurs parfois que le résultat de la négociation ne soit pas à la hauteur des attentes des membres du Conseil qui s'étonnent : « en 6 mois, c'est tout ce à quoi il s'engage ? ».

### **• Le Conseil peut-il modifier le contenu de la proposition de contrat sur laquelle le demandeur et l'assistant social se sont mis d'accord ?**

Non, le Conseil peut refuser le contrat ; mais il ne peut pas en modifier le contenu. S'il s'oppose à la proposition de contrat, il renvoie l'assistant social et le demandeur à leur copie, les invitant à en renégocier le contenu.

### **• Observe-t-on régulièrement des tensions entre les assistants sociaux et les Conseils de CPAS ?**

Généralement, quand le dossier à défendre est bien étayé, il est suivi par le Conseil. Par ailleurs, les assistants sociaux sont rapidement au fait de la politique de leur CPAS et des évolutions de celle-ci. Ils en tiennent compte dans les propositions qu'ils émettent, en anticipant ce qui, selon eux, pourrait ou non être accepté par le Conseil.

- **Quels sont les motifs les plus fréquents pour lesquels un Conseil rejette une proposition de contrat ?**

C'est plutôt parce que les exigences du contrat paraissent trop faibles aux yeux des mandataires.

- **N'est-il pas normal que certains contrats, notamment lorsqu'ils portent sur la mise au travail dans un marché de l'emploi qui continue à exclure un certain nombre de gens, continuent à générer l'incompréhension des allocataires sociaux ; et ce malgré tous les efforts d'informations et les efforts pédagogiques qui peuvent être mis en œuvre. Il est effectivement difficile de comprendre que l'on conclue un contrat « art 60 » qui, 6 mois après donnera accès au chômage...**

C'est vrai. Mais, dans le même temps, la finalité ne se réduit pas toujours à la mise au travail.

Par ailleurs, la qualité d'accompagnement des articles 60 s'est grandement améliorée et permet aussi d'envisager des relais vers des formations qualifiantes, etc.

- **Les Conseils de CPAS ne limitent-ils pas les possibilités créatives des assistants sociaux en provoquant une sorte d'uniformisation des formes de contrats en vue de garantir une égalité de traitement de tous les allocataires ?**

Il reste néanmoins possible pour les assistants sociaux de s'aménager des marges de manœuvre s'ils arrivent à défendre leur crédibilité aux yeux des mandataires du Conseil ; notamment dans la présentation de leurs dossiers et en faisant preuve de rigueur dans l'argumentation de leurs propositions.

- **Existe-t-il des modalités de concertation entre les assistants sociaux et les mandataires communaux pour discuter de leurs attentes et souhaits respectifs ?**

Tout dépend des communes. Dans certaines, ces lieux d'échanges n'existent pas ; dans d'autres, ils sont présents et permettent d'aborder des problèmes individuels et/ou généraux avec les mandataires.

Même s'il faut le regretter, on peut toutefois observer que, dans certaines communes, même les réunions d'échanges entre travailleurs sociaux d'un CPAS paraissent difficilement concevables.

- **Ce type de lieu d'échange existe-t-il entre CPAS, afin de promouvoir plus de cohérence entre les politiques respectives des communes ?**

Il existe des inter-CPAS plus ou moins actifs rassemblant des travailleurs sociaux, d'autres regroupant des secrétaires de CPAS. Enfin, la Fédération des CPAS œuvre en ce sens.

- **Existe-t-il une évaluation globale de cette politique de contractualisation de l'intégration sociale ?**

L'AR de 2002 précise que les CPAS doivent chaque année procéder à une évaluation globale de la mise en œuvre de ces contrats dans leur commune.

De façon plus globale, une évaluation par le ministère de l'intégration sociale est prévue. Mais il semble qu'elle ait pris un peu de retard.

- **A-t-on une idée de ce que les administrés eux-mêmes pensent de ces contrats ?**

A cette question, on peut répondre : « le pire comme le meilleur ». Pour certains, le contrat a permis de mieux se projeter dans l'avenir et de retrouver un certain espoir. Pour d'autres, le contrat est vécu comme une obligation peu légitime et dépourvue de sens. L'information et l'explicitation sont à cet égard des conditions essentielles pour que le contrat prenne du sens pour le demandeur.

- **Oui, sans doute le meilleur comme le pire. Et le pire provient sans doute de l'usage du contrat sans négociation et sans tenir compte de l'allocataire social. C'est l'exemple de cet homme qui suit assidûment des cours d'alphabétisation et qui, parce que son assistant social a jugé qu'il était préférable pour lui d'accepter un petit boulot dans le cadre de l'article 60, se voit obligé d'interrompre sa formation.**
- **Ce qui me frappe – et ce dernier exemple l'illustre bien, c'est combien la mise en œuvre de ces contrats dépend grandement du CPAS auquel on s'adresse, voire même, au sein d'un même CPAS, de l'assistant social auquel on aura la chance ou la malchance de s'adresser.**
- **Si les contrats peuvent formaliser le travail en réseau autour des bénéficiaires, ils peuvent aussi indirectement provoquer une instrumentalisation d'organismes associatifs par les CPAS ; ou à tout le moins avoir des implications parfois fâcheuses sur le travail de ces organismes.**

Normalement, lorsqu'un organisme tiers est impliqué dans un contrat, il est co-signataire et il connaît donc les obligations auxquelles il s'engage et les garanties dont il pourra jouir.

- **Le problème, se pose précisément lorsque l'organisme tiers n'est pas co-contractant. Il peut arriver qu'un allocataire se soit engagé à suivre une formation, à suivre des cours, etc. ; qu'il choisisse l'organisme où il s'inscrit ; et que le CPAS demande à l'opérateur de formation ou à l'école ou que sais-je, de rendre des comptes sur la fréquentation de la personne, son assiduité, son implication, etc.**
- **L'autonomie du travailleur social dans le choix de ses méthodes de travail [consacrée dans la loi organique et rappelée dans le code de déontologie des assistants sociaux en CPAS de juin 2004] n'est-elle pas battue en brèche lorsque le contrat s'impose à lui comme outil d'accompagnement ?**
- **En quoi conclure ou non des contrats contenant un projet individualisé d'intégration sociale a-t-il des implications financières pour les CPAS ?**

La conclusion de ces contrats n'a d'implication financière que dans les cas où l'aide est accordée aux moins de 25 ans. En effet, pour ces derniers, la conclusion d'un contrat est une condition obligatoire pour obtenir le revenu d'intégration sociale. Dès lors, si le CPAS veut obtenir la récupération financière de l'aide octroyée à une personne de moins de 25 ans, il doit pouvoir justifier de l'existence d'un contrat.

- **Pourquoi l'existence de cette distinction entre demandeur de moins ou de plus de 25 ans ?**

C'est sans doute la volonté du législateur de signifier la priorité accordée à la lutte contre la dépendance sociale des jeunes. Il fallait bien fixer une limite. Ce fut 25 ans.

- **Comment les contrats sont-ils évalués et quelle est la marge d'interprétation du « non-respect » des clauses ?**

Là encore, tout dépend de la politique du CPAS. En ce qui concerne plus particulièrement le CPAS de Genappe, cette marge d'interprétation jouit d'une grande latitude.

- **Nous n'avons parlé du contrat que sous l'angle « obligation ». Mais la loi présente aussi le contrat comme un droit pour les allocataires sociaux. Est-ce que ces derniers se saisissent de ce droit ? Et quels sont les résultats ?**

Ce n'est pas la majorité des cas ; mais oui, il arrive que des personnes demandent spontanément de pouvoir bénéficier, outre d'un revenu d'intégration, d'un projet individualisé d'intégration sociale. Le CPAS est alors tenu de contracter.

Lorsque le contrat est spontanément demandé par l'allocataire, c'est que le projet d'intégration qu'il acte a du sens pour lui ; et globalement, les résultats sont positifs.