

# LA PLACE DE L'USAGER DANS LES CPAS : UN DÉFI

---

GENEVIÈVE LACROIX EN COLLABORATION AVEC PATRICIA SCHMITZ

---

Ils sont une trentaine à avoir organisé un voyage à l'étranger. Le groupe se réunit depuis plusieurs mois et rassemble des personnes vivant en situation de précarité. Depuis une année, ils « cagnotent » en vue de cet improbable voyage, travaillant ensemble l'angoisse de l'inconnu, la peur du déracinement, se préparant en douce à la cohabitation pendant plusieurs semaines en terre inconnue.

Courageusement, ils étaient quelques-uns à venir présenter leur projet devant le comité d'accueil chargé de statuer sur les projets proposés et gagner ainsi les faveurs des représentants institutionnels qui le composent et remettent un avis en vue de l'obtention d'une partie des fonds nécessaires. Ensuite, cet avis devra encore être avalisé par l'instance décisionnelle du centre public d'action sociale puisque le budget est alloué sur fonds propres.

## \_ UNE AVANCÉE TIMIDE

Cet exemple montre que ces dernières années, financées pour beaucoup d'entre elles par le fédéral via le budget annuel portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, des initiatives institutionnelles pour valoriser la participation des usagers voient le jour. Complémentairement à ce subside, certains CPAS consacrent d'ailleurs des montants relativement importants de leurs budgets annuels afin de développer des actions ou des partenariats avec des dispositifs dont les projets visent à susciter la participation de leurs utilisateurs.

Ainsi, le CPAS de Charleroi consacre chaque année un montant de 30 000€ afin de soutenir des initiatives à vocation sociale, culturelle ou sportive portées par des groupes d'utilisateurs de services sociaux, des groupes d'habitants, etc. Les budgets alloués sont gérés par les participants qui en assument la responsabilité.

Mais il existe aussi d'autres formes de sollicitation à participer. Ainsi, la mise sur pied de groupes de paroles à destination des utilisateurs des services sociaux, ainsi que de groupes de réflexion de professionnels vise à mettre en lumière des témoignages soit de personnes vivant dans la précarité confrontées à la surdité des institutions ou des dispositifs d'aide, soit de travailleurs sociaux confrontés aux raideurs bureaucratiques.

De ces témoignages, il ressort notamment que certaines politiques sociales sont source d'obstacles. Parce qu'elles sont élaborées en dehors des acteurs qui en sont soit les destinataires soit les opérateurs et donc inadaptées aux réalités de terrain, elles deviennent des problèmes à résoudre plutôt que des solutions aux réalités qu'elles sont censées prendre en compte. Nous citerons en exemple les effets désastreux de la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs tant sur les bénéficiaires de la mesure que sur des institutions telles que les CPAS notamment.

## **\_ PARTICIPATION ET AIDE SOCIALE : UN COUPLE PROBLÉMATIQUE**

Sans vouloir jouer les mauvais esprits, nous ne résisterons cependant pas à la tentation de déplier ce concept de « Participation » et de relativiser un peu l'angélisme ambiant.

Le Petit Robert définit la participation comme « la complicité, la connivence, la contribution en ce qu'elle permet un droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui, dans une communauté, devaient en subir la loi, le règlement ». Selon cette définition, la participation ne peut dès lors être que relative. Elle n'est pas un donné, une fois pour toutes : elle est le résultat de la mise en œuvre d'un processus démocratique.

Notre question est donc de savoir si un centre public d'action sociale, de par ses missions et la nature même de sa structure, peut accueillir en son sein un processus participatif, et si oui, à quelles conditions ?

En ce qui concerne leurs missions, les CPAS sont traversés nous semble-t-il, par des logiques qui s'entrechoquent. A partir de 1993<sup>1</sup>, les évolutions successives de la législation en matière d'aide sociale vont enraciner le bénéficiaire comme sujet de droit en même temps qu'elles vont tendre à valoriser la responsabilité de ce dernier en le voulant partenaire de son projet individualisé d'intégration sociale. Il devient un partenaire responsable et autonome : les victimes de l'exclusion sont des citoyens autonomes dotés désormais de moyens. Cette volonté est confirmée et renforcée dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale : le droit à un revenu minimum (minimex) se transforme en droit à l'intégration sociale. Vaste projet s'il en est puisqu'il confère à l'individu un statut de partenaire dans la construction de son parcours d'insertion, principalement axée sur la dimension professionnelle. Sa capacité à coopérer et à participer devient un critère d'évaluation prépondérant.

Nous ne reviendrons pas sur les nombreuses critiques qui furent à l'époque émises à l'encontre d'une législation qui tendait à faire porter de manière un peu trop appuyée la responsabilité de son intégration sur l'individu. Si nombre de ces critiques étaient et restent fondées, la loi concernant le droit à l'intégration sociale nuance toutefois cette responsabilité individuelle en imposant aux CPAS certaines obligations, si pas de résultats en tout cas de moyens. En effet, ils doivent s'engager à tout mettre en œuvre en vue de l'intégration de la personne, même si, dans l'esprit de la loi, cette intégration est essentiellement restreinte à sa dimension socioprofessionnelle. Ce bémol signalé, il n'en demeure pas

---

1 Onckelinx, L. (mars 1993). *Programme d'urgence pour une société plus solidaire*.

moins une inégalité fondamentale entre le demandeur d'aide et l'institution, bailleur de fonds.

La dépendance existant entre le demandeur et le dispensateur de l'aide rend improbable un réel processus de participation puisque qu'il n'y a pas d'égalité de contribution pour l'ensemble des acteurs concernés et le droit de regard du demandeur sur les modalités d'application des réglementations (ne parlons même pas de leur élaboration !) est, nous semble-t-il, tout relatif. Le projet individuel d'intégration sociale fait peser plus lourdement la charge de la contribution du côté du bénéficiaire que du travailleur ou de l'institution rarement évalués au terme du projet. Nous pensons donc que dans ce cas, la démarche participative relève plus d'une activation obligatoire, d'une contrepartie pas toujours librement consentie dans ces rapports de force ancrés dans des situations de besoins vitaux à satisfaire.

Cela nous amène à penser que le CPAS n'est pas le lieu où la participation peut se déployer. S'il y a connivence parfois entre le demandeur d'aide et le travailleur social, on peut difficilement parler de libre discussion ou de droit de regard lorsque les acteurs sont aussi inégaux devant les enjeux de la relation.

Dans le projet individualisé d'intégration sociale, la participation relève davantage d'une injonction. Et celle-ci tend à rendre doublement responsable l'individu de sa situation et repousse dans l'ombre les responsabilités collectives et politiques des situations de précarité et d'exclusions sociales. C'est pourquoi, il nous semble essentiel de faire preuve de grande prudence et de rappeler que la participation en matière de lutte contre la précarité est à « consommer avec modération » dans le cadre de l'octroi de l'aide sociale.

Par ailleurs, si l'on observe une volonté de davantage considérer le demandeur d'aide comme sujet de droits, la mise en œuvre de ceux-ci est allée de pair avec une complexification plus grande des procédures et nous assistons aujourd'hui à une déperdition des réalités existentielles au profit d'une catégorisation des situations et donc des acteurs.

Les outils nécessaires à la mise en œuvre de la loi et au fonctionnement de l'administration sont peu propices à saisir d'autres données que celles utiles à « faire tourner » la machine. Les missions qui incombent aujourd'hui aux travailleurs sociaux relèvent essentiellement de la vérification des conditions d'accès aux droits selon des catégories sociales prédéfinies légalement et administrativement. Les travailleurs sociaux expriment d'ailleurs régulièrement leurs difficultés de plus en plus grandes à saisir les réalités existentielles des personnes, et lorsqu'ils peuvent le faire, à ne pas disposer de lieux où en témoigner.

Nous pourrions voir, dans l'émergence et la multiplication de différents lieux d'expression de trajectoires de vie ou de témoignages sur le vécu des personnes aidées ou en situation de précarité, une manière de combler ces lacunes. Néanmoins, qu'ils soient organisés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'institution, ces lieux où les personnes (usagers et travailleurs) peuvent « se dire », « s'exposer » restent fondamentalement des lieux clos, institutionnalisés, insérés dans un dédale organisationnel et bureaucratique, pour permettre de venir rompre, sans trop de

vagues, les silences du quotidien, l'invisibilité des situations singulières.

Il ne s'agit pas pourtant d'invalider ces expériences ou ces initiatives car le changement surgit souvent des interstices ! Mais au regard d'une définition plus formelle de la participation, ces lieux sont davantage « anecdotiques » et ne constituent pas à proprement parler un processus participatif dans le sens de permettre la contribution des personnes à la chose publique et plus précisément d'influer sur la définition de la politique sociale menée par le CPAS et les fonctionnements d'une institution dont ils dépendent par ailleurs de manière vitale.

La transformation des centres publics d'aide sociale en centres publics d'action sociale est un changement d'appellation qui ne suffit pas en soi à transformer la relation au demandeur d'aide. Celle-ci, si elle doit être faite de respect, de reconnaissance des compétences de la personne, de là où elle en est, relève d'une posture professionnelle et non d'une option politique. La loi continue d'inscrire la dimension individuelle de l'aide par l'examen des situations au cas par cas. Les états de besoins sont analysés de manière particulière par des enquêtes sociales individuelles. Les lieux institutionnels, organisés autour des procédures de mise en œuvre du droit individuel, sont des lieux saturés, fermés à l'imprévisibilité et sont peu enclins à l'émergence d'actions collectives, qu'elles émanent des bénéficiaires ou des professionnels.

Le carcan légal et réglementaire qui organise les missions et le fonctionnement des CPAS rend problématique la mise en œuvre de l'action sociale en tant qu'action collective axée sur la participation des usagers. Nous voyons ainsi en quoi la structure organisationnelle des Centres, toujours en tension entre bureaucratie et professionnalité rend la participation problématique.

## **\_ UNE PRISE DE RISQUE INSTITUTIONNELLE**

Malgré les contraintes qui sont les leurs, nous constatons pourtant, comme nous l'avons dit plus haut, une volonté de certains CPAS de développer une politique participative par le soutien apporté à des initiatives telles que les espaces citoyens, les coordinations sociales, les commissions consultatives, le vote de budgets spécifiques consacrés à des actions de ce type, etc. Il s'agit souvent, dans ce type d'initiatives, d'une participation encadrée, organisée par et avec des professionnels et celle-ci peut s'apparenter alors davantage à une méthode de travail social mis en œuvre dans des dispositifs majoritairement subsidiés par les pouvoirs publics (dont les CPAS). La manière dont cette méthode sera pensée et appliquée est forcément en partie déterminée par la conception qu'en ont ces pouvoirs publics subsidiants et l'objectif qu'ils assignent à ces initiatives. Souvent, il s'agit davantage d'œuvrer à l'autonomisation individuelle des personnes par la structuration de leur temps et de leurs activités qu'à leur engagement collectif comme mode d'exercice de la citoyenneté et mode de revendication de droits fondamentaux (le logement, le travail, la santé, etc.) consacrés par les conventions internationales et la Constitution belge. *In fine*, la participation, promue et soutenue par les politiques publiques, ne favorise pas nécessairement l'accès à ces droits. Dans une logique au cœur de l'Etat social actif, elle risque de s'apparenter moins à un outil d'émancipation sociale qu'à une injonction faite aux « pauvres » de « s'activer ».

Or, le processus participatif, en tant qu'outil de l'exercice de la démocratie, a pour enjeu de re-questionner fondamentalement les positions des acteurs et la nature de leurs transactions. Il est par là même une prise de risque mutuelle improbable, voire impossible, dans une relation d'aide lorsque celle-ci a pour vocation de sortir ses bénéficiaires de l'urgence et des stratégies de survie. C'est pourquoi, cette participation en tant que « la complicité, la connivence, la contribution en ce qu'elle permet un droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui, dans une communauté, devaient en subir la loi, le règlement » ne peut que s'ancrer dans un territoire plus vaste que celui de l'institution CPAS. D'où la nécessité pour les CPAS désireux d'impulser une politique participative d'enraciner leurs actions au cœur des quartiers, de rester étroitement en prise avec leur environnement professionnel et les réalités locales et de s'inscrire dans une dynamique de réseau qui englobe l'ensemble des acteurs sociaux.

En raison des obstacles décrits ci-dessus, nous observons que « l'idéal participatif » gagne timidement les CPAS car ils se trouvent en tension avec des logiques de gouvernance fortement cadenassées et une bureaucratie importante. A cela s'ajoute l'élément budgétaire. Fonctionnant grâce aux subventions publiques de différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional, communal), les CPAS sont soumis à des modes de contrôle multiples et complexes quant à leur gestion des deniers publics. Ce contrôle est évidemment un gage de démocratie, en ce qu'il oblige les institutions publiques à rendre des comptes selon des modalités strictes, même s'il nécessite paradoxalement des procédures qui font de la démocratie un art obscur pour les non initiés.

L'investissement dans les initiatives participatives dépendra dès lors des marges de manœuvre budgétaires des Centres et d'orientation de politiques publiques prise aux différents niveaux de pouvoir.

L'inscription au budget, d'un montant, aussi minime soit-il, destiné à soutenir des initiatives participatives au travers de projets collectifs portés par des citoyens constitue, nous semble-t-il, une avancée intéressante. Ce choix de politique budgétaire équivaut d'une certaine manière à laisser, sinon un chèque en blanc à usage d'initiatives participatives, une carte blanche permettant que naissent au sein de l'institution les prémices d'une autre manière de concevoir l'utilisation des deniers publics qui mette l'accent sur d'autres axes de travail.

Ces projets spécifiques, lorsqu'ils débouchent sur de l'action collective, ont aussi pour effet de transformer les rapports sociaux entre les acteurs en présence. Ce qui constitue, il faut bien le dire, une seconde prise de risque pour l'institution qui ouvre alors un espace où, les procédures administratives ne définissant plus la nature des rapports entre bénéficiaires et travailleurs, une nouvelle modalité d'être ensemble peut venir « trouer » et questionner les règles institutionnelles.

Nous citerons en exemple, l'évaluation collective des projets participatifs soutenus pendant l'année 2007 par le CPAS de Charleroi.

La rencontre réunissant les différents groupes et les travailleurs impliqués avait pour objectif de procéder à une évaluation interactive : outre une présentation de chaque projet à l'ensemble des

participants, nous espérions des échanges amenant chacun à exprimer ses avancées, ses difficultés et à être éventuellement ressources pour les autres.

De ces échanges, ont rapidement émergé des solidarités « chaudes » entre les groupes. Axée au départ sur des préoccupations événementielles, la mise en réseau des projets a débouché sur des préoccupations beaucoup plus larges, touchant au fondement même de l'exclusion, de la précarité et des enjeux politiques de l'action collective.

Nous avons donc pu observer que derrière des avancées individuelles (sortir de chez soi, apprendre à se montrer, à s'exprimer, etc.) peuvent se préparer et se développer des avancées collectives (dire à plusieurs voix pour exister et questionner, construire des solutions ensemble, refuser l'enfermement des catégories sociales et administratives, etc.).

Ainsi, lors de cette rencontre, seront abordées les questions des modalités de sélection et d'attribution des budgets, de même que la composition des comités d'accueil. On a donc assisté à une appropriation progressive des processus et des modalités de gestion de cette part de budget spécifique par les bénéficiaires de la mesure eux-mêmes.

De la même manière, nous avons observé en cours de processus d'évaluation une transformation des territoires visés par les actions participatives : alors que bon nombre de projets visaient des actions événementielles, localisées à un groupe, les échanges ont progressivement amené les participants à élargir leurs horizons respectifs tant en termes de mixité sociale que de territoires (passer de la maison communautaire au quartier, du quartier à la commune, etc.).

Si la mise en œuvre des projets concrets demeure une gageure pour beaucoup, nous comprenons qu'au départ d'un lieu institutionnalisé et d'une structure cadrée aux procédures déterminées se sont développées des dynamiques que nous qualifierions d'inattendues en termes de questionnements des règles établies et des dynamiques institutionnelles en vigueur.

Ce choix budgétaire de soutenir des projets participatifs est en quelque sorte une prise de risque institutionnelle qui a permis « accidentellement » le processus participatif en tant que contribution de tout un chacun à la gestion de la chose publique, en l'espèce la redéfinition des règles d'attribution de ce budget.

En autorisant cet « accident de parcours » en son sein par le biais des budgets participatifs, nous comprenons que faire le choix d'une politique budgétaire donnée est faire un choix de politique sociale car ce choix installe au sein de cette politique les conditions de possibilité d'une démocratie participative, aussi timide soit-elle.

Il reste alors à l'institution d'en assumer pleinement les conséquences qui consistent à tenir compte des interpellations issues de ces collectifs pour que la participation devienne droit de regard réel des destinataires des politiques sociales et non activation individuelle qui masque à peine l'injonction paradoxale qu'elle contient.