

...bis

Belgique-België

P.P.

1050 Bruxelles 5
1/7658

TRIMESTRIEL
BUREAU DE DÉPÔT : 1050

...bruxelles informations sociales

mars 1999
n°143

n° SPÉCIAL

QUELLE politique sociale à Bruxelles ?

numéro édité avec le soutien de la



DriSU

CBCS |  **CONSEIL BRUXELLOIS DE
COORDINATION SOCIALE**

la DRISU

Les pistes de la DRISU

Eric Buyssens et Pierre Ansay

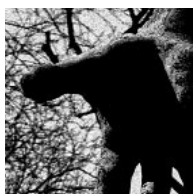
4

Les Séminaires

Quelle politique sociale à Bruxelles ?

*Synthèse et commentaires des séminaires consacrés
au volet social du Plan Régional de Développement
par Ivan Dechamps*

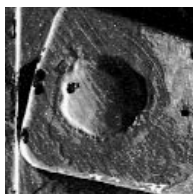
7



Séminaire I

*Le renforcement de la fonction d'accueil
de première ligne*

9



Séminaire II

L'action communautaire

17



Séminaire III

L'évaluation négociée

23

Bibliographie

31

Carte Blanche

Michel Colson

34

Philippe Van Muylder

35

Pierre Schoemann

36

Participation

38



Bruxelles Informations Sociales est la revue périodique du Conseil bruxellois de coordination sociale asbl.

Editeur responsable

Michel Pettiaux
Rue du Président 53
1050 Bruxelles
Tél et Fax : 32 (0)2 511.89.59
E-mail: cbcsc@euronet.be

Conseil d'administration

Guy Dargent, Yvan Dassy, Isabelle De Bock, Pierre De Jaegher, Jacques de Jaer, Milou Depré, Marc Dumont, Jean-Pierre Fillieux, Catherine François, José Garcia, Denis Gilbert, Jean Grimaldi, Michel Hemmerlyckx, Eliane Jacquemain, Etienne Leroy, Marc Mayer, Solveig Pahud, Michel Pettiaux, Marie-Claude Pulings, Jenny Rose, Werner Simon, Gustave Stoop, Myriam Van Espen, Lise Vanbaelen, Carine Vandroogenbroeck, Lydwine Verhaegen

Responsable de la rédaction

Solveig Pahud

Coordinateur

Alain Willaert

Comité de rédaction

Nathalie Cobbaut, Pierre De Proost, Marc Dumont, Catherine François, Catherine Giet, Michel Hemmerlyckx, Sophie Lefèvre, Béatrice Marchand, Catherine Morenville, Solveig Pahud, Alain Willaert

Ont également collaboré à ce numéro

Pierre Ansay, Eric Buyssens, Ivan Dechamps, Baudouin Massart (Agence Alter)

Conception graphique et mise en page

Nathalie Witvrouwen sprl

Photos

Bruno D'Alimonte
(couverture et pp. 7, 9, 17, 23)

Impression

Régie Graphique

Par respect de l'environnement, le ...BIS est imprimé sur du papier non blanchi au chlore.

Abonnements

Membre: gratuit
Non membre: 650 FB/an (16,1 €)
5 n°s à verser au compte
001-2241709-18 avec la mention
«abonnement ...BIS»

Les articles signés n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.
Les articles et extraits d'article ne peuvent être reproduits qu'avec l'accord de la rédaction.

En juin 1998, la Délégation Régionale Interministérielle aux Solidarités Urbaines (DRISU), pararégional chargé d'appréhender les politiques de la ville dans leur dimension intersectorielle et d'adresser aux décideurs politiques des propositions destinées à en améliorer l'efficacité, a publié son premier Cahier, "*Initiatives locales et développement social de la ville*".

Après un rappel des enjeux de Bruxelles en tant qu'entité urbaine, ce Cahier passe en revue l'ensemble des dispositifs opérationnels et mesures territoriales de revitalisation des quartiers. Mais surtout, par sa publication, la DRISU soumet aux acteurs de terrain un ensemble de propositions visant l'optimisation de l'offre sociale à Bruxelles: renforcement de l'accueil de première ligne, renforcement de la coordination au plan local, adoption d'une législation assurant un financement pluriannuel des initiatives locales de développement.

Répondant favorablement à la demande de la DRISU, le *Conseil bruxellois de coordination sociale* (C.B.C.S.) a mené une concertation la plus large possible du secteur social autour de 3 grands axes de réflexion: **le renforcement de la fonction d'accueil de première ligne, l'action communautaire et l'évaluation négociée**, rapport entre le secteur social associatif et les pouvoirs publics.

Afin de piloter au mieux cette large concertation, le C.B.C.S. a organisé en novembre et décembre 1998 une série de séminaires d'une demi-journée à laquelle ont participé quelque 80 organismes actifs dans les secteurs social et d'aide aux personnes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le présent numéro du *Bruxelles Informations Sociales* est tout à la fois un premier aboutissement de la collaboration avec la DRISU et un outil construit avec l'ambition de mener plus avant le débat et la réflexion. En effet, si les synthèses analytiques des séminaires, ainsi que les "cartes blanches" de représentants de C.P.A.S., du Front commun syndical et de la Fédération des Associations Sociales et de Santé (F.A.S.S.) capitalisent les savoirs et les acquis, les commentaires du sociologue Ivan Dechamps, nous poussent à poursuivre la réflexion, laissant ainsi le débat ouvert.

Là est bien l'objectif.

Bonne lecture.

Michel Pettiaux
Président du C.B.C.S.

LES PISTES DE LA DRISU⁽¹⁾

les contributions de l'action locale au développement social de la ville

La DRISU est investie depuis peu d'une nouvelle mission que lui a confié la Commission communautaire française. L'origine de cette mission, c'est l'étude confiée en 1995 à la Fondation Roi Baudouin sur l'optimisation des services et des équipements sociaux de la Commission communautaire française. Suivant les indications de cette vaste étude, la DRISU est ainsi chargée d'élaborer des propositions concrètes visant à «renforcer l'accueil de première ligne et coordonner l'approche des acteurs».

Nous avons, d'emblée, sollicité l'avis et les réactions du terrain. Pour ce faire, les principales pistes de travail de la DRISU ont été couchées dans un petit cahier didactique⁽²⁾ afin de les soumettre comme un ensemble de propositions constructives au débat public.

De fait, nous invitons le terrain et les administrations publiques concernées à réfléchir ensemble, avant toute chose, à *l'élaboration d'un schéma général de développement de l'offre sociale* à Bruxelles. Pareil schéma devrait idéalement couvrir l'ensemble des contributions de l'action locale au développement social de la ville. Sa principale ambition serait de tracer, de manière claire et concise, les grandes lignes de force des politiques sociales, d'instruire de la sorte le débat public des questions sociales de la ville et de renforcer les rapports de confiance entre la multitude des acteurs qui sont ainsi amenés à collaborer sur le terrain.

Cinq principes directeurs sont avancés, dans le cahier, par la DRISU, au sujet de ce schéma général du travail social. Chaque principe est en quelque sorte généré par celui qui précède, articulation dite en «bottom up».

1° l'implication des acteurs et des habitants comme principe fondateur

La DRISU propose ainsi de considérer l'implication des acteurs de développement comme le principe premier des processus d'intervention au sein des quartiers avec une participation active des populations concernées par les dispositifs et les actions menées. Les mœurs démocratiques élargies accompagnées du bon sens nous soufflent dans l'oreille qu'une bonne politique est une politique connue et mise en discussion par ceux qui en sont la cible et ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre. Trop souvent, de bonnes intentions politiques échouent parce que le décideur public a négligé les trois procédures de consultation, de concertation et de négociation qui peuvent structurer le débat, voire les conflits entre les acteurs de la société civile et les autorités publiques. C'est pourquoi il convient, et

c'est là pour nous un principe autant qu'une méthode d'action, de repartir au plus concret et petit, vers ce point de jonction, situé sur le terrain, entre l'action publique et celui qui en bénéficie.

2° La recomposition des politiques sectorielles au plus proche des réalités de terrain

C'est au niveau local, voire à l'échelle du quartier, que peuvent se recomposer, au sein même d'une action globale, des politiques sectorielles mises en œuvre par des institutions différentes: la Belgique fédérale «empile» des compétences de trois niveaux de pouvoir différents auxquels il faut ajouter à Bruxelles le volet de l'usage de la langue. En outre, les Ministres mettent en œuvre les politiques qui correspondent à leurs compétences et seul l'acteur local est capable de croiser, d'hybrider ces apports au sein d'une action qui vise le service à des femmes et des hommes «globaux» ignorant bien souvent le dédale et la complexité de nos institutions. C'est pourquoi c'est bien à l'échelon local que doit s'opérer la nécessaire «recomposition» des politiques sectorielles (communément nommée «approche transversale et intégrée» des questions sociales) par laquelle les acteurs locaux peuvent répondre le plus globalement possible aux besoins des habitants et mener avec eux une véritable action de développement. L'initiative de l'action de développement revient de par ce fait aux acteurs de terrain, qu'ils soient privés (ASBL) ou publics (Communes, CPAS, etc).

3° la programmation pluriannuelle des moyens

Dans nos propositions, nous mettons particulièrement l'accent sur la définition, par les administrations, de programmes pluriannuels de développement, qui fixent à moyen terme les moyens qui sont spécifiquement alloués, par départements ministériels, aux actions de développement. Ces programmes assigneraient aux actions les objectifs opérationnels à poursuivre sur les 4 ou 5 années à venir. Il s'agit là d'une troisième modalité de rapport entre décideur public et acteurs locaux des

politiques sociales. En effet, ces programmes se distinguent des missions permanentes de service public et des initiatives pilotes soutenues par des subventions "one shot". Ces programmes visent à stabiliser et améliorer l'action des acteurs de terrain en assurant leurs arrières pour des missions mieux définies comportant pour l'autorité publique un volet d'engagement financier clair et précis dans les échéances. C'est là une base pour un dialogue amélioré avec l'administration et les acteurs de terrain.

4° la coordination stratégique des politiques

L'effort de coordination doit être d'abord investi dans l'articulation stratégique des politiques suivies par les différents départements ministériels qui concourent au développement social de la ville. Pour ce faire, nous proposons aux acteurs de se saisir des outils conçus à cet effet que sont le plan régional de développement et ses équivalents communaux : les plans communaux de développement. Comme le Plan Régional, les futurs Plans Communaux de Développement (PCD) sont soumis à de strictes procédures démocratiques d'enquêtes et de concertations publiques. C'est l'occasion pour les Communes et leurs habitants de se fixer des objectifs clairs de développement et de préciser les contributions des uns et des autres. Les acteurs sont ainsi invités à user de ce biais pour soumettre au débat public les grandes lignes de force du développement social et les indications à suivre pour assurer la programmation pluriannuelle des initiatives.

Un schéma directeur du développement social est présenté dans le cahier de la DRISU. Ce schéma est basé sur l'identification de trois piliers: le pilier du revenu et de l'emploi qui est du ressort de la Région, le pilier de l'aide aux personnes sur le plan social et sanitaire qui ressort surtout des compétences de la Commission communautaire française et de son homologue bilingue (la Commission communautaire commune) et le pilier de l'éducation et de l'expression culturelle qui s'inscrit prioritairement dans les compétences de la Communauté française.

5° le redéploiement de l'économie urbaine

Ce vaste investissement collectif en faveur du développement social de la ville doit enfin s'inscrire dans une réflexion sur les dynamiques économiques à promouvoir plus largement. Les besoins sociaux de la ville sont importants. Ses ressources d'intervention sont loin d'être négligeables. Il s'agit d'optimiser leurs articulations afin de permettre à un maximum de Bruxellois de pouvoir participer à l'essor social, économique et culturel de notre ville.

A partir de ce schéma général du développement social, qui constitue autant de clés pour la coordination et l'évaluation du travail social dans les quartiers, nous avons ainsi proposé au Conseil bruxellois de Coordination sociale de centrer la réflexion et d'ouvrir le débat sur :

- 1 la mise en oeuvre d'une politique d'accueil de première ligne qui tend à faire émerger la demande sociale (qu'elle soit explicite ou latente) ;
- 2 les modalités d'implication des habitants dans l'action de développement, en adjoignant aux interventions socio-sanitaires une dimension communautaire ;
- 3 les outils et les procédures d'évaluation et d'orientation

des moyens engagés, par les initiatives locales, en faveur du développement social de la ville.

Avec l'appui de la Commission communautaire française, la DRISU organise en mars 1999 un colloque sur le thème de la coordination des politiques sociales. Ce sera l'occasion de dresser l'inventaire des ressources de coordination, à savoir le trésor des pratiques et l'arsenal législatif. Il conviendra en outre de mieux définir les rapports de travail entre acteurs institués comme les C.P.A.S., les Administrations et les acteurs associatifs de terrain, sans que se refoulent pour autant les réelles difficultés de mise en œuvre de cette fameuse "transversalité".

Les trois séminaires organisés en novembre et décembre 1998 par le CBCS et l'édition de ce numéro spécial du *Bruxelles Informations Sociales* constituent une contribution essentielle à ce colloque. Nous remercions les organisateurs et les participants pour la qualité du débat.



* Eric BUYSENS, Délégué aux solidarités urbaines

** Pierre ANSAY, conseiller de la CCF, consultant de la DRISU

1. La Délégation régionale interministérielle aux solidarités urbaines (DRISU) est une cellule gouvernementale composée de 4 délégués du Gouvernement et d'une petite équipe de collaborateurs qui a été créée en vue de mieux coordonner les politiques sociales menées à Bruxelles. Elle est ainsi chargée d'élaborer, à la demande des exécutifs régionaux, toute proposition visant à accroître la complémentarité des mesures de lutte contre l'exclusion sociale et de développement social de la ville. Chargée initialement de suivre les initiatives locales d'insertion socio-professionnelle, la DRISU est aujourd'hui investie d'une large mission de coordination et d'évaluation interministérielle qui touche aux politiques de l'emploi, la formation, l'économie, l'aménagement du territoire, la santé, l'aide aux personnes et l'intégration sociale.
2. "Initiatives locales et développement social de la ville", Cahiers de la DRISU, juin 1998 (disponible gratuitement au 505.14.96)

QUELLE POLITIQUE SOCIALE À BRUXELLES ?

Les séminaires

7





QUELLE POLITIQUE SOCIALE à Bruxelles ?

Synthèse et commentaires des séminaires consacrés au volet social du Plan Régional de Développement

par Ivan Dechamps*

La Délégation Régionale Interministérielle aux Solidarités Urbaines [DRISU, 1998; Ansay et Buysens, 1998] est chargée, dans le cadre de la politique sociale de la Ville¹ menée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les Commissions Communautaires, réglementée en particulier par le volet social du Plan Régional de Développement²,

- (1) de proposer des modalités de mise en oeuvre de l'accueil de première ligne offert par divers services sanitaires et sociaux publics ou privés actifs en Région bruxelloise;
- (2) de coordonner les services sanitaires et sociaux présents sur le territoire régional ainsi que de proposer, en concertation avec les acteurs de terrain, un schéma directeur général de développement de l'offre sociale;
- (3) de construire des outils d'observation continue de la demande sociale ainsi que d'évaluer l'orientation prise par les actions de développement social local.

Les travaux de la DRISU sont destinés à améliorer le volet social du PRD par l'information des membres du Gouvernement régional et des acteurs impliqués dans les politiques sociales exercées en Région bruxelloise.

Pour mener cette tâche à bien, la DRISU suscite un débat public autour de ses constats et de ses propositions en s'adressant à diverses plates-formes bruxelloises de l'action sociale, dont le Conseil Bruxellois de Coordination Sociale (CBCS). Il s'agit, pour elle, de favoriser une discussion des orientations de l'action régionale en matière sociale en plus que d'impulser des dynamiques interministérielles, comme l'idée d'une politique de la Ville, *i.e.* de l'amélioration des institutions publiques concernées par les problèmes sociaux, le signifiait à l'origine.

Les domaines de réflexion privilégiés par la DRISU sont triples:

- (I) la mise en oeuvre d'une politique cohérente d'accueil de première ligne des demandes sanitaires et sociales³;
- (II) l'implication des habitants dans le développement local (action communautaire)⁴;
- (III) l'orientation des moyens engagés par les pouvoirs publics auprès d'intervenants sociaux en faveur du développement local et l'évaluation négociée des actions menées par ces intervenants au regard d'objectifs de développement social poursuivis de commun accord⁵.

* Assistant social ISESE, Candidat en Droit ULB, Licencié en Sociologie UCL. Doctorant à l'Université Libre de Bruxelles; Collaborateur scientifique de la Faculté de Droit de Namur (Centre Interdisciplinaire Droits fondamentaux et Lien social). Auteur de *Le travail social écartelé. Pour un chemin praticable entre l'aide et le contrôle* (EVO, 1994); co-auteur de *L'aide sociale dans la dynamique du droit* (De Boeck Université, 1995); directeur de publication de *Droit, Pauvreté et Exclusion* (Fondation Roi Baudouin, 1998).

Nous remercions A. Willaert dont les comptes-rendu analytiques de ces séminaires nous furent fort utiles. Le lecteur trouvera des renseignements nécessaires à la compréhension des synthèses en notes de bas de page. Nos commentaires sont présentés en regard des synthèses et sont référencés dans le texte entre crochets et en italiques.

1 Pour une pensée contrastée du concept de «politique de la Ville» et ses conséquences pour le travail social, voy. Bihr [1992]; Donzelot et Estèbe [1994]; Ion [1990; 1991]. On se reportera utilement aussi au dossier «Bruxelles, ville "sociale"?» [1998].

2 La DRISU [1998] ne parle pas de «plan régional de développement social» (PRDS) mais de «volet social du plan régional de développement» ou, plus prosaïquement, d'«*annexes au plan régional de développement*».

3 Séminaire organisé par le CBCS, le 19 novembre 1998.

4 Séminaire organisé par le CBCS, le 30 novembre 1998.

5 Séminaire organisé par le CBCS, le 14 décembre 1998.



Le renforcement de la fonction d'accueil de première ligne

Séminaire du 19 novembre 1998

I. Le renforcement de la fonction d'accueil de première ligne ^[1]

Commentaires I. Dechamps

[1] Les notions d'accueil, de *premier accueil* ou d'*accueil de première ligne* sont indifféremment utilisées, dans l'opuscule de la DRISU [1998], pour nommer l'accès des habitants aux différents services sanitaires et sociaux. La confusion peut naître de cet usage. En effet, si chaque organisme sanitaire ou social pratique l'accueil de ses usagers, tous n'affrontent pas la même demande, ni ne le font de la même façon et, par conséquent, n'ont pas les mêmes intérêts à promouvoir telle ou telle forme d'accueil, ni ne sont concernés d'égale manière par une politique de renforcement de la fonction d'accueil.

Nous faisons l'hypothèse qu'il est préférable de distinguer dans la réception et la réponse de, et à, la demande (l'accueil *sensu lato*), un *premier accueil* et un *accueil de première ligne*. L'un n'est pas l'autre. Le *premier accueil* (l'accueil *sensu stricto*) est la réception, le premier diagnostic et la réponse immédiate de, et à, une nouvelle demande. Une anamnèse complète, un diagnostic approfondi, une orientation, un accompagnement ou un traitement suivent le premier accueil; de la qualité desquels dépend la satisfaction de la demande. Le *premier accueil* est donc une fonction particulière de n'importe quel organisme sectoriel.

L'*accueil de première ligne*, par contre, est la fonction générale d'organismes sectoriels particuliers, ou de certains services appartenant à des organismes sectoriels. Ces organismes ou ces services rencontrent des besoins exigeant des réponses adéquates qui ne peuvent être différées dans le temps. L'*accueil de première ligne* prend en charge l'ici et le maintenant, les phénomènes parfois imprévus, toujours impérieux dans leur nécessité de résolution; il est à la fois le premier lien qui s'établit entre l'utilisateur et les dispositifs sociaux-sanitaires et le dernier filet de protection sociale.

On comprend dès lors que les utilités des organismes ou services de première ligne ne se confondent pas avec les utilités des autres organismes ou services, ce qui implique des visées politiques différenciées et donc l'importance de préciser ce que signifie la «[...] *nécessité de déployer d'importants efforts pour assurer l'accueil des demandes sociales et proposer au public le traitement le plus adéquat possible*» [DRISU, 1998: 47].

(Pour une réflexion sur l'urgence sociale, voy. Dosimont [1996] ainsi que le dossier «Urgence sociale 24h/24» [1997]. Pour une brève réflexion sur l'aide juridique de première ligne, voy. Wilderiane [1999]).

[2] Le manque d'information sur l'offre sociale dans le chef des habitants (et des professionnels du travail social associatif ou public) est confirmé par

Séminaire du 19 novembre 1998

Propositions

Les *propositions de la DRISU* mises en débat sont les suivantes:

A partir du constat selon lequel le public le plus en difficulté ne rencontre pas la multitude des services sociaux publics et privés mis à sa disposition, soit par déficit d'information dudit public **[2]**, soit par dispersion de l'offre sociale,

- (a) le principe général retenu par le plan régional de développement veut que l'*accueil de première ligne* soit renforcé et les *approches des acteurs coordonnées*, d'où la nécessité de «[...] *déployer d'importants efforts pour assurer l'accueil des demandes sociales et proposer au public un traitement le plus adéquat possible*» [DRISU, 1998: 47];
- (b) dès lors, un objectif essentiel de la politique de la Ville serait «[...] *d'amener les agents d'accueil à travailler davantage en réseau et à orienter les demandes pour une meilleure efficacité et efficience de l'aide*» [DRISU, 1998: 47 - nous soulignons] **[3]** en développant tous azimuts les collaborations, notamment celles des initiatives privées avec les CPAS et les missions locales.

Dans cette perspective, le premier accueil (ou encore «*accueil de première ligne*» [DRISU, 1998: 49]) prend une importance stratégique «[...] *eu égard à l'efficacité et à l'efficience du travail presté par rapport aux bénéficiaires, clients et usagers*» [DRISU, 1998: 48]. En outre, la DRISU considère que cette dimension stratégique de l'accueil éclaire également les décideurs publics dans l'orientation et le financement de leurs politiques sociales. Par conséquent, l'accueil doit être tenu pour une fonction à la fois professionnelle et spécialisée requérant un savoir multidimensionnel. Qui plus est, l'accueil fait «[...] *émerger la demande sociale en donnant la parole à la personne, afin qu'elle devienne acteur à part entière de l'action sociale*» et s'institue comme «[...] *un élément central de l'observatoire [?] des besoins sociaux*» [DRISU, 1998: 49]. On ne saurait donc trop insister sur son importance **[4]**.

Intervenants

Le *débat* s'est structuré autour de l'intervention de quatre personnes: **L. Verhaegen** (Télé-Accueil), **F. Mawet** (Mission Locale de Forest), **X. Zeebroeck** (Infor-Jeunes Bruxelles) et **M.-A. Kestens** (Centre de Santé Mentale La Gerbe).

Après avoir rappelé les missions de la DRISU, le contenu de sa publication, déjà citée, les objectifs du séminaire et les qualités des intervenants, **L. Verhaegen** s'est attachée à contextualiser la question abordée par le séminaire, au départ du constat selon lequel l'accueil de première ligne n'a peu ou pas fait l'objet jusqu'à présent de formalisation théorique et reste donc l'objet de savoirs empiriques et de pratiques subalternes.

Pourquoi parle-t-on maintenant de l'intérêt du premier accueil? Pourquoi en fait-on un indicateur ou un révélateur de besoins sociaux? Pourquoi l'érige-t-on, de surcroît, au rang d'objet politique?

Sans doute est-ce dû, selon l'oratrice, à ce que les sociologues appellent la «*dérégulation du lien social*», i.e. la mutation du rapport entretenu entre les individus, les groupes, les réseaux et l'environnement **[5]**.

Ainsi, on peut constater:

- (1) une *dérégulation des liens privés* traditionnels telle que l'isolement tend, en général, à s'accroître (51 % des ménages bruxellois sont considérés comme isolés), les liens familiaux à se distendre, les liens conjugaux à ne pas durer ou à



se recomposer selon les attentes affectives des partenaires ;

- (2) les réseaux de relations deviennent plus choisis qu'imposés par la naissance et sont donc plus fragiles car ils reposent sur les attentes satisfaites ou déçues ainsi que sur l'initiative des individus;
- (3) la transformation du système des appartenances personnelles qui limite le rôle joué par les grandes organisations (parti, syndicat, Église) dans l'existence individuelle au profit d'une multiplication des engagements et d'une utilisation peu ou pas idéologisée des services offerts et des équipements collectifs;
- (4) une dérégulation de l'emploi salarié par l'action conjointe des emplois à durée déterminée, à temps partiel, intérimaires, de nuit ou à horaire flexible, des programmes de résorption du chômage, des stages de formation, des "petits boulots" en tout genre et du remplacement progressif de l'embauche sur diplôme par l'embauche sur performances [6];
- (5) le remplacement de la division fonctionnelle de la ville en quartiers spécialisés (quartiers résidentiels, quartiers commerciaux, quartiers industriels, quartiers mixtes) par une division sociale entre quartiers favorisés et quartiers défavorisés.

Les processus sociaux que nous venons d'énumérer induisent le besoin pour l'individu de chercher de nouveaux positionnements envers les opportunités qu'offre la ville et donc à faire preuve de dynamisme dans sa vie personnelle sans toujours disposer à suffisance des capitaux économique, culturel et social nécessaires pour appuyer ce dynamisme. L'individu est mis en demeure de projeter son existence, de trouver en lui-même les ressources pour construire son identité et d'affronter l'isolement que ses choix peuvent créer.

Il y a un revers à cette exigence. L'autonomisation des individus débouche, en effet, sur une augmentation des crises personnelles ou des ruptures sociales qui élèvent les réponses sanitaires ou sociales urgentes en nécessité et en spécialité professionnelle: les rythmes des souffrances personnelles croissent, de même que les pathologies physiques et mentales évoluent.

Si l'accueil de première ligne pose actuellement question, c'est, pour une part, parce que les souffrances individuelles se précipitent, les ruptures s'accumulent et les besoins d'aide se font pressants.

Une nouvelle demande sociale apparaît qui reste néanmoins dépendante de la manière dont l'offre de résolution de cette demande, l'offre de services sociaux et sanitaires, est organisée. Mais l'institutionnalisation de l'offre sociale et sanitaire répondant à la demande selon ses grilles d'analyse et d'intervention propres ne peut cacher le fait que la demande existe bel et bien, au-delà de ses symptômes offerts par les demandeurs et travaillés par les professionnels de l'aide, au-delà quelquefois de son silence.

En outre, le problème de l'accueil se pose aujourd'hui car l'offre de services sociaux et sanitaires est plus que jamais complexe et les travailleurs de ces secteurs plus que jamais débordés.

Il faut, en conséquence de la croissance combinée de la demande et de l'offre d'aide sanitaire et sociale, se demander s'il convient de spécialiser le premier accueil ou, au contraire, s'il faut le tenir pour une fonction générale susceptible d'être exercée par n'importe quel agent de l'aide, voire même par la communauté locale.

E. Mawet, quant à elle, se félicite de l'initiative de la DRISU et du CBCS et se demande ce qu'il est important et juste de faire en matière d'accueil de première ligne, d'une manière globale. Il lui semble difficile d'en parler car, selon elle, différents niveaux coexistent: le niveau pédagogique, le niveau pratique de terrain et le niveau politique (institutionnel), niveaux contradictoires non seulement entre eux mais aussi en eux.

le Rapport Général sur la Pauvreté [(Coll.),1994] ainsi que par Th. Bourgoignie (e.a.) [1994 : 65-97].

[3] On notera le double objectif fixé par la DRISU: l'aide sanitaire et sociale doit être plus efficace et plus efficiente. Selon le Petit Robert, l'«efficacité» est la capacité de produire le maximum de résultats avec le minimum d'efforts ou de dépense alors que l'«efficience», qu'il tient pour un anglicisme abusif, est, plus généralement, le rendement, la capacité à atteindre un effet utile. Il est possible de voir, sous réserve de vérification, dans l'usage de deux termes qui se recoupent habituellement, le glissement d'une exigence de résultat (produire des effets utiles) -ce qui est la moindre des choses quand il s'agit de l'argent public- à une obligation de résultat économique (produire le plus d'effets utiles avec le moins de financement possible).

[4] Sans doute faut-il souligner ici que nombre de demandes adressées aux services sanitaires et sociaux relèvent de besoins que les individus expérimentent et dont ils cherchent simplement la satisfaction. Il y a une différence entre l'expression d'un besoin et celle d'une demande, l'un cherchant une réponse, l'autre débouchant sur un traitement. Le travail social est coutumier du glissement de sens entre l'un et l'autre, qui arrose à ses agents le droit de dire ce qu'il en est du besoin et de sa satisfaction, déniait dès lors à l'individu la faculté de développer une pensée et une parole pertinentes sur lui-même à partir de besoins vécus dans leur âpreté, et valorisant en conséquence les projets professionnels ou politiques propres à ces agents.

Il en va ainsi de la transformation -habituelle chez les professionnels de ces services- d'une demande explicite, manifeste, en une demande implicite, latente, soit du passage d'une parole audible pour le spécialiste à une parole traitable par lui et cachée à son émetteur. Mais il en va ainsi, plus radicalement, de la transformation du besoin en demande, soit du passage de l'objectivité brute à l'objectivité décrite par un usager selon ce qu'il sait être entendu par le spécialiste et susceptible de le mettre en branle [Donzelot, 1972; Chevreuse, 1979: 142-154; Godard et Herscovici, 1995].

C'est dire que l'émergence d'une demande sociale grâce à l'accueil des demandes individuelles et l'écoute personnalisée représente moins un moyen fiable d'observation des besoins sociaux [DRISU, 1998: 49] que la traduction en termes compréhensibles et traitables par les spécialistes du social et les responsables politiques de besoins jusque-là invisibles *pour eux*, ignorés *par eux*, non par les populations concernées dont il est posé qu'elles n'ont rien exprimé encore, ni n'ont rien à dire collectivement de leurs besoins ou des dispositifs, services et équipements créés *pour* elles, *sans* elles.

Il faut approfondir le questionnement car ce n'est pas tant de démarches «*pro-actives*» d'accueil [DRISU, 1998: 48] -dont le concept est paradoxal- ou de coordinations (inter)sectorielles, qui tendent à satisfaire des problématiques construites par les travailleurs sociaux, leurs employeurs publics ou associatifs et les responsables politiques, que



d'une politique cohérente et globale de développement économique et d'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels reconnus par la Constitution que la Région a d'urgence besoin.

Un développement urbain durable nécessite l'élaboration et la mise en oeuvre d'un projet de Ville cohérent qui aborde l'ensemble des éléments de la vie citadine dont l'économie (mixité des secteurs dans un bassin d'emploi régional, voire extrarégional, emploi stable correctement rémunéré, temps de travail réduit, protection sociale, concertation sociale, fiscalité équitable), l'habitat (salubrité, loyers objectifs) et la qualité de vie (cadre de vie, mobilité) sont les plus essentiels.

Une politique de la Ville va bien au-delà d'un travail social segmenté, fut-il renforcé dans l'une ou l'autre de ses missions ou de ses composantes; elle va tout autant au-delà d'une recomposition de l'offre sociale locale ou d'une lutte contre l'exclusion déconnectées du développement économique opérant, en outre, une scission préjudiciable au monde populaire entre les *inclus*, les travailleurs, et les *exclus*. Elle implique à tout le moins de réussir la dialectique de la planification et de l'animation par les pouvoirs publics, de la création de services et d'emplois par l'initiative publique et privée ainsi que de l'implication des populations et de leurs organisations représentatives dans le devenir urbain [voy. Appelmans (*e.a.*), 1998 ; Mawet, 1998; (Coll.), 1994: 149-201].

[5] On se reportera utilement à ce propos à Gaulejac (de) et Taboada Léonetti [1994]; Castel [1995a]; Delchambre (*e.a.*) [1995]. Voy. aussi CRIDIS [1998: 57-58]; DRISU [1998: 19-23].

[6] Action à laquelle il faut ajouter la fonction de dérégulation du droit du travail que le chômage remplit en limitant, par la peur qu'il engendre, les revendications des travailleurs ou en les conduisant à accepter une détérioration de leurs conditions de travail et de rémunération d'une part, en justifiant la création de sous-statuts d'emplois destinés à ses victimes, d'autre part [voy. Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, 1998: 184 sv.].

La *Mission locale* à laquelle l'oratrice participe est une structure relativement neuve puisqu'elle existe depuis onze ans. Ses actions sont multiples: elle entre dans le dispositif régional d'insertion socioprofessionnelle et développe un travail d'action communautaire (notamment via le FIPI). Elle touche environ trois mille personnes par an, dont six cent par le biais de l'insertion socio-professionnelle. Le public est généralement peu qualifié, d'origine étrangère et habitant la commune.

Il est aussi souvent contraint à solliciter l'aide de la *Mission locale* par divers organismes ou autorités publiques (Justice, CPAS, ORBEm, etc.) qui contractualisent leurs relations professionnelles avec lui. Sans nier l'utilité de la démarche contractuelle, F. Mawet remarque que la contrainte met la *Mission locale* en position difficile puisque certains de ses usagers ne sont pas les sujets de leur propre demande d'aide.

F. Mawet distingue, au regard de sa pratique professionnelle, trois types de travail d'accueil:

- (1) l'action communautaire dans les quartiers [7];
- (2) l'accueil convivial au tout venant dans les locaux du service pendant lequel un travail individuel d'information est réalisé;
- (3) une «*pratique de triangulation*» dans le traitement global de la demande. Cette pratique intervient lorsque la demande est contrainte; elle prend acte de la contrainte et vise à instaurer une relation de travail dans laquelle le demandeur-objet de la contrainte devient sujet de sa demande en accord avec l'autorité contraignante qui accepte le sens du travail mené par les professionnels avec leurs usagers. Il s'agit donc d'exercer une pédagogie du respect mutuel et de mise en place de référents à destination des deux partenaires de la relation contrainte (demandeur-objet et autorité). Il est, pour F. Mawet, essentiel de ne pas dénier et de ne pas juger la contrainte mais de la prendre en compte. Un référent de la *Mission locale* travaille la demande de la personne avec elle, mais aussi avec l'institution qui pose l'exigence, dans le respect de la personne et du mode de fonctionnement de la société. Ainsi, quand ce travailleur social estime que les exigences envers l'usager sont mal à propos, il interpelle l'autorité contraignante. Il faut beaucoup de temps et de moyens pour mener à bien un travail de subjectivation de l'usager contraint dans le cadre des limites bien comprises dévolues par l'autorité publique [8].

Selon l'oratrice, la mission fondamentale du premier accueil est d'aider la personne à analyser sa situation et préparer les interventions à y porter. Le premier accueil doit être effectué par des services autonomes des autorités contraignantes car il ne paraît pas souhaitable de confier un tel travail aux institutions chargées par la société de poser des exigences aux individus. Comment à la fois soutenir, aider la personne à analyser sa situation et endosser correctement la contrainte?

L'expérience professionnelle de l'intervenante lui a aussi appris qu'il est improbable qu'un service social quelconque puisse être ouvert à tous les publics et accueillir toutes les demandes. Il est donc nécessaire que des lieux d'accueil diversifiés avec des «portes d'entrée» différentes existent. Mais il faut aussi être conscient qu'on ne peut, pour des raisons de cohérence et de risque de concurrence, démultiplier indéfiniment les services sociaux. La fonction remplie par un service peut donc - et doit être - déterminée par la puissance publique dans une politique globale et cohérente de l'offre sociale tout en ne perdant pas de vue qu'une trop grande organisation de cette offre peut scléroser la réponse à la demande sociale.

En conséquence, l'idée de renforcement de l'accueil de première ligne est pertinente mais elle doit aller de pair avec le renforcement des secteurs spécialisés et l'extension des possibilités de cheminement personnel des usagers des services sociaux. Un bon accueil ne débouchant sur rien est vain.



Pour sa part, X. Zeebroeck remarque que *Infor-Jeunes* présente une vocation sociale généraliste et rejoint les propositions de la DRISU [1998: 49] à propos du double rôle de décrypteur et d'«interface» de la demande tenu par le premier accueil.

Les jeunes poussant la porte d'*Infor-Jeunes* ne sont pas tous en difficulté mais ont beaucoup de mal à comprendre la société dans laquelle ils vivent ainsi qu'à s'y situer. Il importe donc, pour le professionnel de l'information-jeunesse, d'être capable de discerner, derrière la question posée (la demande manifeste), la vraie demande du jeune (la demande latente). Ce qui signifie que la moindre question ou le moindre problème de la vie quotidienne oblige de connaître et comprendre le fonctionnement de nombreuses institutions, et de trouver un guide, un fil conducteur, qui permette de résoudre le problème posé par le jeune.

L'accueil pratiqué à *Infor-Jeunes* a des limites: il informe mais n'oriente pas, ni n'accompagne. Lorsque la demande nécessite une aide plus approfondie, le professionnel de l'information-jeunesse renvoie le demandeur à un organisme spécialisé. Il met ainsi en valeur l'offre sociale existante sur un territoire donné, en l'occurrence la Région bruxelloise. Il fait également émerger certains types de demande, *e.a.* la problématique du refus d'inscription de jeunes par les établissements scolaires.

L'accueil sera également pratiqué différemment selon l'implantation géographique, le type de population environnante: si le siège central d'*Infor-Jeunes* accueille 25.000 jeunes par an, il en va autrement ailleurs où la majorité du travail se fait *extra-muros*, dans les écoles par exemple.

Lorsqu'elle envisage le renforcement de l'accueil de première ligne, la DRISU [1998] évoque la nécessaire collaboration entre les acteurs. *Infor-Jeunes* pratique cette coopération puisque la décentralisation des points d'information se fait avec la participation d'un partenaire communal et la COCOF. Il faut cependant constater que les services publics disposent de budgets étroits et pratiquent souvent le saupoudrage des subsides alors que le monde associatif est peu fortuné.

L'orateur se pose quelques questions sur certaines institutions qui font énormément de choses diverses: à la fois club de rencontres, école de devoirs, informations juridiques, organisateurs d'activités culturelles, etc. Tout cela est-il possible dans la même institution? Ce serait donc des organismes spécialisés un peu en tout. On peut se poser la question de la viabilité d'une telle démarche.

X. Zeebroeck fait aussi remarquer que l'ouvrage de la DRISU, déjà cité, pêche par un certain relâchement des concepts, du moins quant à la notion d'aide sociale, distinguée comme autant de champs d'intervention spécifiques, des notions de revenus et de culture [DRISU, 1998: 69-76]. Or, il faudrait marquer la différence entre l'*aide sociale* et la *prévention*. Le travail d'information mené par *Infor-Jeunes* auprès des jeunes bruxellois relève plus de la prévention que de l'aide, la prévention (par l'information *e.a.*), étant en elle-même un enjeu de politique sociale.

Enfin, M.-A. Kestens s'interroge sur le travail de la DRISU et le sens du séminaire organisé par le CBCS. Elle s'attendait à entendre la DRISU proposer des lignes de force du renforcement de la fonction de premier accueil, les argumenter et les soumettre ensuite à discussion aux participants du séminaire.

Elle remarque d'emblée, pour le déplorer, qu'avant même que la DRISU mette ses propositions à l'épreuve du terrain, la COCOF décide, sans aucune concertation, le financement d'un SAMU social. Elle constate que ce nouveau service veut assurer vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept une pratique d'accueil que la DRISU déclare, par ailleurs, devoir être renforcée à Bruxelles, donc être en défaut dans les secteurs sociaux et sanitaires bruxellois. Elle se demande, en conséquence, qui doit questionner qui et qui doit apprendre de qui en matière de concertation.

L'oratrice, continuant sur sa lancée, remarque que la DRISU [1998: 11] présente son ouvrage non comme une «Bible» mais comme un document de travail

[7] Si le lecteur veut bien se rappeler notre définition de l'accueil ainsi que notre distinction entre le *premier accueil* et l'*accueil de première ligne*, on comprendra qu'il n'est pas éclairant de baptiser «accueils» un travail social qui ne reçoit pas de demandes mais les sollicite par des démarches dites «pro-actives». Aller à la rencontre de la population, et sans doute d'une population qui ne va pas, elle, de bon gré à la rencontre des services sanitaires et sociaux, ou même qui n'attend rien des pouvoirs publics et des travailleurs sociaux, ne correspond pas à la nature de l'accueil puisque celui-ci est, proprement, le fait de recevoir la personne qui vient vers soi.

[8] Cette démarche différencie l'*insertion* de l'*intégration* [Donzelot et Estèbe, 1994: 77-100]. L'*intégration* comporte une connotation coercitive réduisant la personne à ses rôles définis socialement; l'individu est soumis au collectif à travers l'apprentissage et le respect des normes qui lui assurent une place déterminée dans l'ordre social. A défaut, il est mis sous tutelle ou exclu: l'individuation apparaît comme un danger pour le lien social. L'*insertion*, par contre, vise à accompagner l'individu dans l'apprentissage et le respect des normes sociales en s'appuyant sur ses propres souhaits et son propre projet. Autrement dit, la démarche d'insertion cherche l'alliance du dynamisme personnel et de la contrainte sociale, celle-ci étant un paramètre avec, et dans, lequel le projet personnel se construit, puis sort ses effets. Le collectif ne soumet plus l'individu à ses raisons mais donne pleine valeur à l'autonomie personnelle pour développer le bien commun: l'individuation, avec la conflictualité qu'elle porte ou en laquelle elle introduit, apparaît comme un moteur du lien social.

En toute hypothèse, la pratique de triangulation fait comprendre à l'autorité publique que la cohésion sociale sera mieux assurée par la valorisation («responsable», pourrions-nous dire mais il s'agit d'un pléonasme) de l'autonomie individuelle et l'acceptation du conflit éventuel que par la soumission de la personne à l'autorité.



[9] J. Ion [1990: 55-85; 1991: 100-106] note que le travail social territorialisé, la politique sociale intersectorielle de la Ville, répond à l'échec relatif des politiques sectorielles traditionnelles. Il met néanmoins en garde contre le *partenariat obligé* car la concertation des intervenants sociaux dépend, en regard de l'expérience française, des intérêts divers, voire divergents, de professionnels diversifiés et est souvent le fait de travailleurs et d'élus, sinon en marge, du moins en retrait de leurs propres institutions -donc peu représentatifs et peu capables de mobiliser d'autres énergies que les leurs propres- ou de cadres intermédiaires technicistes, voire technocrates, plutôt que de travailleurs de terrain.

J. Donzelot et Ph. Estèbe [1994: 39-40] remarquent, pour leur part, que cette espèce de travail social a partie liée avec une nouvelle forme de lien social, le *projet*, qui valorise le changement social par l'implication et le dialogue en s'opposant au programme construit, dans une optique de progrès social, par des pouvoirs publics visant, au mieux, à lever les résistances à leur volonté par la consultation des forces dont dépend l'application de ce programme [voy. aussi le dossier «Participation communautaire et santé. Synthèse d'un colloque», 1998: 9].

[10] Sur les différences entre les Missions locales françaises et les Missions locales bruxelloises, voy. Buyssens [1993]. On se reportera aussi à Ansay [1993].

[11] L'oratrice note, avec raison, que la personne humaine est plus qu'un ayant droit ou une force de travail. Mais elle est aussi plus qu'un patient ou un cas; elle est (ou peut être) à la fois ayant droit, force de travail, patient, cas, tout en étant, de surcroît, membre d'une collectivité. La complexité de l'être humain, qui se définit autant par la particularité de sa personne que par une communauté d'appartenance, appelle des réponses sophistiquées, multi-dimensionnelles, aux problèmes personnels et collectifs vécus.

Autrement dit, les interventions sanitaires et sociales sectorialisées relèvent difficilement le défi de la complexité et affrontent des demandes en sur-nombre précisément parce qu'elles règlent peu ou rien des besoins de leurs usagers, ni ne s'ancrent toujours dans les expériences et les résistances des communautés locales.

[12] Nous faisons remarquer, à ce propos, que l'inefficacité a un coût social et financier supporté par la collectivité. Il est donc normal que celle-ci cherche à substituer une politique efficace à une dispersion des efforts entraînant, par définition, un saupoudrage des moyens dénoncé par ceux-là même qui en bénéficient. Il y a quelque contradiction à vouloir conserver les modes de gestion du social et de l'urbain hérités du passé tout en reprochant par ailleurs aux services publics de ne pas faire mieux que ce qu'ils ont fait jusqu'à présent; il y a une insuffisance à souhaiter une intervention plus grande des pouvoirs publics tout en les soupçonnant d'emblée des pires intentions; une déficience encore à se vivre plus vertueux que le servi-

destiné à susciter la réflexion et les commentaires. En même temps, dit-elle, la DRISU [1998: 11] considère cet opuscule comme un outil d'évaluation du volet social du PRD et des plans communaux de développement (PCD) ainsi que comme un outil de formation pour les travailleurs sociaux de terrain. M.-A. Kestens craint qu'il s'agisse là du retour du discours unique et normalisateur: en boutade, plutôt que d'une bible, voilà les évangiles sur lesquels il serait fortement conseillé de s'appuyer pour se former.

Lisant les pages 46 et 47 de l'ouvrage, déjà cité, consacrées au renforcement de l'accueil de première ligne, M.-A. Kestens relève une possible contradiction: il est dit (p. 46) que le premier accueil doit être mieux organisé, d'une part, alors qu'il est donné (p. 47) des exemples de services (dont certains CPAS et certains centres de santé mentale) assurant un accueil de qualité, voire même des démarches pro-actives d'accueil.

Elle remarque, dans la même veine, que la DRISU affirme (p. 50) la prise en compte de l'accueil comme d'un élément central par les décrets de la COCOF en matière de santé mentale en particulier et d'aide aux personnes en général. Elle en doute, les conditions réglementaires étant loin de concorder avec les réalités du terrain.

Le décret du 27 avril 1995 relatif aux centres de santé mentale prévoit, en effet, un même équivalent temps plein de niveau A2 pour les fonctions de secrétariat et d'accueil. Or, selon l'article 5 du décret, chaque service doit assurer un premier accueil, analyser et orienter la demande. L'accueil doit être personnalisé, se dérouler dans les locaux du service, et prévoir sans délai une première consultation d'analyse et d'orientation. La réception des demandes doit s'effectuer sans interruption tous les jours de 10 à 17 heures, plus trois heures minimum après 17 heures ou le samedi.

L'oratrice affirme que cette réglementation ne reconnaît pas l'ampleur du travail de secrétariat que requiert un service de santé mentale, ni ne rencontre la demande de professionnalisation de l'accueil que la DRISU espère. Elle souhaite que le renforcement de l'accueil proposé par la DRISU signifie que les pouvoirs publics allouent plus de moyens aux structures existantes car le respect de la déontologie du travail psycho-social impose actuellement aux services (mal) subsidiés de se situer parfois hors la loi et de trouver, plus qu'à leur tour, leurs ressources par eux-mêmes.

M.-A. Kestens s'arrête à l'affirmation de la DRISU [1998: 47] selon laquelle «un objectif essentiel serait d'amener les agents d'accueil à travailler davantage en réseau et à orienter les demandes pour une meilleure efficacité et efficience de l'aide» en développant les collaborations avec les CPAS et les missions locales. Selon elle, les collaborations et les coordinations d'ordres divers auxquelles son service de santé mentale participe prennent déjà plus du tiers du temps des travailleurs du service et sont efficaces **[9]**. Néanmoins, dit-elle, il ne faut pas perdre de vue que l'individu ne se réduit pas à sa dimension socio-administrative, telle que traitée par les CPAS, ou à sa dimension économique, telle que travaillée dans les Missions locales **[10]**. C'est, en effet, parce que l'humain est plus complexe que des services aussi différents que ne le présente le monde associatif bruxellois croulent encore sous le poids de la demande **[11]**.

Poursuivant sa lecture, l'oratrice signale que, pour la DRISU [1998 : 48], les pouvoirs publics doivent reconnaître «[...] l'importance stratégique de l'accueil, eu égard à l'efficacité et à l'efficience du travail presté par rapport aux bénéficiaires, clients ou usagers. Cette dimension stratégique de l'accueil vise également à éclairer les décideurs politiques dans l'orientation et le financement de leurs politiques sociales». Si cette proposition vise la légitimation de ce qui se fait d'efficace et d'efficace à l'heure actuelle par les acteurs sociaux en place depuis des décennies, M.-A. Kestens l'approuve. Par contre, s'il s'agit de créer, à la lueur des constats de la DRISU, des *fast-food* de la première demande qui imiteraient *mutatis mutandis* les Rapports Psychiatriques Minimum, l'oratrice invoque son «éthique de travail», sa déontologie donc, pour sy opposer **[12]**.



Enfin, quand la DRISU [1998: 49] écrit que d'autres fonctions exercées lors des pratiques d'accueil doivent être reconnues par les Pouvoirs publics, l'oratrice espérait que l'accompagnement des usagers, le suivi de leurs problèmes psychologiques et sociaux personnels, seraient appréciés, respectés et valorisés par la puissance publique. Elle doit déchanter : la DRISU [1998: 52] se contente de signaler que «sans accueil de qualité, impossible de rêver sérieusement à une capitalisation des savoirs et des initiatives pilotes à généraliser, impossible de développer une observation continue de la demande qui puisse allier le sérieux du scientifique et le vécu authentique des pratiques de terrain. Sans accueil de qualité, impossible enfin d'organiser des partenariats de terrain qui puissent mobiliser dans une même unité d'action des aides, des subventions et des compétences ministérielles qui sont issues de plus de 200 sources réglementaires différentes».

Elle se demande où les usagers apparaissent dans ce discours. Leurs projets et leurs désirs sont oubliés au profit, pense-t-elle, d'un souci de standardisation, de normalisation de la gestion de la demande. Cette tendance que l'oratrice décèle dans la politique prônée par la DRISU s'oppose à l'exigence morale de son engagement professionnel qui lui commande d'être au service des autres, de respecter leur différence, bref d'être tolérante.

E. Buyssens, Délégué du Gouvernement aux Solidarités Urbaines, fait remarquer que le livre de la DRISU, déjà cité, doit être tenu pour un document de travail, un outil d'évaluation, rédigé afin d'amorcer un débat démocratique à propos des visées ou des décisions du Gouvernement régional en matière d'offre psychosociale et sanitaire. Ce débat est fondamental car il permet de faire entendre les besoins et les souhaits du "terrain" par les pouvoirs publics et donc de favoriser la confection de politiques pertinentes.

Il faut placer les échanges menés actuellement par la DRISU et le monde associatif dans l'évolution du travail social à Bruxelles. Dans le courant des années quatre-vingt, de nombreux projets-pilotes furent financés par les pouvoirs publics, chacun suivant ses compétences, ses visées et ses budgets [13]. Ces diverses initiatives ont souvent été institutionnalisées dans les années nonante.

Le défi de la prochaine législature est de savoir, d'abord, comment préserver la capacité d'innovation et la souplesse d'intervention du secteur associatif qui, parfois, supplée le service public et dispose, à l'inverse de ce dernier, de la possibilité de créer des discriminations positives ; ensuite, comment combiner cette préservation des initiatives existantes avec l'idée qu'il faut privilégier l'implication de la population ; enfin, comment développer, en contrepartie, une politique contractuelle précise entre les pouvoirs publics et le secteur associatif afin de donner une fonction d'ordre public à des acteurs privés dans des champs d'activité variés tout en évitant de tomber dans l'ornière d'établissements para-publics placés sous la tutelle des autorités politiques.

Débat

Quoique le séminaire soit en principe consacré à la fonction d'accueil comme activité organique spéciale des services sanitaires et sociaux en Région de Bruxelles-Capitale, les questions posées par la salle ont plutôt concerné la dimension politique et institutionnelle du volet social du PRD et des propositions de la DRISU, renouant avec le vieux clivage service public/services privés, sans le dépasser malheureusement [14].

Par exemple, il a été demandé quels sont les services dont la capacité d'accueil sera renforcée. Quels sont ceux, à l'inverse, qui ne pourront plus en faire ?

Une intervenante remarqua que les CPAS ont déjà, dans leurs missions, la coordination des acteurs locaux¹ [15]. Quelques CPAS le font peut-être, mais, dit-elle,

ce public tout en en sollicitant la reconnaissance et la subvention.

Des enjeux sociaux multidimensionnels sont posés aux pouvoirs publics et il convient qu'ils y répondent intelligemment, non pas par une approche segmentée faite, pour reprendre le jugement d'un témoin privilégié, «[...] du bric et du broc, des rustines et des bouts de ficelle» [Antoine, 1998: 27]. Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins : peut-on croire, en effet, que la cohérence de l'offre sociale viendra, en réponse à l'émiettement des autorités publiques bruxelloises, d'associations concurrentes entre elles, défendant leurs aires d'influence, pilarisées et clientélistes souvent, peu professionnelles et peu ancrées dans la réalité de vie des populations parfois ?

Comme le notait justement M. Thommes [1992: 2 - souligné dans le texte], «*ou bien, le secteur associatif et le secteur public développent leurs liens et établissent alors une nouvelle alliance pour faire face à la dualisation de la société et en même temps approfondir la démocratie ; ou bien, ces secteurs se replient sur eux-mêmes ; le premier en s'enfermant dans une attitude d'autonomie mal comprise sur un mode corporatiste, le deuxième en se croyant omnipotent au risque d'être impotent*». La modernisation de la politique sociale urbaine implique, de la part des mandataires publics et des travailleurs sociaux installés par les politiques du passé, l'acceptation du changement (p.e. la refonte de décrets et des modes de subventionnement, la reformulation et la contractualisation de missions, afin, d'abord, de préciser, dans la transparence, les espaces d'autonomie des associations, y compris pour des phases d'exploration et de mise au point de projets innovants ainsi que pour des actions développées sur plusieurs années et, ensuite, de juger la pertinence des objectifs poursuivis et des modalités utilisées), une vision processuelle (non conservatrice donc) de l'action sociale, la participation populaire, le remailage du tissu économique local dans le cadre du bassin régional d'emploi, le renforcement - à côté de la consolidation et de la modernisation de la protection éloignée incarnée par l'État social - des solidarités de proximité [Pinilla, 1998].

[13] Autrement dit, l'éclatement de l'offre sociale à Bruxelles provient de la diversité des compétences et de la dispersion des visées des pouvoirs publics. En cela, une politique de la Ville est d'abord une intégration des actions publiques sur un territoire urbain ; elle pose la question de la *qualité* de la pensée politique et de l'action publique [Donzelot et Estèbe, 1994: 18-19; Buyssens, 1998b; DRISU, 1998: 59-63; Stengele, 1998].

[14] Il est dès lors difficile, dans le cadre fixé par le CBCS - à savoir un séminaire consacré à l'accueil et une centaine de participants - de tirer les leçons de l'expression de ce clivage. D'autres séminaires consacrés à ce sujet auraient peut-être permis de dépasser la méfiance réciproque et de réfléchir sur la place de l'accueil, des services privés et des services publics dans une politique de la Ville.

En l'état actuel du débat, les associations

1 La coordination, par les CPAS, des services et des équipements au plan local est affirmée par le PRD (Point 24° de l'annexe de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 1997 arrêtant le projet de plan régional de développement modifiant les dispositions indicatives du plan régional de développement arrêté le 3 mars 1995 [cité in: DRISU, 1998: 84-85]). Elle est souhaitée, en matière de soins de santé du moins, par le *Rapport Général sur la Pauvreté* (1994: 147). Voy. aussi Buyssens [1998a].



craignent le retrait de la fonction d'«*accueil de première ligne*» et l'inféodation aux CPAS qui monopoliseraient cette activité et orienteraient les usagers vers les services convenant à l'administration ou aux mandataires politiques. Le renforcement de l'accueil est compris comme une rationalisation, au sens péjoratif du terme, de l'offre sanitaire et sociale existante et génère donc une peur de l'inconnu, une peur de la dépossession (de la perte d'emplois?). La DRISU est ressentie comme le cheval de Troie d'un monde politique tenu pour opposé à la vertu du travail social privé (qui serait le lieu de l'empathie, du don, de la gratuité, de la militance).

(Une analyse des rapports entre sphères associative et étatique comme un *continuum* multidimensionnel et non une contradiction sera lue chez Moulin (*e.a.*) [1994] ainsi que chez Godard et Herscovici [1995].)

[15] La mission générale de coordination des CPAS, facultative, est régie par l'article 62 de la loi du 8 juillet 1976, organique des centres publics d'aide sociale. On se reportera utilement, en la matière, au dossier «Les Centres publics d'aide sociale bruxellois» [1998].

[16] La surcharge de travail des assistants sociaux du service public liée à l'accroissement des tâches confiées aux CPAS bruxellois n'est pas un mythe; elle handicape l'action sociale publique.

Déjà signalée par des recherches scientifiques en 1994 et 1995 [Anciaux et Beauchesne (*e.a.*), 1994; Neirinckx et Vranken, 1995], elle est confirmée en 1998 par l'Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune [1998: spéc. 7-10]. On se reportera aussi à Beauchesne [1996-97].

[17] Nous renvoyons ici à l'analyse de J. Ion citée au Commentaire [9].

là où le secteur privé demande au CPAS local de prendre en charge cette coordination, il s'entend répondre le plus souvent qu'une telle coordination est impossible étant donné la surcharge de travail des travailleurs du CPAS **[16]**. Et quand le secteur privé prend sur lui d'organiser des réunions de coordination, si l'on y retrouve l'un ou l'autre travailleur de CPAS, c'est, affirme l'intervenante, à titre personnel, clandestinement, et en heures supplémentaires non prises en compte **[17]**.

Qui plus est, le PRD demande aux organismes de première ligne (tout en oubliant dans sa réflexion, selon l'intervenante, les Centres d'Action Sociale Globale) d'être le révélateur des besoins sociaux réels et des dysfonctionnements du dispositif d'action sociale. Comment une institution aussi politiquement hiérarchisée que le CPAS peut-elle être capable, se demande l'intervenante, de dire au Politique ce qui ne va pas? L'initiative de «*veilleur du social*» appartient historiquement au secteur associatif privé, les pouvoirs publics sont intervenus par après mais, malheureusement, le travail psycho-social et sanitaire mené par les associations est négligé. On n'en parle jamais.

F. Mawet relèva, pour sa part, que l'honneur de l'associatif est de fournir un service au public et qu'il faut donc lui rendre raison. Mais elle n'a pas l'impression d'être «*piégée*» par les propositions de la DRISU, ni par les décisions du PRD. Peut-être, se demanda-t-elle, cette moindre, ou cette absence de, crainte quant aux visées réelles des services publics provient-elle de la jeunesse de son organisme, *i.e.* de son entrée récente dans le champ du travail social bruxellois?

Il fut demandé encore quelles suites seraient données aux consultations de la DRISU. Qu'advient-il des fruits du débat dans le processus de décision politique, même si l'initiative de la DRISU est digne d'éloge? Il faut tenir compte de l'histoire du travail social à Bruxelles et ne pas faire comme s'il était nécessaire d'inventer une politique sociale dans la Région parce que rien ne s'y ferait; l'exemple de ce qu'il faut éviter étant, selon l'un ou l'autre participant, le lancement du SAMU social (gros moyens, pas de concertation avec les acteurs de terrain).

D'un point de vue institutionnel, a-t-on dit, les CPAS ne sont pas homogènes et peu touchés par la réflexion sur le travail social. En outre, la DRISU s'adresse aux associations subventionnées par la COCOF alors que les CPAS dépendent de la Commission Communautaire Commune (COCOM). Il serait donc intéressant que la réflexion développée dans le séminaire soit menée sur un plan régional, avec les associations qui dépendent de la Cocom et celles, pourquoi pas, qui dépendent de la *Vlaamse Gemenschap Commissie* (VGC).

Enfin, il fut demandé, s'il y a effectivement débat entre les pouvoirs publics et les associations de terrain, ce qu'il sera fait de la demande? Où sont les usagers dans les propositions de la DRISU? Leur place est prévue au sein du Conseil consultatif de la COCOF, mais que leur fait-on dire? La demande devra-t-elle se normaliser pour avoir accès à l'aide?

E. Buyssens insista sur le fait que le travail de la DRISU vise à sortir le secteur privé de son «*maquis*», donc à amener les préoccupations et le savoir des associations à l'oreille des pouvoirs publics. Il ne s'agit nullement de négliger ou de malmenier le secteur associatif. Mais, ajouta-t-il, il faut aussi justifier des moyens financiers énormes dévolus au secteur social sous peine de voir des formations politiques mal intentionnées maltraiter le secteur.





L'action communautaire

Séminaire du 30 novembre 1998

II. L'action communautaire ^[1]

Commentaires I. Dechamps

[1] Pour une réflexion générale sur l'action communautaire et la participation des usagers aux services sociaux, voy. CRIDIS [1998]; De Robertis et Pascal [1995]; Bourgoignie (e.a.) [1994: 99-142] ainsi que Médard [1969].

Citant le *Comité français de service social*, C. De Robertis et H. Pascal [1995: 16-17] définissent le développement communautaire, en un sens large, comme «[...] l'ensemble des actions menées pour l'amélioration du bien-être d'une collectivité généralement retardée ou confrontée à des difficultés d'adaptation, et qui répondent à deux caractéristiques principales: - ces actions associent aux efforts des pouvoirs publics les efforts propres de la communauté, de ses groupes, de ses organisations, de ses membres, de ses leaders locaux dont on stimule la prise de conscience de leurs problèmes et leur sens des responsabilités, et dont l'initiative, l'adhésion et la participation, aussi active que possible, sont systématiquement recherchées; - elles visent à une promotion globale de la communauté, et s'intègrent dans un plan de développement équilibré, à la fois économique et technique, social et culturel appelant le concours d'administrateurs et de techniciens de diverses disciplines et une coordination des moyens». En un sens étroit, l'effort de développement communautaire s'entend comme la démarche par laquelle «[...] la collectivité par une prise de conscience, spontanée ou suscitée, de ses besoins propres, prend l'initiative, même dans un secteur limité, d'un processus d'amélioration de ses conditions de vie soit en se servant de structures, institutions et activités existantes, soit en provoquant la création de nouvelles structures, institutions ou activités».

Le travail social communautaire, que l'on redécouvre aujourd'hui sous le vocable «développement social local», n'est pas neuf; il fut importé des États-Unis en Europe par l'ONU dans le courant des années cinquante selon la définition suivante: «[le développement communautaire est] l'ensemble des procédés par lesquels les habitants d'un pays unissent leurs efforts à ceux des pouvoirs publics en vue d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle des collectivités, d'associer ces collectivités à la vie de la nation et de leur permettre de contribuer sans réserve aux progrès du pays. Ces procédés supposent tous deux éléments essentiels: les habitants participent activement aux efforts entrepris en vue d'améliorer leur niveau de vie et ces efforts sont laissés, dans

Séminaire du 30 novembre 1998

Propositions

Les *propositions de la DRISU* mises en débat sont les suivantes :

A partir des principes selon lesquels «l'implication active des acteurs du développement dans les processus d'intervention dans les quartiers, repos[e] sur une participation active des populations concernées» et «les initiatives locales ont un effet durable sur le développement des quartiers lorsqu'elles impliquent les acteurs de la vie locale, aux titres individuel et collectif» [DRISU, 1998: 55 et 57],

- (a) les habitants, les premiers concernés par l'offre sociale locale, «[...] doivent être considérés comme des acteurs à part entière des dispositifs de développement et non comme de simples sujets passifs de mesures sociales» [DRISU, 1998: 57 - nous soulignons],
- (b) l'association des populations va au-delà des procédures habituelles d'information et de consultation par les autorités publiques mais doit permettre 1) aux habitants de devenir les acteurs collectifs de leur avenir «[...] en leur donnant les moyens d'agir et de réagir de façon constructive aux difficultés sociales qui les assaillent», 2) de «[...] poser clairement les questions sensibles qui secouent les quartiers, d'identifier les enjeux qui mobilisent tout un chacun et de mieux révéler les demandes de la population» [DRISU, 1998: 57 - nous soulignons]. Elle exige, en outre, «que leur soient restituées les conclusions que les Pouvoirs publics dégagent des évaluations du terrain» [DRISU, 1998: 59 - nous soulignons].

Dans cette perspective, l'implication des acteurs (habitants, syndicats, entreprises, associations, travailleurs sociaux, pouvoirs publics) est la base de la recommandation locale des politiques sectorielles et vise à «[...] construire avec [eux] des projets de développement qui soient ancrés dans les réalités de vie des quartiers et qui en intègrent au mieux toutes les dimensions [revenu - emploi, logement, cadre de vie -, éducation et culture, accès aux services d'aide sociale et sanitaire]» [DRISU, 1998: 86 - nous soulignons ; Ansay et Buysens, 1998: 6] **[2]**.

Intervenants

Le débat s'est structuré autour de l'intervention de trois personnes: **A. Stengele** (CRIDIS), **J. Morel** (Fédération des Maisons Médicales et Collectifs de santé francophones - Forest Quartiers Santé) et **S. Mulas** (L'Oranger).

Introduisant le sujet du séminaire, A. Stengele se demande d'emblée ce qu'est l'action communautaire. Il s'agit, selon lui, de résoudre des problèmes collectifs par des solutions collectives **[3]**. Donc de déterminer comment revendiquer des droits, des biens et des services par rapport à un ensemble d'individus dont on suppose qu'ils bénéficient insuffisamment de ces droits, de ces biens et de ces services. Autrement dit, l'action communautaire vise un changement structurel, à partir de l'identification d'une problématique sociale collective, qui apporte une plus-value de bien-être à une population déterminée [CRIDIS, 1998: 61].

Par conséquent, et indépendamment d'un travail d'action sociale avec et pour des personnes, l'action communautaire représente un travail d'action sociale sur des systèmes et des rapports de pouvoir. Ce mode d'action nécessite une grande participation des usagers; l'élaboration même des objectifs de l'action devant se faire avec eux dans une perspective de co-création de l'action.

L'action communautaire regroupe un ensemble de méthodes dans lequel on retrouve tant le travail individuel que collectif. Cependant, étant donné l'ambitieuse finalité de l'action communautaire, les conditions de travail institutionnelles et administratives diffèrent de celles de l'action individuelle et de l'action collective (comme réponse collective à des problématiques individuelles).

Les textes légaux les plus élaborés ayant trait à l'action communautaire se trouvent dans les décrets organisant la reconnaissance des organismes de mission permanente (CASG, AMO, éducation permanente, Centres Culturels, etc.). Le champ du développement local (cohabitation entre personnes d'origines étrangères et autochtones, insalubrité de l'habitat, lutte contre l'insécurité, etc.) s'organise plutôt à partir de prescriptions légales qui donnent une orientation de type communautaire aux dispositifs institués par elles sans en parler explicitement.

In fine, A. Stengele pose à la salle trois questions pouvant donner utilement matière à débattre :

- (1) L'action communautaire est-elle une méthode ou une finalité?
- (2) Quelles sont les conditions institutionnelles et administratives favorables et défavorables à son épanouissement?
- (3) Quelles sont les compétences et les ressources dont il faut disposer pour développer une action communautaire?

Pour sa part, J. Morel présente l'expérience d'action communautaire menée par le *Projet Forest Quartiers Santé* auquel il participe à partir de la Maison médicale de Forest (quartier Saint-Denis) cherchant à concevoir une approche globale de la santé et de l'asbl *Une maison en plus* réunissant plusieurs associations actives en matière de lutte contre l'exclusion sociale.

L'orateur insiste sur la nécessité de nouer des collaborations avec divers intervenants sociaux, tant publics que privés, afin d'appréhender la santé de manière globale et dépasser l'action curative. Il importe, selon lui, de mener une action sanitaire préventive en s'attaquant aux causes des problèmes de santé : l'insalubrité du logement, l'absence d'emploi, la toxicomanie, l'alcoolisme, etc. Dans cette mise en commun des problématiques et des enseignements à en tirer, l'entente entre le secteur public et le secteur privé - chacun devant être également représenté - est primordiale.

Le traitement intersectoriel des problèmes de santé permet de pointer un certain nombre de manques, donc de nécessités d'action, dans l'un ou l'autre domaine particulier et aboutit, par effet d'entraînement, à la naissance d'initiatives sectorielles visant à combler ces manques. Mais il s'agit aussi, surtout, d'introduire la question de la santé dans les préoccupations des autres secteurs sociaux plutôt que d'implanter dans les quartiers de nouveaux organismes sanitaires spécialisés.

Trois étapes sont poursuivies, qui exigent la confection d'un langage commun entre les professionnels sectoriels tant les formations disciplinaires, les représentations et les expériences divergent :

- (1) un travail de sensibilisation d'éventuels nouveaux partenaires;
- (2) une recherche des besoins de la population des quartiers;
- (3) l'invention de stratégies d'intervention pertinentes.

La concrétisation de ces étapes doit s'inscrire sur deux axes :

- (1) le croisement de la perception qu'ont les professionnels des problèmes qui se posent dans un quartier et celle(s) qu'en ont les habitants eux-mêmes afin que ces représentations se recouvrent le mieux possible;
- (2) la facilitation et l'organisation de la participation de tous les acteurs du, ou sur le, quartier à la définition des problèmes, à l'élaboration de solutions et à l'évaluation des actions entreprises.

Souvent, les actions communautaires comme le projet *Une maison en plus* débutent sur une base volontaire, non subventionnée.

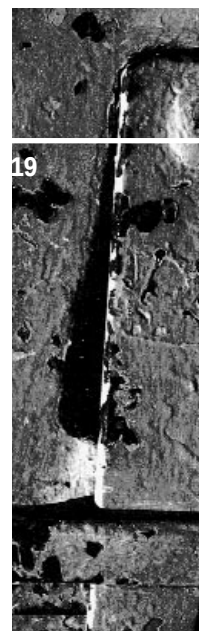
En outre, l'intersectorialité demande une énergie peu banale à ses promoteurs parce qu'elle n'est pas prévue par les réglementations et se heurte sans cesse aux

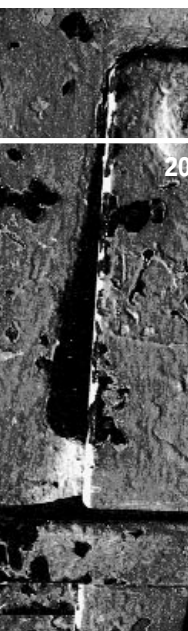
toute la mesure du possible, à leur propre initiative ; des services techniques et autres sont fournis en vue de favoriser et de rendre plus efficaces l'initiative, les efforts personnels et l'aide mutuelle.» [cité in: De Robertis et Pascal, 1995: 15-16].

On le lit, l'action communautaire était pensée à l'origine dans une perspective *mélioriste, consensuelle et globale* : il s'agissait, pour les pouvoirs publics, de favoriser et entretenir la participation populaire aux programmes de développement local ou national (sur plusieurs plans à la fois : culturel, économique, sanitaire, social) afin de lever les résistances de populations retardées ou mal adaptées, bref de faire accepter les valeurs dominantes, dans la préservation de l'harmonie sociale, par des groupes jugés mal intégrés.

Les travailleurs sociaux communautaires considèrent que leur action est un service aux populations en vue de leur promotion par le biais d'un apprentissage progressif par chacun d'une responsabilité en tant que membre d'un collectif : «le travailleur social devient alors l'animateur, le créateur de structures collectives qui permettent aux usagers [et non plus aux «clients»- I.D.] non seulement de prendre en compte l'aspect collectif de leur demande mais aussi de se responsabiliser à ce niveau collectif» [Julien, 1995: 18].

Cependant, la définition française restreinte du développement communautaire introduit d'autres dimensions que la cohésion sociale ou le service professionnel rendu lorsqu'elle fait allusion à la création, par les populations elles-mêmes, de «nouvelles structures, institutions ou activités» : le *conflit* et la *réappropriation de soi*. Un travail de reconstruction sociale, de mobilisation des forces vives d'une collectivité peut en effet s'affronter à d'autres forces, sociales ou politiques, peu enclines à favoriser un changement de structures, d'institutions et d'activités ou à désirer une amélioration des conditions de vie de la communauté ou de fractions de la communauté considérée. La participation populaire apporte alors au travail social des perspectives d'action jusque là insoupçonnées, tourné qu'il était vers la psychologie et le *casework*, puisqu'elle inscrit directement l'action sociale dans le champ des rapports sociaux et politiques, au moins locaux, et exige que les membres de la collectivité ne se sentent pas tant responsables des instruments mis à leur disposition par les pouvoirs publics ou par des services sociaux bien intentionnés qu'ils ne s'organisent par, et pour, eux-mêmes. Le «client» devenu «usager» se découvre «acteur». Aussi, le conflit (sous la forme du dialogue ferme ou de la lutte ouverte) apparaît-il à la fois comme l'élément de l'action communautaire et une méthode de travail utile, dans certaines conditions, au dévelop-





pement de la collectivité envisagée.

(La référence du travail social communautaire conflictuel est l'ouvrage de l'américain S. Alinski [trad. fr. 1976]. Voy. aussi Graaff [1976]; Lefebvre [1985]; CRIDIS [1998: 14, 69-70] ainsi que le dossier «Participation communautaire et santé. Synthèse d'un colloque» [1998: 10].)

[2] On retrouve dans cette citation, les caractères du développement communautaire traditionnel. La perspective du développement local est, selon le PRD et la DRISU, mélioriste, consensuelle et globale (voy. *supra*, Commentaire [1]). En cela, elle se distingue de la seconde tradition du développement communautaire, la tradition conflictuelle proche de l'agitation politique, très présente en Belgique durant les années septante, début quatre-vingt, puisqu'elle n'envisage pas d'organiser les populations locales en vue d'établir une force revendicative, d'essayer une expérimentation sociale, voire de bâtir un contre-pouvoir, bref d'éviter que le travail social ne soit, comme l'on disait dans le vocabulaire de l'époque, la «*béquille du système capitaliste*» [voy. les dossiers «Le travail social en question», 1977 et «Travail social alternatif?», 1979].

La participation souhaitée n'est pas toujours critique mais peut intégrer la population à des programmes de développement pensés dans des officines administratives ou politiques [CRIDIS, 1998: 11].

[3] Selon le CRIDIS [1998: 61], l'*action communautaire*, réponse collective à des problématiques collectives, se distingue de l'*action collective*, réponse collective à des problématiques individuelles alliant le travail de groupe à la pédagogie du projet. Cette distinction est cautionnée par la Commission Communautaire Française dans son Décret du 7 novembre 1997, fixant les règles d'agrément et d'octroi des subventions aux Centres d'action sociale globale (M.B., 20 janvier 1998) [voy. Willaert, 1998].

[4] Sur la question du temps, voy. le dossier «Participation communautaire et santé. Synthèse d'un colloque» [1998: 13].

Nous insistons sur le fait que le travail social en général, communautaire en particulier, n'a de sens plein et entier que dans la mesure où il a le temps de mener ses missions à bien. *Prendre le temps* est une marque de respect envers les usagers et les acteurs sociaux locaux ainsi qu'une garantie de réussite de l'action qu'il faut, plus que garder en mémoire, revendiquer; cela d'autant plus quand les personnes sont fragilisées, insécurisées dans l'exercice de leurs droits fondamentaux, voire dans leur existence même [voy. *p.e.*, (Coll.), 1994: *e.a.* 260, 274, 276-277: «[...] *c'est avant tout la fidélité et l'enracinement d'une action sur un*

contraintes administratives auxquelles chaque partenaire est confronté ainsi qu'à l'orientation essentiellement individualisante du travail social et sanitaire, tant privé que public. Elle bute aussi sur la difficulté que peut éprouver un organisme à s'estimer compétent dans un secteur qui n'est pas le sien ou, à l'inverse, à la difficulté que peut ressentir un organisme à admettre que d'autres puissent être compétents dans son domaine propre. Cette logique corporatiste se vérifie sur le terrain, mais également dans le partage des compétences institutionnelles et ministérielles. D'où l'intérêt de la DRISU comme axe de transversalité.

Enfin, il faut relever la difficulté que les travailleurs intersectoriels éprouvent pour prendre le temps d'analyser les dynamiques des quartiers. Les données macrosociales ou macroéconomiques étant peu utilisables, trop peu affinées pour l'action à l'échelle des quartiers, il faut réinventer des méthodes d'analyse et d'échanges autour de ces analyses.

Fort de son expérience, l'orateur se demande si le travail communautaire n'est pas fondamentalement contre-culturel. Dans un monde individualiste, les habitants consomment les services sociaux et sanitaires ou les équipements collectifs offerts plus qu'ils ne s'interrogent sur leur pertinence et encore moins sur leur capacité à les contrôler. De plus, la promotion de la santé marque le pas par rapport à la réponse immédiate à une demande que l'on présente comme pressante; beaucoup de services, en effet, se situent par rapport à des demandes liées à leur compétence professionnelle et ne cherchent pas à promouvoir d'autres demandes ou d'autres réponses aux demandes reçues bâties sur des problématiques différemment posées.

L'orateur constate encore que les habitants des quartiers, les pouvoirs politiques, les administrations ou le monde associatif pensent et travaillent selon des temporalités diverses, parfois opposées, ce qui rend la compréhension mutuelle et la collaboration peu aisées **[4]**. Il insiste, en conséquence, sur l'importance de la bonne connaissance du terrain par les pouvoirs publics. Mais aussi sur celle de la cohabitation, au niveau local, entre la démocratie représentative et la démocratie participative envers laquelle les responsables politiques sont si défiants **[5]**.

S. Mulas, quant à lui, brosse le portrait de l'organisme (service d'action en milieu ouvert reconnu par la Communauté Française) qu'il dirige. Il s'agit d'une initiative sociale venue «du haut», née après les émeutes de 1991; le parachutage, en quelque sorte, d'une équipe et de moyens financiers *ad hoc* dans un quartier en crise (le quartier maritime de Molenbeek-Saint-Jean).

Le premier souci de l'équipe fut de s'intégrer au quartier et d'établir un diagnostic précis de ses besoins et de ses problèmes. L'accent fut mis, ensuite, sur le développement d'un service social individuel performant afin de créer des liens privilégiés avec certains habitants. Enfin, la visibilité du service fut recherchée par la mise en oeuvre d'activités mobilisatrices, de partenariat avec divers organismes présents sur le quartier et le soutien logistique à divers événements organisés par les habitants.

Petit-à-petit, l'implantation artificielle du service s'est mué en présence active et reconnue au sein du quartier.

Les méthodes de travail privilégiées par le service, outre l'aide individuelle, visent: (1) à permettre aux projets portés par les habitants de voir le jour en fournissant l'infrastructure (locaux, photocopieuses) et l'encadrement professionnel nécessaires;

(2) à opter pour le partenariat plutôt que pour la concurrence entre organismes sociaux par la mise en commun entre plusieurs associations d'une infrastructure et de moyens financiers.

L'orateur remarque que la principale difficulté du monde associatif consiste à se conformer aux réglementations en vigueur pour la subvention de ses activités. D'où la nécessité, soulignée par la DRISU, de recomposer au niveau local les politiques impulsées par les différents pouvoirs subsidiaires tant il est vrai que l'in-

jonction de coordination faite au secteur associatif devrait s'appliquer aussi aux pouvoirs publics.

Quant à l'action communautaire, S. Mulas l'affirme comme un choix idéologique visant à collectiviser les souffrances personnelles afin de donner un poids plus grand aux résistances et aux désirs de changement. Ce choix se répercute sur la méthode de travail car il ne s'agit pas tant, pour le service, de s'exprimer au nom des habitants du quartier, que de faire émerger et de soutenir l'expression propre des habitants en utilisant leurs ressources plutôt qu'en les important.

Enfin, l'orateur remarque que l'action communautaire est un travail peu visible, se déroulant à la longue, aux résultats impalpables et qu'elle correspond à un engagement politique des travailleurs sociaux puisqu'ils interviennent, même en retrait, même dans leur fonction logistique, dans des rapports de force au sein, comme en dehors, du quartier.

Reprenant la parole, A. Stengele insiste sur la temporalité longue de l'action communautaire et renvoie à une proposition de la DRISU cherchant à instituer une programmation pluriannuelle (de trois à cinq ans) des investissements sociaux régionaux [DRISU, 1998: 63-68; Thommes, 1992: 3].

Il relève, en outre, l'importance des moyens financiers attribués par les pouvoirs publics pour les divers organismes sociaux et sanitaires ainsi que la capacité différenciée de ces derniers à trouver et utiliser des subsides.

Enfin, il note que l'attente de coordination des associations entre-elles dans le chef des pouvoirs publics entre en contradiction avec leur propre incapacité à se coordonner entre eux.

Débat

Les questions posées lors du séminaire portaient autant sur le principe ou les modalités générales de l'action communautaire que sur les expériences particulières des intervenants.

Ainsi, il fut demandé ce qu'il en est de la restitution au "terrain" des données collectées. Ou encore quelles sont la place et la liberté de l'intervenant professionnel pris parfois entre les bénéficiaires et son employeur? Le problème de l'équité géographique dans l'allocation des budgets fut aussi posé.

Il fut répondu que la réappropriation par les habitants des données collectées dans un quartier dépend du choix des moyens de restitution, lui-même déterminé en fonction des caractéristiques des interlocuteurs. Souvent, la restitution est plutôt orale qu'écrite et ne concerne pas les données elles-mêmes mais les analyses qui en sont faites, lesquelles sont soumises à discussion [6].

Il fut répondu ensuite que la liberté du professionnel est négociable et dépend 1) de l'établissement de relations contractuelles claires entre les partenaires à l'action communautaire, 2) d'une analyse correcte du jeu des acteurs sur la scène locale afin de ménager les alliances et les stratégies adéquates; bref qu'il faut dresser un tableau des réalités et des opportunités institutionnelles le plus exact possible à partir duquel le travailleur peut se situer.

La question de l'engagement politique des intervenants professionnels fut évoquée; certains intervenants considérant que le travail social est avant tout un ensemble de méthodes apolitiques utilisées dans un environnement en partie politisé; d'autres pensant, au contraire, que le travail social est par nature politique quand il se veut agent de changement même s'il faut distinguer entre la dimension politique du travail social et l'engagement partisan de tel ou tel travailleur social [7].

Une intervenante a particulièrement insisté sur cette question. Selon elle, le travail social communautaire est éminemment politique car il aide à l'expression publique de la parole des sans-voix. Il importe peu que le travailleur social soit

quartier qui sont gages de réussite»].

[5] S'il est vrai que le travail social communautaire comme, plus récemment, la politique de la Ville promeuvent l'association directe des habitants à l'action entreprise afin qu'ils utilisent un certain pouvoir de décision sur des contenus qui les concernent plutôt que la consultation sur des opérations conçues par des techniciens, rien ne dit que cette participation n'engendre une confiscation du pouvoir par des associations déterminées et, en leur sein, par des individus mieux dotés en capital social ou culturel.

L'engouement actuel pour la démocratie participative (*versus* la démocratie représentative) présuppose qu'une communication authentique est établie entre égaux rationnels et informés et qu'ainsi les écueils de la prise de pouvoir, de la délégation et de l'incompréhension réciproque sont, dans de telles expériences, évités par nature. Rien n'est plus faux. Aussi, si l'on peut, à bon droit, espérer une heureuse dialectique entre la participation et la représentation, il convient de différencier les légitimités et de remarquer qu'il n'en est qu'une véritable, en matière politique, issue du suffrage universel.

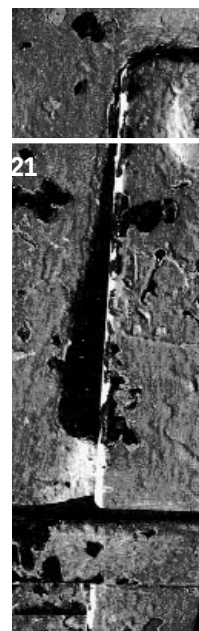
[6] Une réflexion sur la restitution des données collectées aux populations faisant l'objet de recherches sera trouvée dans GIREP [1996] ainsi que chez E. Belin (*e.a.*) [1995].

On voudrait toutefois remarquer ici que le retour méthodique des énoncés analytiques aux personnes sur qui ils portent et l'accord de ces personnes sur ce que les scientifiques disent d'elles n'indique pas la *validité* desdits énoncés mais leur *crédibilité*. Le contraire impliquerait que l'accord emporte la vérité et le désaccord l'erreur. Il est plus exact de reconnaître, contre un populisme ambiant ou contre un idéalisme de la communication, que la vérité surgit aussi dans le dissentiment et donc qu'une recherche scientifique ne consiste nullement à consacrer un discours emportant l'accord parmi les personnes dont les situations et les comportements sont étudiés, fussent-elles particulièrement démunies ou bafouées.

Quoiqu'on en veuille, la recherche scientifique n'a pas de maître(s) à penser ou d'idoles et ne relève pas de l'intersubjectivité. Elle n'obéit ni au désir militant, ni aux règles de l'agir communicationnel mais au principe du *libre-examen*.

[7] Comme le retour du travail social communautaire, sous les habits neufs du «*développement social local*», pouvait le laisser prévoir, la résurgence d'interrogations sur les relations entretenues entre le travail social et le politique n'est guère étonnante.

Nous ne voulons pas tant insister ici sur la nature politique du travail social en



21

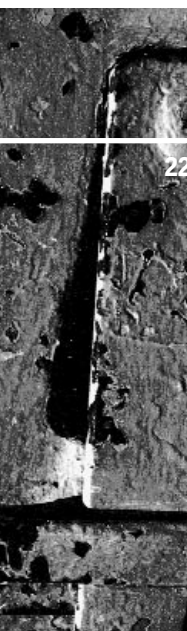
général, qui a déjà fait l'objet de multiples interprétations, que sur les formes politiques prises actuellement par l'action communautaire dans les quartiers en crise. Contrairement au travail communautaire conflictuel des années septante, début quatre vingt, qui imputait à la société la responsabilité des problèmes sociaux en réaction à l'imputation libérale contraire de responsabilité aux individus et qui, dans la pratique, cherchait à mettre sur pied des initiatives alternatives aux «*appareils d'État*», il s'agit, pour l'action communautaire aujourd'hui dominante, d'impliquer les forces vives locales dans des programmes alliant acteurs privés (marchands et non-marchands) et publics, de réconcilier les citoyens avec la chose publique, de les amener à se prendre en charge, de rationaliser (rationner?) l'usage des ressources publiques et de faire accepter ladite rationalisation (ledit rationnement?) [Donzelot et Estèbe, 1994: 77-100; Hamzaoui, 1994].

membre d'un parti mais il lui faut prendre le risque de lutter pour les droits des habitants. L'action communautaire s'inscrit dans le conflit social et politique et s'oppose, par nature, au consensus ainsi qu'aux attentes habituelles des responsables politiques, à qui l'intervenante accorde néanmoins qu'ils savent parfois écouter le "terrain" (évitons, dit-elle, le poujadisme). Elle constate que les politiques sociales régionales sont morcelées et que l'intersectorialité, qui demande beaucoup de temps et de volonté, est non seulement nécessaire mais encore possible à l'échelle locale, même si sa pratique est matière à bien des désillusions.

Il faut éviter, ajoute J. Morel, de sombrer dans l'antipolitisme. Il est nécessaire, au contraire, de réarticuler les pouvoirs publics et le monde associatif: les praticiens du social doivent se poser la question du rapport coût/qualité de leurs services, même si cette question posée par la DRISU fait craindre le rationnement plutôt que l'introduction d'une plus grande rationalité dans les politiques sociales régionales. Il remarque toutefois que répondre à un problème par la création d'un nouveau fonds ou d'un nouveau service superposé à ce qui existe déjà n'est pas forcément la manière la plus efficace de rationaliser l'offre sociale et sanitaire à Bruxelles.

Intervenant à son tour, E. Buyssens, Délégué du Gouvernement aux Solidarités Urbaines, se dit favorable à une réflexion approfondie à propos de quatre éléments ressortant du présent séminaire:

- (1) le travail de développement intégré, ou multisectoriel, est l'affaire de tous les organismes présents sur un quartier et exige que ces services aillent au-delà des missions pour lesquelles ils sont légalement reconnus;
- (2) la complexité institutionnelle de la Région bruxelloise est reproduite sur le terrain et rend difficile la gestion rationnelle de l'offre sanitaire et sociale;
- (3) le débat centre/périphérie et l'affectation territoriale des budgets reste pendant malgré la priorité donnée aux quartiers centraux par le pouvoir régional;
- (4) la dimension critique ou d'interpellation des pouvoirs publics par les professionnels de l'action sociale doit être reconnue grâce à la création du cadre et des lieux de son expression. La voie administrative ne semble pas aujourd'hui la plus efficace pour permettre aux autorités publiques de comprendre et de connaître les réalités du "terrain".





III

L'évaluation négociée

Séminaire du 14 décembre 1998



III. L'évaluation négociée ^[1]

Commentaires I. Dechamps

Séminaire du 14 décembre 1998

[1] La réflexion sur l'évaluation négociée des effets que présentent les moyens engagés par la Région sur le développement local n'est pas indépendante des orientations que les pouvoirs régionaux entendent donner à ces engagements, ni de la représentation des évolutions sociales qui les mobilise.

Les autorités régionales veulent dépasser la remédiation aux situations d'urgence sociale pour développer un projet de Ville qui reconstruise le lien social en dépit des carences affectant ce que la DRISU nomme le «*pacte urbain*», i.e. la proposition faite «*[...] au monde du travail de s'investir dans la production industrielle, en contrepartie de quoi il [lui] était garanti un emploi stable, un accès au crédit, un logement adapté, des équipements collectifs, l'école et la formation professionnelle pour [ses] enfants avec, à la clé, un avenir d'insertion pour tous*» [DRISU, 1998: 19 ; Donzelot, 1994]. Or, ce pacte est menacé, les restructurations économiques actuelles diminuant considérablement la capacité régulatrice de la puissance publique.

Aussi, face à la double question de l'exclusion sociale et de la précarisation de la condition salariale qui résulte de ces restructurations [Castel, 1991; 1995a], il convient, dit-on, que les pouvoirs régionaux recréent la cohésion sociale que les entreprises n'assurent plus (d'aucuns estimant, *soit dit en passant*, que ces entreprises, si elles l'ont jamais faite, défont cette cohésion... [Gauillier, 1992]).

Le constat de l'extension de la fragilité et de l'exclusion sociales dans, et au-delà, des classes populaires urbaines autochtones - qui éloigne d'ailleurs la question sociale de la problématique dite de la «*grande pauvreté*» ou, selon la terminologie militante, du «*Quart Monde*», question propre à la société industrielle moderne décrite *supra* - incite la puissance publique à repenser et réorganiser, dans la mesure de ses compétences, non seulement le développement économique et urbanistique de la Région mais aussi celui de l'offre de services sanitaires et sociaux afin d'assurer mieux la pertinence et l'efficacité de la dépense publique.

Sans interroger ici les concepts d'«*exclusion*» et de «*dualisation*» sociales qui président à la politique de la Ville et dont la valeur explicative ne fait pas l'unanimité parmi les auteurs [Castel, 1991; 1995a; 1995b; 1997-98; Paugam, 1996], nous noterons que leur usage provient d'une représentation de la société comme étant émiettée [Réa, 1997] - disloquée, fracturée, coupée en

Propositions

Les *propositions de la DRISU* [1998: 26, 32-36, 60-61, 86-87] mises en débat sont les suivantes:

A partir du constat selon lequel la gravité des problèmes sociaux, liés aux restructurations de l'économie, qu'affronte la Région bruxelloise oblige celle-ci à élaborer une «*[...] réponse globale et cohérente des politiques publiques sollicitant les différentes matières et compétences régionales, mais aussi communales et locales*» [DRISU, 1998: 18],

- (a) le plan régional de développement vise à renforcer, à côté de l'économie locale et du logement, le développement social de la ville,
- (b) à cette fin, il convient à la fois de spécialiser les moyens d'intervention et les acteurs,
- (c) tout en veillant à conjuguer les effets de l'offre sociale sur le terrain¹.

Le développement de la ville est ainsi pensé de manière globale et intégrée et vise, dans la pratique, à conduire les acteurs locaux publics et privés à mener leurs interventions de concert et à «*travailler davantage en réseau*» [DRISU, 1998: 47].

Pour éviter les héritages du passé, i.e. la «*segmentation des modes d'intervention*», l'«*empilement des compétences et [des] procédures réglementaires, issues de niveaux institutionnels et de périodes institutionnelles différentes*» ainsi que l'«*autarcie des modes de fonctionnement*» [DRISU, 1998: 53], la DRISU veut relever le défi de l'intégration des initiatives locales en les soumettant «*[...] au contrôle démocratique tout en préservant leurs spécificités propres d'intervention qui peuvent se résumer en trois mots rapidité, souplesse et créativité*» [DRISU, 1998: 54 - souligné dans le texte; voy. aussi Stengele, 1998].

Il faudra dès lors recomposer les politiques sectorielles «*au plus proche des réalités de vie*» [DRISU, 1998: 55] en utilisant trois instruments de réécriture de la politique sociale régionale [DRISU, 1998: 54-56, 63-67, 87-88]:

- (1) assouplir les procédures de suivi, de contrôle et d'évaluation de l'action des partenaires locaux pour rendre ces procédures plus efficaces **[2]**;
- (2) élaborer des «*[...] outils communs d'orientation de l'action, favorisant la visibilité de l'ensemble des activités*» [DRISU, 1998: 55 - nous soulignons];
- (3) développer une «*programmation pluriannuelle des moyens investis dans les initiatives*» [DRISU, 1998: 55 - nous soulignons]².

1 Puisque penser une politique sociale globale relève, selon la DRISU [1998: 60], d'une gageure, il faut définir des programmes régionaux spécifiques en chaque matière assignant aux actions des objectifs opérationnels propres mais en les dotant d'outils communs de suivi et d'évaluation de leurs effets afin de faciliter la comparaison et le jugement de leur pertinence.

2 La DRISU [1998: 65] distingue trois régimes essentiels de l'action sociale: 1) les missions organiques, permanentes, des services, réglementées et subsidiées; 2) les initiatives pilotes développées en dehors des missions organiques, limitées dans le temps et l'espace; 3) les programmes pluriannuels poursuivant des objectifs opérationnels de développement de quartiers ciblés pendant un moyen terme de trois à cinq ans. Si le premier régime, la mission organique, fait l'objet de contrôles administratifs, le troisième régime, le programme pluriannuel de développement, fait l'objet d'un «*contrat-programme*», d'un ciblage territorial de l'action et d'une évaluation de pertinence établis entre les autorités régionales et les opérateurs de terrain [voy. aussi Thommes, 1992: 3].

Intervenants

Le *débat*, animé par **J. J. Legrand**, s'est structuré autour de l'intervention de trois personnes: **A. Kervyn** (CRIDIS), **D. Gobert** (Solidarités Nouvelles Bruxelles-Promotion des Droits Sociaux) et **B. Antoine** (Fédération des Centres de Service Social).

Première oratrice, **A. Kervyn** s'est attachée à rendre le schéma théorique de l'évaluation dans le contexte tissé par les propositions de la DRISU [1998].

En règle générale, dit-elle, il s'agit de savoir, quand l'on parle d'évaluation négociée, qui se retrouve autour de la table et qui évalue qui.

A. Kervyn lit, dans le texte de la DRISU [1998], que le secteur privé subventionné, le pouvoir politique, l'administration et les usagers se retrouvent autour de la table. Le schéma théorique des relations entretenues par ces différents acteurs (que l'on peut représenter graphiquement par un carré) veut que le Politique soit évalué, en termes électoraux, par l'usager et qu'il commande à l'administration (selon A. Kervyn, celle-ci n'est pas évaluée), laquelle tisse des liens avec le secteur privé.

En pratique, le schéma des relations est plus complexe: les institutions bruxelloises sont nombreuses et les compétences souvent morcelées; le Politique entretient des relations privilégiées avec les organismes qui lui sont idéologiquement proches (les "piliers"); une association sera en relation avec plusieurs administrations et associations; l'usager l'est avec plusieurs associations et administrations. De plus, aucun pôle n'est homogène.

Enfin, les quatre coins du carré présentent une rationalité fort différente. La rationalité de l'homme politique est la visibilité des décisions qu'il prend et son rapport au temps dépend de la législature; l'administration travaille dans le long terme mais est très souvent prise par l'urgence de l'application de nouvelles décisions politiques; les associations exercent leurs activités principalement sur le long terme mais sont souvent placées dans l'incapacité de penser des projets importants à cause de l'incertitude structurelle dans laquelle le Politique les maintient. Ainsi, l'impossibilité pour les associations de fonctionner correctement dans le cadre des décrets qui les instituent et les subventionnent les poussent à multiplier les sources de financement en entrant dans des programmes diversifiés et limités dans le temps.

En conséquence, une véritable négociation de l'évaluation des actions entreprises par les services sociaux n'est possible que si les caractères et les exigences propres de chaque pôle du carré sont clairement énoncées (non pas déniées comme c'est encore le cas aujourd'hui) et acceptées par chaque partie.

Le cadre de l'évaluation ainsi défini, l'oratrice se demande quelle est la signification de l'évaluation. Idéalement, son objectif doit être l'optimisation des services à l'usager; or, cet objectif n'apparaît pas, selon elle, dans le texte de la DRISU [1998]. Ce qui apparaît, par contre, c'est l'évaluation de l'efficacité de l'associatif par l'administration sans que l'inverse soit, d'ailleurs, envisagé. Autrement dit, l'optique de travail de la DRISU ne sortirait pas de la relation de contrôle classique établie entre l'autorité publique et le secteur privé subsidié. Il faut pourtant éviter une évaluation technocratique qui se parerait des habits de la démocratie.

Une évaluation négociée implique la *réciprocité*. Par exemple, si l'administration évalue le monde associatif, celui-ci est en droit d'évaluer le monde administratif. Mais l'évaluation négociée est avant tout, selon A. Kervyn, une *évaluation interne* à chaque acteur par laquelle celui-ci se donne la possibilité de déterminer ses besoins, ses souhaits, ses objectifs opérationnels, bref d'acquiescer une plus grande maîtrise de son propre fonctionnement et de son environnement afin de dire à l'autre ce qu'il attend de lui et ce qui est négociable en vue d'atteindre des buts communs car l'évaluation externe est toujours inégale, c'est, par définition, le rapport établi entre un évaluateur et un évalué.

Ce processus d'échange demande que l'administration se fixe des objectifs, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui car elle a une obligation de moyens, non de résultats,

si l'on préfère -. La cohésion sociale que l'on veut restaurer implique ainsi la réintégration - antimalthusienne - des fractions «exclues» de la population dans la société, dans l'ordre social normal, le tout, l'Un (mais une société est-elle «une société», un tout, une unité ou est-elle une «formation sociale», un agencement d'éléments contradictoires?).

Or, ce retour vertueux des publics défavorisés (les «désaffiliés», «désinsérés», «disqualifiés», «exclus», «handicapés sociaux», «inadaptés», «invalidés», «marginalisés», «normaux inutiles», «nouveaux pauvres», «out», «perdants», «relégués», «surnuméraires», etc. - la pensée sociale n'est pas avare, en la matière, de qualificatifs) dont on attend un «vivre-ensemble» pacifié n'a pas eu lieu puisqu'il y a, précisément, des individus en état d'exclusion et donc, logiquement, des carences dans l'architecture subtile de l'État social.

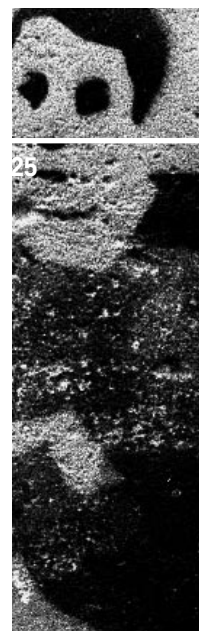
On questionnera souvent, pour identifier ces manques, l'efficacité de la sécurité sociale, la passivité des transferts sociaux, la pertinence des actions menées par les services sociaux subventionnés, la lourdeur de la fonction publique. On questionnera beaucoup moins, voire pas du tout, les sources de l'«exclusion sociale», i.e. le changement profond qui affecte l'opposition entre le capital et le travail [Doutrelepont (e.a.), 1997].

Les «exclus» posés par définition comme des personnes vivant dans l'anormalité qu'il convient, pour des raisons éthiques peut-être, de police certainement, de ramener dans la normalité, on créera, à cette fin, de nouveaux dispositifs sociaux - puisque les anciens ont fait défaut et que les nouvelles classes dangereuses sont dans la Cité (elles y sont *insérées*, elles participent aux rapports urbains) - visant à *intégrer* l'ensemble social «fracturé».

On veillera dès lors à «l'harmonisation des actions existantes» en impulsant le «redéploiement et la coordination des différents dispositifs présents sur le terrain» ainsi qu'en reconnaissant les citoyens, pour les mobiliser, comme des acteurs à part entière de «la dynamisation de la vie urbaine». Alors, la cohésion sera retrouvée, la paix assurée; la ville pourra à nouveau «faire société» [DRISU, 1998: 23, 46].

Quoique limité à une action périphérique car le rapport changeant entre le capital et le travail ne se régule pas au niveau local ou régional, même avec la bonne volonté de la population mobilisée par l'action communautaire, ni n'est affecté par l'écoute et les soins portés à autrui «précarisé» ou «exclu», le raisonnement peut, à certaines conditions, n'être pas faux.

S'il importe, en effet, que les pouvoirs publics pensent globalement (p.e. en adoptant une vision processuelle de la précarisation et de la paupérisation des citoyens qui





réfute résolument la pertinence aujourd'hui d'une analyse statique et réductrice de la «grande pauvreté» du «quart monde» ou de l'«exclusion» des habitants des «quartiers d'exil» [Dubet et Lapeyronnie, 1992; *contra* Lapeyronnie, 1999]), il importe autant qu'ils exercent judicieusement leurs compétences afin de promouvoir le bien commun, au besoin en réformant l'offre sociale, ses missions, ses financements, ses temps, ses qualifications, ses espaces d'autonomie et en évaluant sa pertinence, pour que les caractères actuels pris par la lutte contre la souffrance individuelle et collective - i.e. le travail sanitaire et social - ne constituent pas un obstacle au développement urbain que ces pouvoirs locaux ou régionaux sont capables d'impulser grâce à leurs marges de manoeuvre respectives [voy. Picqué, 1998].

Le sens de la politique de la Ville devrait être là, selon nous: puisque la puissance publique supporte le carcan des «lois économiques» et de la «sanction des marchés», qu'elle est désarmée par les mécanismes mondiaux de la recherche du profit et les transferts de souveraineté nationale, autant donner pleine valeur aux instruments dont elle dispose afin de poursuivre, tant que faire se peut, l'intérêt général et ne pas se satisfaire d'être l'«hôpital éthique du capitalisme» [Ansary, 1991].

Réformer l'offre sociale et inscrire cette réforme dans le développement économique et urbanistique signifie refuser de ne faire que la politique de ses moyens pour se donner les moyens de sa politique, celle d'un développement urbain durable, d'un rayonnement de la Région par le bien-être de ses habitants.

[2] La DRISU distingue, en la matière, l'inspection des projets dans leur rapport aux normes qui les encadrent (leur conformité donc) et l'évaluation (d'opportunité, politique donc) des orientations données aux actions, qui «[...] ouvre et soumet au débat la question du sens des actions entreprises» [DRISU, 1998: 54].

Quoi de plus légitime, en effet, de séparer la police de l'offre sociale au regard des règles qui l'instituent et la subventionnent et l'évaluation de la pertinence de cette offre au regard d'un projet politique de développement de la Cité qui peut être amené, par définition, à revoir les règles institutantes?

La question n'est pas tant celle de l'assouplissement des contrôles de conformité, dont la raison d'être est indéniable, que celle du cadre donné à l'évaluation de l'opportunité de l'offre envers le développement régional et, en définitive, le bien-être de la population. S'il est vrai que l'évaluation des orientations données aux actions relève de l'exercice démocratique (il faut justifier l'usage des deniers publics), cet exercice ne serait nullement démocratique s'il se tenait exclusive-

tats. De plus, si l'on reste dans le cadre d'une évaluation impliquant seulement les administrations et les associations, on néglige les projets politiques d'une part, les usagers, d'autre part.

D. Gobert, quant à elle, entame son exposé en se demandant quelle place la politique de la Ville réserve à l'usager. Elle constate que les personnes qui s'adressent à Solidarités Nouvelles Bruxelles- Promotion des Droits Sociaux pour connaître les modalités d'aide sociale auxquelles elles ont la possibilité ou le droit de recourir vivent dans l'instabilité, la précarité et le besoin. Il s'agit toujours, pour elles, d'une question de survie. Ces personnes sont souvent étonnées de l'étendue de l'offre sociale, soit par méconnaissance, soit parce que l'organisme habilité à les informer a mal rempli, ou s'est abstenu de remplir, sa mission [3].

L'usager, affirme-t-elle avec force, ne se considère pas comme tel. Personne ne demande une aide sociale de gaieté de cœur. Faire appel au réseau d'aide institutionnel est même considéré comme un déshonneur: dans notre société, qui met en exergue la réussite personnelle, moins l'on a affaire à ce secteur - et en tous cas, au moins longtemps on y a affaire - au mieux c'est [4].

L'usager ne se sent dès lors pas concerné par les missions du secteur et le développement de l'offre sociale; il se demande seulement si on va pouvoir l'aider à résoudre ses problèmes immédiats [5]. Il vit au jour la journée; il est dans l'impossibilité de faire autre chose qu'assurer sa survie immédiate et est donc, a fortiori, incapable d'avoir un projet citoyen au cœur de son quartier. Il faut aussi savoir que la précarité financière accélère la mobilité spatiale et limite d'autant plus la faculté de la personne à appréhender l'offre sociale de son quartier.

L'accueil n'est pas prévu dans la législation sur les CPAS, et donc, la manière dont l'usager est accueilli dépend de l'organisation interne du CPAS et n'est pas susceptible de recours. La méfiance des ayants droit envers l'aide sociale publique en est d'autant accrue.

Le travail de D. Gobert consiste, selon elle, à expliquer les seuils d'accès des divers organismes qui dispensent l'aide aux personnes qui la consultent et à raccrocher celles-ci à des dispositifs pour lesquels elles ne se sentent pas concernées. Dans ces conditions, le territoire n'est pas tant un lieu d'engagement qu'un lieu d'enclavement dont on rêve de sortir ou dont on sort dès qu'on le peut.

Ainsi, diverses questions se posent aux pouvoirs publics, e.a. celle de savoir comment les personnes vivant dans une logique de survie, dans la hantise du lendemain, sans avoir donc les moyens de projeter un avenir plausible, peuvent être des citoyens impliqués dans le développement local. Comment concilier le développement si nécessaire du bien-être individuel et le développement du territoire? Comment, en outre, assurer et maintenir l'ancrage dans le territoire, ce lieu dans lequel l'on vit, parce que l'on ne peut pas vivre ailleurs, mais que l'on n'aime pas? Comment et, surtout, pourquoi? Pour accroître les réseaux sociaux, pour «faire lien», ou pour baisser la précarité ou la pauvreté des habitants?

Prenant la parole à son tour, B. Antoine cite d'emblée la DRISU pour illustrer son propos: «Il convient dès l'abord de rappeler la légitimité des procédures d'évaluation. L'usage et l'efficacité des moyens publics engagés doivent être impérativement évalués. C'est là une mission prioritaire des Pouvoirs publics et du bon exercice de cette mission dépend la meilleure vie en commun possible» [Ansary et Buysens, 1998: 7].

N'y-a-t-il pas dans cette citation, se demande-t-il, une confusion entre le contrôle et l'évaluation? Le contrôle de l'utilisation des subventions au regard des réglementations par lesquelles elles ont été allouées est la mission essentielle de l'administration. Par contre, quand on parle d'efficacité, on se situe non pas dans le contrôle administratif mais dans la problématique inobjective du rapport entre les moyens dépensés et les résultats atteints. Sur quels critères l'évaluation peut-elle porter, cependant, quand l'on sait que le monde associatif travaille sur l'humain? Comment peut-on juger les résultats du travail social?

L'orateur fait remarquer, en outre, que nous vivons dans un pays dépourvu de culture de l'évaluation, y compris d'évaluation interne par les associations. Un premier pas est, certes, tenté avec le décret sur les Centres d'Action Sociale Globale qui impose à l'administration, après lecture, un retour des rapports d'activité à leurs rédacteurs. L'évaluation portera, dans ce cas, sur le fonctionnement de l'association, la réalisation de son objet social et, également, sur des facteurs relationnels.

Ce dernier point est délicat. Mettre en place une évaluation, *i.e.* plus qu'un contrôle administratif, nécessite de convoquer le projet de l'association, et donc de le remettre en question, alors qu'il représente la raison pour laquelle, bien souvent, l'association évaluée est subsidiée. On est donc parfois amené à mettre en cause certains acquis, ce qui est difficile à admettre. Plutôt que l'empilement des politiques que nous connaissons, *i.e.* la politique du "mille feuilles", l'évaluation par les pouvoirs publics devrait pouvoir aider le secteur social associatif à faire évoluer les projets plutôt que les figer. L'évaluation étant une procédure formelle, il serait fructueux de mettre en place une dynamique interactive centrée sur la notion de *qualité* car l'empilement des politiques rejaillit sur le secteur associatif qui empile sans cohérence les projets et les actions pour subsister.

La DRISU écrit encore que *«l'évaluation doit permettre de préserver la spécificité de l'action locale, il faut préserver les caractéristiques de l'action locale "qui peuvent se résumer en trois mots: rapidité, souplesse et créativité"»* [Ansary et Buysens, 1998: 7 - souligné dans le texte]. Il n'y a pas que les associations qui travaillent localement, dit B. Antoine, les services publics sont également actifs au niveau local et devraient se soumettre aussi à évaluation. On ne peut évaluer à sens unique, sinon l'évaluation se résumerait au contrôle d'un secteur, ce qui ne peut manquer d'accroître les résistances et les incohérences.

E. Buysens, Délégué du Gouvernement aux Solidarités Urbaines, intervenant à son tour, constate qu'entre le moment où le terrain identifie une problématique et celui où son traitement est pris en compte dans les décisions politiques, un certain temps s'écoule, souvent de la durée d'une législature.

Dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle, cofinancé par le Fonds Social Européen, les objectifs programmatiques sont fixés pour cinq ans. Après cette période, une évaluation permettant un ajustement des objectifs est réalisée. Un nouveau programme de cinq ans est alors lancé. La négociation se fait en cascade: d'abord entre les États, ensuite entre les pouvoirs publics belges et leurs partenaires, enfin entre les pouvoirs publics et les organismes collaborant au programme. Il existe des marges de manœuvre à chaque niveau de négociation.

Cette procédure pourrait être généralisée. La DRISU, en tous cas, se propose de formaliser les notions, pour émettre ensuite des propositions allant dans ce sens. Il s'agit de bien différencier les moments où 1) on fixe les objectifs (en ayant soin de déterminer qui les définira et comment); 2) on négocie leur mise en œuvre (qui met en œuvre et comment) et 3) on pilote et on évalue (qui évalue et comment).

ment dans les officines ministérielles ou dans telle ou telle administration de mission.

Sans doute, conviendrait-il de penser un (ou des) lieu(x) de concertation *ad hoc* car il serait préjudiciable que les initiatives locales, publiques et privées, soient soumises au double regard d'administrations déconnectées des réalités politiques, sociales et économiques appliquant des réglementations à la lettre d'une part, de cabinets ministériels ou d'administrations déléguées jouant des réglementations et des «contrats-programmes» selon les conjonctures partisanes d'autre part.

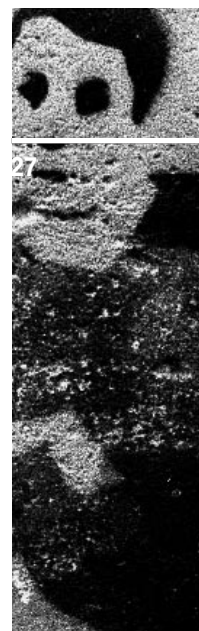
Dans le contexte de la création de programmes contractuels d'action sociale, donc d'une séparation de l'évaluation d'avec le contrôle de conformité, l'évaluation relève plus du jugement d'opportunité que de la mesure neutre d'une réalité parfaitement objectivable. On ne saurait dès lors trop insister sur le fait qu'elle n'a de sens que si la politique dans laquelle l'action évaluée s'insère est elle-même rendue évaluable, donc transparente et largement débattue. On ne saurait non plus ignorer que ce jugement serait trompeur s'il n'était porté qu'à la fin du programme; l'évaluation devant plutôt se comprendre non seulement comme une négociation finale mais aussi comme un accompagnement et un débat permanents [Berger et Jacques, 1989: 139-145].

[3] Voy., à ce propos, Le renforcement de la fonction d'accueil de première ligne, Synthèse et commentaires du séminaire organisé par le CBCS le 19 novembre 1998, Commentaire[2].

[4] Voy., à ce propos, (Coll.) [1994: 72-73]: «Recevoir de l'aide, mais surtout en demander, est une démarche difficile parce qu'on se trouve à ce moment-là dans une position d'infériorité notoire. Que ce sentiment, très souvent inexprimé mais néanmoins intolérable, ait pour origine l'intuition de ses propres carences, une énième confrontation avec des abus de pouvoir ou encore la pleine conscience de l'inégalité sociale, de l'injustice et de la malhonnêteté,... là n'est pas le véritable problème. L'important, c'est de reconnaître purement et simplement cette douloureuse expérience qu'est "l'humiliation" et de la prendre au sérieux. Les limites, l'impuissance, les lacunes, l'inégalité... sont mises à nu à partir du moment où l'on demande de l'aide».

Le Rapport Général sur la Pauvreté [1994] en témoigne, les droits sociaux fondamentaux sont vécus par les ayants droit les plus démunis, non comme des droits mais comme des faveurs dont il est moralement pénible, sinon impossible, de solliciter l'octroi auprès des institutions compétentes.

Le sociologue français S. Paugam [1994; 1995], pourtant, nuance le propos en





distinguant trois grands types de bénéficiaires de l'aide sociale (les *fragiles*, les *assistés* et les *marginiaux*) qui expérimentent et négocient différemment le statut de personnes aidées, socialement disqualifiées.

La *fragilité* est l'apprentissage de la «*disqualification sociale*» pendant lequel l'usage des services sociaux par les personnes concernées est restreint au strict nécessaire. L'extrême contraire, la *marginalité*, se caractérise à la fois par un écartement objectif et subjectif permanent, une résistance au stigmatisme et par le non-usage des services sociaux. Entre les deux, l'*assistance* (la *dépendance*) renvoie à la prise en charge régulière par les services sociaux, doublée soit d'une dénégation de la dépendance, soit d'une revendication du droit à l'assistance.

La *fragilité*, qui est liée à un fort sentiment d'infériorité sociale, présente deux attitudes contradictoires: l'intériorisation et la négociation. L'*intériorisation* de la fragilité, souvent le fait de personnes de plus de trente ans ayant eu une vie professionnelle, se traduit par un sentiment d'humiliation, de désarroi, par l'angoisse de l'échec, le repli sur soi, l'amertume, le ressentiment, voire le sentiment d'injustice et le rejet du monde social. La fragilité intériorisée fréquente peu les services sociaux et revendique peu ses droits car chaque démarche ravive l'humiliation. La *négociation* de la fragilité est vécue par des personnes, jeunes le plus souvent, sans grande expérience professionnelle, qui élaborent des projets et multiplient les démarches pour «*s'en sortir*». Le souhait d'intégration sociale est très fort, le refus de l'échec aussi.

Les *assistés*, pour leur part, sont l'objet d'interventions sociales fréquentes, voire continues. S. Paugam considère que l'*assistance* se compose de trois types d'expérience distincts, qui sont autant de moments vécus successivement par les assistés dans leur carrière morale: l'*assistance différée*, l'*assistance installée* et l'*assistance revendiquée*.

Les personnes vivant la phase de l'*assistance différée* présentent une forte motivation au travail en même temps qu'une assez forte dépendance envers les services sociaux. Pour autant, elles n'ont que des rapports distants avec les travailleurs sociaux qu'elles fréquentent. Les personnes vivant la phase de l'*assistance installée* ont une faible motivation au travail doublée d'une forte dépendance envers les services sociaux. Elles rationalisent cette dépendance afin de la justifier à leurs yeux, ainsi qu'aux yeux d'autrui, et élaborent des rapports d'appropriation, de séduction ou de coopération avec les travailleurs sociaux qu'elles fréquentent. Enfin, les personnes vivant la phase de l'*assistance revendiquée* ne présentent aucune motivation au travail et dépendent très fortement des services sociaux pour vivre. Elles

Débat

Le premier intervenant du débat a relevé que la temporalité des quatre pôles du carré de l'évaluation décrit par A. Kervyn est variée. Comment réduire cet écart ?

Pour A. Kervyn, la définition de critères d'évaluation communs aux quatre pôles pose un problème important: le Politique (les promesses faites à l'électeur sont-elles tenues?), l'administration (qui n'a pas d'obligation d'objectifs, mais seulement de moyens), l'association (les critères mis en avant par l'une seront différents des critères privilégiés par une autre) et l'usager (concerné en priorité par la satisfaction de ses besoins primaires). La programmation pluriannuelle proposée par la DRISU s'étale sur une période comprise entre trois et cinq ans. Il s'agit d'un temps commun mais qu'a-t-on résolu pour autant? Les administrations sont coincées entre leurs exigences propres et celles du politique, sans parler de la porosité existant entre le personnel administratif et le personnel politique. Idéalement, l'évaluation doit être annuelle.

Selon D. Gobert, l'usager en attente de réponse immédiate et concrète à ses besoins insatisfaits se heurte souvent au réseau d'aide institutionnel qui fonctionne selon ses propres règles, souvent en dehors du champ de compréhension de la personne. Le discours de la DRISU lui semble ainsi trop «uniformisateur». Mettons au contraire sur la table, dit-elle, nos différences, reconnaissons les comme point de départ de la concertation. En outre, la consultation de la DRISU est réalisée en fin de législature. C'est, pour elle, une chose étrange et il convient que le monde associatif soit vigilant quant aux suites qui seront données à cette démarche par le prochain gouvernement.

Pour E. Buysens, il faut être attentif à ne pas limiter la notion de travail social au travail individuel que propose les «services de crise» aux personnes en grande détresse, au sens large. Il faut y inclure le développement du bien-être de la population urbaine en général.

Si l'on veut arriver à limiter les empiètements de politiques ou leurs effets indésirables, si l'on veut sortir en outre de l'urgence sociale, il est impératif d'organiser le débat, forcément contradictoire car tout le monde n'a pas la même vision du social et de la Ville. Ainsi, faut-il définir précisément les lieux, les moments et les procédures de la discussion. L'objectif de la DRISU à ce sujet est de définir le cadre de la négociation, le fond étant apporté par les négociateurs lorsqu'ils se rencontreront dans ce cadre prédéfini. On ne peut, en effet, dénoncer l'empiètement des politiques tout en voulant conserver l'empiètement des associations; on ne peut se plaindre de ne travailler qu'en urgence tout en refusant la cohérence des services; on ne peut refuser la constitution d'un cadre de négociation tout en affirmant que les services publics doivent négocier avec les ONG [6].

L'évaluation de l'offre sociale ne doit pas être comprise comme un contrôle accru mais comme une analyse débattue de la pertinence des actions menées. Il s'agit de tirer les enseignements de x années de travail et de réorienter les efforts, si nécessaire, dans des voies meilleures.

Le PRD et ses annexes sociales sont une tentative politique inédite: c'est la première fois à Bruxelles qu'un gouvernement trace de manière prospective un projet de ville couplé à la définition d'objectifs qui vont au delà du programme de législation. Certes, les communes n'ont pas de programmes de législation mais les plans communaux de développement (PCD) tentent de les y inciter.

Bruxelles est une région riche mais il n'y a guère de volonté de consacrer une part plus grande de la richesse régionale au travail social. Dès lors, les procès moraux dressés contre les services publics - du moins locaux - sont inutiles puisque tout est question de redistribution du produit social, *p.e.* entre communes riches et communes pauvres ou encore entre Régions du pays. Bruxelles est, à certains égards, défavorisée.

Les orateurs remarquent de concert qu'envisager des projets de développement au-delà d'une législature pose le problème de la continuité des politiques menées d'un gouvernement à l'autre. Cela ne va pas de soi: un nouveau ministre peut légitimement modifier les actions menées par son prédécesseur.

Une intervenante insiste sur la nécessité de considérer l'évaluation comme un processus évolutif, permettant à chaque partie en présence non seulement d'évaluer l'autre et voir comment ajuster les souhaits et les objectifs respectifs mais aussi comme un processus d'évaluation interne permettant d'évoluer chacun pour soi. De ce fait, il est important que les participants à la négociation soient bien représentatifs de ceux qui les mandatent. Comme il est tout aussi important que le poids des négociateurs soit équilibré.

J.-J Legrand soulève deux questions: 1) la conclusion du «*contrat de confiance*» avec l'offre sociale [DRISU, 1998: 86-87] risque de rencontrer des difficultés s'il est vrai qu'une différence de poids existe entre les parties à la relation contractuelle; 2) dans son rapport avec l'usager-électeur, l'homme politique aura beaucoup de difficulté à justifier pourquoi il n'a pas réalisé la totalité du programme sur lequel il a fait campagne alors qu'un accord de gouvernement n'est jamais que la somme des programmes de chacun. D'où l'importance, pour chaque partie, de déterminer les garanties qu'elle doit demander à l'autre pour adhérer au contrat de confiance.

«*Faut-il demander des garanties?*» réplique B. Antoine. Le secteur social associatif commence enfin à se rendre compte qu'il doit se considérer comme un secteur semblable à un autre, inséré dans une démocratie. Il doit, pour se développer, entrer sans angélisme dans le moule du rapport de force entre représentants des employeurs et représentants des travailleurs.

Le rapport de force entre l'associatif et le Politique n'a jusqu'ici pas été organisé. «*Nous devons, dit-il, nous organiser à l'intérieur des associations, à l'intérieur d'un sous-secteur, à l'intérieur du secteur associatif, et, à partir de ce moment, nous pourrions réellement négocier avec le Politique.*» Le monde associatif attend du Politique qu'il ait un projet de Ville; qu'il s'organise et s'arme pour en débattre avec les pouvoirs publics.

En guise de conclusion, E. Buysens constate que la contractualisation de la confiance entre les pouvoirs publics et le secteur associatif implique que la confiance ne va pas de soi. S'il est vrai que les associations ne désirent pas être des enjeux politiques, il n'en reste pas moins que ces enjeux existent et qu'il faut, à travers eux, établir une relation de confiance pour développer au mieux le bien-être régional. Il faut s'inspirer, à cet effet, du partenariat social traditionnel dans les rapports de travail en ses diverses voies de consultation, concertation et négociation.

Le fait associatif est incontestable, il n'est donc pas question de le casser ou de réduire à la portion congrue mais d'établir une relation claire [7] entre les associations et les pouvoirs publics. La DRISU a contribué au développement, non sans tâtonnements, du principe de l'interministérialité; elle prépare maintenant la nouvelle politique régionale en mettant l'accent sur la contribution du secteur social au projet de Ville. Elle rapportera les résultats de la consultation, lancée notamment en association avec le CBCS, aux pouvoirs régionaux car ceux-ci s'interrogent sur leurs propres décisions.

La DRISU souhaite atteindre, dans le cadre de sa mission relative au chapitre 7.3 des annexes au PRD et d'ici la fin 1999, certains objectifs: 1) cerner la contribution de l'action locale au volet social du projet de ville que l'on sait; 2) proposer des objectifs opérationnels visant la coordination des initiatives reconnues par les pouvoirs publics (il s'agit d'un schéma de coordination confectionné dans le cadre de la mise en place d'une politique sociale globale).

La question est posée par la salle: quels critères adopter? Choisir la qualité de vie ou la gestion financière?

Une intervenante signale l'enjeu de la consultation: les acteurs sociaux régionaux se concertent pour déterminer ensemble les voies du mieux-être dans la Ville. Ont-ils pour autant envisagé que l'exercice de la citoyenneté est incompatible avec des horaires de travail trop flexibles ou trop lourds? Une *réduction du temps de travail* est un moyen indiqué pour accroître, chez ceux qui ont un emploi comme chez ceux qui n'en ont pas et pourraient ainsi y accéder, le sens du bien commun et de l'implication citoyenne.

développent d'importantes élaborations de cette dépendance et revendiquent hautement leur droit à être assistées, sans contrepartie, par la collectivité. Le rapport assistant-assisté devient un rapport distributeur-consommateur fier, critique, agressif, voire violent.

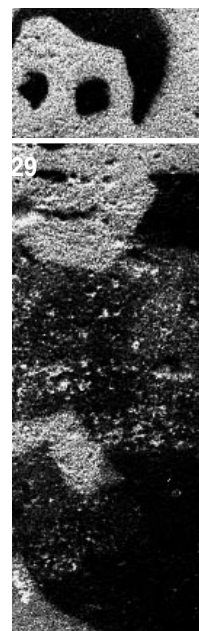
L'analyse de S. Paugam est rejointe par les travaux de B. Humbeeck [1994a; 1994b] sur les sans-abri hébergés en maisons d'accueil. Ce second auteur distingue, parmi cette population, les «*sans-abri conjoncturels*» des «*sans-abri structurels*».

Phénomène de crise, les *sans-abri conjoncturels* sont des personnes qui, pour diverses raisons, connaissent un déclassement social radical. L'absence d'habitude de la rue et l'image dévalorisée qu'ils ont du clochard crée, chez eux, de fortes tensions psychiques exprimées par l'agressivité, le comportement anémique et des pathologies mentales diverses, d'une part; la demande d'un accompagnement social et éducatif, d'autre part. Ces personnes peuvent se projeter dans l'avenir et souhaitent bénéficier d'une resocialisation par une pédagogie du projet.

Les *sans-abri structurels*, par contre, sont l'antithèse des *sans-abri conjoncturels*. L'image traditionnelle du vagabond habitué, voire content, de vivre au jour le jour, ayant renoncé à toute forme d'avenir, leur correspond bien. Psychiquement moins fragiles que les sans-abri conjoncturels, ce second type de sans-abri n'est pas en demande de soutien social ou psychologique mais participe à une identité collective dotée de normes et de comportements propres.

D'autres auteurs [Horenbeek, 1995; Moreau de Bellaing et Guillou, 1995], par contre, considèrent que la dégradation psychique est beaucoup plus marquée chez les sans-abri de second type que chez les sans-abri de premier type et qu'ils évitent, tout en intériorisant les normes du clochard philosophe (refus du travail, attachement à la liberté, revendication du don sans contre-don ou de l'aide sociale sans contrepartie - p.e. «*le minimex de rue*» -) - de fréquenter leurs congénères.

On voit que les usagers des services sociaux, même les plus défavorisés, ne peuvent être envisagés dans une hypothétique homogénéité de leurs conditions d'existence ou de la critique sociale qu'ils auraient à délivrer (leur "parole") au nom de la dignité humaine ou des droits de l'homme. Au contraire, le rapport que ces personnes entretiennent aux services sociaux (usage inexistant, réduit ou fréquent, humiliation ou séduction, soumission, instrumentalisation ou revendication, etc.), la représentation et les rationalisations qu'ils (s')en font varient fortement non seulement en fonction des conditions de vie diversifiées qu'elles expérimentent mais aussi selon les moments des biographies individuelles [voy. aussi



Franssen et Lemaigre, 1998: 47-68].

[5] L'usager souhaite donc que l'on *réponde* à ses *besoins* en vue de les satisfaire, non que l'on *traite* sa *demande*, même manifeste.

(Voy. Le renforcement de la fonction d'accueil de première ligne, Synthèse et commentaires du séminaire organisé par le CBCS le 19 novembre 1998, Commentaire [4]).

[6] Voy. Le renforcement de la fonction d'accueil de première ligne, Synthèse et commentaires du séminaire organisé par le CBCS le 19 novembre 1998, Commentaire [12].

[7] Réformée et mutuellement satisfaisante aussi...

(Voy. Le renforcement de la fonction d'accueil de première ligne, Synthèse et commentaires du séminaire organisé par le CBCS, le 19 novembre 1998, Commentaire [12] *in fine*.

Pour clore le débat, mentionnons enfin une intervenante qui remarque que les trois séminaires organisés par le CBCS, avec le concours de la DRISU, sont un exercice de reconnaissance réciproque entre les pouvoirs publics et le monde associatif. Les présupposés de la confiance sont créés mais la confiance n'est toujours pas établie.

S'il vient à la DRISU l'idée de rapporter la démarche aux pouvoirs publics et aux habitants de la Cité, elle ne doit pas oublier de laisser des pages blanches afin que les uns et les autres écrivent encore.



Bibliographie générale

I. Monographies, études et rapports

- ✓ Centre de Recherche et d'Intervention sur les Dynamiques institutionnelles et sociales (CRIDIS) [1998], Action sociale et action communautaire, Bruxelles, Commission Communautaire Française, Cahier pédagogique n° 3, 1ère éd.
- ✓ (Coll.) [1994], Rapport Général sur la Pauvreté, s.l., Fondation Roi Baudouin.
- ✓ Délégation Régionale Interministérielle aux Solidarités Urbaines (DRISU) [1998], Initiatives locales et développement social de la ville. Contribution de l'action locale au volet social du plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, Les Cahiers de la DRISU.
- ✓ Documents [1997-1998], Rapport sur «L'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale», Ass. réun. C.C.C., sess. ord., B-65/1.
- ✓ Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté (GIReP) [1996], La connaissance des pauvres (Fontaine, P. e.a., dir.), Louvain-la-Neuve, Travailler le Social-Academia Bruylant.
- ✓ Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail [1998], La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1998, Bruxelles.
- ✓ Alinski, S. [trad. fr. 1976], Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente, Paris, Seuil.
- ✓ Anciaux, A., Beauchesne, M.-N., Smet, P. (de), Lemonne, A. [1994], «Pauvreté en région bruxelloise»: les travailleurs sociaux face au problème de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, Institut de Sociologie, Cellule de Recherche Interdisciplinaire sur le Travail social et sur les Innovations dans l'Action sociale, dossier n° 16.
- ✓ Belin, E., Bouchat, T.-M., Cornil, Ph., Delvaux, B., De Villé, Ph., Liénard, G., Molitor, M. [1995], Le sens au quotidien. Recherche avec des jeunes femmes en situation précaire, Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Programme de recherche en sciences sociales, Inégalité sociale.
- ✓ Berger, J.-M., Jacques, E. [1989], Droit au coeur, s.l., Labor.
- ✓ Bourgoignie, Th., Fraselle, N., Havelange, B. [1994], Services sociaux et consommateurs. Accessibilité, participation et défense des intérêts des usagers des services sociaux, Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Programme de recherche en sciences sociales, Services sociaux.
- ✓ Castel, R. [1995a], Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Paris, Fayard.
- ✓ Chevreuse, C. [1979], Pratiques inventives du travail social, Paris, Économie et Humanisme-Éditions Ouvrières.
- ✓ Delchambre, J.-P., Rémy, J., Cartuyvels, Y., Collin, M., Van Campenhout, L. [1995], Travail et lien social, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.
- ✓ Donzelot, J. [1994], L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques, Paris, Seuil, nouvelle édition.
- ✓ Donzelot, J., Estèbe, Ph. [1994], L'État animateur. Essai sur la politique de la ville, Paris, Esprit.
- ✓ Dubet, F., Lapeyronnie, D. [1992], Quartiers d'exil, Paris, Seuil.
- ✓ Franssen, A., Lemaigre, Th. [1998], La tête hors de l'eau. Les détreesses sociales en Belgique, Bruxelles, Vie Ouvrière.
- ✓ Gaulejac, V. (de), Taboada Léonetti, I. [1994], La lutte des places. Insertion et désinsertion, Paris, EPI-Hommes et perspectives-Desclée de Brouwer.
- ✓ Ion, J. [1990], Le travail social à l'épreuve du territoire, Toulouse, Privat.
- ✓ Lefebvre, J. M. [1985], Pratiques sociales pour sortir de la crise, Bruxelles, Contradictions.
- ✓ Médard, J.-F. [1969], Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis, Paris, A. Colin.
- ✓ Moreau de Bellaing, L., Guillou, J. [1995], Les sans domicile fixe. Un phénomène d'errance, Paris, L'Harmattan.
- ✓ Moulin, M., Godard, M., Herscovici, A. [1994], Dynamiques de l'aide sociale. L'articulation des secteurs formel et informel : étude des dynamiques de l'aide sociale dans le domaine socio-sanitaire, Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Programme de recherche en sciences sociales, Services sociaux.
- ✓ Neirinckx, P. M., Vranken, J. [1995], Évaluation de la lutte contre la pauvreté menée par les CPAS dans les "zones à problèmes" bruxelloises, Université d'Anvers, Groupe de recherche Pauvreté et Exclusion sociale, DSSB.
- ✓ Paugam, S. [1994], La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté, Paris, Presses Universitaires de France, 3ème éd.
- ✓ — [1995], La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion, Paris, Presses Universitaires de France, 2ème éd.
- ✓ — (s.l.d.) [1996], L'exclusion. L'état des savoirs, Paris, La Découverte.
- ✓ Réa, A. [1997], La société en miettes. Épreuves et enjeux de l'exclusion, Bruxelles, Labor.
- ✓ Robertis, C. (de), Pascal, H. [1995], L'intervention collective en travail social. Groupes et territoires, Paris, Bayard Éditions, réédition.

II. Articles, contributions et revues

- ✓ Ansay, P. [1991], «L'associationnisme bruxellois: la croisée des chemins et des enjeux», Cahiers marxistes, n° 177, 103-122.
- ✓ — [1993], «Évolution de la problématique de l'insertion socio-professionnelle», Bruxelles Informations Sociales, n° 123-124, 4-9.

- ✓ Ansay, P., Buysens, E. [1998], Organisation des séminaires consacrés au volet social du PRD, Note de travail à l'attention du Conseil Bruxellois de Coordination Sociale, 4 novembre.
- ✓ Antoine, B. [1998], "Non-marchand: le printemps, puis l'hiver", in: «Bruxelles, au changement de siècle», Politique, n° 8, 26-27.
- ✓ Appelmans, A.-M., Delmotte, P., Fitwi, M. [1998], "Paroles, paroles...", in: «Bruxelles, au changement de siècle», Politique, n° 8, 20-21.
- ✓ Beauchesne, M.-N. [1996-97], "Une mise à l'encan du travailleur social de CPAS? Une enquête dans dix communes de la Région de Bruxelles-Capitale", in: «Visages contemporains de l'aide sociale», Travailler le Social, n° 18-19, 58-78.
- ✓ Bihl, A. [1992], "Le mirage des politiques de développement local", Le Monde Diplomatique, n° 464, 18-19.
- ✓ Buysens, E. [1993], "Missions locales: mission possible!", Bruxelles Informations Sociales, n° 123-124, 1-4.
- ✓ — [1998a], "Autour de la participation des C.P.A.S. à la politique régionale de l'emploi", Bruxelles Informations Sociales, n° 141, 6-8.
- ✓ — [1998b], "Améliorer la lisibilité des dispositifs sociaux", in: «Bruxelles, ville "sociale"?», Bruxelles Informations Sociales, n° 141, 12-14.
- ✓ Castel, R. [1991], "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle", in: Donzelot, J. (s.l.d.), Face à l'exclusion. Le modèle français, Paris, Esprit, 137-168.
- ✓ — [1995b], "Les pièges de l'exclusion", in: «Y a-t-il vraiment des exclus? L'exclusion en débat», Lien social et politique - RIAC, n° 34, 13-21.
- ✓ — [1997-98], "La nouvelle question sociale et ses implications immédiates", in: «Santé mentale et société. Des pathologies aux politiques: de l'altérité à la solidarité, un itinéraire à baliser», Travailler le Social, n° 23-24, 41-51.
- ✓ Dosimont, E. [1996], "Urgence... vous avez dit urgence...?", in: «Actions de rue. Urgence et détresse dans la rue», L'Observatoire, n° 9-10, 25-27.
- ✓ Donzelot, J. [1972], "Travail social et lutte politique", in: «Pourquoi le travail social», Esprit, n° 4-5, 654-673.
- ✓ Doutrelepon, R., Italiano, P., Jacquemain, M. [1997], "Du prolétaire à l'exclu. Tous citoyens, mais encore?", in: «La classe ouvrière», Réflexions, n° 12, 3-6.
- ✓ Gaullier, X. [1992], "La machine à exclure", Le Débat, n° 6, 169-188.
- ✓ Godard, M., Herscovici, A. [1995], "L'associatif et le nouveau Tiers", in: «Dérives sécuritaires», Cahiers marxistes, n° 200, 149-183.
- ✓ Graaff, C. [1976], "Travail social communautaire et politique", Le Service Social, n° 3, 65-74.
- ✓ Hamzaoui, M. [1994], "De l'imputation à l'implication: le travail social se cherche", Agenda interculturel, n° 129, 3-7.
- ✓ Horenbeek, B. [1995], "Quelle réinsertion pour les sans-abri?", Bruxelles Informations Sociales, n° 133, 4-7.
- ✓ Humbeeck, B. [1994a], "Les sans-abri: essai de conceptualisation et perspectives de socialisation", in: Centre de recherche et d'Innovation en Sociopédagogie familiale et scolaire, Pauvreté héritée et pauvreté nouvelle, Mons, Université de Mons-Hainaut, Annales du CERIS, n° 4, 33-47.
- ✓ — [1994b], "Le sans-abri face à la notion de projet", in: Centre de recherche et d'Innovation en Sociopédagogie familiale et scolaire, Pauvreté héritée et pauvreté nouvelle, Mons, Université de Mons-Hainaut, Annales du CERIS, n° 4, 67-76.
- ✓ Ion, J. [1991], "La fin des petits clercs? Gestion sociale urbaine et travailleurs sociaux", in: Donzelot, J. (s.l.d.), Face à l'exclusion. Le modèle français, Paris, Esprit, 99-115.
- ✓ Julien, E. [1995], "De l'assistance au travail social", Socialisme, n° 42, 15-19.
- ✓ Lapeyronnie, D. [1999], "Contre les violences urbaines, il faut «créer de la démocratie locale»", Le Monde, 12 janvier.
- ✓ Mawet, F. [1998], "1989-1998: bilan, vu de Forest", in: «Bruxelles, au changement de siècle», Politique, n° 8, 30-33.
- ✓ Picqué, Ch. [1998], "Au commencement, il y eut une volonté...", in: «Bruxelles, ville "sociale"?», Bruxelles Informations Sociales, n° 141, 9.
- ✓ Pinilla, J. [1998], "Le secteur non-marchand entre rationalisation et innovations", in: Dechamps, I. (s.l.d.), Droit, Pauvreté et Exclusion, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 80-86.
- ✓ Stengele, A. [1998], "Optimisation des services sociaux bruxellois: le comment du pourquoi", in: «Bruxelles, ville "sociale"?», Bruxelles Informations Sociales, n° 141, 10-12.
- ✓ Thommes, M. [1992], "Coordination et partenariat: historique, enjeux, dangers et perspectives", Bruxelles Informations Sociales, n° 116, 1-3.
- ✓ Wilderiane, P. [1999], "Une réforme pour une justice plus humaine", Le Ligueur, n° 2, 1-2.
- ✓ Willaert, A. [1998], "Les Centres d'action sociale globale sont nés", Bruxelles Informations Sociales, n° 141, 2-5.
- ✓ xxx [1977], «Le travail social en question», Contradictions, n° 14, 63-78.
- ✓ — [1979], «Travail social alternatif? », Contradictions, n° 19-20.
- ✓ — [1997], «Urgence sociale 24h/24», L'Observatoire, n° 16, 33-66.
- ✓ — [1998], «Les Centres publics d'aide sociale bruxellois», Digest, n° 2 (encarté dans Solidarités Urbaines, n° 49).
- ✓ — [1998], «Participation communautaire et santé. Synthèse d'un colloque», Bruxelles Santé, n° 12, 8-14.

Suite à la publication du premier cahier de la DRISU (voir pp.), le CBCS a organisé trois séminaires, en concertation avec la Délégation, sur les thèmes de l'accueil de première ligne, de l'implication des habitants et de l'évaluation et de l'orientation des actions. En vue d'une concertation la plus complète possible, des démarches particulières ont été entreprises vers les CPAS, les syndicats et les employeurs. Le lecteur trouvera ci-après trois «carte blanche» venant de MM. Colson, Président du CPAS de Watermael-Boitsfort, Van Muylder, pour le Front commun syndical et Schoemann, administrateur de la Fédération des associations sociales et de santé.

Président du CPAS de Watermael-Boitsfort, actuel président de la Conférence des Présidents et Secrétaires de CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale

Que pensez-vous de la nécessité de renforcer l'accueil de première ligne?

Comment amener les agents d'accueil à travailler davantage en réseau, afin que l'accueil et l'orientation soient plus efficaces?

«Il faut tout d'abord se rendre compte que la situation varie d'une commune à l'autre. Les défis ne sont pas insurmontables à Watermael-Boitsfort. Nous avons le temps, les moyens et le personnel, pour faire du préventif, pour accueillir. C'est la conséquence non seulement d'une situation socioéconomique privilégiée, mais aussi d'un choix politique : la commune de Watermael-Boitsfort consacre plus d'argent par habitant à son CPAS que certaines communes plus «pauvres». Mais, de manière générale, si les CPAS revendiquent une structure d'accueil de première ligne, cela ne doit pas être un «camouflage» pour contrôler les gens. Ils doivent se remettre en question, et pas seulement en terme d'image de marque. Il faut aussi gérer les conflits potentiels entre les différents intervenants.

Au niveau du travail en réseau, nous avons eu tout d'abord la «coordination jeunesse». Celle-ci a été créée pour favoriser les collaborations sur le terrain, l'élaboration en commun de certains projets, et surtout pour stimuler la réflexion sur le travail d'une part, et permettre une concertation des différents travailleurs concernés par un même projet, un même problème, ... dans un même quartier, d'autre part. L'idée est partie des acteurs du terrain. De plus en plus de travailleurs s'y sont intéressés par la suite.

Progressivement, cette coordination est devenue un organe consultatif par rapport au pouvoir communal, pour l'alerter sur des problématiques locales. Son développement a permis d'élargir et de valoriser les échanges entre les différentes institutions de Watermael-Boitsfort. Peu à peu les gens se sont connus, ont appris à se rendre complémentaires... En fait, il n'est pas vraiment nécessaire d'avoir une coordination institutionnalisée. Il existe déjà des relations privilégiées avec le CPAS, de même les connexions sur le terrain se font naturellement, il n'y a pas besoin de «coupole».

Par contre, à partir du moment, où cela a commencé à fonctionner et prendre une certaine ampleur, des différences sont apparues, il a fallu gérer les complémentarités. Il a fallu faire comprendre à l'institutionnel que l'associatif n'est pas nécessairement un contre-pouvoir, et à l'associatif que le pouvoir politique n'est pas forcément récupérateur. Cette mise en confiance a pris un temps considérable.

Bien sûr, par la suite, la coordination a connu quelques conflits, problématiques, mais enrichissants. Peu à peu, il est apparu clairement qu'une coordination limitée à une tranche d'âge ne suffisait pas, il fallait dépasser cela. La «coordination sociale» a donc succédé à la «coordination jeunesse». Elle s'est fixée plusieurs objectifs : entres autres, «une meilleure efficacité pour l'utilisateur», nous sommes là pour lui; favoriser les échanges, le développement de synergies et de réseaux; éviter les doubles emplois; la gestion intelligente de conflits; construire une politique sociale cohérente.

Le CPAS peut, sur base de l'article 62 de la loi organique des CPAS, organiser la coordination sociale sur son territoire. J'ai donc pris les rênes de la coordination. Je me suis imposé, comme un mal nécessaire, parce que je n'avais personne sur le terrain, ni dans l'associatif, ni dans l'institutionnel, qui était prêt à assurer ce rôle. Une des limites de la démocratie socioculturelle locale est que l'associatif n'a pas toujours le temps d'animer une «coupole». Il fallait un moteur, afin que dans la pratique quotidienne les gens acquièrent des réflexes. Mon but est que les travailleurs sociaux échangent leurs pratiques, qu'ils connaissent sur le terrain de Watermael-Boitsfort les organismes et leurs compétences et qu'ils échangent leurs numéros de téléphone. C'est ça aussi la coordination.

Comment concevez-vous l'implication des habitants au niveau local?

«A cet égard, la situation de Watermael-Boitsfort est privilégiée: il n'y a pas de contrats de quartier ou de quartiers d'initiative. L'implication des habitants existe, mais elle s'inscrit dans des projets ponctuels, elle est aussi plus socioculturelle. Au sein de la coordination sociale, il est d'ailleurs prévu que l'utilisateur soit considéré comme un acteur de coordination, puisque c'est lui qui justifie son existence».

Que pensez-vous de l'évaluation des actions sur le terrain par les pouvoirs publics, de leur nécessité, des contraintes que cela implique?

«En tant que CPAS, nous sommes soumis à une tutelle, d'une part de la commune, d'autre part de la Commission Communautaire Commune. Nous n'avons pas d'obligation de résultats. Peut-être les CPAS ne sont-ils pas assez évalués? Nous essayons pour le moment de provoquer le débat avec la commune, notamment lors de l'exposé du budget devant le conseil communal. La seule évaluation que nous «subissons», c'est celle que nous nous imposons à nous-même, lors du débat au sein du Conseil de l'Aide sociale, sur le budget d'une part et sur le rapport annuel d'autre part. Les CPAS disposent cependant d'un atout en terme d'évaluation car qui dit évaluation dit définition d'objectifs. Il serait intéressant de vérifier combien de CPAS ont collaboré - se sont imposés dans - l'élaboration des Plans Communaux de Développement.

Lorsque les CPAS sont évalués, par exemple, lors du débat sur le rapport pauvreté, cela reste dans le cadre d'objectifs très généraux. Si une évaluation doit être faite par les pouvoirs subsidiaires, elle doit l'être par rapport à la créativité sur le terrain. Cependant, il faudrait parvenir à dépasser les clivages institutionnels. La dispersion des centres de décisions qui exigent autant d'outils statistiques pour connaître «ce qu'on peut bien comprendre et ce qu'on peut bien penser», est quand même impressionnante. Il serait nécessaire de pouvoir s'organiser entre nous, au niveau du territoire régional, toutes institutions confondues».

Responsable du Syndicat des Employés, Techniciens et Cadres (SETCa)

Est-il nécessaire de déployer d'importants efforts pour renforcer l'accueil de première ligne; de développer davantage le travail en réseau entre les acteurs de terrain pour une meilleure orientation et efficience de l'aide?

«La question de l'accueil avait déjà été posée par le Collège précédent. Sur sa proposition, l'assemblée de la CCF avait notamment pris deux décrets: l'un relatif aux services de santé mentale et l'autre organisant la reconnaissance des services actifs en matière de toxicomanie. Dans le décret «santé mentale», à la demande du secteur, une place particulière a été faite à l'accueil. La démarche était clairement la suivante: «Si nous voulons mettre en place une véritable alternative à la santé mentale hospitalière, nous devons être (devenir) un ambulatorio accueillant au sens le plus large de cette expression».

De manière générale, il est difficile de ne pas être d'accord avec l'idée d'améliorer l'accueil des publics. Qui dira le contraire? Qui demandera que l'on cesse de déployer d'importants efforts pour répondre à la demande sociale et proposer au public les traitements les plus adéquats? Cela n'aurait aucun sens. Reste la question de fond: *pourquoi le Collège insiste-t-il tant, aujourd'hui, sur ce thème?* Quoiqu'il en soit, la section «services ambulatoires» du Conseil consultatif prépare un avis d'initiative sur ce même thème qu'elle remettra au Collège. A ce stade, tous les secteurs ont été consultés (à l'exception des centres d'action sociale globale, ce qui ne saurait tarder).

Plus intéressante apparaît la notion de «travail en réseau». *Les pouvoirs subsidiaires semblent croire que le secteur associatif ne travaille pas en réseau. Autour de moi, je vois cependant des gens qui travaillent bien ainsi, qui se téléphonent (d'un centre de toxicomanie à un centre de santé mentale, d'un centre de service social à un centre de planning familial, etc).* Bien sûr, des progrès sont toujours possibles, mais la préoccupation de travailler en réseau existe bel et bien sur le terrain: le secteur non-marchand a compris cette nécessité et le pouvoir public aurait tort de croire qu'il invente quelque chose qu'il conviendrait d'«imposer» au secteur. Par contre, il est vrai que, dans des secteurs qui se sentent parfois concurrents, il y a toujours de

possibles réflexes d'égoïsme et de sous-corporatisme. Dans le pire des cas, il peut arriver que des usagers ne se trouvent pas pris en charge par la «bonne» institution, parce que telle ou telle association l'a «gardé» afin qu'il fasse chiffre et pèse sur les statistiques, qui ouvrent parfois l'accès à certains subsides. En cette matière, garder raison, c'est dire qu'on est, dans ce type de scénario, entre le très rare et la franche caricature!»

En ce qui concerne l'implication des habitants, quel est votre avis sur l'action au niveau local, entre autres, sur le «parti pris pour le rôle du monde du travail et de l'entreprise dans le développement social de la ville»? Comment organiser les différents champs de l'action de développement intégré?

«Prenons les questions liées à l'emploi, par exemple. Il y a une discussion pour savoir si le non-emploi est une problématique qui doit être traitée localement ou non. Le pari des missions locales est justement de traiter cette problématique, - pour ce qui les concerne -, au niveau local. La FGTB, mon interprofessionnelle, a toujours eu, elle, un avis contraire: l'action sur l'emploi doit se faire, pour le moins au niveau régional. Rendons lui cette justice qu'elle n'a pas pris cette position parce qu'elle estimerait dommageable d'être proche des habitants ou de les impliquer dans la construction d'un projet de ville... La question n'est bien sûr pas là.

Pour ce qui est de l'action de développement intégré, il nous faut partir de la multiplicité des intervenants publics. L'emploi est une matière fédérale et régionale; le logement, c'est régional; le cadre de vie, s'il s'agit d'aménagement du territoire et d'urbanisme, c'est régional; l'éducation et la culture, c'est communautaire, etc. Bref, nous sommes dans un pays où la structuration politique nous joue parfois de mauvais tours. Dans ce type de contexte, le pari du développement intégré est un pari très ambitieux. Il y a des instruments institutionnels possibles pour travailler dans ce sens, notamment les accords de coopération qui impliquent différents niveaux de pouvoir. Mais d'autres leviers, -je veux dire «non institutionnels»- doivent également jouer. Cela étant, *si les pouvoirs publics veulent mettre cette action intégrée de développement, si ambitieuse, à charge du secteur associatif, ils doivent tout de même*

admettre que c'est le politique qui a créé le problème de la multiplication des niveaux de décision. Ce serait un peu simple, aujourd'hui, de dire: «eh bien, que le secteur associatif se coordonne, qu'il mette en place des partenariats», traduisons: «qu'il retisse ce que le politique a mis du temps - et parfois un savant plaisir - à détricoter au niveau des compétences institutionnelles»...

L'évaluation des actions sur le terrain par les pouvoirs publics n'est-elle pas trop contraignante pour le secteur?

«Pour le non-marchand, je crois que l'évaluation est fondamentale et que personne n'a intérêt à «faire l'impasse» à son sujet. Au SETCa, nous avons toujours refusé de considérer les pouvoirs subsidiaires comme un méga-guichet Mister-Cash. Nous n'accepterons jamais l'attitude de tel ou tel responsable d'asbl qui trouve scandaleux d'être amené à consacrer 4 jours par an à justifier l'emploi de ses subsides. *Il faut évaluer et le monde associatif doit rendre des comptes aux pouvoirs publics subsidiaires. Bien entendu, c'est une position qui n'est pas toujours facile à défendre, jusque dans nos organisations syndicales... La mode est plutôt à la tendance «ce sont les pouvoirs publics qui ont des comptes à rendre à la société civile».* Et, bien entendu, cela est vrai aussi. Mais pour moi, cela ne résume pas tout. Il me paraît fondamental de ne pas développer d'attitude a priori suspicieuse par rapport aux pouvoirs publics et au monde politique. Soyons des «militants de l'anti-poujadisme», pour au moins deux raisons: d'une part, c'est à ce seul prix que nous pourrions demander des comptes aux politiques...; d'autre part, chacun ne voit-il pas le problème de l'extrême-droite, y compris à Bruxelles? Nul besoin d'être plus explicite.

Pour le reste, je partage évidemment l'avis de la DRISU lorsqu'elle écrit: «l'évaluation doit permettre de préserver les spécificités de l'action locale», ou encore «il convient de doter chacun de ces programmes (...) d'outils communs de suivi et d'évaluation des activités», «de renforcer la cohérence de l'empilement des politiques sociales» (le désormais fameux «effet lasagne»).

Au-delà de ces évidences, je voudrais tout de même dire que nous avons été impressionnés, au SETCa, par la volonté de la DRISU de rencontrer tout ceux qui, de près ou de loin, travaillent dans le cadre bruxellois de la santé et de l'aide aux personnes. Cela m'a semblé dépasser nettement la simple écoute «pro forma».

1 Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé.

Administrateur de la Fédération des associations Sociales et de Santé (FASS)

Quelle est votre position quant au renforcement de l'accueil de première ligne? Comment envisagez-vous la coordination entre les différents intervenants sociaux?

«Tout d'abord, il faudrait savoir ce qu'on entend par «renforcement» et «accueil de première ligne». Pour renforcer, une des premières choses à mettre en place, c'est une coordination des différents intervenants à l'intérieur des sous-secteurs et entre ceux-ci. Je parle ici des sous-secteurs socio-sanitaires que je connais mieux. Un constat est que les usagers ne savent pas toujours où s'adresser, or il est important qu'ils puissent circuler entre les différents projets. *En toxicomanie, par exemple, avoir déjà fait une première démarche est très dur pour la personne qui est en crise, il n'en fera pas une deuxième. Il ne suffit donc pas d'orienter la personne vers un autre lieu mieux adapté à sa demande, il faut l'y accompagner.* La personne a besoin le plus souvent de se déposer dans un endroit et d'être prise en charge.

Il pourrait être intéressant de créer des concentrations de services sur le même lieu: une mission locale, un centre de toxicomanie, un service social, ... La personne n'aurait pas à effectuer d'autres démarches, elle serait rapidement conduite aux autres services. Cela permettrait une meilleure coordination tant pour l'accueil, que pour la mise en oeuvre de moyens budgétaires, y compris pour la rénovation des lieux. *Concrètement coordonner l'accueil entre les services implique des conventions de partenariats à minima. Mais cela doit venir du terrain et non pas du haut, ça ne se décrète pas.*

Au lieu de parler d'«accueil de première ligne», il faudrait plutôt parler de «premier accueil». Tous les secteurs font de la première ligne, la première ligne c'est la prise en charge au moment de la crise, laquelle n'apparaît pas uniquement lors de la première rencontre. L'accueil de première ligne me semble donc un concept peu opérationnel.

Au projet Lama, nous envisageons l'accueil au sens large. Le travailleur doit être aimable, patient et suspendre tout jugement moral, surtout dans un secteur comme la toxicomanie. Un travailleur déprimé n'apporte rien à la personne qui vient demander de l'aide. Chaque entretien est un moment d'accueil, même si la personne fréquente le service

depuis longtemps. Bien sûr, ce n'est pas généralisable à tous les secteurs.

Ceci pose tout le problème du «burn-out», c'est-à-dire la pression énorme que subissent les travailleurs à force d'entendre des personnes en extrême difficulté. La gratification des travailleurs est très minime. Il faudrait permettre aux travailleurs de prendre de la distance par rapport à leur travail, par le biais de formations et de supervisions individuelles. Il me semble que la politique régionale est encore assez faible à ce niveau, les modules existent mais les budgets ne suivent pas. De même, au niveau de la gestion de ressources humaines, il faudrait pouvoir, avec les acteurs syndicaux, proposer aux acteurs très exposés aux usagers d'avoir des emplois en retrait en milieu de carrière - pas en fin-, de pouvoir les déplacer vers une autre fonction. Ceci dans leur intérêt et dans celui des usagers.

Après 15 ans d'accueil, les travailleurs sont évidemment épuisés et risquent d'écramer les demandes. L'associatif commence déjà à créer, consciemment ou inconsciemment, ses propres mécanismes d'exclusion. Or l'objectif est de réinsérer les gens. Faut-il alors privilégier l'emploi d'une personne fatiguée, démotivée et de ce fait incapable d'aider les usagers, ou faut-il privilégier la qualité du service. Cela risque d'être une grosse tension pour l'avenir, parce que beaucoup de travailleurs, sur le terrain depuis longtemps, commencent à fatiguer.

Un autre point essentiel, en matière d'accueil, ce sont les locaux. Ils doivent eux aussi être accueillants et clairement identifiables, or ils sont trop souvent délabrés. Une rénovation permanente est à prévoir, ce qui exige un budget conséquent.»

Quel rôle accorder aux habitants dans le cadre de problématiques locales? Quels sont, pour vous, les enjeux de la création d'emplois au niveau local?

«L'implication des habitants dans un projet local est extrêmement bénéfique pour les usagers du projet. En toxicomanie, il est évident que la dédramatisation des toxicomanes auprès des populations locales est un préalable à toute implication positive des habitants dans cette problématique. Dans cette perspective, il faut prévoir des moments de rencontre et d'échange entre les professionnels et les habitants dans le cadre de groupe d'accompa-

gnement du projet. Il faut également permettre aux habitants de rencontrer des usagers de nos services en privilégiant des accueils conviviaux. La salle d'accueil doit être un prolongement de la rue. Les «passants» doivent avoir la possibilité de voir ce qui se passe dans les locaux et, s'ils le désirent, de rentrer et d'être accueillis.

En ce qui concerne l'action de développement intégré, nous souhaiterions bien entendu pouvoir proposer aux usagers de nos services des perspectives d'emploi qui viendraient renforcer la dynamique de réinsertion entamée dans le cadre des traitements. Bien souvent, les usagers nous proposent de rénover nos locaux, ou tout simplement aimeraient s'intégrer dans nos équipes dans le cadre d'un contrat de travail pour nous transmettre leur «savoir».

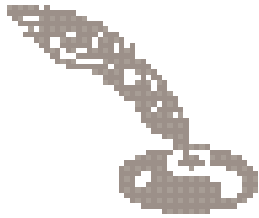
Etant donné que les secteurs non-marchand et socio-sanitaire identifient de nouveaux besoins, donc de nouveaux emplois potentiels, ils devraient pouvoir bénéficier de nouveaux budgets pour créer ces emplois. Il faudrait aussi organiser des règles collectives de travail au travers de tables sectorielles et intersectorielles.

L'évaluation des actions sur le terrain est-elle efficace et cohérente? Comment préserver la souplesse et la créativité de l'associatif?

«L'évaluation des actions subsidiées est absolument nécessaire. Mais, au préalable, il faut disposer d'une analyse des besoins à évaluer. Dans ce domaine, nous sommes malheureusement très démunis. En effet, l'analyse des besoins et les programmes d'évaluation devraient être organisés en collaboration avec les pôles de recherches universitaires. Ceux-ci devraient beaucoup plus transmettre leur méthodologies aux projets de terrain. *Il faudrait à Bruxelles un observatoire permanent des questions sociales et socio-sanitaires liées aux consommations de drogues comme à Amsterdam. Il observerait l'évolution des besoins, transmettrait ces informations, afin que les secteurs puissent répondre rapidement aux demandes.*

Quant au contrôle de l'affectation des ressources publiques, il doit exister. *Le problème est qu'au moment du démarrage d'un décret, peu d'acteurs sont au courant des contraintes auxquelles ils doivent se soumettre.* J'ai parfois l'impression que le contrôle s'avère alors inefficace et l'évaluation aussi.

La souplesse et la créativité se trouvent si l'on fait le deuil de l'idéal: trop de gens perdent du temps à peaufiner un projet au lieu d'agir, or l'action sert justement à corriger le tir. Même si elle ne peut se réaliser que dans une marge de manœuvre restreinte, il faut l'occuper.



Séminaires du CBCS

Associations inscrites

AIGUILLAGES
 ASSOCIATION FRANCOPHONE
 D'AIDE AUX HANDICAPÉS
 ASSOCIATION DES MAISONS D'ACCUEIL
 (AMA)
 ASSOCIATION NATIONALE
 DES COMMUNAUTÉS ÉDUCATIVES
 ASSOCIATION POUR LE SOUTIEN
 DE L'ÉTUDE DU VIEILLISSEMENT
 ATELIER MAROLLIEN
 BRUTEC ASBL
 BRUXELLES ACCUEIL
 BRUXELLES LAÏQUE
 CASI-UO COFTEN
 CENTRE PLURALISTE FAMILIAL
 CENTRE DE SERVICES ET D'AIDE
 À DOMICILE (CSAD)
 CENTRE D'ACCOMPAGNEMENT
 ET DE FORMATION POUR ADULTES (CAFA)
 CENTRE D'ACCUEIL ET DE FORMATION
 À LA RELATION D'AIDE (CAFRA)
 CENTRE DE DOCUMENTATION
 ET DE COORDINATION SOCIALES (CDCS)
 CENTRE DE FORMATION INSERTION
 LE GRAIN (CEFLG)
 CENTRE ARIANE
 CENTRE COMÈTE
 CENTRE DE GUIDANCE D'IXELLES
 CENTRE DE JOUR AEGIDIUM
 CENTRE SOCIAL PROTESTANT
 CENTRE FÉMININ D'ÉDUCATION
 PERMANENTE (CFEP)
 CENTRALE GÉNÉRALE DES SYNDICATS
 LIBÉRAUX DE BELGIQUE (CGSLB)
 CLUB DE JEUNESSE
 CENTRALE NATIONALE DES EMPLOYÉS
 DE LA CSC (CNE)
 CENTRE D'ORIENTATION ÉDUCATIVE
 LES ALOUETTES
 CENTRE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION
 SUR LES DYNAMIQUES INSTITUTIONNELLES
 ET SOCIALES (CRIDIS)
 CENTRE DE SERVICE SOCIAL BRUXELLES
 SUD-EST
 CENTRE DE TÉLÉ-ACCUEIL
 CULTURE ET SANTÉ
 CLINIQUE CÉSAR DE PAEPE
 COMITÉ DE LIAISON
 CROIX-ROUGE DE BELGIQUE
 DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE QUARTIER
 (DSQ) BOTANIQUE
 EQUIPES D'ENTRAIDE
 ENTRAIDE ET CULTURE
 ENTRAIDE DES TRAVAILLEUSES
 ESPACE P
 EUROMUT
 FONDATION CONTRE LES AFFECTIONS
 RESPIRATOIRES ET POUR LA SANTÉ (FARES)
 FÉDÉRATION BELGE DES CENTRES
 DE CONSULTATION CONJUGALE
 ET DE PLANNING FAMILIAL
 FÉDÉRATION DES CENTRES
 DE SERVICE SOCIAL

FÉDÉRATION DES MAISONS MÉDICALES ET
 DES COLLECTIFS DE SANTÉ FRANCOPHONES
 FÉDÉRATION DES MUTUALITÉS SOCIALISTES
 DU BRABANT
 FÉDÉRATION FRANCOPHONE DES SOURDS
 DE BELGIQUE
 FÉDÉRATION FRANCOPHONE BELGE
 POUR LE PLANNING FAMILIAL
 ET L'ÉDUCATION SEXUELLE
 FÉDÉRATION DES INITIATIVES
 SOCIO-CULTURELLES
 FÉDÉRATION DES INITIATIVES
 MEDICO-SOCIALES
 FONDATION ROI BAUDOUIN
 FONDATION TRAVAIL ET SANTÉ
 FORUM BRUXELLOIS DE LUTTE CONTRE LA
 PAUVRETÉ
 FÉDÉRATION SOCIALISTE DES PENSIONNÉS
 DE BELGIQUE
 FREE CLINIC
 GROUPE SANTÉ JOSAPHAT
 HAUTE ÉCOLE LIBRE DE BRUXELLES ELYA
 PRIGOGINE - DÉPARTEMENT SOCIAL
 HAUTE ÉCOLE PAUL HENRI SPAAK -
 DÉPARTEMENT SOCIAL
 HAUTE ÉCOLE LIBRE DE CHARLEROI -
 DÉPARTEMENT SOCIAL (INSTITUT CARDIJN)
 INFOR-FEMMES
 INFOR-JEUNES
 INTERSTICES C.H.U. SAINT-PIERRE
 L'AUTRE LIEU - RAPA
 L'ORANGER
 LA GERBE
 LA RUE ASBL
 LA TRACE
 LAMA ASBL
 LE PÉLICAN
 LIGUE DES FAMILLES
 LIRE ET ECRIRE
 MAISON DE QUARTIER D'HELMET
 MAISON SOCIALE D'EVERE
 MISSION LOCALE D'ANDERLECHT
 MISSION LOCALE D'ETTERBEEK
 MISSION LOCALE DE FOREST
 MISSION LOCALE DE SAINT-JOSSE
 MISSION LOCALE DE SCHAEERBEEK
 MOUVEMENT OUVRIER CHRÉTIEN (MOC)
 MUTUALITÉ LIBÉRALE
 MUTUALITÉ LIBRE 503
 MUTUALITÉ LIBRE PARTENA
 PRÉSENCE ET ACTION CULTURELLE (PAC)
 PROMOFOR ASBL
 PROMOTION DE L'EMPLOI - SCHAEERBEEK
 RÉSEAU D'AIDE AUX TOXICOMANES
 SANTÉ ET ENTREPRISE ASBL
 SERVICE LAÏQUE D'AIDE AUX PERSONNES
 SOINS CHEZ SOI
 SOLIDARITÉS NOUVELLES BRUXELLES
 SERVICE DE SANTÉ MENTALE UCCLE
 SERVICE SOCIAL DE QUARTIER 1030
 SERVICE POUR LA TRANSFORMATION,
 L'INNOVATION ET LE CHANGEMENT SOCIAL
 (STICS)
 SYNERGIE
 TÉLÉ-SERVICE
 WOLU-SERVICES
 WOLUWÉ PSYCHO-SOCIAL (WOPS)

Autres organismes représentés

PARLEMENT BRUXELLOIS
 INSTITUT BRUXELLOIS POUR LA FORMATION
 PROFESSIONNELLE (IBFPP)
 DÉLÉGATION RÉGIONALE INTERMINISTÉRIEL-
 LE AUX SOLIDARITÉS URBAINES (DRISU)
 COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE
 AGENCE ALTER

Président des séminaires

Michel Pettiaux (CBCS)

Modérateurs

19 novembre 98 (accueil de première ligne) :
 Lydwine Verhaegen (Télé-Accueil)

30 novembre 98 (action communautaire) :
 André Stengele (CRIDIS)

14 décembre 98 (évaluation négociée) :
 Jean-Jacques Legrand (CFIP)

Rapporteurs

Ivan Dechamps, avec la collaboration
 de Alain Willaert (CBCS)

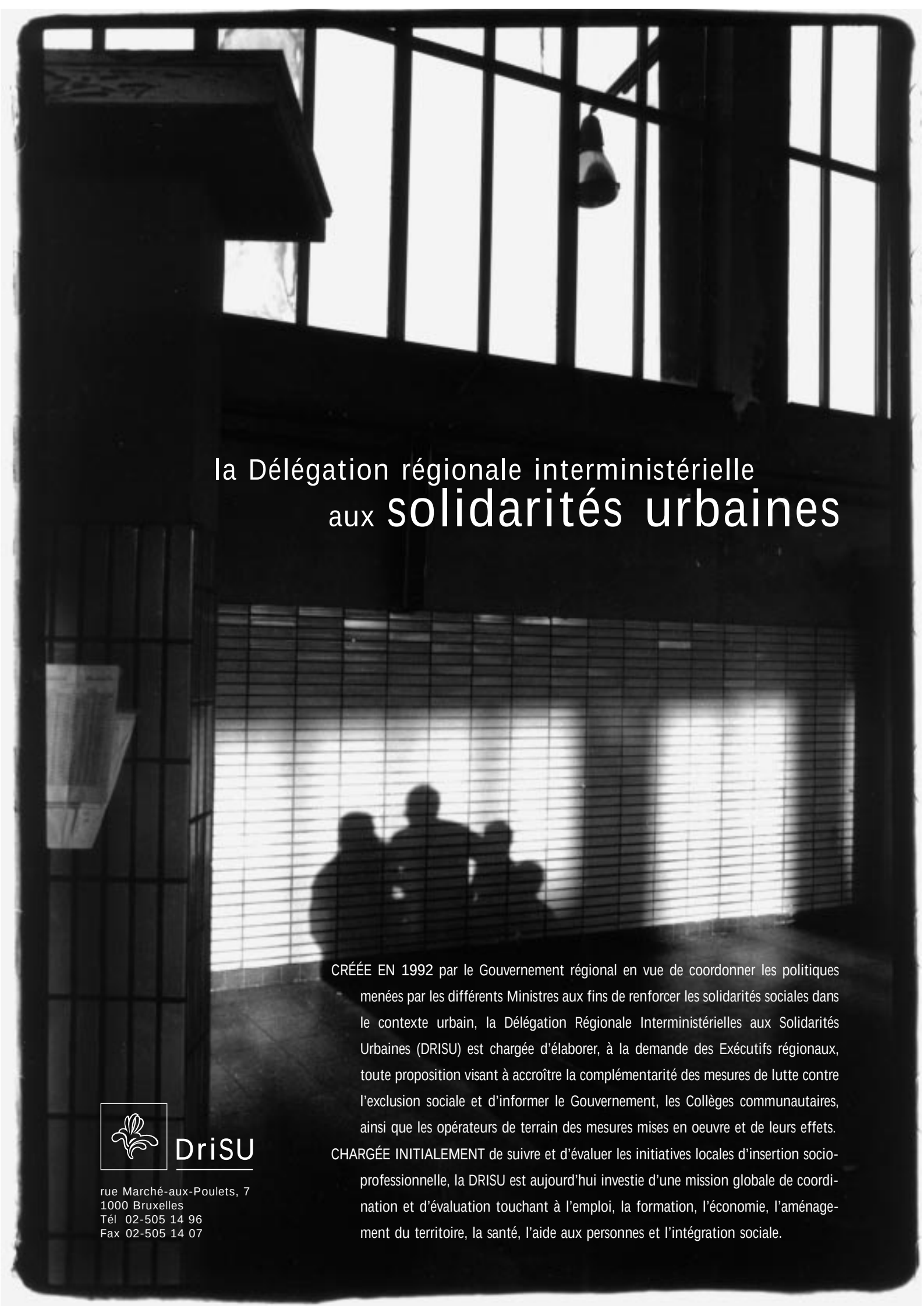
Accueil

Marleen De Baerdemaeker
 et Michel Depriez (CDCS)

Lieu

Rue du Champ de Mars, 25 - 1050 Bruxelles,
 salle de réunion du 4^{ème} étage.

Nos plus vifs remerciements vont à la
 Commission communautaire commune qui a
 gracieusement mis un vaste espace de réunion
 à notre disposition.



la Délégation régionale interministérielle aux solidarités urbaines

CRÉÉE EN 1992 par le Gouvernement régional en vue de coordonner les politiques menées par les différents Ministres aux fins de renforcer les solidarités sociales dans le contexte urbain, la Délégation Régionale Interministérielle aux Solidarités Urbaines (DRISU) est chargée d'élaborer, à la demande des Exécutifs régionaux, toute proposition visant à accroître la complémentarité des mesures de lutte contre l'exclusion sociale et d'informer le Gouvernement, les Collèges communautaires, ainsi que les opérateurs de terrain des mesures mises en oeuvre et de leurs effets.

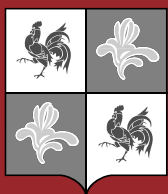
CHARGÉE INITIALEMENT de suivre et d'évaluer les initiatives locales d'insertion socio-professionnelle, la DRISU est aujourd'hui investie d'une mission globale de coordination et d'évaluation touchant à l'emploi, la formation, l'économie, l'aménagement du territoire, la santé, l'aide aux personnes et l'intégration sociale.



DrISU

rue Marché-aux-Poulets, 7
1000 Bruxelles
Tél 02-505 14 96
Fax 02-505 14 07

ACTION VIVRE ENSEMBLE
 AIGUILLAGES
 ASSOCIATION CHRÉTIENNE DES INVALIDES ET DES HANDICAPÉS
 ASSOCIATION DES CENTRES DE COORDINATION DE SOINS ET SERVICES À DOMICILE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE
 ASSOCIATION DES ERGOTHÉRAPEUTES
 ASSOCIATION DES MAISONS D'ACCUEIL
 ASSOCIATION DES SERVICES D'AIDE AUX PERSONNES AGÉES
 ASSOCIATION FRANCOPHONE D'AIDE AUX HANDICAPÉS MENTAUX
 ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNAUTÉS EDUCATIVES
 ASSOCIATION POUR LE SOUTIEN ET L'ETUDE DU VIEILLISSEMENT
 ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT
 ASSOCIATION SOCIALISTE DES ASSISTANTS SOCIAUX
 BOUTIQUE DE GESTION
 BRUXELLES ASSISTANCE - TROISIÈME MILLÉNAIRE
 BRUXELLES LAÏQUE
 CENTRE DE SERVICES ET D'AIDE À DOMICILE
 CENTRE BRUXELLOIS D'ACTION INTERCULTURELLE
 CENTRE DE DOCUMENTATION ET DE COORDINATION SOCIALES
 CENTRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE EN ANIMATION SOCIALE
 CENTRE DE TÉLÉ-ACCUEIL
 CONFÉDÉRATION CHRÉTIENNE DES INSTITUTIONS SOCIALES ET DE SANTÉ
 COORDINATION BRUXELLOISE DES INSTITUTIONS SOCIALES ET DE SANTÉ
 COORDINATION BRUXELLOISE POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION DES FEMMES
 COORDINATION LAÏQUE DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SANTÉ
 ECOLE DES PARENTS ET DES EDUCATEURS
 ENTRAIDE DES TRAVAILLEUSES
 EQUIPES D'ENTRAIDE
 ESPACE P.
 FAMILLE D'ACCUEIL ODILE HENRI
 FÉDÉRATION BELGE FRANCOPHONE DES CENTRES DE CONSULTATIONS CONJUGALES ET DE PLANNING FAMILIAL
 FÉDÉRATION BRUXELLOISE FRANCOPHONE DES INSTITUTIONS POUR TOXICOMANES
 FÉDÉRATION DES CENTRES DE SERVICE SOCIAL
 FÉDÉRATION DES INITIATIVES D'ACTION SOCIALE
 FÉDÉRATION DES INSTITUTIONS DE PRÉVENTION EDUCATIVE
 FÉDÉRATION DES INSTITUTIONS MÉDICO-SOCIALES
 FÉDÉRATION DES INSTITUTIONS SOCIALES ET DE SANTÉ
 FÉDÉRATION DES MAISONS DE JEUNES EN MILIEU POPULAIRE
 FÉDÉRATION DES MAISONS DE REPOS PRIVÉES DE BELGIQUE
 FÉDÉRATION DES MAISONS MÉDICALES ET DES COLLECTIFS DE SANTÉ FRANCOPHONES
 FÉDÉRATION DES MUTUALITÉS SOCIALISTES DU BRABANT (Service bien-être et santé)
 FÉDÉRATION FRANCOPHONE BELGE POUR LE PLANNING FAMILIAL ET L'EDUCATION SEXUELLE
 FÉDÉRATION NATIONALE POUR LA PROMOTION DES HANDICAPÉS
 FÉDÉRATION SAINT-MICHEL
 FÉDÉRATION SOCIALISTE DES PENSIONNÉS
 FONDATION CONTRE LES AFFECTIONS RESPIRATOIRES ET L'EDUCATION À LA SANTÉ
 FONDATION JULIE RENSON
 FONDS DU LOGEMENT DES FAMILLES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
 FORUM BRUXELLOIS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
 GRANDIR ENSEMBLE
 HAUTE ECOLE LIBRE DE BRUXELLES ILYA PRIGOGINE - DÉPARTEMENT SOCIAL
 HAUTE ECOLE PAUL-HENRI SPAAK - DÉPARTEMENT SOCIAL
 INFOR-FEMMES
 INFOR-HOMES
 INFOR-JEUNES
 INSTITUT CARDIJN
 INSTITUT SUPÉRIEUR DE FORMATION SOCIALE ET COMMUNICATION
 L'ESCALE
 LIGUE BRAILLE
 LIGUE BRUXELLOISE FRANCOPHONE POUR LA SANTÉ MENTALE
 LIGUE DES FAMILLES
 LIRE ET ECRIRE
 MOUVEMENT DU NID
 MOUVEMENT INTERNATIONAL A.T.D. - QUART-MONDE
 SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT POUR PERSONNES HANDICAPÉES
 SERVICE LAÏQUE DE PARRAINAGE
 SERVICE LAÏQUE D'AIDE AUX PERSONNES
 SOLIDARITÉS NOUVELLES - PROMOTION DES DROITS SOCIAUX
 SYNDICAT DES LOCATAIRES
 SYNERGIE
 UNION CHRÉTIENNE DES PENSIONNÉS



**Avec le soutien de la Commission
 communautaire française de la Région
 de Bruxelles-Capitale**

Rue du Président 53 - B-1050 Bruxelles
 Tél-Fax 02/511 89 59
 Banque: 001-2241709-18

