

L'ACTION SOCIALE EN CPAS EN QUESTIONS

Par Christine Mahy, Secrétaire Générale du RWLP et Jean Blairon, Directeur de l'asbl RTA

Dans son édition du 29 avril mise à jour le 04 mai, *La Libre* publiait une carte blanche cosignée intitulée « Il faut renforcer l'action sociale des CPAS en réseau ». Le contexte de cette prise de position est le « projet » de fusion entre les services des CPAS et des communes, projet dans lequel une première carte blanche, également cosignée, appelait à ne pas s'engouffrer¹.

Si ce premier texte critique les inconvénients d'une fusion totale entre les deux entités, le second s'attache à démontrer que ceux-ci ne seraient pas moindres si l'on envisageait une reprise partielle.

Ce scénario de « reprise partielle » distingue deux missions des CPAS : l'aide individuelle et l'action sociale (c'est ce second volet qui ferait l'objet d'une reprise par le pouvoir communal). Les auteurs de la carte blanche « Il faut renforcer l'action sociale des CPAS en réseau » plaignent que les deux missions sont en fait indissociables et rejettent en conséquence le scénario de reprise partielle, comme certains de ses cosignataires ont déjà rejeté le scénario de fusion totale.

Nous pouvons suivre l'orientation générale de leur argumentaire, mais nous souhaiterions intervenir sur plusieurs questions connexes (et elles aussi inter-connectées) soulevées par leur raisonnement et qui nous paraissent mériter une pleine attention, compte tenu de l'importance de l'enjeu, qui dépasse de loin le point de vue gestionnaire qui est souvent mis en avant.

La question des « économies d'échelle » (supposées) ne doit pas occulter celles qui touchent au sens de l'action.

1. AIDE INDIVIDUELLE ET ACTION SOCIALE

La distinction est pertinente et utile. Les auteurs l'opèrent comme suit :

« Les Nations Unies définissent le travail social comme une activité visant à l'adaptation réciproque des individus et de leur milieu social. L'aide sociale cible l'adaptation des individus et l'action sociale, par des méthodes participatives et coopératives, agit sur le milieu social. »

Cette définition recoupe celle qui prévaut dans le travail en milieu ouvert dans un secteur comme celui de l'aide à la jeunesse, mais il est important nous semble-t-il d'en prendre toute la mesure.

L'action sur le milieu (ou sur l'environnement social, politique, économique...) est effectivement légitimée par les problèmes individuels rencontrés par les bénéficiaires dont l'analyse comparée fait apparaître :

- des récurrences ;
- des relations de causalité qui dépassent les trajectoires individuelles : certains problèmes trouvent leur origine dans des causes de structure et, partant, ne peuvent trouver leur solution que dans une action sur ces causes mêmes.

1 *La Libre Belgique* 25 mars 2015 : www.lalibre.be/debats/opinions/fusionner-commune-et-cpas-mirage-economique-et-sourde-menace-55117e283570c8b952cce947

La Libre Belgique 29 avril 2015 : www.lalibre.be/debats/opinions/il-faut-renforcer-l-action-sociale-des-cpas-en-reseau-554124c535704bb01c056059

Cette conception du travail social repose sur une **capacité d'écoute, de traduction et d'action** qui postule que le travailleur social puisse faire la distinction entre ce que C.W. Mills appelle les « épreuves personnelles de milieu » et les « enjeux collectifs de structure sociale ».

« Les épreuves surgissent au sein du caractère de l'individu et affectent ses rapports immédiats avec autrui ; elles concernent son moi et les secteurs limités de la vie sociale qu'il connaît personnellement et directement. Partant, la formulation et la résolution des épreuves ne franchissent pas les frontières de l'entité biographique que constitue l'individu, ni celles de son milieu immédiat (...).

Les enjeux soulèvent des questions qui transcendent le voisinage de l'individu et le champ de sa vie intérieure. Ils concernent la combinaison de ces milieux limités, dont la somme constitue les institutions d'une société historique ; **ils affectent la façon dont ils se recoupent et s'interpénètrent en donnant cette structure à grand point qu'est la vie sociale et historique.** »

L'auteur donne un exemple parlant : la privation d'emploi.

« Qu'on songe au chômage. Que, dans une ville de 100.000 habitants, un seul homme soit au chômage, il traverse là une épreuve personnelle ; pour le soulager, il faut tenir compte de ce qu'il sait faire, et des occasions qui peuvent se présenter. Mais lorsque, dans une nation de 50 millions de salariés, 15 millions d'hommes sont au chômage, on a affaire à un enjeu, et ce n'est pas du hasard qu'on peut attendre la solution. La structure même du hasard est détruite. **L'énoncé correct du problème réclame, au même titre que ses solutions possibles, l'examen préalable des institutions économique-politiques de la société, et non plus des seules situations et des caractères propres à une diaspora d'individus.** »²

La chaîne de traduction requise par l'action sociale part donc des épreuves (récurrentes) et du milieu pour aboutir à la définition d'un enjeu collectif de structure. Elle postule en son amont une possibilité d'**expression** de ceux qui sont touchés et exige en son aval une **action sur les politiques structurelles** menées par les institutions, économique-politiques dans le cas de l'exemple choisi.

Michel de Certeau avait donné d'un tel mécanisme une définition saisissante : il faut que les questions sociales qui agitent une société trouvent une expression publique et que celle-ci soit connectée à une action pour en transformer les conditions. « Il n'est possible de dire le sens d'une situation qu'en fonction d'une *action entreprise* pour la transformer. »³ On ne peut que penser ici à l'éducation permanente.

Bref l'action sociale s'appuie sur une logique ascendante, participative et sur une capacité d'écoute, mais qui est déterminée par son aval : le refus de la résignation à l'état des choses, la remise en cause des politiques structurelles **et** leur transformation.

A ce sujet, nous regrettons que les exemples d'action sociale donnés dans la carte blanche ne portent pas sur des actions sur l'environnement (les structures), mais concernent des actions

2 C.W. Mills, *L'imagination sociologique*, Paris, La découverte, 1997, pp. 10 et 11 (la première édition en français date de 1967 chez François Maspero).

3 M. de Certeau, *La culture au pluriel*, Paris, U.G.E., 1974, p. 248.

sur des personnes (remises à l'emploi⁴, aux études ou en formation). Nous eussions aimé lire comment l'action sociale des CPAS ambitionne d'agir sur les politiques de redistribution, sur les violences du marché de l'emploi ou du logement.

Le sujet est d'autant plus brûlant que les politiques fédérales n'ont que trop tendance à conditionner l'aide sociale à une **action sur les personnes** en vue de les activer, « protégeant » ainsi les structures économique-politiques d'une quelconque mise en cause.

Divers témoignages de bénéficiaires, dont nous n'affirmons pas qu'ils sont majoritaires, montrent que certains CPAS ont déjà embrassé les logiques d'activation, imposant notamment aux bénéficiaires de l'aide une série de démarches, l'obéissance des bénéficiaires à ces prescriptions constituant une condition de l'octroi de l'aide. Dans certains cas, ces pratiques d'aide sont loin d'être exemptes de violence symbolique⁵.

Similairement, des actions visant à favoriser la participation des bénéficiaires à leur environnement culturel, social ou sportif ont pu ne pas porter sur les institutions qui composent cet environnement (pour améliorer leur politique d'accueil ou de mixité sociale par exemple) et prendre le biais d'attitudes normatives à l'égard des bénéficiaires (ils « doivent avoir envie de participer » pour être jugés méritants).

2. L'AIDE INDIVIDUELLE

Le caractère concis imposé à une carte blanche produit inéluctablement des effets de raccourci que l'on doit comprendre.

Nous voudrions, compte tenu de cette contrainte, interroger la présentation qui est faite de l'aide individuelle accordée par les CPAS :

« L'aide sociale est l'héritage d'une tradition séculaire qui trouve ses origines dans la charité, la bienfaisance et l'assistance, avant d'être consacrée comme un droit par la loi de 1976. Dès lors dotés d'une personnalité juridique propre, les CPAS savent que l'octroi d'allocations et d'aides revêt un caractère strictement palliatif et que leurs autres missions ne peuvent se réaliser par cette seule voie. »

Nous pensons qu'il est utile de rappeler que les groupes caritatifs n'ont pas le monopole de la logique d'assistance, loin s'en faut. La Commune de Paris, par exemple, affirmait ceci :

« L'assistance communale ne devra plus être considérée à l'avenir comme une aumône. C'est un devoir pour nous, mandataires du peuple, de soulager sa misère, de soutenir son courage, par nos efforts persévérants... »

Bernard Noël qui a réalisé le *Dictionnaire de la Commune*, commente ainsi cette prise de position du *Journal officiel* du 24 avril 1871⁶ :

« La misère consécutive au Siècle et à la fermeture de nombreuses entreprises faisait en effet un devoir à la Commune de secourir toutes les personnes sans ressources. Le texte cité indique le désir de le faire, non par charité, mais par justice et en instituant un

4 Avec la question lancinante qui touche au dispositif dit de « l'article 60 » qui permet, certes, à une personne privée d'emploi de recouvrer ses droits à une allocation de chômage, mais pas d'office de réintégrer une place stable sur le marché du travail. Comme l'énonçait un stagiaire lors du Forum d'Herbeumont qui, en 1996, donnait la parole aux bénéficiaires des formations en ISP : « l'article 60, et après ? ».

5 Cf. le témoignage de « Renaud », dans l'étude que nous avons consacrée aux jeunes « NEET » (Not in Employment, Education or Training », à lire sur le site de l'OEJAJ : www.oejaj.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/oejaj/upload/oejaj_super_editor/oejaj_editor/pdf/FinalNEET.pdf&hash=bf86828b64bf54602846c265c607685aa50aedff, (présentation sur www.intermag.be/444)

6 B. Noël, *Dictionnaire de la Commune, tome 1*, Paris, Flammarion, 1978, entrée « Assistance publique », p. 52.

organisme chargé d'y pourvoir comme à une chose normale, naturelle. »
Le plan de mise en œuvre fut mis au point par un certain Treillard, ancien proscrit de 1851. Le plan

« prévoyait des bureaux placés sous la direction d'un comité communal⁷, et il spécifiait bien qu'ils n'auraient rien à voir avec les bureaux de bienfaisance, « humiliants dans leur fonctionnement et jusque dans leur nom ». »

Cette logique se situe évidemment aux antipodes d'une logique d'activation, qui exige du demandeur qu'il fasse la preuve de son mérite pour pouvoir bénéficier d'une aide qui n'est plus considérée ni comme normale ni comme naturelle et qui est trop souvent vécue comme humiliante, comme le relatent tant de témoignages.

En second lieu, affirmons que la dimension matérielle, financière, de l'aide est essentielle ; pour une politique progressiste, cette aide financière ne doit rien avoir d'honteux. Nous ne pouvons que regretter la tendance de lui substituer une aide immatérielle (par exemple une « aide » à l'établissement d'un projet fictif) ou de conditionner la première à la seconde – sans parler de la tendance à instaurer un « accompagnement vers la fin des droits » qui, au-delà de l'abus de langage qu'il représente, mérite seul le qualificatif de « palliatif ». L'aide financière peut ne pas apparaître comme une priorité à ceux dont la situation est si assurée qu'ils en oublient les bénéficiaires.

La lutte politique est très claire dans ce domaine, nous semble-t-il. Pierre Bourdieu la formulait ainsi :

« D'un côté, ceux qui veulent étendre ou maintenir la définition en vigueur des « droits sociaux » - droit au travail, droit à la santé, droit au logement, droit à l'éducation, etc. - **collectivement et publiquement reconnus et assumés** – à travers des formes diverses d'assurance, allocation chômage, aide au logement, allocations familiales, etc., - et évalués selon le principe « à chacun ses besoins » (dont l'expression paradigmatique est l'idée de « minimum vital »⁸). De l'autre, ceux qui veulent redéfinir et réduire les interventions de « l'Etat-Providence », notamment par la mise en œuvre de mesures inspirées par le principe « à chacun selon ses mérites », et portant à proportionner l'aide accordée aux revenus monétaires ainsi institués en mesure ultime de la valeur sociale des agents »⁹

3. QUELLE ACTION SOCIALE ?

Nous nous réjouissons de lire qu'en la matière les auteurs invitent les pouvoirs publics à s'inspirer de la dynamique associative :

« Et en 2007, le législateur ajoutait aux missions des CPAS l'encouragement à la participation sociale des usagers. Ce faisant, le secteur public local se mettait officiellement au diapason du monde associatif, engagé de longue date dans des pratiques d'émancipation aux côtés des personnes fragilisées. »

Nous imaginons dès lors que les principes de la charte associative, dans l'intégralité de ses dimensions inter-connectées, constituera **le** repère de légitimité pour l'action sociale. Nous pensons notamment ici à ce que la charte associative entend garantir : la liberté et l'indépendance dont doivent jouir les associations, leur liberté d'expression y compris critique, la logique de

7 Les comités pullulaient dans Paris à l'époque. Bernard Noël en explique ainsi le principe : « S'il fallait s'unir, du moins ce devait être en conservant son *autonomie*, d'où le désir constant d'inventer un lien qui ne contraignit pas, qui évitât les outrances du centralisme. » (B. Noël, *op. cit.*, p. 135).

8 Le Ministre Courard était allé dans ce sens lorsqu'il avait réclamé l'institution, dans chaque pays européen, d'un « minimum vital garanti », calculé selon le coût de la vie réel dans chaque pays de l'Union.

9 P. Bourdieu, « Le marché de la maison », in *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000, p. 148.

complémentarité et de non-concurrence qui doit prévaloir dans les initiatives prises par les pouvoirs publics.

Nous pensons en conséquence que l'affirmation selon laquelle le CPAS doit rester « l'acteur central des politiques locales en faveur de l'accès à la dignité humaine » est maladroite. Nous comprenons que l'on puisse demander que le CPAS reste « l'acteur public central des politiques locales en faveur de l'accès de tous aux conditions d'une vie digne », mais il nous semble que la reconnaissance de la dynamique associative impose des modèles de coordination et de concertation qui sortent de la logique de centralisation. Rappelons ici la citation de Bernard Noël produite plus haut :

« S'il fallait s'unir, du moins ce devait être en conservant son *autonomie*, d'où le désir constant d'inventer un lien qui ne contraignit pas, qui évitât les outrances du centralisme. »

C'est dans cette direction que s'étaient engagés les protagonistes du Séminaire initié par l'ONE, la Direction générale de l'aide à la jeunesse et l'institution du Délégué général aux droits de l'enfant dans *Comment contribuer à la réduction des inégalités sociales dans le champ socio-éducatif ?* (juin 2011) et auquel nous avons eu le plaisir de participer.

Relevons cette analyse :

« Il y a deux modèles qui s'opposent et se confrontent : un système d'intervention sociale très technocratique se basant sur des grilles et des analyses qui sont faites au-dessus des personnes. On les regarde comme un satellite analyserait la situation sociale d'un lieu. Et un autre modèle social qui se base essentiellement sur l'intervention des personnes elles-mêmes, qui font des demandes, qui ont des valeurs à exprimer, des modèles à exprimer, qui parfois se confrontent aux modèles ou aux valeurs des travailleurs sociaux eux-mêmes. C'est intéressant et c'est un débat. »¹⁰

De la même façon qu'il y a lieu, dans tous les partenariats, d'éviter les confusions de rôles, on gagnerait peut-être à affirmer en matière d'action sociale qu'il convient d'éviter les confusions entre les destinataires et les destinataires.

Les destinataires sont ceux qui, se mettant au service de processus individuels et collectifs d'émancipation et de participation, sont en mesure de pouvoir favoriser l'expression de questions nouvelles et de faire exister celles-ci dans l'espace public et politique.

Les destinataires sont tous ceux qui peuvent agir sur la structure des marchés et sur les politiques publiques qui peuvent en réduire les inégalités et la violence.

Pour les CPAS, en matière d'action sociale, il nous semble que la question de savoir s'ils endossent un rôle de destinataire ou de destinataire n'est que trop peu débattue.

Notons qu'on peut d'ailleurs imaginer un rôle d'intermédiaire (destinataire devenant destinataire par relais envers d'autres destinataires).

Il nous semble que les actions de la coordination sociale de la Commune de Schaerbeek, qui nous avait invités à une matinée de réflexion, positionnait le CPAS plutôt comme destinataire, notamment en matière de politique du logement¹¹. Elle a en tout cas fait le choix d'une égalité

10 *Comment contribuer à la réduction des inégalités sociales dans le champ socio-éducatif ?*, p. 16, www.dgde.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=41566d4c584f2c1c719a6dd8f36e89c94628059a&file=fileadmin/sites/dgde/upload/dgde_super_editor/dgde_editor/documents/Rapports/rapport-seminaire-DEF-light.pdf, www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=2b0214806a909e541851f9b0769ef3527316a04f&file=fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/Brochures_et_documentations/rapport-seminaire-reduction_inegalites_DEF-light.pdf.

11 Cf. J. Blairon, « Analyse de l'évolution des politiques sociales et de leurs conséquences », pour la Coordination de l'Action Sociale de Schaerbeek (CASS), *Intermag.be*, analyses et études 2014 www.intermag.be/494.

entre le partenaire public CPAS et les partenaires associatifs.

Dans le même ordre d'idée, la règle que s'imposent tant d'associations d'une homologie au moins relative entre leurs combats et leur fonctionnement interne mérite réflexion.

Par exemple, il paraît peu cohérent pour une association de prôner une participation sociale sans la pratiquer au moins partiellement dans sa relation avec son public. La liberté d'organisation dont bénéficient les associations rend le respect d'une telle homologie possible¹².

Sans prétendre que la chose soit impossible dans un service public (les Services publics de l'aide à la jeunesse viennent de prendre des dispositions en ce sens), sa mise en œuvre doit tenir compte de la spécificité du service, et notamment de la dimension de contrôle quand elle est présente.

L'enjeu est ici d'admettre que bien des réalités composent ce qu'on appelle le « travail en réseau ». J. Fastrès en a par exemple dénombré sept formes différentes et pas d'office compatibles¹³. Notons d'ailleurs que le titre de la carte blanche, dans sa forme grammaticale, permet une interprétation du travail en réseau inter-CPAS (dont l'union permettrait peut-être à ceux-ci de gagner en poids comme destinataire, c'est-à-dire comme opérateur agissant sur les marchés) : « Il faut renforcer l'action sociale des CPAS en réseau ».

Enfin, nous suivons les signataires de la carte blanche lorsqu'ils affirment : « Ils [les deux pans du travail social, l'aide et l'action sociale] exigent la même culture du secret professionnel, nécessaire pour entretenir la confiance des partenaires issus du monde médical, des organismes de sécurité sociale et du tissu associatif ». Force est cependant de reconnaître que le respect du secret professionnel est aujourd'hui battu en brèche par une série de dispositifs techniques ou d'échanges d'informations et qu'il s'agira là d'un combat à reprendre de fond en comble.

CONCLUSION

Nous suivons les signataires de la carte blanche dans leur argumentaire mettant en avant le caractère indissociable de l'aide sociale et de l'action sociale et dans le rejet du scénario de reprise partielle - tout autant, bien sûr, que celui de la fusion totale.

Mais cette « connexité intrinsèque » pose des questions dont on ne peut pas faire l'économie si la visée est bien d'éviter la violence symbolique envers les bénéficiaires, le défaussement de la responsabilité sociétale sur des individus culpabilisés d'être dans la situation où ils sont, si on veut éviter de s'éloigner ou d'abandonner les politiques progressistes qui ont voulu que la solidarité et l'aide sociale soient assumées comme « normales et naturelles » et qui font l'honneur de la démocratie quand elle entend assurer l'égalité des sociétaires autrement qu'en paroles.

12 A titre d'exemple, une étude sur ce fonctionnement au sein du RWLP a été réalisée, in *Intermag.be*, 2012 www.intermag.be/375.

13 J. Fastrès, « Pour une typologie du travail en réseau », *Intermag.be*, analyses et études 2009, www.intermag.be/91.