

LE DROIT A L'AIDE SOCIALE: DES QUESTIONS POUR L'EVALUATION

Introduction.....	47
1 Des balises pour l'évaluation du CPAS	48
2 Quelques aspects essentiels de la loi concernant le droit à l'intégration sociale qui demandent une évaluation.	51
2.1 Le montant du revenu d'intégration.....	52
2.2 L'extension du droit à certaines catégories d'étrangers.....	53
2.3 L'emploi comme forme privilégiée de l'intégration sociale.....	55
2.4 Le projet individualisé d'intégration sociale	58
2.5 Le financement des missions du CPAS	62
3 Des réflexions sur le service social de base du CPAS.....	63
3.1 Les obstacles à l'accès et le non recours au CPAS.....	64
3.2 L'information	65
3.3 L'accueil	68
3.4 La demande.....	69
3.5 Le travail social, d'accompagnement	72
Bibliographie:	79
Annexe : composition du groupe de concertation élargie.....	81

Introduction

L'année 2002 a été marquée par l'entrée en vigueur de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, remplaçant la loi instituant le minimum de moyens d'existence. Le vote de cette loi fut précédé de nombreux débats, faisant émerger la demande de procéder à une évaluation approfondie et élargie des législations relatives aux CPAS et de leur mise en pratique. L'objectif de ce chapitre est de poser les premiers jalons d'une telle évaluation, de manière systématique et ouverte¹.

Dans la première partie de ce chapitre, le Service reprend une définition (parmi d'autres) de l'évaluation qui lui semble en adéquation par rapport à ses missions. Il relève trois recommandations à long terme qui, à son sens, favoriseraient une évaluation pertinente tant des législations relatives aux CPAS que de leur mise en œuvre et formule deux propositions à court terme.

A la demande du Ministre de l'intégration sociale, le Service a organisé une concertation sur le projet de loi relatif au droit à l'intégration sociale destinée à recueillir l'avis des associations de lutte contre la pauvreté. La deuxième partie de ce chapitre s'appuie sur cette concertation, en l'élargissant -a posteriori- aux positions d'autres intervenants, comme les Unions des villes et des communes – section CPAS, les syndicats, les fédérations d'assistants sociaux... Le Service identifie une série de questions pour l'évaluation à partir de ce que les débats ont mis en évidence.

Les modalités de la concertation sur le projet de loi furent critiquées car elles ne permettaient pas un débat de fond: le processus de concertation était trop court et il ne réunissait pas toutes les parties concernées. Le Service a donc pris l'initiative de rassembler un groupe

¹ La législation relative à l'aide sociale sera également abordée: dans la pratique, l'application du droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale coexistent. Par contre, des thèmes essentiels du droit à l'intégration sociale et de l'aide sociale ne seront pas abordés car ils n'ont pu faire l'objet de la réflexion approfondie qu'ils méritent, notamment la question des catégories et des échelles d'équivalences, l'influence de la législation sur les liens familiaux et la solidarité de proximité ...

de concertation élargie, travaillant sur le long terme et associant une palette d'acteurs beaucoup plus large². Cette initiative s'inscrit dans ses missions telles qu'elles sont décrites dans l'Accord de coopération. La troisième partie du texte rend compte des débats qui se sont déroulés au sein du groupe de concertation. Le sujet de réflexion choisi par le groupe est le service social de base du CPAS. Cette concertation constitue un début d'évaluation.

1 Des balises pour l'évaluation du CPAS

L'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique de lutte contre la pauvreté, qui crée le Service, insiste tant sur le besoin d'évaluer les politiques de lutte contre la pauvreté que sur la participation à cette évaluation de tous les acteurs concernés. L'évaluation nécessite d'associer dans la démarche tous les acteurs qui sont parties prenantes, y compris les bénéficiaires, dont le rôle primordial dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des politiques publiques est reconnu depuis le Rapport Général sur la Pauvreté.

La définition de l'évaluation que propose la «Société wallonne de l'évaluation et de la prospective»³ répond à cette exigence tout en soulignant d'autres aspects importants. Outre la participation de tous les acteurs concernés, l'évaluation, telle qu'elle est préconisée par la SWEF, procède d'une définition large de son objet par tous les acteurs et d'une démarche d'appropriation de la réflexion par ceux-ci.

«L'évaluation consiste en l'analyse - en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence, de durabilité et de viabilité - des politiques, des programmes, des projets ou des fonctions, menée en vue d'améliorer la qualité des décisions, de mieux affecter les ressources et de rendre compte au citoyen. Toute évaluation nécessite la collaboration et le dialogue de ses principaux participants, à savoir les mandataires, les évaluateurs, les bénéficiaires des politiques, programmes, projets ou fonctions, ainsi que les parties prenantes, c'est-à-

² La composition du groupe de concertation élargie est détaillée en annexe.

³ Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (2000) Charte fondatrice <http://www.prospeval.org/index.html>

dire les particuliers ou les organismes qui s'intéressent à la politique ou au programme évalué ainsi qu'aux résultats de l'évaluation.

Ainsi comprise, l'évaluation ne peut être qu'une démarche d'appropriation par les acteurs eux-mêmes de la réflexion sur les pratiques et les résultats de la matière évaluée. Les indicateurs comme les analyses doivent être validés à chaque étape et l'évaluation doit permettre l'expression permanente. Ce qui doit caractériser l'évaluateur par rapport aux actions ou aux fonctions évaluées, c'est la modestie de sa démarche et non un rapport conflictuel avec ses interlocuteurs, qui débouchera toujours sur un échec de l'évaluation.»

- a) Trois recommandations pour réaliser une évaluation des législations relatives au CPAS et de leur mise en œuvre

Ø *Systematiser le recueil des données*

Bien que des efforts aient été accomplis, le recueil des données cohérentes reste une difficulté à surmonter pour qui veut s'intéresser au travail effectué par les CPAS. Il n'existe pas d'uniformité dans les données collectées par les CPAS, l'interprétation des concepts diffère d'un CPAS à l'autre et les données disponibles ne permettent pas de suivi longitudinal. L'élaboration aux niveaux fédéral et régional de matrices communes (selon les compétences) de recueil des données devrait permettre d'améliorer leur uniformité et leur disponibilité.

Ce type d'initiative existe à la Région de Bruxelles-Capitale dont le Collège réuni a confié à l'Observatoire de la santé et du social l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la région bruxelloise. Ce rapport contient une partie dévolue à l'analyse des fiches signalétiques remplies par chaque CPAS bruxellois.⁴

Ø *Multiplier les niveaux d'évaluation*

Les effets des politiques mises en place par les CPAS sont compliqués à évaluer pour deux raisons principales. D'abord, la législation relative aux CPAS est distribuée entre les niveaux fédéral et régional, alors que sa mise en œuvre est locale. Ensuite, les défis auxquels les CPAS doivent faire face (résultats de tendances conjoncturelles enregistrées aux

⁴ Voir : Observatoire de la santé et du social, 8^e Rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles Capitale, Commission Communautaire Commune.

niveaux régional, national...) et les moyens dont ils disposent pour ceci leur échappent pour une part. Comment déterminer si les effets observés sont le résultat de l'action du CPAS ?

Pour contrecarrer ces obstacles à l'évaluation, il convient d'en multiplier les approches à des niveaux différents. L'évaluation du CPAS doit s'accompagner d'une mise en perspective des conditions (moyens et environnement socio-économique) dans lesquelles il met en œuvre ses missions.

Ø *Elargir le processus évaluatif à tous les acteurs concernés*

Comme le choix de sa définition le laisse entendre, l'évaluation doit laisser une place à tous les points de vue intéressés: celui des bénéficiaires, des travailleurs sociaux de CPAS, des gestionnaires et mandataires, des partenaires des CPAS, notamment les Offices régionaux de l'emploi, les mutuelles, ... Chaque acteur impliqué doit pouvoir défendre ses priorités (effets sur le bien-être et accès aux droits, implémentation de la législation, efficacité et efficience,) et la méthode d'évaluation utilisée.

Une bonne pratique:

Le CPAS d'Ixelles a récemment instauré une «Commission consultative de l'action sociale» en son sein. Cette commission est composée de trois représentants des usagers du CPAS, de trois représentants mandatés de la Coordination sociale d'Ixelles, de trois représentants mandatés par des associations actives dans la lutte contre la pauvreté et de trois membres du Conseil de l'aide sociale. Outre ses compétences d'évaluation, cet organe consultatif est investi d'un rôle d'information, de réflexion et de débat concernant les différents aspects des politiques de lutte contre la pauvreté mis en œuvre sur le territoire de la commune. Il doit permettre à ses membres de suggérer des avis et des mesures susceptibles d'améliorer la qualité des services du CPAS.

b) Deux propositions à court terme

Ø *Rendre effective la Commission consultative fédérale de l'aide sociale.*

On ne trouve aucune référence dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale à un dispositif d'évaluation de la législation et de sa mise en pratique par les CPAS. Par contre, une Commission consultative fédérale de l'aide sociale a été instaurée par arrêté royal (M.B., 22/09/01).

Cette Commission pourrait constituer un lieu intéressant de réflexion et de débat permanent. En effet, elle a le mérite de rassembler une représentation d'acteurs différents : des représentants des présidents et secrétaires de CPAS, des trois Unions des villes et des communes - section CPAS, des «associations de pauvres», de la magistrature assise des juridictions du travail, de la communauté scientifique, des organisations professionnelles des travailleurs sociaux et des secrétaires, et de l'administration de l'aide sociale.

Malheureusement, cette Commission, qui devait donner un avis sur le projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, ne s'est, jusqu'à présent, jamais réunie.

Ø *Procéder à l'évaluation annoncée un an après la mise en place de la nouvelle loi, évaluation qui devrait se rapprocher le plus possible des exigences formulées plus haut, notamment la reconnaissance du point de vue des bénéficiaires.*

2 Quelques aspects essentiels de la loi concernant le droit à l'intégration sociale qui demandent une évaluation

Cette partie s'appuie, notamment, sur les résultats de la concertation sur le projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, menée avec les organisations de lutte contre la pauvreté par le Service, à la demande du Ministre de l'intégration sociale (Service, 2001b⁵). Elle rend également compte, quand c'est possible, de la position d'autres intervenants dans le débat (syndicats, Union des villes et des communes, ...).

⁵ Cette note peut être consultée sur le site internet du Service : www.luttepauvrete.be/travauxCPAS.htm

Les points de débat sont néanmoins limités : des questions essentielles ayant trait au droit à l'intégration sociale ne sont pas abordées car elle n'ont pu faire l'objet de la réflexion approfondie qu'elles méritent (les catégories de bénéficiaires, les échelles d'équivalences...).

Un an après sa mise en œuvre, quel est le bilan que l'on peut tirer de l'application de la nouvelle loi concernant le droit à l'intégration sociale? Les craintes exprimées alors sont-elles toujours justifiées? A partir de débats que le projet de loi a suscités et à la veille de l'évaluation annoncée, nous faisons émerger des questions et des critères pertinents pour la préparer. Les réponses à ces questions devraient permettre d'apprécier la loi et son application, et d'améliorer ce qui doit l'être.

2.1 Le montant du revenu d'intégration

Au contraire des thèmes qui suivent, une évaluation de la question du montant du revenu d'intégration semble superflue tant les signaux émanant du terrain, demandant un changement, sont clairs.

Le montant du minimum de moyens d'existence a été, à l'origine, calqué sur le revenu garanti aux personnes âgées, lui-même déterminé, lors de son instauration cinq ans auparavant, sur des bases purement budgétaires.⁶

Le Rapport Général sur la Pauvreté et de nombreuses études ont montré que les montants du minimum de moyens d'existence étaient loin d'être suffisants pour vivre⁷. C'est à partir de ce constat que les syndicats et les associations se sont mobilisés autour d'une même revendication: l'augmentation des allocations minimales de 10% et la liaison de l'ensemble des allocations sociales à l'évolution du bien-être. Par ailleurs,

⁶ «Il est évident que par revenu garanti on n'entend pas minimum vital, (...). La question de savoir ce qu'il faut entendre par minimum vital exige une étude approfondie. (...) L'observation a été faite que l'octroi d'un minimum vital entrainerait d'énormes dépenses, dont le financement n'est pas prévu. Il y aurait lieu de majorer les impôts.» Doc. parl., Chambre, Sess. 1968-1969, 134, pp 6-8.

⁷ Recht Op, Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2000, le CSB, ACW, Les marches européennes, etc.

en avril 2001, des parlementaires⁸ avaient déposé une proposition de loi allant dans ce sens.

La liaison du revenu d'intégration à l'évolution du bien-être nécessite un rééquilibrage de l'ensemble des autres prestations sociales et du salaire minimum. Cette question devait être examinée lors des tables rondes de la sécurité sociale.

Une augmentation du minimum de moyens d'existence de 4% est intervenue en janvier 2002. Par contre, l'augmentation supplémentaire de 6%, avancée comme «une des priorités fermes du Gouvernement»⁹ et promise pour 2003, n'a pas été réalisée. La revendication, elle, subsiste. De nombreuses organisations l'ont inscrite comme devant être une des priorités du nouveau gouvernement¹⁰. L'accord gouvernemental de juillet 2003 prévoit une «augmentation graduelle du revenu d'intégration et des allocations sociales les plus modestes».

+

- Réaliser l'augmentation de 6% du revenu d'intégration qui avait été promise lors de la présentation du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale pour 2003.
- Lier les montants du revenu d'intégration à l'évolution du bien-être. Cette opération doit être menée de concert avec une réflexion qui concerne l'ensemble des allocations sociales et le salaire minimum.

2.2 L'extension du droit à certaines catégories d'étrangers

La loi concernant le droit à l'intégration sociale a étendu l'octroi du revenu minimum aux étrangers inscrits au registre de la population. Cette avancée indéniable ne doit cependant pas cacher le fait que des

⁸ Proposition de loi majorant le montant du minimum de moyens d'existence, Doc. Parl., Chambre des représentants, session 2000-2001, n° 1198/001, 18 avril 2001, pp. 2709.

⁹ Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, n° 1603/001, 23 janvier 2002, p. 4.

¹⁰ Voir par exemple le «Dossier élections» du Collectif Solidarité contre l'exclusion, n°37, mars/avril 2003, le memorandum du Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté.

catégories n'y ont pas encore droit, voire perdent leur droit par rapport à l'ancienne législation.

- Les étrangers inscrits au registre des étrangers n'ont toujours pas accès au revenu d'intégration.
- Les personnes de nationalité indéterminée ne sont plus assimilées aux apatrides comme dans l'ancienne loi, elles perdent leur droit.

Dans le Rapport annuel 2001 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, on plaide pour une politique résolue d'intégration, «qui commande qu'un étranger autorisé ou admis à séjourner sur le territoire pour une durée indéterminée puissent bénéficier, aux mêmes conditions que les Belges des droits et des avantages reconnus par la législation sociale» (Centre, 2002: 80). L'avancée enregistrée semble dès lors insuffisante: le Centre suggère d'étendre l'application du droit à l'intégration sociale aux étrangers qui sont «soit admis ou autorisés au séjour à durée indéterminée, soit autorisés à s'établir sur le territoire national et qui, cela va sans dire, remplissent en outre les conditions d'octroi et de maintien de cette prestation» (Centre, 2002: 86).

Les associations ont demandé, lors de la concertation sur le projet de loi, que le droit à l'intégration sociale soit étendu aux personnes inscrites sur le registre des étrangers (Service, 2001b: 11). Cette proposition était initialement soutenue par les Unions des villes et des communes qui reconnaissaient que les communes inscrivaient parfois tardivement dans le registre de la population les personnes ayant un droit d'établissement. Elle a toutefois été abandonnée à cause du coût potentiel qu'une telle mesure occasionnerait pour les finances des CPAS, le remboursement par le fédéral du revenu d'intégration étant moins avantageux que le remboursement de l'aide sociale¹¹.

Des associations ont, par ailleurs, dénoncé les effets pervers de l'individualisation du droit à l'intégration sociale¹² sur certains ménages. En effet, du fait de l'individualisation du droit, des conjoints qui recevaient

¹¹ Cette question est à mettre en lien avec celle du financement des missions du CPAS (voir point 5).

¹² La dénonciation de cet effet pervers ne doit toutefois pas remettre en cause le bien fondé du principe de l'individualisation.

une allocation correspondant à la catégorie «ménage» se retrouvent aujourd'hui avec une allocation de cohabitant. Chaque conjoint doit dorénavant remplir l'ensemble des conditions d'octroi, ce qui fait que, par exemple, un couple dont un des conjoints est demandeurs d'asile ne reçoit plus qu'une allocation de cohabitant. Le demandeur d'asile ne peut prétendre qu'à une aide sociale.

+

- Ouvrir le droit à l'intégration sociale aux étrangers inscrits pour une durée indéterminée au registre des étrangers ainsi qu'à toute personne bénéficiant d'un droit d'établissement en Belgique.
- Comme c'était le cas pour la loi instaurant un droit au minimum de moyens d'existence, assimiler les personnes dont la nationalité est indéterminée à l'apatride.
- Comme c'était le cas pour la loi instaurant un droit au minimum de moyens d'existence, rétablir la possibilité pour le Roi d'étendre le champ d'application de la loi à d'autres catégories d'étrangers, par arrêté délibéré en conseil des ministres.

2.3 L'emploi comme forme privilégiée de l'intégration sociale

La loi concernant le droit à l'intégration sociale institue l'accès à l'emploi comme forme privilégiée de l'intégration sociale pour les moins de 25 ans. Si la mise à l'emploi s'avère impossible à réaliser à court terme, l'élaboration d'un projet individualisé d'intégration sociale est obligatoire. Celui-ci doit mener, dans une période déterminée, à l'emploi et être scellé par un contrat entre le CPAS et l'ayant droit.

«La participation à la vie sociale peut prendre différentes formes mais l'accession à un emploi rémunéré reste l'une des manières les plus sûres d'acquérir son autonomie. Une politique sociale active doit réduire la fracture grandissante entre la population active et la population vivant d'une allocation financière», peut-on lire dans l'exposé des motifs.

Les organisations syndicales ont fait savoir qu'elle se retrouvaient globalement dans cette philosophie. Elles ont exigé et obtenu divers

éclaircissements sur l'application de la législation du travail, ainsi que des améliorations de procédures.

La priorité donnée à l'emploi a, par contre, suscité des réserves de la part de nombreux organismes, non seulement associatifs, mais aussi les Unions des villes et des communes. «Si on veut parler du 'droit à l'intégration sociale', cette intégration doit impliquer un éventail de possibilités, et non uniquement une mise au travail», (UVCB, sd). L'intégration sociale s'exerce aussi, par exemple, au travers du droit à un logement convenable, à la culture, à la mobilité...

Des questions ont été formulées à plusieurs niveaux.

L'emploi constitue-t-il un levier pour sortir de la pauvreté et vivre conformément à la dignité humaine?

A ce sujet, des remarques sur le rapport à l'emploi des personnes pauvres, déjà formulées dans le premier Rapport bisannuel du Service (2001a), ont été réitérées lors de la concertation sur le projet de loi.

Ø «Le Rapport Général sur la Pauvreté (1994) a montré le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Les personnes pauvres sont souvent confrontées à des difficultés cumulées : santé fragile, situation familiale précaire, logement de piètre qualité, faible qualification... Dans de telles conditions, il n'est pas toujours aisé de pouvoir être pleinement et immédiatement disponible pour une insertion professionnelle rapide...» (Service, 2001b: 7)

Ø Souvent peu scolarisées, les personnes pauvres ont une faible «employabilité», ce qui les rend particulièrement vulnérables sur le marché de l'emploi. «Ceci pose la question de la qualité de l'emploi : les personnes pauvres citent de nombreuses situations où l'emploi ne constitue pas une avancée (...) mais un recul :

- à cause d'un salaire trop bas ;
- parce que les conditions de travail sont mauvaises (physiquement éprouvantes, par exemple) ;
- parce que les horaires de travail sont trop limités (temps partiel) ou trop contraignants (travail de nuit) ;

- lorsque la conciliation entre la vie de famille et l'emploi est difficile (familles monoparentales).» (Service, 2001b: 8)¹³

Le CPAS, service public local, est-il en mesure de répondre aux attentes et aux exigences du «droit à l'emploi»?

Dans l'exposé des motifs de la loi, on avance la création «d'un véritable droit à l'emploi», traduit dans l'article 6 § 1. L'insertion professionnelle devient une mission légale du CPAS et des moyens nouveaux ont été mobilisés à cet effet¹⁴. Mais en dépit de ces nouveaux moyens, les CPAS pourront-ils tous pleinement répondre à cette nouvelle mission? Leur activité se déploie dans un contexte économique qui varie d'une région à l'autre et qui est tributaire de politiques économiques sur lesquelles les communes et les CPAS n'ont que peu de prise. Quelles seront les possibilités des CPAS des petites communes rurales, dont l'activité économique est faible et dont les usagers connaissent souvent des problèmes de mobilité, en comparaison d'un grand CPAS urbain, bénéficiant d'un large réseau de partenaires ?

En outre, qu'il soit acquis que l'obligation pour les CPAS de fournir un emploi (dans les trois mois, pour les moins de 25 ans) constitue une obligation de moyen et non de résultat¹⁵ n'a fait que renforcer l'impression que le droit à l'emploi n'est pas véritable et qu'il fera l'objet d'interprétations différentes selon les moyens de chaque CPAS.

L'équilibre entre les responsabilités individuelles et la responsabilité collective est-il respecté? Agir sur les caractéristiques personnelles (employabilité, formation etc.) des bénéficiaires du revenu d'intégration ne suffit pas. La politique de l'emploi dans son ensemble doit également servir de levier, non seulement par le biais de politiques de création d'emplois, mais aussi par des mesures de promotion de la qualité de l'emploi. Au-delà, assurer la qualité de l'enseignement et de la formation continuée apparaît également fondamental¹⁶.

¹³ La qualité de l'emploi est traitée dans le chapitre sur l'emploi

¹⁴ Par exemple, allocation d'une nouvelle subvention forfaitaire pour les frais de personnel, 250 euros par dossier et par an concernant le revenu d'intégration (art 20). En outre, les CPAS qui agissent en tant qu'employeurs pour réaliser le droit à l'emploi d'un jeune ont droit à une subside majorée de 25%.

¹⁵ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session 2000-2001, n° 1198/001, 18 avril 2001, pp. 2709.

¹⁶ Voir chapitre «travail» du premier Rapport bisannuel du Service.

+

- Evaluer la mise à l'emploi par les CPAS.
Outre une appréciation quantitative, l'évaluation devrait prendre en considération des critères qualitatifs exprimant la mise à l'emploi en termes d'avancées concrètes pour la qualité de vie des personnes qui en ont bénéficié : effets sur la santé, sur l'accès et les conditions de logement, la participation sociale, etc. (à ce sujet, voir le chapitre consacré à la qualité de l'emploi).
- Evaluer l'adéquation des moyens dont disposent les CPAS au regard de leur mission d'intégration professionnelle. Ces moyens s'évaluent en termes financiers, mais aussi en termes de possibilités de partenariat, en termes de santé socio-économique locale...

2.4 Le projet individualisé d'intégration sociale

Pour les jeunes de moins de 25 ans qui ne seraient pas rapidement mis à l'emploi, la loi prévoit la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale, sanctionné obligatoirement par un contrat. Pour les usagers de plus de 25 ans, le projet est facultatif. Mais, à la demande d'une des parties, il devient obligatoire.

La nouvelle loi marque la volonté d'étendre l'utilisation du «projet individualisé», assorti ou non de la conclusion d'un contrat entre l'usager et le CPAS. Le projet individualisé est conçu comme un instrument pédagogique «permettant de faire valoir son droit à une meilleure existence». Il décrit les différentes démarches et étapes qui préparent à l'activité professionnelle. Il est évalué régulièrement et peut être adapté de commun accord.¹⁷

a) L'individualisation du traitement

Adapter l'accompagnement et le parcours à la situation, aux besoins et aux aspirations de l'ayant droit est ressenti comme positif par les associations. A cet égard, le projet individualisé va dans le bon sens. Mais

¹⁷ Articles 10 à 21 de l'AR du 11/07/02 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, M.B., le 31/07/02.

cette individualisation a aussi pour corollaire le glissement d'une automaticité de l'accès aux droits (fondé sur l'égalité de droits avec un traitement anonyme et impersonnel) vers un traitement différencié et sélectif (en fonction du processus identifié comme porteur de solution), non dénué d'effets pervers.

- L'individualisation induit une responsabilisation des ayants droits par rapport à leur situation. Mais leur rend-elle pour autant la maîtrise de leur situation? (voir les conclusions du premier Rapport bisannuel).
- La mise en avant des bénéficiaires de l'accompagnement «sur mesure» peut avoir pour effet d'occulter la responsabilité collective en axant prioritairement les mesures sur l'individu.

b) L'utilisation du contrat

Déjà proclamées dans le Rapport Général sur la Pauvreté (1994), les objections à l'utilisation du contrat sont partagées par de nombreux acteurs.

Le contrat lié au projet individualisé d'intégration a, notamment, pour objectif de déterminer les droits et les devoirs de chacune des parties, à la manière d'un contrat de travail ou d'un contrat de bail.

- Comme pour beaucoup d'autres formes de relations contractuelles, les parties contractantes dans le cadre du droit à l'intégration sociale, ne sont pas sur pied d'égalité¹⁸. Il appartient donc à la loi de limiter la liberté contractuelle afin de protéger la partie la plus faible. La loi concernant le droit à l'intégration sociale offre-t-elle suffisamment de garanties juridiques pour que la partie la plus démunie soit protégée? Le législateur a introduit deux mesures qui devraient renforcer la protection juridique du demandeur: lors de la négociation du contrat, il peut se faire accompagner par une personne de son choix; il dispose aussi de 5 jours de réflexion avant la signature dudit contrat.

Si ces mesures sont positives, elles restent insuffisantes, estiment la plupart des associations. La possibilité de se faire accompagner devrait être acceptée tout le long du parcours de l'utilisateur. Les 5

¹⁸ Signe de cette inégalité, alors que la loi précise clairement les sanctions auxquelles s'exposent les usagers qui ne respectent pas les termes du contrat, aucune sanction correspondante n'est clairement définie pour le CPAS.

jours de réflexion n'apportent pas de solution dans le cas où il y a un désaccord entre l'utilisateur et le CPAS. Pour renforcer la sécurité juridique et la position de négociation de l'utilisateur, certains (la CSC) préconisent de mieux définir des procédures claires qui aboutissent à la proposition d'un projet individuel (ou d'un emploi). De même, ils proposent que la charge de la preuve de la (non)disponibilité au travail revienne au CPAS, les Unions des villes et des communes plaidant, au contraire, pour qu'elle reste à charge du demandeur.

- Inversement, à la différence de la relation contractuelle qui existe entre employeur et employé, ou entre locataire et bailleur, dans le cas du contrat d'intégration sociale, un des contractants, le CPAS, jouit d'un monopole. Non seulement le demandeur n'est pas libre de refuser la signature du contrat, mais en plus il ne peut aller chercher de l'aide ailleurs.

Le raisonnement contractuel, qui vaut dans un contexte d'intérêts réciproques, est-il bien justifié lorsqu'il s'agit d'offrir un dernier filet de sécurité aux personnes qui y ont recours?

L'emploi du contrat occasionne également des effets pervers, induits par le contrôle :

- l'atteinte à la vie privée et l'infantilisation des usagers
Les aspects sur lesquels peuvent porter le projet individualisé ne sont pas limités. Les associations ont exprimé leur inquiétude de voir la vie privée des personnes investie par les travailleurs sociaux et soumise à l'imposition de normes et de valeurs qui n'ont pas été choisies.
- l'incertitude inhérente à l'application du projet
La flexibilité avec laquelle le projet individualisé, sanctionné par un contrat, peut être négocié pose la question de la sécurité juridique et de l'égalité entre ayants droit. Censé garantir un meilleur accès aux droits, le projet individualisé peut se transformer en procédure d'exclusion à cause de l'insécurité juridique qu'il offre, craignent beaucoup d'associations. Par exemple «Qu'entend-on par emploi adapté? Comment et par qui est-il défini? Que se passe-t-il s'il y a un désaccord? Cette notion n'offre pas de garanties juridiques et le risque de différence de traitement non seulement entre CPAS mais entre travailleurs sociaux est réel» (Service, 2001b: 7).

Les Unions des villes et des communes, par contre, sont favorables à une généralisation de la signature du contrat pour tous les jeunes. La section flamande demande que le contrat d'insertion concerne tous les usagers, de manière à ce que les droits et les devoirs de chaque partie soient fixés.

Le contrat est perçu comme une contrainte constructive qui permet de contractualiser les rapports entre les CPAS et les bénéficiaires: respect des échéanciers, clarification objective des devoirs de chacun, dynamique constructive de travail, meilleure planification, transparence des discours, etc. C'est un outil qui, lorsqu'il est bien utilisé, a une valeur pédagogique.

- c) La différence créée entre les demandeurs de moins de 25 ans et de plus de 25 ans.

La loi établit une distinction entre les demandeurs de moins de 25 ans et ceux qui ont plus de 25 ans. Le droit à l'intégration des jeunes de moins de 25 ans s'exerce prioritairement par l'acquisition d'un emploi, le revenu d'intégration n'est octroyé que pour des raisons de santé ou d'équité.

Outre les réserves déjà exprimées pour ce qui concerne la mise à l'emploi et le projet individualisé d'intégration sociale, d'autres critiques sont émises.

Les jeunes de 18 à 25 ans ont souvent connu des échecs scolaires importants et sont réticents à reprendre une formation. L'expérience de beaucoup d'organisations montre que les projets individualisés en matière d'insertion socioprofessionnelle sont le plus souvent demandés par des personnes âgées entre 25 et 35 ans (Relais social de Charleroi).

Par ailleurs, les jeunes ont besoin de beaucoup de temps et d'un accompagnement soutenu pour déterminer un projet pertinent et adapté à leur situation. A cet égard le délai prévu, de trois mois, est insuffisant (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijk werkers, Unions des villes et des communes).

+

- Procéder à l'analyse des contenus des projets individualisés d'intégration.
- Analyser les raisons pour lesquelles les contrats ne sont pas respectés. Et dans quel cas ce non respect est sanctionné.
- Evaluer quelles sont les catégories les plus touchées par les sanctions et quelle est la teneur des sanctions.
- Evaluer l'application des sanctions et leur impact sur l'évolution de la situation des personnes et de leurs conditions de vie.
- Evaluer l'opportunité de dissocier les fonctions d'accompagnement et de contrôle, comme c'est le cas dans le régime de l'assurance-chômage.
- Evaluer la pertinence d'établir une différence entre la catégorie de bénéficiaires de moins de 25 ans et celle de plus de 25 ans.

2.5 Le financement des missions du CPAS

Actuellement, le remboursement du revenu d'intégration par l'Etat fédéral équivaut à 50% pour les CPAS. Il s'élève à 60% pour les CPAS qui comptent au moins 500 ayants droit et à 65 % lorsqu'ils comptent au moins 1.000 ayants droit.¹⁹

Tant les Unions des Villes et Communes que le secteur associatif ont réclamé l'augmentation de l'intervention de l'Etat dans le revenu d'intégration²⁰. Cette intervention majorée du pouvoir fédéral contribuerait à atténuer les mesures dissuasives que certains CPAS - mais seulement certains!- poursuivent dans le but d'éviter de voir le nombre de demandeurs augmenter.

La nouvelle loi prévoit la prise en charge de 250 euros par dossier destinés aux frais de personnel consentis par les centres²¹. Les Unions des villes et des communes, ainsi que des Fédérations d'assistants sociaux se sont réjouis de cette initiative.

¹⁹ Voir art. 32 § 2 et 3 de la loi relative au droit à l'intégration sociale.

²⁰ Mémoire fédéral des CPAS (Unions des villes et communes belges - Section CPAS, 2003) ; Plate-forme «Non au projet...» : analyse du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale article par article.

²¹ Loi concernant le droit à l'intégration sociale, art. 40.

Par contre, certaines associations s'interrogent sur l'octroi de subsides supplémentaires ciblés. Certaines augmentations des subventions accordées aux CPAS ont pour effet d'encourager la mise à l'emploi des ayants droit, peut-être au détriment d'autres actions²². En outre, ce subventionnement ne s'accompagne d'aucun engagement en matière de qualité (quel travail est-il proposé ? dans quelles conditions et avec quelles perspectives ?) (Plate-forme).

+

- Evaluer l'opportunité de procéder à une augmentation de l'intervention du niveau fédéral dans le revenu d'intégration.
- Evaluer la pertinence de lier les subsides destinés aux mises à l'emploi à certains critères de qualité.
- Evaluer la nécessité de prévoir un financement des activités d'insertion sociales.

3 Des réflexions sur le service social de base du CPAS

Depuis plus d'un an, le Service réunit tous les mois et demi un groupe de réflexion²³ sur la législation et les pratiques de l'aide sociale²⁴. La question suivante sert de fil rouge à la réflexion: «la législation et la pratique des CPAS constituent-elles des leviers garantissant le principe de citoyenneté à part entière et l'accès effectif au droits fondamentaux?»

Le groupe a choisi comme premier thème de réflexion, le service social de base, qui est considéré comme la mission principale du CPAS et préalable à toute démarche ultérieure, d'insertion professionnelle par exemple. Le service social de base est appréhendé selon les étapes chronologiques du parcours du demandeur d'aide. Le texte qui suit relate les débats échangés au sein du groupe de concertation et apporte les premiers éléments d'une évaluation du service social de base.

²² Voir articles 36 à 39.

²³ La composition du groupe de réflexion est détaillée en annexe.

²⁴ Pour une réflexion sur les processus de concertation, voir le chapitre consacré à la participation.

3.1 Les obstacles à l'accès et le non recours au CPAS

La loi organique ne dit rien sur la problématique de l'accès au CPAS. Cette question est pourtant cruciale : les associations attirent l'attention sur le fait qu'un certain nombre de personnes ayant droit au revenu minimum n'y a pas recours²⁵. Quels sont les obstacles à l'accès et les raisons de ces non recours?

Divers obstacles à l'accès au CPAS, ont été mis en évidence lors des débats organisés par le Service.

Ils sont :

- d'ordre géographique: les services sont parfois peu accessibles, notamment par les transports en commun, ce qui entraîne un coût supplémentaire en argent et en temps pour les usagers;
- liés au manque d'information, notamment sur l'aide qu'apporte le CPAS et ses conditions d'octroi.

Les raisons de non-recours, plus complexes à appréhender, sont de différents ordres.

Elles sont:

- liées aux difficultés de communication (référence à des logiques et à un langage différents), source d'incompréhension entre le travailleur social et le demandeur;
- liées aux effets stigmatisants de certaines mesures et/ou de leur mise en pratique. Les associations insistent sur les sentiments de culpabilité, de honte et de peur de perdre la maîtrise de leur vie, qui sont ressentis par les usagers. Le regard des autres les paralysent dans leurs démarches auprès des CPAS;
- liées à l'impression d'arbitraire et aux expériences négatives du passé (sanctions...);
- liées aux conditions de vie précaires des personnes pauvres: le cumul des difficultés auxquelles les ayants droit doivent faire face dans leur

²⁵ Voir à ce sujet: Groenez S, Nicaise I (2002), Traps and springboards in European minimum income systems- the Belgian case, HIVA, Leuven.

vie de tous les jours (santé défaillante, logement insalubre, situation familiale précaire...) ne fait que renforcer les obstacles au CPAS;

- liées à l'organisation des services du CPAS: les files d'attente ; les nombreuses démarches administratives à entreprendre; la sectorisation interne des différents services qui amène parfois les usagers à devoir répéter leurs questions et leur histoire personnelle.

3.2 L'information

Disposer d'une information fiable est un élément essentiel pour permettre au demandeur d'aide d'accéder à ses droits ou de les revendiquer. L'accès à l'information est en réalité un thème transversal qui influence tout le parcours du demandeur. Ce thème est revenu de manière récurrente, au fil des débats.

a) Le manque d'information et ses conséquences

La législation relative aux CPAS est complexe et, bien souvent, les demandeurs d'aide, faiblement scolarisés, éprouvent des difficultés à comprendre les conditions d'octroi, les procédures, ...²⁶ Les demandeurs ont fréquemment une image très négative d'eux-mêmes, qui rend malaisées leurs démarches sociales.

Le manque d'information entrave l'accès au CPAS: pour pouvoir revendiquer un droit, il faut en avoir connaissance.

Mais les conséquences du manque d'information sont bien plus complexes. Les débats au sein du groupe de concertation ont montré

²⁶ La loi organique des CPAS reste très discrète sur la question de l'information que le CPAS doit fournir au demandeur, si ce n'est l'article 60 §2 : «Le centre fournit tous les conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère.» La loi concernant le droit à l'intégration sociale renforce le droit à l'information en intégrant la charte de l'assuré social: l'Art. 17 stipule que le centre est tenu de communiquer à toute personne qui en fait la demande toute information utile au sujet de ses droits et obligations en matière d'intégration sociale sous la forme d'un revenu d'intégration, d'un emploi ou d'un projet individualisé d'intégration sociale. Le centre est tenu de communiquer de sa propre initiative à la personne concernée toute information complémentaire utile au traitement de sa demande ou au maintien de ses droits.

combien la question de l'information était liée à celle de la qualité de la relation entre travailleurs sociaux et demandeurs d'aide.

Les partenaires ont au départ des points de vue différents. Pour les associations, l'accès à l'information est une condition nécessaire pour que les usagers puissent mieux maîtriser le processus d'aide dans lequel ils sont impliqués. C'est seulement alors qu'ils peuvent s'investir dans une relation de partenariat avec leur assistant social. Cette approche a pourtant ses limites, répondent les travailleurs de CPAS: il est très difficile de transmettre une information complète, en particulier lorsque la réglementation est complexe, à tel point que les travailleurs sociaux éprouvent eux-mêmes des difficultés à la maîtriser. La construction d'une relation de partenariat entre le travailleur social et l'utilisateur est tout aussi déterminante.

Au terme de la discussion, les positions se rapprochent: le lien entre l'information et la relation de partenariat est reconnu, la difficulté de transmettre une information «complète», qui ait du sens, aussi. Pour pouvoir développer une relation de partenariat avec le travailleur de CPAS, l'utilisateur doit bénéficier d'une information correcte, dont le contenu est fonction de chaque étape de son parcours, et qui lui permette de maîtriser le processus dans lequel il est engagé.

b) Le contenu de l'information

Sa teneur doit être pensée en fonction de l'utilisation qui en est faite et doit rechercher un équilibre entre l'exhaustivité, l'accessibilité et la concision.

Ø La première information doit porter sur le fonctionnement général des CPAS et ce qu'il faut savoir pour pouvoir exercer ses droits:

- l'aide à laquelle les demandeurs peuvent prétendre et les conditions imposées (les conditions d'octroi de l'aide, les droits et les obligations des deux parties, les conséquences possibles de la demande d'aide, etc.) ;
- les délais fixés pour rendre les décisions et la procédure pour exercer un recours ;
- les étapes concrètes du parcours.

L'arrêté royal portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale²⁷, qui précise les informations utiles qui doivent être transmises au demandeur, a intégré ces éléments. Ces informations doivent être communiquées par écrit, sauf celles relatives au contrat qui relèvent de chaque situation individuelle. Il marque en cela une avancée.

Ø L'information doit aussi être personnalisée : les usagers doivent être renseignés en fonction de leur situation propre et bénéficière, à tout moment, d'un accès sans restrictions à leur dossier, c'est-à-dire aux éléments qui servent à déterminer l'aide apportée.

Ø Enfin, l'information doit permettre aux usagers de mieux décoder les «logiques» des travailleurs sociaux et celles du CPAS en tant qu'institution (voir plus loin, «la demande»).

c) La forme et la manière dont l'information est transmise

Comme le contenu, la forme et la diffusion de l'information sont importantes.

Oralement, le travailleur social doit prendre le temps d'expliquer le plus clairement possible et s'assurer d'être bien compris. Une explication orale ne doit pas forcément être exhaustive lors du premier entretien. L'utilisateur, en position de demande, n'est pas toujours psychologiquement prêt à assimiler une information complexe dès sa première entrevue.

Par écrit, l'information doit être livrée dans un langage simple et synthétique (à l'aide de brochures, par voie d'affichage, dans les journaux...). Néanmoins, si disposer d'une brochure d'information est essentiel, cela ne doit pas dispenser d'une information orale lors de l'accueil (en parcourant la brochure, par exemple).

L'information peut aussi être transmise par le biais d'autres intervenants (médecins généralistes, maisons de quartier, hôpitaux, ...), par les services publics (poste, maison communale, guichets de l'administration, ...) et les médias écrits et audiovisuels.

²⁷ Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale. MB, 31/07/02.

Un exemple de bonne pratique:

Un exemple de brochure informative, élaborée par le CPAS d'Anvers en partenariat avec Recht Op-Kiel, une association anversoise au sein de laquelle des personnes pauvres se rassemblent, a été soumise au groupe de concertation. Si quelques remarques ont été émises sur son contenu, la démarche de partenariat pour son élaboration a été retenue comme très positive.

3.3 L'accueil

Le moment de l'accueil et celui où la personne formule sa demande constituent une autre étape cruciale. C'est alors que se détermine, pour une part, la relation future entre l'utilisateur et le CPAS. A chaque étape et pour chaque aspect, nous faisons part des difficultés et des manières possibles de les surmonter qui ont été mises en évidence dans les débats.

«Je n'ai pas été au CPAS, car j'étais SDF, puis j'y ai été quand même. Ils n'ont pas voulu que je m'exprime. Alors j'y suis retourné avec des assistants sociaux de rue et là ils m'ont écouté et j'ai reçu le minimex de rue.» (Témoignage d'ATD Quart Monde)

«L'assistant social doit entendre et décoder la demande qui lui est transmise par la personne en difficulté, il doit évaluer l'étendue du besoin. L'utilisateur a droit à une guidance, sur mesure, à la carte et non selon un modèle standardisé. Il faut pouvoir créer les conditions dans lesquelles la personne va exprimer ses besoins, et respecter son rythme» (Groupe de réflexion de travailleurs sociaux des 19 CPAS de Bruxelles: 3).

L'organisation de l'accueil

Les délais d'attente sont pointés comme un facteur entravant l'accès. Dans certains CPAS, il faut faire la file dès 7 heures du matin, sur le trottoir à la vue des passants, sans être sûr de pouvoir être reçu.

- Un équilibre est à trouver entre le temps de travail «à bureaux fermés», les périodes de travail sur rendez-vous et les plages de permanence qui sont ouvertes à tous.
- Un guichet d'accueil (d'information) pourrait donner les premières informations et orienter les demandeurs vers les bons services.

Le cadre de l'accueil

Le premier entretien est celui qui initie la relation de partenariat que les usagers, comme les assistants sociaux, appellent de leurs vœux. Pour mener un premier entretien constructif et respectueux, il faut du temps et un espace qui respecte la confidentialité des propos échangés. De nombreux CPAS manquent d'infrastructures suffisantes, notamment d'espaces de rencontre qui garantissent la confidentialité des entretiens, pour assurer un accueil de qualité.

Les aspects relationnels de l'accueil

Pour favoriser une relation de partenariat entre le travailleur social et l'ayant droit, tout doit être mis en place pour un accueil respectueux de la personne .

- La qualité d'écoute du travailleur social est essentielle. Il est important de laisser la personne exprimer sa demande, sans être trop intrusif.
- Le travailleur social doit informer le demandeur le plus clairement possible sur les aspects essentiels de la loi (v. infra) et s'assurer qu'il a été compris.
- Dans la mesure du possible, il convient d'éviter de noyer les gens sous les démarches administratives préliminaires à l'octroi de l'aide, malheureusement inhérentes aux régimes résiduaux. Il faut leur donner toutes les informations et les repères nécessaires pour remplir ces démarches.

3.4 La demande

La manière dont la demande est reçue, analysée et négociée est déterminante pour la suite du parcours de l'ayant droit et sa relation avec l'assistant social.

Ø Toute demande doit être examinée et faire l'objet d'un accusé de réception, même si elle n'est pas d'ordre financier ou qu'elle ne nécessite pas d'instruction. L'irrecevabilité d'une demande doit être clairement justifiée par écrit, pour permettre au demandeur d'introduire un recours.

Malgré des dispositions législatives qui vont dans ce sens²⁸, les associations constatent que certaines demandes sont évacuées avant même d'avoir été enregistrées.

Pour pallier ces lacunes, certains CPAS instaurent des procédures formelles. Ainsi, le CPAS d'Anvers a mis en place une procédure de réception de la demande qui exige que soient remplis une série de formulaires (un accusé de réception, un formulaire de premier contact, ...). Cet effort est perçu comme positif, notamment parce qu'il donne plus de garanties quant au suivi de la demande. Néanmoins, il ne résout pas complètement le problème.

Ø On constate souvent de grandes différences entre les attentes de celui qui s'adresse au CPAS et la réponse apportée par le travailleur social. A l'occasion de la demande, les logiques des différents acteurs (personnelles, professionnelles, institutionnelles...) se rencontrent. Selon les situations et les intérêts en jeu, ces logiques se combinent, se renforcent, s'opposent, se heurtent ou s'ignorent. Mais ces différentes logiques ne sont pas sur pied d'égalité²⁹. D'où l'importance pour le travailleur social d'expliquer clairement sa mission avec ses obligations et ses limites. La relation est facilitée dans la mesure où chacun sait pourquoi il est là et ce qu'il cherche à obtenir avec l'autre (Chvedco P., janvier 2003: 1). Le travailleur social doit, en outre, développer des attitudes qui renforcent les possibilités de partenariat: l'écoute et le respect du point de vue de l'autre. Appréhender les personnes pauvres dans leur globalité permet de mieux saisir la réalité dans laquelle elles vivent.

- D'autres éléments influencent la suite qui est donnée à la demande: l'urgence de la demande peut être perçue différemment par l'usager et l'assistant social. Tandis que le premier voudrait que sa demande «brute» reçoive une réponse immédiate, le deuxième doit d'abord décoder la demande et ne peut pas toujours lui donner une réponse satisfaisante et rapide.

²⁸ La loi concernant le droit à l'intégration sociale précise que le jour de sa réception, la demande est inscrite par ordre chronologique dans le registre tenu à cet effet. La demande écrite est signée; lorsque la demande est orale, le registre est signé. En revanche, rien n'est prévu pour l'aide sociale.

²⁹ Voir à ce sujet, Groupe de recherche action-formation Quart Monde partenaire, pp.83-97.

- *la difficulté pour le CPAS de gérer cette urgence.* On observe une tendance des CPAS à conférer une priorité aux situations de besoin les plus criantes (familles expulsées de leur logement, coupures de gaz et électricité...). Cette priorité est parfois accordée au détriment des droits des personnes qui se trouvent dans des situations de besoin moins urgent.

+

Nous reprenons ici l'ensemble des recommandations et propositions qui s'appliquent à l'accès, l'information, l'accueil et la demande, dans la mesure où ces différentes facettes des missions du CPAS s'imbriquent et se superposent entre elles. Ces recommandations restent très générales, il est en effet difficile d'émettre des propositions précises, valables pour tous les types de CPAS, étant donné leur diversité (en taille, en moyens...).

- *Le souci d'informer correctement doit être constant et renouvelé au sein de chaque CPAS. Il doit se traduire dans une diversité des démarches d'information et de développement d'outils, de façon à multiplier les chances que les informations soient entendues et comprises par les usagers.*
- Pour chaque nouvelle mesure destinée aux usagers, mener un vrai travail de réflexion sur l'information des usagers, élément essentiel pour garantir son accès.
- Dans les grands CPAS, examiner l'opportunité de mettre sur pied un guichet d'accueil/d'information qui serait chargé de donner les premières informations et d'orienter les demandeurs vers le bon service.
- Développer des moyens destinés à améliorer l'information aux usagers, élaborés avec la collaboration d'associations au sein desquelles des personnes pauvres se rassemblent.
- Mieux soutenir le travail de rue, qui instaure, dans les villes, une médiation entre les demandeurs et les travailleurs de CPAS et permet d'atteindre une population (les sans abri...), de manière souple et informelle, qui s'adresse difficilement aux services sociaux.

- Développer des règles organisationnelles claires qui favorisent l'accès le plus large: trouver un équilibre entre permanences, accueil sur rendez-vous et périodes de non-accès.
- Dans les grandes communes, envisager l'opportunité de décentraliser le service social de base.
- Assurer des conditions matérielles suffisantes pour l'accueil (salles d'attentes, bureaux qui permettent la confidentialité des entretiens, etc.).
- Développer des outils et des procédures qui assurent aux demandeurs d'aide que leur demande a bien été examinée avec sérieux.
- Evaluer les procédures appliquées en cas de demande urgente: améliorer les délais de traitement et réduire les démarches que l'usager doit entreprendre.

3.5 Le travail social, d'accompagnement

Les relations entre le travailleur social et l'ayant droit devraient, tant pour les associations que pour les assistants sociaux viser à établir une relation de partenariat. Celle-ci, cadrée institutionnellement, implique que l'usager soit traité comme une personne à part entière et que l'assistant social et l'usager travaillent ensemble avec des objectifs communs, définis ensemble. Le partenariat n'implique pas forcément la confiance, même si elle constitue une qualité appréciable de la relation.

Des témoignages:

«Monsieur F. se voit un jour obligé de signer un contrat d'intégration sociale. Il suit des cours du soir pour obtenir une qualification. Il est en stage pendant la journée. Monsieur F essaie de respecter son contrat avec le CPAS, mais il est vite rattrapé par son problème avec l'alcool.

Ça dérape : Monsieur F. s'absente de plus en plus aux stages et aux cours. Quand il est présent, il y arrive souvent ivre.

Chaque mois, Monsieur F. rencontre ses accompagnateurs (formateur, tuteur, professeur, assistante sociale,...) pour une évaluation de son parcours où tous soulignent qu'il fait de l'excellent travail mais que l'alcool prend une place trop importante dans son parcours professionnel.

Cette situation perdure plusieurs mois. Le CPAS maintient pourtant le droit au minimex de Monsieur F. bien qu'il ne réponde plus aux exigences de son contrat. Il nie son accoutumance à l'alcool. Il y a un jeu de bras de fer. Monsieur F. s'enfoncé jusqu'à ce qu'il décide de réagir.

Sur les conseils de son assistante sociale, Monsieur F. entame une cure de désintoxication. Il est soutenu par son assistante sociale qui le reçoit en dehors des permanences. Elle le motive quand il déprime. Elle l'écoute. Elle le défend devant le conseil

Au fur et à mesure qu'il va mieux, Monsieur F. reprend ses stages et ses cours. Encouragé par tous, il remonte la pente. Depuis trois ans, Monsieur F. n'a plus touché à l'alcool. Il a sa qualification en poche et un emploi chez le tuteur qui avait su déceler ses qualités et ses compétences.»

«Madame A., qui reçoit le minimex, est stagiaire pendant six mois dans un service installé dans les locaux du CPAS. Elle se montre motivée, épanouie. Elle s'investit à fond dans tout ce qu'elle entreprend. Elle est aussi une personne très émotive, très sensible au regard et au comportement des autres vis-à-vis d'elle.

De par sa situation, elle est amenée à côtoyer les autres travailleurs du CPAS comme des collègues, tout en restant «demandeuse». Elle a le sentiment de devoir faire ses preuves pour se faire accepter.

Son bureau se situe à côté de celui de son formateur qui possède un caractère «bien trempé». Ce monsieur a notamment l'habitude de fermer bruyamment la porte de son bureau. Madame A. interprète ce fait comme de la colère dirigée contre elle. Progressivement, la situation se dégrade, Madame A. se sent menacée et se renferme sur elle-même. Elle a peur de son formateur et ne se rend plus aux rendez-vous qu'on lui fixe. Incapable d'expliquer ce qu'elle ressent, elle coupe toute communication avec son formateur qui croit à de la mauvaise volonté de sa part. Madame A. est convoquée devant le conseil et perd ses droits au minimex.» (Témoignages d'ATD Quart Monde)

Quelles sont les conditions de l'émergence ou non de la relation de partenariat?

Ø La peur du jugement, le sentiment de honte de dépendre du CPAS

Ces sentiments sont à l'origine de comportements d'évitement, de retrait, de la part de certains usagers qui peuvent être ressentis par les autres comme de l'apathie, un manque de volonté ou, franchement, de l'hostilité.

- *«Ca fait mal de dépendre du CPAS, on se sent impuissant. On est vraiment un pauvre type, un clochard, qui vit réellement dans la pauvreté. Je n'ai pas le sentiment que pouvoir obtenir l'aide du CPAS, c'est un droit. (...) Parce que les gens du CPAS, ils ont un revenu, eux, alors que toi, tu n'as rien et alors ils pensent de toi : 'qu'est-ce qu'il vient mendier ici, celui-là ?'»* (témoignage d'ATD Quart Monde)
- *«J'ai été moi-même dépendant du minimex et je le suis de nouveau, bien qu'ils ne me donnent plus rien. Je ne voulais pas admettre que je ne pouvais pas faire le travail qu'on m'avait donné. J'étais honteux. Car au CPAS, la honte te colle à la peau à partir du moment où tu franchis le seuil de la salle d'attente et que tu t'y assieds.»* (témoignage d'ATD Quart Monde)
- *«Pourquoi je ne suis pas allé dire au CPAS que ce travail était trop lourd pour moi? Parce que je n'en avais pas le courage, je n'osais pas, mon sentiment d'infériorité était trop fort. Je dois mendier et je me sens tout petit. C'est pourquoi je ne le fais pas. Je suis gêné d'aller au CPAS pour encore régler cela. Ils me contrôlent et me poussent vers un travail dont je ne veux pas moi-même.»* (témoignage d'ATD Quart Monde)

Cette attitude, si elle est mal comprise par le travailleur social et perçue comme un signal négatif de la part du demandeur, peut freiner, voir entraver, l'instauration d'une relation de partenariat. C'est pour cette raison que les associations au sein desquelles des personnes pauvres s'expriment plaident pour que des lieux de rencontre, d'écoute et de formation mutuelle soient reconnus et contribuent à modifier les représentations qui se forment chez les uns et les autres.

Ø La négociation entre l'ayant droit et le travailleur social

Le droit à l'intégration sociale implique une perpétuelle négociation entre le travailleur social et l'ayant droit. Le contrat de travail, les caractéristiques du projet individualisé d'intégration sociale et le contrat auquel il est associé, le choix de la formation, l'évaluation et la révision du projet individualisé, etc. constituent autant d'occasions de négociation. Les associations rappellent l'inégalité de fait qui existe entre l'usager et le travailleur de CPAS. La loi concernant le droit à l'intégration sociale introduit deux mesures qui devraient contribuer à renforcer la position des usagers : la possibilité de se faire accompagner lors de la négociation du contrat de travail et du projet individualisé et la possibilité de bénéficier de 5 jours de réflexion dans les mêmes circonstances.

Dans le processus de négociation, l'accompagnement par un tiers est interprété de façon différente par les participants à la concertation.

Pour les uns, se faire accompagner par un tiers permet au demandeur de surmonter ses peurs et ses a priori sur l'institution. Il s'en retrouve renforcé dans la négociation, ce qui lui permet aussi d'être plus à l'aise pour demander les bonnes informations et les comprendre. A terme, le sentiment de méfiance disparaît et permet à l'usager et au travailleur social de développer une relation de partenariat. L'accompagnement par un tiers devrait être possible tout le long du parcours, demandent les associations.

«L'accompagnement peut se faire par une association, un mouvement ou tout simplement par un voisin ou un ami. Celui qui accompagne n'est pas un interprète qui parle à la place de la personne concernée. C'est quelqu'un qui rassure par sa seule présence. Il nous permet de rester calme pendant l'entretien. Celui qui accompagne permet de faire le lien avec l'histoire de la personne et non pas seulement s'en tenir à la situation du moment. Sa présence rend chacun plus attentif à ses propos et à son langage. Il renforce le poids du discours de la personne en difficulté. Accompagner, c'est aussi préparer la démarche avec la personne qui pourra ainsi mieux structurer sa demande. Chez nous, c'est vraiment un élément qui facilite la relation et qui favorise le dialogue.»
(Chvedco P., janvier 2003: 2)

Pour les autres, au contraire, l'irruption d'une troisième personne peut entraver la relation d'aide entre le travailleur de CPAS et l'usager, et finalement hypothéquer l'aide mise en place.

Ø La mission d'accompagnement du travailleur social et son rôle de contrôle

La mission d'accompagnement que remplit le travailleur social de CPAS contient une part de contrôle, notamment à l'égard des conditions d'octroi de l'aide, mais également en ce qui concerne le respect des termes du contrat, qui accompagne dans certains cas le projet individualisé d'intégration sociale.

- La menace de la sanction nuit à la bonne collaboration et à la confiance entre assistants sociaux et ayants droit et hypothèque la possibilité de développer une relation de partenariat.
- Le contrat pourrait entraîner les assistants sociaux dans plus de tâches de contrôle au détriment d'une démarche de soutien.
- Dissocier l'accompagnement et le contrôle est avancé comme une solution possible, mais ne recueille pas l'assentiment de tout le monde.

«C'est toute ta vie que le CPAS contrôle. Ils contrôlent toute votre vie.»
(témoignage d'ATD Quart monde)

«Conformément à ses missions, l'assistant social donne la priorité aux intérêts des personnes, groupes et collectivités pour lesquels il est amené à intervenir professionnellement et requiert toujours leur consentement.»
(Féwasc, 2001)

Ø Les conditions de travail au sein des CPAS

Les conditions de travail des assistants sociaux de CPAS sont régulièrement pointées comme un obstacle à l'accompagnement respectueux des ayants droit.

- Le nombre de dossiers à traiter par chaque travailleur social est parfois très élevé et implique un surcroît de tâches administratives. Des normes, précisant le nombre de dossier maximum par travailleur social sont réclamées. «L'expérience a démontré - et nous en sommes convaincus - qu'on ne peut faire du travail de qualité au-

delà de 70 dossiers par assistant social. (...) Les différentes tâches ne doivent pas être limitées dans le temps, par exemple: se limiter à x minutes d'entretien, x minutes de visites à domicile et x minutes pour le rapport social. Ce travail à la chaîne (taylorisé) n'est pas du travail social» (Groupe de réflexion de travailleurs sociaux des 19 CPAS de Bruxelles: 3)

- Les moyens matériels (manque de bureaux individuels, locaux peu adaptés...), sont inadéquats et les systèmes informatiques défaillants....
- Les assistants sociaux sont confrontés au stress et à l'agressivité de personnes qui vivent dans des conditions très précaires. S'ils ne sont pas préparés à y faire face, leur aptitude à l'accompagnement peut être compromise...

Ø Un code de déontologie des travailleurs sociaux est nécessaire. Il permet, notamment, de baliser la relation entre travailleurs sociaux et ayants droit. Inexistant jusqu'il y a peu, un code de déontologie vient d'être élaboré par la Féwasc³⁰. Il reste à étendre l'initiative pour tous les travailleurs sociaux de CPAS et à examiner l'opportunité de sa reconnaissance par l'ensemble des acteurs concernés (présidents et secrétaires de CPAS, Union des villes et des communes, associations d'usagers...).

Ø L'importance de la formation continuée des AS

Les domaines d'intervention et les compétences des CPAS ne cessent de s'étendre. La réglementation s'étoffe et évolue très vite, les travailleurs de CPAS reconnaissent, eux-mêmes, éprouver des difficultés à la maîtriser.

Ces derniers sont également confrontés à des publics diversifiés et à des problématiques qui nécessitent des connaissances spécifiques (demandeurs d'asile, personnes endettées, ...).

Dans ce contexte, la formation continuée s'avère indispensable. Elle doit permettre aux travailleurs de CPAS de suivre l'évolution des législations et des méthodologies et d'adapter leurs pratiques professionnelles.

³⁰ La Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS

En outre, de nombreuses associations demandent que les assistants sociaux bénéficient de formations qui leur permettraient de mieux saisir les réalités de vie et le point de vue des ayants droit. L'idée de «co-formations» a été lancée: tant les usagers, que les assistants sociaux ont intérêt à connaître le point de vue de l'autre.

+

- Evaluer l'opportunité de scinder l'accompagnement des ayants droit et le contrôle des conditions d'octroi.
- Instaurer une norme, précisant le nombre de dossiers maximum par travailleur social.
- Soutenir l'élaboration d'un code de déontologie spécifique aux assistants sociaux de CPAS, qui garantisse le respect de leur mission première: travailler en faveur de l'autonomisation et l'émancipation des personnes aidées. Examiner l'opportunité de sa reconnaissance par l'ensemble des acteurs concernés (présidents et secrétaires de CPAS, Union des villes et des communes, associations d'usagers...).
- Favoriser la formation continuée des assistants sociaux, notamment en termes d'accompagnement de publics très fragilisés.
- Evaluer l'opportunité de mettre sur pied des programmes de co-formation qui permettraient tant aux usagers qu'aux travailleurs sociaux de mieux comprendre les réalités de vie et de travail de l'autre. Ce serait l'occasion de développer des partenariats entre CPAS et associations au sein desquelles des personnes pauvres se rassemblent.

Bibliographie:

- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2002), *Rapport annuel 2001 : Egalité et diversité*, CECLR, Brussel.
http://www.antiracisme.be/fr/rapports/centre/2002/2001_intro.htm
- Chvedco P. (2003), *Contribution pour le dialogue sur l'évaluation des CPAS*, ATD Quart Monde, document non publié.
- Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté (2003), *Mémoire*, document non publié.
- Collectif Solidarité contre l'exclusion (2003), *Dossier élections*, n° 37, mars-avril 2003.
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (2001), *Code de déontologie des assistants sociaux de CPAS*, document non publié.
- Groenez S., Nicaise I. (2002), *Traps and springboards in European minimum income systems - the Belgian case*, HIVA, Leuven.
- Groupe de recherche action-formation, Quart Monde partenaire (2002), *Le croisement des pratiques. Quand le Quart Monde et les professionnels se forment ensemble*, Editions Quart Monde, Paris.
- Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, M.B., 31 juillet 2002, pp. 33610.
- Observatoire de la Santé et du Social (2002), *8^e Rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles Capitale*, Commission Communautaire Commune, Bruxelles.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/BruxellesrapportFR.pdf>
- Plate-forme «Non au projet de loi sur l'intégration sociale ! Oui à une amélioration de la loi sur le minimex !» (2002), *Analyse du projet de loi intégration sociale*, document non publié.
- Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, n° 1603/001, 23 janvier 2002, pp. 4.
<http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1603/50K1603001.pdf>
- *Proposition de loi majorant le montant du minimum de moyens d'existence*, Doc. Parl., Chambre des représentants, session 2000-2001, n° 1198/001, 18 avril 2001, pp. 2709.
<http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1198/50K1198001.pdf>
- RGP - *Rapport Général sur la Pauvreté* (1994), ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001a), *En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté : Premier rapport bisannuel*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles.
<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001b), Note au Ministre de l'intégration sociale et au conseil des Ministres relative au projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, document non publié.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/noteintegrationsociale2001.pdf>
- Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (2000), *Charte fondatrice*.
<http://www.prospeval.org/Charte-fondatrice.htm>
- Union des Villes et Communes belges, Section CPAS (s.d.), Analyse du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale (DIS). Réflexions (article par article), document non publié.
http://www.uvcw.be/no_index/cpas_projetloi_dis.pdf
- Union des Villes et Communes belges, Section CPAS (2003), «Mémorandum fédéral des CPAS», in : CPAS +, Edition spéciale, juin.

Annexe : composition du groupe de concertation élargie

Ont contribué à la réflexion au sein du groupe de concertation:

- ∅ des représentants des associations :
 - Lutttes solidarités Travail – LST*
 - ATD Quart Monde*
 - Woon- en Tewerkstellingsprogramma Antwerpen - WOTEPA (jusqu'en janvier 2003)
 - Recht OP*
 - La Ruelle*
 - Plateforme «Non à la loi concernant le droit à l'intégration sociale, Oui à une amélioration de la loi sur le minimex»
- ∅ des représentants de chaque Union des villes et des communes régionales
- ∅ des représentants de fédérations régionales des assistants sociaux:
 - la Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)*
 - le groupe de réflexion de travailleurs sociaux des 19 CPAS de Bruxelles*
 - de Federatie van Vlaamse OCMW-Maatschappelijk Werkers*
- ∅ des représentants des 3 grands syndicats :
 - Fédération Générale des Travailleurs de Belgique (FGTB)
 - Confédération des Syndicats Chrétiens*
 - Confédération Générale des syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)
- ∅ un représentant des mutuelles
- ∅ des représentants des offices régionaux de l'emploi :
 - le «Vlaamse Dienst Voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding» (VDAB)
 - le FOREM – Office régional de la formation professionnelle et de l'Emploi*
 - L'Office Régional Bruxellois pour l'Emploi (ORBEM)
 - L'observatoire de la santé et du social Bruxelles*

La FEB n'a pas répondu à l'invitation.

Les participants dont le nom est suivi d'une astérisque se sont particulièrement investis dans le travail du groupe de concertation.