

CPAS ET ECONOMIE SOCIALE



analyse

Avril 2008

Véronique Huens,
coordinatrice
éducation permanente

Depuis longtemps, SAW-B se penche sur la question des liens entre l'économie sociale et les CPAS. Cette thématique touche en effet à des enjeux majeurs pour notre secteur en terme de définition de ses missions et de ses frontières mais aussi en terme de dynamique entrepreneuriale et locale.

S'ils ont toujours existés, ces liens ont pris ces dernières années une ampleur considérable qu'il est nécessaire d'analyser et de comprendre. A côté des partenariats plus traditionnels avec les entreprises d'économie sociale, les CPAS ont eux-mêmes développé, depuis 2000, des initiatives dites d'économie sociale. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs construit plusieurs cadres législatifs ad hoc pour ce qu'il est désormais convenu d'appeler les initiatives d'économie sociale des CPAS. Des mesures régionales et fédérales ont également permis à ces liens de se diversifier et de se renforcer. En 2005, SAW-B proposait une première analyse approfondie sur la question. En 3 ans, les politiques et cadres légaux ont toutefois largement évolués, certains projets se sont construits et stabilisés, d'autres ont disparus.

Il nous semble donc opportun de nous re-pencher sur la question et d'y poser une regard analytique et critique. Qui sont les CPAS qui ont développé des projets d'économie sociale et/ou des collaborations avec des entreprises à finalité sociale ? De quelle nature sont ces projets ou collaborations ? Sur quel mode organisationnel fonctionnent-ils ? Quelles sont les motivations des CPAS ou des entreprises d'économie sociale partenaires à porter de tels projets ? Quels sont les enjeux respectifs pour l'économie sociale et pour les CPAS ?

Après un état des lieux des initiatives d'économie sociale de CPAS (IES), nous présenterons une analyse des enjeux et difficultés liés à ces projets (qualité de l'emploi et des services, autonomie de gestion et financière, etc) et des pistes de réflexions et d'actions pour y répondre.

Etat des lieux

Historiquement des lieux d'assistance publique, les CPAS ont, depuis plusieurs décennies, dépassé leur mission d'aide pour devenir également des lieux d'action et d'intégration sociale⁽¹⁾. Cette évolution fait notamment suite à l'arrivée progressive, mais massive, de jeunes sans formation, ni expérience ou perspectives professionnelles, qui se retrouvent sans aucun revenu. Elle s'inscrit également pleinement dans la politique et la philosophie de l'Etat social actif suivie par le gouvernement belge.

Le rôle des CPAS n'est plus d'aider les gens d'une manière passive mais de les faire sortir de l'assistance pour leur donner la possibilité d'avoir leur place sur le marché du travail.

Afin de remplir cette nouvelle mission d'intégration sociale et professionnelle, de nombreux CPAS wallons et bruxellois ont, dans un premier temps, développé des services d'insertion. Plusieurs CPAS, souvent de grosse taille, se sont également lancés à la moitié des années 90 dans la création d'entreprises de formation par le travail (EFT). C'est par exemple le cas du CPAS de Mons (EFT « Le plein air ») ou d'Amay (EFT « Côté cour, côté jardin »). Aujourd'hui 14 EFT de CPAS sont actives et ont investi des secteurs très divers : le recyclage, le maraîchage biologique, le son et lumière, la restauration, la blanchisserie et le repassage, l'aménagement de parcs et jardins, le transport de personnes, la construction, etc.

En juillet 2000, dans l'accord de coopération relatif à l'économie sociale – signé par l'Etat fédéral, les Régions et la Communauté germanophone – la Région wallonne décide de reconnaître des initiatives d'économie sociale (IES) menées par les CPAS. Le conventionnement avec les CPAS intéressés porte sur des initiatives associant des objectifs sociaux à une dynamique économique. La Région wallonne alloue une subvention de 3.719€ par mise à l'emploi d'une personne engagée dans le cadre de l'article 60§7 de la loi organique des CPAS au sein de ces IES. Plus de 70 initiatives dites d'« économie sociale » vont ainsi naître. La majorité d'entre elles proposent des services locaux pour des publics défavorisés : lavoir, buanderie, repassage, jardinage, taxi social, magasin social, etc. Ces IES permettent également aux CPAS de remobiliser leurs allocataires sociaux sur le marché de l'emploi au travers d'un processus de réinsertion socioprofessionnelle. Le projet du CPAS doit, pour bénéficier de la subvention, correspondre à un accroissement du volume de l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale sous contrat de travail. Ces emplois d'« économie sociale » doivent donc représenter des emplois supplémentaires.

Les questions sont évidemment nombreuses par rapport à ces nouvelles initiatives qualifiées d'économie sociale : qualité des emplois créés et qualité des services offerts ? Autonomie de gestion du service qui dépend du CPAS ? etc.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que ces nouvelles dispositions légales reflètent largement les grandes orientations de la politique de l'économie sociale portée par la Région wallonne : à savoir une économie sociale dont l'objectif principal est devenu la réinsertion professionnelle de personnes fragilisées.

En septembre 2004, un arrêté royal permet l'accès à la mesure SINE, mesure d'activation réservée à l'économie sociale, pour les initiatives d'économie sociale menées par les CPAS. Cet octroi représente un pas supplémentaire dans la reconnaissance des CPAS comme porteurs de projets d'économie sociale. Parallèlement, le dispositif Titres-services va permettre à certains CPAS de renforcer leur mission de mise à l'emploi de personnes fragilisées et de développer au sein des initiatives d'économie sociale des contrats à durée indéterminée via le lancement d'activités d'aides ménagères à domicile ou de repassage. Actuellement, 74 CPAS wallons sont agréés en Titres-services.

Enfin, la secrétaire d'Etat à l'Économie sociale accorde en 2004 l'octroi d'une subvention majorée de l'Etat aux CPAS qui mettent à la disposition d'initiatives d'économie sociale reconnues des personnes sous contrat article 60§7. Cette mise à disposition peut donc se faire soit dans une initiative extérieure au CPAS, soit au sein de l'initiative d'économie sociale menée par le CPAS lui-même tant que cette dernière est reconnue par l'Etat fédéral. Elle doit pour se faire répondre à cinq critères : primauté du travail sur le capital, autonomie de gestion (un responsable doit par exemple être attribué spécifiquement pour l'activité d'économie sociale du CPAS), finalité de services aux membres et à la collectivité, processus décisionnel démocratique (réunion d'équipe, implication des usagers dans la définition de l'aide, etc.) et développement durable (incitation à utiliser les transports en commun, utilisation de produits respectueux de l'environnement ou de produits de commerce équitable,...).

Toutefois, l'administration fédérale (la Cellule Economie Sociale) reconnaît elle-même qu'elle manque de moyens pour établir des exigences claires pour chacun de ces 5 critères et surtout pour vérifier leur mise en pratique. Il s'agit donc plus d'attirer l'attention des CPAS sur ces critères que de les obliger à les respecter. En septembre 2007, 113 initiatives de CPAS wallons et 9 bruxellois⁽²⁾ étaient reconnues comme structures d'économie sociale au niveau fédéral. A noter également que suite à la régionalisation de la compétence économie sociale, cette reconnaissance « initiatives d'économie sociale » ne sera plus effectuée au niveau fédéral mais régional. Les critères pourraient dès lors être modifiés.

Depuis 2007, le nouveau décret de la Région wallonne portant sur les IDESS (Initiative de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale) a modifié quelque peu le paysage des initiatives d'économie sociale portées par les CPAS. En dehors des structures reconnues par ailleurs (principalement les 14 EFT), l'ensemble des services offerts par les CPAS sous la bannière «initiatives d'économie sociale» doivent à présent entrer dans le cadre IDESS. A défaut, elles ne recevront plus d'aide directe de la Région wallonne comme c'était le cas précédemment et devront assumer la charge financière sur fonds propres ou devront investir d'autres dispositifs (EI, etc).

Parmi les IES existantes, seules 35 ont introduit à ce jour une demande de reconnaissance IDESS. Au mois de mars 2008, 17 CPAS avaient également introduit une demande de reconnaissance pour de nouvelles initiatives mais d'autres pourraient encore suivre.

De multiples enjeux

Ce rapide état des lieux permet de prendre conscience de la place importante qu'ont pris les CPAS (et qui leur a été donnée par les différents pouvoirs publics) au sein de l'économie sociale. Cette situation n'est évidemment pas sans effet sur l'ensemble du secteur et l'image qu'il reflète vers l'extérieur. Elle pose également la question des relations entre l'économie sociale et les pouvoirs publics. Enfin, les questions posées par le nouveau dispositif IDESS, très largement investi par les CPAS, sont nombreuses. Qualité de l'emploi, gestion démocratique, qualité des services et rentabilité financière.

L'objectif de l'économie sociale : la seule insertion de personnes fragilisées ?

Au vu des différentes mesures prises ces dernières années par les gouvernements régionaux et fédéraux, l'économie sociale apparaît de plus en plus comme un simple outil d'insertion socioprofessionnelle. Remettre des personnes peu qualifiées au travail semble devenir le seul objectif des structures d'économie sociale que les pouvoirs publics soient prêts à soutenir : les former, leur offrir des emplois (de qualité ?), les amener vers l'emploi traditionnel, etc. Dans cette optique, la place accordée aux CPAS comme porteurs de projets d'économie sociale devient évidente mais ce choix du politique n'est pas sans risque.

Dans cette approche, l'économie sociale devient en quelque sorte un service para-public ou «sous-service public», comme le dit bien le sociologue Jean-Louis Laville⁽³⁾. L'économie sociale ne serait alors là que pour répondre aux problèmes auxquels doivent faire face les pouvoirs publics : chômage, formation professionnelle, etc. Elle risque de perdre sa capacité à se définir elle-même, à innover pour répondre collectivement et démocratiquement à des besoins nouveaux, à être acteur de changement pour plus de solidarité, plus de respect de l'homme et de l'environnement. Elle risque aussi surtout de perdre sa dynamique entrepreneuriale.

Aujourd'hui, ces dérives semblent de plus en plus évidentes. Elles sont mêmes renforcées par les acteurs de terrain eux-mêmes qui ont tendance à ne plus créer que des entreprises d'économie sociale bénéficiant d'une reconnaissance publique et de subsides. Les entrepreneurs d'économie sociale, les médias, le grand public et le politique semblent aujourd'hui presque tous concorder sur l'assimilation entre l'économie sociale et l'insertion socioprofessionnelle de personnes fragilisées. La reconnaissance des CPAS par les politiques comme acteurs d'économie sociale à travers les divers dispositifs (IES puis IDESS, EFT, EI) participe entièrement à cette logique et la consolide.

Une autonomie de gestion et financière très relative

Le nouveau cadre légal IDESS n'a pas pour ambition d'amener les initiatives reconnues à devenir financièrement autonome. Et cette autonomie financière reste d'ailleurs largement utopique.

Il a en effet été démontré qu'il est très difficile, voire fort improbable, qu'une IDESS puisse être rentable financièrement sans un apport d'une structure porteuse (EI, asbl ou CPAS). Cela est d'autant plus vrai pour les CPAS que leur clientèle doit être composée à minimum 80% de personnes précarisées et que le prix des prestations est plafonné⁽⁴⁾. Cette autonomie était déjà totalement absente pour la grande majorité des IES. Les CPAS comblent donc le déficit budgétaire de l'IDESS⁽⁵⁾. Ce qui a pour effet qu'il n'y a que très peu de réflexion et de recherche pour amener la structure à être rentable. L'absence de logique économique et entrepreneuriale au sein de ces structures pose largement question quant à leur place au sein de l'économie sociale. Mais est-ce vraiment le rôle des CPAS de développer des structures à pertinence économique ?

L'autonomie de gestion et de décision au sein des structures de type IDESS est, elle aussi, largement mise à mal puisqu'elles ne possèdent pas d'identité juridique propre. L'organe de décision pour l'IDESS est donc le Conseil de l'action sociale. La gestion de l'IDESS dépend directement de la couleur politique des échevins élus à la tête du CPAS et d'un organe de décision aux orientations plus sociales qu'économiques. L'initiative doit également se soumettre aux procédures de décisions souvent lourdes et lentes en place au sein des CPAS. Les EFT de CPAS disposent quant à elles d'un CA distinct mais cela n'empêche pas qu'elles soient largement soumises aux décisions des membres du Conseil de l'action sociale.

Cette autonomie de gestion est pourtant indispensable car elle constitue un ressort essentiel de toute dynamique associative et entrepreneuriale. De nombreuses expériences montrent qu'il est important qu'en dernier ressort, le pouvoir de décision appartienne aux membres de l'organisation ou de l'entreprise. Afin d'avoir des décisions prises en fonction des besoins sociaux et financiers de l'entreprise. Une EFT de CPAS a déjà du fermer ses portes, freinée dans son développement économique – pourtant nécessaire à sa survie – par une vision trop « sociale » du CPAS.

Des emplois et des services de qualité ?

Les premières IES portées par des CPAS poursuivaient, comme mentionné plus haut, un double objectif : d'une part, offrir des services divers à la population locale (lavoir, taxi social, aide ménagère, repassage, etc) et, d'autre part, remettre à l'emploi des personnes émargeant à l'aide sociale. Pour répondre à ce deuxième objectif, le cadre de l'article 60§7 a été largement utilisé et favorisé, avec toutes les dérives qui lui sont déjà connues. L'article 60§7 qui, officiellement, doit permettre la formation en vue d'une mise à l'emploi de personnes fragilisées mène très rarement vers une embauche. Cette mesure est perçue principalement comme un moyen de redonner à la personne bénéficiaire un accès à ses droits au chômage. Les personnes sous article 60§7 sont souvent utilisées comme main d'œuvre bon marché sans recherche aucune d'adéquation entre le travail/formation proposé et leur projet professionnel. Pourtant cette mesure a été largement poussée par l'Etat fédéral et les Régions.

Le nouveau décret IDESS dans lequel se fondent ces initiatives apporte une légère amélioration. Il semble en effet que le passage en IDESS incite certains CPAS à embaucher du personnel sous contrat SINE, qui garantit bien un CDD ou un CDI, plutôt qu'article 60§7, mais aucune obligation n'existe en ce sens. Le recours à la mesure article 60§7 reste dès lors encore importante. Une fois le contrat terminé, un grand nombre de CPAS – particulièrement ceux de petite ou moyenne taille – n'ont en effet pas les moyens financiers suffisants pour procurer un emploi à durée indéterminée à ces personnes, même sous contrat SINE. Aucune mesure n'est prévue actuellement dans le décret en termes d'encadrement social ou d'aide à la recherche d'emplois (job-coaching, etc.) en fin de parcours des personnes engagées. Certains CPAS le prévoient et mettent en place également des formations pour le personnel (quelques CPAS l'organisent même en partenariat avec des EFT locales) mais d'autres n'ont pas les moyens ou la volonté de développer ces encadrements pourtant bien nécessaires à la qualité des emplois et des services fournis.

Le turn over important qu'il implique ce recours aux travailleurs en article 60§7 remet également en question la qualité des services offerts. Dans une analyse réalisée en 2007, Pierre Van Steenberghe, coordinateur de l'agence-conseil de SAW-B, mettait déjà en évidence cette problématique. *La rotation du personnel, induite par l'engagement de chômeurs de longue durée et de bénéficiaires du revenu d'intégration par le biais de réductions de cotisations ONSS patronales et de primes d'activation (ce qui est en soit une façon de financer ces activités peu rentables), n'est-elle pas une limite au besoin de structuration d'un service de qualité ? Dans le cas des services aux personnes, par exemple, la qualité est étroitement liée à la construction d'une relation de confiance entre le prestataire et l'utilisateur, ce qui se construit sur la durée.*

Porteurs de projets ou partenaires ?

L'ensemble des problématiques que nous venons d'évoquer démontre que le positionnement des CPAS, en tant que porteurs d'initiatives d'économie sociale, comporte de nombreux enjeux et difficultés. Pourtant certains projets mis en place par les CPAS sont intéressants. On pense à certaines EFT, mais aussi à des entreprises d'insertion qui ont émané de CPAS. L'économie sociale a pour caractéristique de répondre à des besoins locaux et de s'inscrire dans une dynamique locale. Les CPAS et les communes représentent dès lors des relais et des partenaires souvent indispensables de part leur ancrage territorial et leur bonne connaissance des acteurs et des problématiques locales. Ils connaissent les besoins des publics les plus fragilisés. Ils ont également développé une capacité à rassembler un ensemble d'acteurs locaux autour d'un même projet. Enfin, les Communes et leurs CPAS ont parfois des moyens financiers qui peuvent être investis dans des projets à finalité sociale, comme la prise de part au sein de coopératives. Les partenariats et collaborations doivent donc être favorisés, que ce soit au niveau du lancement de la structure ou de collaborations à long terme (présence dans les CA, projets communs, etc.).

Certains CPAS ont contribué à lancer des initiatives d'économie sociale avec pour objectif de les rendre rapidement autonomes. Le Raton laveur à Thuin en est un exemple. Portée au départ par le CPAS, cette structure s'est rapidement autonomisée pour devenir une société coopérative à finalité sociale. Le CPAS est resté coopérateur de l'entreprise mais de manière minoritaire, ce qui a permis à d'autres acteurs locaux de s'investir aussi. Un autre exemple plus récent est celui de la « Marchette ». Ce projet lancé par le CPAS de Marchen-Famenne comme IES a changé de statut en janvier 2007 pour devenir une société coopérative à finalité sociale. Il a demandé une reconnaissance comme entreprise d'insertion. Le CPAS est encore coopérateur majoritaire mais deux entreprises privées locales ont déjà pris quelques parts. D'autres acteurs pourraient également entrer dans le capital. Cette diversité d'acteurs autour d'un même projet permet de donner une réelle dynamique au projet et assure un équilibre nécessaire entre les visées sociales et économiques de l'entreprise.

Le rôle des CPAS en tant que partenaire de l'économie sociale a également été prouvé à plusieurs reprises. La capacité des CPAS à fédérer les énergies autour d'un projet local et leur connaissance approfondie des ressources des partenaires associatifs, communaux et privés de leur territoire vient en complémentarité des savoir-faire des entreprises d'économie sociale. Un exemple intéressant est celui de la coopérative Proxiservices qui propose des services de ramassage des déchets. Cette société a été créée grâce à un partenariat entre le CPAS, la Commune de Montigny-le-Tilleul et l'entreprise d'économie sociale Retriaval active dans le tri et le recyclage de déchets. Retriaval a ainsi apporté son expertise en termes d'analyse des coûts, du profil de la personne encadrante, des véhicules nécessaires, etc. Proxiservices lui apporte, en contrepartie, une à deux fois par mois les encombrants ramassés. Ces quelques exemples montrent bien que les CPAS peuvent jouer un rôle important dans la construction d'entreprises d'économie sociale qui apportent des réponses à des besoins sociaux avérés. Mais ce rôle ne peut être qu'un rôle de soutien et de partenaires ou un rôle temporaire si les dérives citées plus haut veulent être évitées. Les structures existantes devraient dès lors être incitées et accompagnées, notamment par les agences-conseils d'économie sociale, vers une plus grande autonomie financière et vers la création d'entités juridiques autonomes des CPAS.

L'économie sociale n'est pas une « économie des pauvres », des petits services réalisés par des personnes en situation de précarité pour un public en difficulté financière. Mener une entreprise d'économie sociale est peut-être même plus difficile qu'une entreprise classique, parce qu'elle oblige à trouver un équilibre constant entre finalité sociale et rentabilité économique. La qualité du service est donc primordiale tout comme l'innovation économique pour trouver des moyens nécessaires afin de procurer des emplois de qualité et pérennes au personnel employé. Ce qui implique une réelle autonomie de gestion et une dynamique entrepreneuriale dont les initiatives de CPAS ne disposent pratiquement pas. Les CPAS ont par contre un rôle indéniable à jouer en tant que partenaire de l'économie sociale de par leurs compétences et leur ancrage local.

Au regard de la place de porteur de projet qui est donnée aujourd'hui au CPAS dans le champ de l'économie sociale, il semble important de se poser la question de « *Quelle économie sociale voulons-nous demain, avec quels objectifs et quelles dynamiques ?* » .

(1) Cette évolution s'est marquée notamment dans le changement d'appellation des CPAS. Les anciens « Centres publics d'aide sociale » sont devenus au 1^{er} octobre 2002 des « Centres publics d'action sociale ». L'ancien « minimum de moyen d'existence », plus connu sous l'abréviation « minimex » a lui également changé de nom à la même date pour devenir le « RIS » ou « revenu d'intégration sociale ».

(2) Sources : SPF Travail, emploi et concertation sociale.

(3) Référence aux actes de la 2^e rencontre internationale des entreprises d'insertion.

(4) Pour les petits travaux d'entretien, de réparation et d'aménagement de l'habitat, le décret IDESS stipule que le CPAS ne pourra facturer plus de 10.89€ par heure pour des clients issus d'un public défavorisé. Ce montant maximum s'élève à 12.10€ pour l'entretien et l'aménagement d'espaces verts et à 8.47€ pour le service de buanderie sociale.

(5) Certains CPAS ont développé une activité Titres-services qui leur permet de dégager des bénéfices qui sont alors alloués à l'activité IDESS.

(6) van Steenberghe Pierre, « Services de proximité : un premier regard critique », novembre 2007. Cette analyse peut être téléchargée sur le site de SAW-B à l'adresse suivante : <http://www.saw-b.be/cms/analyses.php>.