



LES CAHIERS DE LA RECHERCH'ACTION #04



“

#04

CONNAISSANCE DU SECTEUR
ET ORIENTATION DANS LES
SERVICES ASSOCIATIFS EXISTANTS

”

REGARDS CROISÉS USAGERS ET
TRAVAILLEURS SOCIAUX

Octobre - Novembre 2015

Une publication de la Fédération des Services Sociaux
Auteurs : Alexia Serré & Justine Vleminckx



LES CAHIERS DE LA RECHERCH'ACTION

Engagée en mars 2013, la recherche-action «Regards croisés usagers et travailleurs sociaux» s'est consacrée au recueil et à l'analyse d'une centaine de témoignages d'usagers et d'usagères de services sociaux bruxellois et wallons membres de la FdSS-FdSSB. Le fil rouge de ces entretiens : les expériences vécues au contact de professionnels du travail social, dans les services sociaux associatifs notamment. Les objectifs poursuivis : observer et questionner la pratique en prenant pour point de départ la perspective de l'utilisateur ; recueillir ensuite les points de vue des travailleurs sociaux afin de prolonger cette réflexion avec eux dans le cadre de groupes de travail en équipe. Cette série de publications rassemble, sous forme de synthèses thématiques, les enseignements issus de ce croisement de regards.

EDITO

Est-il souhaitable ou pas que le travail de nos services sociaux soit plus visible qu'il ne l'est ?

Quand l'on voit les salles d'attente déborder et les entrevues s'enchaîner à un rythme effréné lors des permanences sociales, l'on se demande si l'on ne gagnerait pas à être un peu moins connus. Mais lorsque des décisions politiques mettent à mal les fragiles équilibres des budgets sociaux, l'on enrage d'être si peu visibles...

Quand il arrive que des services, parfois publics, nous transmettent des dossiers afin que nous assumions à leur place de bien ennuyeuses tâches administratives, on aimerait qu'on nous oublie. Mais lorsque le manque de concertation entre acteurs sociaux amène à réaliser plusieurs fois un même travail ou une même démarche, on rêverait d'être plus en lien avec les autres services sociaux...

Au-delà des questions de la charge de travail ou du financement des services, la visibilité du travail social questionne avant tout la reconnaissance que peut espérer en tirer un travailleur social. Il est communément admis qu'on ne fait pas ce boulot-là dans le but de gagner beaucoup d'argent ! Par conséquent, il faut y mettre un peu de soi, croire en ce qu'on fait, espérer pouvoir faire la différence pour des gens qui traversent des mauvaises passes. Mais cela est-il suffisant ? Le travailleur social pourra-t-il tenir le coup en ne comptant que sur sa propre estime ou sa propre satisfaction ? N'est-il pas légitime d'espérer une certaine reconnaissance venant de l'extérieur ?

Espérer, c'est prendre le risque d'être déçu. Et dans le monde du social, les coups sont parfois durs. Lorsque l'on est travailleur social, il n'en faut pas moins être aussi funambule pour espérer garder l'équilibre entre les attentes des usagers ou des institutions et la reconnaissance que peuvent témoigner une hiérarchie, des bénéficiaires ou le monde politique pour le travail accompli.

La visibilité qu'est en droit d'attendre le travail social ne viendra pas si personne ne s'occupe d'aller la chercher. Il faudrait alors prendre son bâton de pèlerin et consacrer un temps que l'on n'a pas et une énergie dont on manque à faire connaître son travail. Pas facile...

L'une des missions de la Fédération des Services Sociaux est de rendre visible le travail colossal accompli quotidiennement par ses services membres et de travailler à une plus juste et plus grande reconnaissance de l'utilité des services rendus à des milliers de personnes en difficulté. Car si les usagers sont au centre des préoccupations de la FdSS-FdSSB, il n'en reste pas moins que celles et ceux qui les accompagnent demandent, désormais, que l'on « prenne soin » aussi de leur travail.

INTRODUCTION

Dans le cadre de cette recherche, nous avons rencontré les professionnels et les usagers de seize centres de services sociaux associatifs bruxellois et wallons. Si l'un d'entre eux s'inscrit dans le secteur spécifique de l'aide aux justiciables, les autres appartiennent au champ des services sociaux généralistes. Ceux-ci partagent pour mission principale d'offrir un accueil inconditionnel de première ligne à toute personne confrontée à des difficultés sociales.

Derrière son apparente homogénéité (mission commune, public identique, services équivalents,...), le secteur généraliste présente une forte diversité : au plus on s'approche de la réalité concrète du terrain, au plus on mesure la variété des services qui le composent. Ainsi, malgré leur visée généraliste, plusieurs centres sociaux semblent s'être spécialisés dans telle ou telle matière, dans tel ou tel service (colis alimentaires, procédure migratoire, accueil de personnes sans-abri,...). Leur localisation, les spécificités des publics et des professionnels qui les accueillent expliquent entre autres ce glissement : *« Je suis là depuis 25 ans, on n'a jamais cherché à avoir en particulier des étrangers, mais c'est dû aux profils des AS qui parlent plusieurs langues. »* (T. professionnelle, groupe de travail, 02/12/14). Chaque équipe partage également une philosophie et des valeurs propres qui viennent s'ajouter aux différentes couleurs qui composent la palette pluraliste du secteur social généraliste.

Si cette diversité est perçue comme une force du secteur – chaque spécificité des centres peut constituer une ressource et l'opportunité de réelles complémentarités – elle semble pourtant peu visible/lisible aux yeux des usagers. À quelques exceptions près, les usagers opèrent une distinction nette entre le CPAS et les services sociaux associatifs, même s'ils associent souvent les deux types d'institutions à l'appellation « services sociaux ». En revanche, leur lecture du secteur apparaît généralement partielle et leur connaissance des services sociaux se limite aux centres qu'ils ont déjà fréquentés.

Corroborée par les données récoltées au cours de cette recherche, cette réalité pose plusieurs enjeux importants en termes d'accès aux services sociaux et de recours aux droits sociaux. ►

1. LECTURE DES OFFRES DISPONIBLES : DES EXPÉRIENCES AUX CONNAISSANCES PRATIQUES

Aux questions générales posées aux usagers comme par exemple : « Y-a-t-il beaucoup de centres sociaux qui proposent une aide à Bruxelles ? », l'essentiel des réponses obtenues prenait la forme de témoignages relatant un ou plusieurs épisodes personnellement vécus.

Leur lecture du secteur social émane essentiellement de leur propre expérience pratique des services sociaux : « Je connais tel service parce que je l'ai fréquenté ». Or, dans la majorité des témoignages récoltés, les usagers semblent avoir une expérience limitée des services sociaux, se contentant généralement du suivi offert dans le centre qu'ils fréquentent. En résulte, le plus souvent, une vision carencée des secteurs sociaux associatifs bruxellois ou wallons.

Plusieurs cas de figure mènent à cette observation. Le plus courant concerne les personnes pour qui le recours aux services sociaux est exceptionnel et récent. Leur expérience limitée des services sociaux

ne leur a pas permis de développer de nombreuses connaissances sur le secteur de l'aide sociale. Certains, comme l'illustre l'extrait suivant, vont jusqu'à considérer le centre qu'ils fréquentent comme l'unique service de ce type existant.

« [Q]: Pourriez-vous me décrire un peu le centre, ici, ce qu'ils font, à quoi ça sert ?

[R]: Et ben, c'est la deuxième fois que je viens donc euh... je n'ai pas plus de détails. [...]

[Q]: Vous pensez qu'il y a beaucoup de centres comme celui-là... à Bruxelles ?

[R]: Euh, non, je ne pense pas. Pour moi c'est le seul qui est à Bruxelles. Pour moi hein. Peut-être qu'il y en a des autres, mais j'en connais pas. » (S., usager, 31 ans, 21/08/2013).

D'autres usagers partagent cette méconnaissance du secteur bien qu'ils soient au contraire inscrits de longue date dans un parcours d'aide sociale. Ils n'éprouvent pas le besoin de fréquenter d'autres centres sociaux parce qu'ils ont le sentiment d'avoir trouvé, dans un lieu déterminé, les réponses et la posture d'accompagnement qu'ils attendaient ou parce qu'ils ont pris l'habitude de se rendre dans un centre particulier. Certains aussi s'adressent à un service spécifique (proposant une aide aux justiciables, par exemple) pour lequel l'offre est, de fait, limitée. Dans cette situation, rien ne justifie de chercher à appréhender le secteur de l'aide sociale dans son ensemble, puisque le besoin ressenti est ciblé. Une usagère qui fréquente un service d'aide aux victimes explique ainsi ne connaître aucun centre social associatif. Elle ajoute ne jamais avoir été amenée à côtoyer d'assistant social :

« [R]: [...] Je n'ai pas l'impression de m'adresser au service public quand je suis ici. Parce que je n'ai jamais vraiment fait appel aux services sociaux. Je n'ai jamais vu d'assistants sociaux [...] »

[Q]: *Jamais... dans tout votre parcours ?*

[R]: *Non. Peut-être que c'est pour ça que je n'ai pas une idée claire de... [...] Dans ma tête, les services sociaux, c'est vraiment pour ceux qui ne peuvent pas se permettre de consulter des professionnels dans une relation pécuniaire. Et c'est vraiment réservé aux gens qui sont dans des difficultés telles que l'Etat leur propose gratuitement des services sociaux.»* (L., usagère, 30 ans, 18/09/2013).

Des réticences à quitter leur quartier de résidence peuvent aussi conduire des individus à se contenter des services qu'ils y trouvent. Leur connaissance du reste de l'offre potentiellement disponible sur un territoire plus étendu est donc limitée voire inexistante. « *Certaines personnes ont peur de sortir du quartier, parce qu'elles veulent rester là où elles ont leurs repères. Elles ont peur de prendre un bus, un métro, etc. et restent cloisonnées chez elles.* » (P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015).

Ces considérations peuvent être transposées à l'échelle d'un centre

où la vision de l'utilisateur sur les services disponibles dépend de son expérience personnelle au contact de celui-ci et plus particulièrement, de la porte par laquelle il y est entré : par exemple, si l'individu fréquente un lieu pour sa permanence sociale, il n'aura pas nécessairement de connaissances sur les services communautaires proposés, par ailleurs, dans l'institution. De manière générale, les usagers développent des connaissances sur les services d'un centre en fonction de l'utilisation qu'ils en font.

« Expert de l'offre » : de la familiarisation aux fréquentations multiples

Dans des cas plus rares, quelques usagers ont développé une connaissance/expérience assez large du secteur, voire une forme d'expertise d'un certain type d'offre. Il s'agit notamment de personnes « installées dans la précarité »¹ depuis de longues années, parfois depuis leur enfance. Celles-ci

doivent leur connaissance approfondie de l'offre de services au fait d'avoir été très tôt socialisées aux services sociaux et de côtoyer un entourage familial de ce type de structures et de démarches.

Le développement d'une expertise des services sociaux concerne également les usagers qui fréquentent plusieurs organisations simultanément. On rencontre notamment ce cas de figure chez les individus qui, face à une situation de survie, tentent de satisfaire leurs besoins de première nécessité (Où manger ? À quelle heure ? Où se doucher ? Où dormir ? Etc.). Afin d'y répondre, ils fréquentent quotidiennement plusieurs services sociaux et développent, par conséquent, une connaissance fine (plus pratique que cognitive) du secteur social associatif. Ainsi, lors des entretiens, ils énuméraient le nom des centres qu'ils connaissent, les décrivaient en distinguant les lieux où l'on peut manger, dormir, se laver, boire un café, jouer à un jeu de société, etc., en ajoutant systématiquement et de

¹ L'expression « installation dans la précarité » se réfère aux travaux de Robert Castel : Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 490p.

façon très précise les horaires d'ouverture des services, les conditions d'accès, et parfois les périodes de fermeture annuelle.

« Écoutez, moi je suis dans la rue depuis l'âge de 17 ans. [...] J'ai zoné ici à Liège. Je viens de terminer une grosse peine de prison de 5 ans. Et j'ai fait pratiquement 6 ans dans la rue, voire 7. Donc tous ces endroits-là, je les connais tous par cœur. Le B., le R., le J... [l'usager énumère 3 centres, rendus anonymes ici] Tout ça, je les connais par cœur, et ce, depuis des années. [...] Quand on est dans la rue, on jongle entre les abris qui ouvrent la journée, on essaye de rester la journée au chaud, puis le soir on va dans un abri de nuit et voilà. »
(R. usager, 40 ans, 21/03/2014)

Pour d'autres, le développement d'une expertise des services sociaux peut paradoxalement résulter d'une vision erronée des centres sociaux généralistes. Certains considèrent, par exemple, que chaque centre possède sa spécialité. I., usagère de plusieurs services sociaux, énumère ainsi

une dizaine de structures auprès desquelles elle s'est rendue afin de se renseigner sur les services qu'ils proposent. Plusieurs d'entre eux lui offrent une aide spécifique : l'un lui permet d'acheter du mobilier à bas prix, l'autre dispense un soutien scolaire à ses enfants, l'autre encore l'accompagne dans la résolution de ses difficultés administratives, etc. Parfois aussi, des personnes ont exprimé ne pas oser déposer l'ensemble de leurs problèmes dans un même endroit de peur de surcharger l'assistant social ou encore, par pudeur. Par un travail de sélection, ils choisissent alors soit de multiplier les lieux de suivi (pour pouvoir traiter simultanément les problèmes qu'ils vivent), soit de différer l'expression de certaines difficultés en séquençant leurs problèmes.

Pour autant, les situations de fréquentation multiple de services sociaux ne résultent pas toujours de la seule initiative des usagers : lorsque l'assistant social n'a pas de solution directe à leur suggérer, la réorientation peut s'imposer et encourager la fréquentation de plusieurs centres. Elle invite à multiplier les démarches de demande de suivi

auprès de nouveaux interlocuteurs : l'usager est explicitement invité à passer d'un service à l'autre pour traiter une même demande.

« Quand on ne peut pas répondre à une demande, on essaye de réorienter vers un autre service, on essaye qu'ils repartent toujours avec des informations »

(P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015)

En parallèle, l'assistant social qui n'a pas de réponse à la problématique initiale peut spontanément proposer à l'usager un soutien pour une autre problématique. S'il la juge utile, ce dernier peut alors accepter cette aide au départ non sollicitée, et entamer une démarche dans le centre en question. Sa demande première n'ayant pas été satisfaite, il continuera cependant à chercher ailleurs, auprès d'autres professionnels et dans d'autres centres, une réponse à son besoin initial.

Plusieurs témoignages valident cette hypothèse, notamment dans les situations impliquant une problématique de recherche de logement. L'expérience vécue

par une usagère illustre explicitement cette observation. Inscrite dans une procédure de régularisation depuis plusieurs années, J. (usagère, 45 ans, 07/10/2013) avait reçu une liste de contacts susceptibles de répondre à son problème de recherche d'hébergement d'urgence. Malgré tous les numéros composés et devant l'absence de places disponibles, elle s'était dirigée vers un service social généraliste mais à nouveau, la réponse du professionnel n'avait pas satisfait ses attentes : *« Il ne sait pas m'aider. Les seules adresses qu'il possède par rapport au logement sont disponibles sur Internet »*. A défaut, l'assistant social lui a accordé l'accès au vestiaire (lui permettant d'acquiescer gratuitement des vêtements de seconde main), proposition que J. a immédiatement acceptée, faute de mieux, sans pour autant abandonner sa recherche d'hébergement, à ses yeux prioritaire. Pour J., l'accès au vestiaire est « mieux que rien », mais ne répond pas à ses besoins les plus urgents, à savoir être régularisée et trouver un hébergement. Présent dans de nombreux entretiens, ce genre d'exemple vient remettre en

cause la critique « consumériste » fréquemment adressée à l'encontre de certains usagers. Dans le cas de J., la démarche n'était absolument pas de cumuler des services identiques mais bien de poursuivre la recherche d'une réponse adéquate pour un besoin élémentaire non satisfait.

Dans ce type de situation, les différents apports de réponses partielles et fragmentaires proposés par différents services sont « capitalisés » par l'utilisateur qui, en multipliant les centres, saisit les opportunités de petits coups de main qui pallient l'absence de solution plus durable à ses problèmes fondamentaux. ►

2. "LES INFORMATIONS SUR LES SERVICES SOCIAUX NE CIRCULENT PAS BIEN !" ²

Cette affirmation, prononcée par un assistant social dans le cadre d'un groupe de travail, entre en résonance avec une série de constats posés suite à l'analyse des entretiens réalisés avec les usagers.

Le secteur social dans son ensemble apparaît peu lisible et visible aux yeux des personnes qui cherchent, pourtant, à y trouver un soutien. Il n'est pas rare d'entendre des usagers souligner leur difficulté à trouver des renseignements sur les services disponibles. Nous associant à des sources

potentielles d'informations, nos interlocuteurs nous demandaient régulièrement de les éclairer sur leurs droits, sur les aides susceptibles de leur être attribuées, et surtout, sur les institutions ou associations potentiellement disposées à les accompagner dans la résolution de leur(s) problématique(s).

2 P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015.

Au cours d'un entretien, une usagère s'insurgeait de constater qu'«entre les services» et «entre les personnes et les services», les informations circulent peu. Elle tentait d'émettre des hypothèses pour expliquer ce phénomène :

[Question]: «Et j'imagine que le bouche à oreille il faut déjà connaître un réseau, des personnes, et quand on ne connaît pas...»

[R1]: «Oui et c'est pour ça que moi j'ai à cœur de transmettre les informations que j'ai quand il y a des gens dans l'immeuble qui sont en difficulté. Et j'ai fait des démarches avec des gens et je suis allée à des endroits avec des gens, mais... les informations ne circulent pas. Tu sais chaque association a son pré carré et tient à garder son pré carré. C'est vraiment l'impression que ça donne. Et en réfléchissant bien à ça je me suis souvent dit: "Mais est-ce qu'ils ont peur que les autres fassent mieux qu'eux? Que ça leur fasse de l'ombre?" Et j'ai l'impression que c'est ça!» (J., usagère, 64 ans, 30/07/2013).

La concurrence entre les centres est loin d'être aussi importante que ne la perçoit cette usagère. Néanmoins, son point de vue

est un indice supplémentaire du manque de visibilité des centres dans les circuits formels. Du coup, le bouche à oreille – comme circuit informel d'information – représente le moyen d'identification des services le plus utilisé par les usagers. Certains professionnels le désignent même comme «une des meilleures publicités des services» (P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015).

«Comment j'ai connu moi ce bureau-là? Je demande à des Belges ou à des Marocains ou n'importe qui...: "Est-ce qu'il y a un bureau qui nous aide à savoir beaucoup de choses?" Et ils me montrent. "Il y a un bureau là-bas et un bureau là-bas, voilà l'adresse"»

(C., usager, 47 ans, 23/07/2013)

Pourtant, le bouche à oreille comporte aussi plusieurs limites identifiées auprès des usagers mais également soulignées par les travailleurs sociaux. Les indications transmises par une personne à une autre dépendent, comme on l'a vu précédemment, de son expérience vécue au contact des services sociaux. Elles peuvent dès lors être

partielles et non contextualisées, les critères et les modalités d'accès à l'aide n'étant notamment pas toujours spécifiés. Ainsi, sur les conseils de leur entourage, certains usagers se rendent dans des centres sociaux avec l'espoir de recevoir immédiatement une aide matérielle (un colis alimentaire, par exemple) sans se douter qu'ils seront, avant tout, soumis à des critères et des démarches administratives qui conditionnent l'accès à l'aide. Comme l'évoque un assistant social d'un centre généraliste : *« C'est le revers de la médaille du bouche à oreille. Les personnes qui transmettent les informations aux usagers n'évoquent pas toujours les critères d'accès. En venant chez nous, les usagers se rendent compte qu'ils ne peuvent pas recevoir le colis en claquant des doigts. »* (P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015).

Par ailleurs, tous les usagers ne sont pas égaux face à cette information informelle. Certains ne disposent pas dans leur entourage de personnes ressources susceptibles de les éclairer et d'autres encore, par pudeur, répugnent à faire état de leurs difficultés à leurs proches.

Ce constat vient interroger les moyens mis en place par les institutions afin de faciliter la lecture du secteur et la visibilité de ses services. Par exemple, les affiches et flyers ne sont pas accessibles à tous. Ainsi, plusieurs usagers rencontrés nous ont avoué éprouver des difficultés pour lire le français, la plupart des informations affichées dans les centres sociaux étant donc incompréhensibles à leurs yeux. Au-delà de la connaissance du secteur, c'est la connaissance par les usagers des différents services offerts au sein du centre fréquenté qui peut s'avérer parcellaire. On apprend par exemple avec surprise que certains usagers qui se rendent dans un service social afin que l'AS leur traduise ou rédige un courrier ne savent pas, par ailleurs, que ce même centre propose des cours d'alphabétisation. La situation d'une femme, usagère depuis six mois d'un service social généraliste, illustre pleinement ce cas. Lors des entretiens, elle nous a confié solliciter l'aide de l'assistant social parce qu'elle ne sait pas lire le français. Lorsque nous évoquons le service d'alphabétisation proposé par le centre, elle semble surprise : elle n'avait aucune conscience de son

existence. A l'entrée du centre pourtant, plusieurs affiches dressent l'ensemble des services disponibles dont celui d'alphabétisation. Ce canal d'informations est insaisissable à cette usagère ; il lui échappe.

Du côté des professionnels, ne pas fournir d'informations sur tous les services disponibles à l'intérieur ou à l'extérieur de leur centre peut résulter tantôt de choix délibérés, tantôt de contraintes pesant sur la pratique. Dans une équipe, par exemple, proposer des affiches et flyers sur les services existants apparaît contraignant vu la densité de services aux alentours : *« C'est vrai que chez nous, il n'y a pas un présentoir où on propose les aides disponibles. Sur T. [commune rendue anonyme], il y a énormément de services disponibles, ce n'est pas évident de mettre ça à jour et de tout montrer. Aussi, nous avons une politique interne : point de vue écologique, on ne peut pas tout imprimer. »* (P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015).

Certains professionnels expliquaient également ne pas promouvoir systématiquement tel ou tel service proposé dans leur

institution par crainte que l'identité de leur centre ne soit réduite à un type d'aide en particulier (la distribution de colis alimentaires, le plus souvent), mais également, parce que certains services (cours d'alphabétisation, par exemple) sont accessibles à un nombre limité d'inscrits. Dans ce deuxième cas, la diffusion de l'information dépend des possibilités d'inscription au moment où l'utilisateur se présente dans le centre : *« Ça se joue un peu comme ça : la bonne personne au bon moment. Si l'utilisateur arrive quand il y a encore des places pour le cours d'alphabétisation, je l'informe. Sinon, je ne lui dis rien »* (P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015). Parfois aussi, comme l'ont évoqué les membres d'une des équipes rencontrées, le nombre croissant d'utilisateurs intéressés par les cours d'alphabétisation et l'absence de places suffisantes pour les accueillir conduisent les professionnels à opérer un travail de sélection, orienté par l'obligation de résultats qui pèse sur leur institution. Les utilisateurs dont le niveau en français est avancé sont, par exemple, favorisés au détriment des autres.



- « Avec la programmation FSE, on a des contraintes de résultats »

- « Et du coup on laisse sur le carreau ceux qui ont le plus de difficultés, car ils sont loin du résultat. »

(Echange entre professionnels, groupe de travail, 21/10/14)



Présenter à chaque nouvel usager les services disponibles dans le centre ou à l'extérieur de celui-ci semble également difficilement envisageable vu le peu de temps qu'offre la permanence sociale : « Si on prend la peine pour chaque usager d'expliquer quel est l'objet de l'asbl, on va avoir besoin d'une heure » (G., professionnel, groupe de travail, 19/01/2015). Certains professionnels indiquent également que les usagers sont le plus souvent pris par l'urgence de leur situation et, dans ce cas, disposer d'informations sur l'ensemble des services disponibles semble éloigné de leur préoccupation du moment.

Enfin, au même titre que les usagers, les professionnels semblent

eux aussi souffrir d'une lecture incomplète et incertaine de l'offre de services existante. Dans le cadre de groupes de travail, certains travailleurs opéraient ce constat : « Très peu d'usagers ont une vue d'ensemble sur le secteur, mais ce qu'il faut voir, c'est que les professionnels sont confrontés au même flou que les usagers. » (P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015). Ce flou résulte principalement du manque de temps dont pourraient disposer les professionnels pour aller à la rencontre des centres sociaux installés dans leur zone géographique d'intervention. Il est, par ailleurs, renforcé par le caractère fluctuant du secteur social associatif (turn-over important, notamment) qui contraint à opérer un travail régulier d'actualisation des informations disponibles, travail lui aussi chronophage.

Sur le terrain, on assiste par conséquent à des situations problématiques quand, notamment, des travailleurs sociaux fournissent des renseignements erronés sur un centre vers lequel ils relaient pourtant des usagers. En témoigne cette anecdote présentée

par un travailleur d'un centre généraliste : « *L'utilisateur a été envoyé chez nous par le CPAS, avec une attestation pour pouvoir bénéficier de l'épicerie sociale de L. [nom de la commune, rendue anonyme]. J'étais étonné que le CPAS l'ait renvoyé chez nous alors que moi, je ne pouvais pas lui donner accès à l'épicerie. À défaut, je lui ai dit que je pouvais lui proposer les colis. L'entretien devenait compliqué parce qu'elle avait plein de démarches à faire et que sa situation était urgente. Elle était agacée.* » (P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015).

A l'instar du bouche à oreille, le relais peut reposer sur des renseignements partiels, erronés ou mal compris par l'utilisateur s'il ne fait pas l'objet d'un accompagnement préalable de la part de l'AS. Dans le cas de figure mis en exergue, le professionnel du CPAS induit la dame en erreur : il l'invite à se présenter dans un centre pour accéder à une épicerie sociale, alors même que celui-ci ne propose pas ce service. Devant le fait accompli, l'AS du centre généraliste doit réparer l'erreur commise par le CPAS en offrant

une aide compensatoire (ici, l'accès aux colis alimentaires) à l'utilisateur. Prise par l'urgence de sa situation, cette dernière se résout, quant à elle, à accepter cette aide et toutes les démarches que son accès suppose. Comme de nombreux utilisateurs l'ont évoqué, les erreurs d'orientation peuvent occasionner de multiples allers-retours d'un service à un autre, obligeant l'individu à répéter plusieurs fois une même démarche. Pour un assistant social rencontré lors de la recherche, elles peuvent aussi « *entacher* » la crédibilité d'une institution et de ses travailleurs : « *Un professionnel réoriente un usager dans un centre mais celui-ci n'est pas apte à répondre à sa demande. L'association développe alors une mauvaise image d'elle-même.* » (P., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015). Pour éviter ce genre d'écueil, il apparaît nécessaire d'accompagner l'individu dans sa mise en relation avec un autre centre ou professionnel afin de faciliter la prise de contact mais également de s'assurer que le relais permette à l'utilisateur de trouver une réponse pertinente à sa demande. ►

3. FRÉQUENTER TEL OU TEL CENTRE : CHOIX ET CONTRAINTES

Lorsqu'on évoque les raisons qui conduisent un usager à fréquenter un ou plusieurs centre(s) en particulier, on aurait tendance à postuler qu'il s'agit de choix rationnels (expression d'une préférence, par exemple). Certains usagers choisissent effectivement en connaissance de cause de fréquenter tel ou tel centre ou de chercher tel ou tel service dans différents lieux.

Toutefois, ce cas de figure reste minoritaire et s'éloigne, dans la majorité des cas rencontrés, d'une démarche consumériste : il concerne surtout des personnes en situation de survie ou d'urgence et dont la situation impose de multiplier les ressources disponibles.

Il n'empêche, pour les usagers – le plus souvent porteurs d'une lecture limitée du secteur de l'aide sociale – le choix de fréquenter tel ou tel centre est davantage le résultat de facteurs indépendants de la qualité du centre et de ses services. Ainsi, la proximité géographique d'un service (situé dans le quartier de résidence de l'usager) intervient, le plus souvent, prioritairement dans la sélection d'un centre. P., usager de 65 ans, explique ainsi qu'après un déménagement, il a modifié ses habitudes en choisissant un centre situé sur la commune de son domicile

(et ce malgré son insatisfaction quant au suivi proposé par les professionnels) :

« [Q] : Et pourquoi vous n'êtes plus venu là-bas depuis deux ans ?

[R] : Ouh, parce que c'est aussi très loin. Et parce qu'il faut venir de bonne heure... Tu ne peux pas venir vers dix heures, tu dois venir un petit peu plus tôt... Si tu viens tard, ils vont te dire : « Il faut venir de bonne heure ».

[Q] : Tandis que de l'autre côté, c'est plus près de chez vous ?

[R] : Voilà oui, c'est tout près alors ça va vite. Je ne prends même pas le tram, je vais à pied directement [...]

[Q] : Et donc, sur M. [sa nouvelle commune], vous connaissez plusieurs services sociaux ?

[R] : J'en connais un, c'est tout, celui où je vais maintenant. Mais je trouve que, pour le logement social, ils ne font rien. » (P, usager, 65 ans, 11.09.2013).

Les contraintes liées à la localisation et à la spatialisation des services soulèvent la question de l'accès physique et matériel aux structures d'aide sociale. Plus on s'éloigne du quartier de résidence de la personne, et plus les facteurs pouvant limiter l'accessibilité aux services deviennent patents : l'invisibilité du centre (pour être accessible, le service doit être connu), l'existence de « frontières invisibles »³ (c'est-à-dire de séparations socio-spatiales symboliques entre certains quartiers), l'offre de transports publics (et le caractère chronophage des temps consacrés à la mobilité, en Wallonie notamment, mais à Bruxelles également), les horaires d'ouverture des centres et leur compatibilité avec les autres temps sociaux des personnes (horaires de travail, horaires scolaires des enfants, etc.)... De nombreuses contraintes pèsent sur les possibilités d'accès des usagers aux différents services existants, au point parfois de les décourager de recourir à leurs droits.

« [Q]: Est-ce que vous savez s'il y a d'autres lieux que ce centre qui pourraient vous aider pour obtenir un colis ? »

[R]: Je ne connais pas. Enfin si, il y en a un autre, à la rue de... ça s'appelle [X]. Mais, je ne sais pas y aller parce que c'est à partir de 15h pour avoir un ticket. Puis il faut attendre deux heures. Et mon fils, je le mets à l'école des devoirs à 15h. A 17h, je dois aller le chercher. Je ne peux pas attendre. J'ai vécu le stress, je sais ce que ça veut dire. Mon cœur, je sens qu'il s'emballe, il ne fonctionne pas. Je n'arrive pas à expliquer. C'est tellement de stress. »
(S. usagère, 52 ans, 02/12/2013)

Cependant, la proximité géographique ne pèse pas toujours dans le choix des usagers de s'orienter plutôt vers tel ou tel centre. Tout d'abord, tous ne connaissent pas nécessairement les services sociaux associatifs implantés à moindre distance de leur domicile

3 Chauviré C. et Chauviré Y., 1990, « Des frontières invisibles dans la ville ? », *Strates*, n°5, (<http://strates.revues.org/1351#tocto1n5>)

ou, du moins, ils ignorent les possibilités d'accompagnement qu'ils proposent. Ensuite, pour certains, le développement d'un attachement fort à l'égard d'un professionnel ou plus globalement d'un centre social peut conduire une personne à prolonger son suivi dans un endroit éloigné de sa résidence. Généralement, le fait d'avoir engagé un accompagnement dans un centre auprès d'un assistant social ou d'une équipe en particulier scelle un lien précieux que de nombreux usagers ne souhaitent pas rompre⁴. Plusieurs témoignages vont dans ce sens. Une dame, par exemple, explique réaliser un trajet d'une heure et quart en transport en commun pour se rendre dans un centre social découvert en 2013 sur les conseils d'une amie. Après y avoir suivi des cours d'informatique et développé des contacts avec les autres étudiants, elle pense qu'il n'existe aucun autre service qui réponde à ses attentes dans sa commune.

La recherche d'une aide spécifique peut, elle aussi, justifier de s'orienter vers un centre éloigné

du quartier de résidence: citons, à titre d'exemples, la situation de cette femme hispanophone qui expliquait s'être dirigée vers un service en particulier sur les conseils du propriétaire de son logement *« parce qu'il savait qu'une assistante sociale qui parle espagnol y travaill[ait] »* (T. usagère, 50 ans, 26/08/2013) ou encore cet homme qui avait constaté que dans le domaine de l'aide aux victimes, seules deux communes bruxelloises, voisines l'une de l'autre, étaient couvertes: *« Déjà il faut savoir qu'au niveau des victimes, on manque beaucoup d'informations. [...] Par exemple moi j'habite E., le centre se trouve à S., faut déjà se taper la trotte et tout. Bon maintenant physiquement je sais le faire aujourd'hui mais à l'époque je savais pas le faire, donc ça aussi c'est un peu une lacune... [...] Faudrait qu'il puisse y avoir des antennes un peu plus diversifiées dans Bruxelles. Tout est concentré... Faudrait... Mais bon c'est pas de leur faute, faut des moyens aussi... »* (G., usager, 44 ans, 26/09/2013).

⁴ Voir pour plus de détails: Vleminckx, J. et Serré, A., 2015, « Construction du lien et temporalités de la relation d'aide », Les Cahiers de la recherche d'action (FdSS), Sept./Oct., n°3, 23 p.

Le hasard peut enfin, dans des cas plus rares, conduire l'utilisateur à fréquenter tel ou tel centre social. Des usagers racontent être passés devant un centre et y être entrés par curiosité pour découvrir les services offerts. Ils y ont trouvé un intérêt et y ont ouvert un dossier. Pour les professionnels, ce type de cas corrobore la nécessité de veiller à la visibilité du centre : *« C'est vrai que des gens nous disent qu'ils nous ont découverts par hasard ou qu'il y a des gens qui viennent parfois et qui nous demandent : "Qu'est-ce que vous faites ici ?". C'est une raison de plus de faire attention à être bien visible. »* (A., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015).

L'analyse des facteurs influençant le choix de fréquenter tel ou tel centre soulève ici un enjeu de taille : celui de l'existence de phénomènes de « non demande sociale ». La « non demande sociale » caractérise des situations dans lesquelles des personnes, par choix ou par contrainte,

ne sollicitent pas une aide ou une prestation à laquelle elles ont droit, alors même qu'elles en connaissent l'existence⁵. À la différence du manque d'informations, motif explicatif courant dans les problématiques d'accès aux droits, (ou des problèmes intervenant après demande, au cours du traitement administratif des dossiers), ce type de non-recours par non demande indique que des individus informés de l'existence d'une offre publique choisissent de ne pas la solliciter et restent en retrait de dispositifs qui leur sont proposés. En cela, comme l'évoque Jacques Chevalier, « les services sociaux connaissent eux-mêmes des inégalités d'accès, alors que leur objectif est pourtant de remédier aux inégalités de toute sorte [...]. Le principe d'égal accès ne suffit donc pas à garantir un "usage réel identique des usagers potentiels" »⁶. On peut dès lors s'interroger sur le sens du contrat social proposé par un système de protection dans lequel il coûte symboliquement trop cher d'être aidé. ▶

5 Pour une analyse des facteurs explicatifs de ces phénomènes, voir les publications de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), notamment : Mazet P., 2010, « La non demande sociale : reconnaître l'enjeu de la reconnaissance », in *Le non-recours à l'offre publique : analyse des phénomènes et réponses institutionnelles. Un état de la question*, Les Journées scientifiques de l'ERT Odenore, juin, Meylan, France.

6 Chevalier J., 1985, « Figures de l'utilisateur », in Draï R. (dir), *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF, pp.35-69, citant p.54, Nizard L., 1974, *A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales*, M&L. Eisenmann, Cujas, p.97.

4. FACILITER LA LISIBILITÉ DU SECTEUR : LE TRAVAIL EN RÉSEAU COMME PISTE À QUESTIONNER

L'ensemble du propos développé renvoie plus largement aux enjeux liés au travail en réseau et aux types de collaborations qui peuvent naître entre les centres. La visibilité réduite du secteur couplée à la complexification progressive des demandes adressées aux services sociaux encourageant en effet à promouvoir la création de partenariats et ce d'autant plus, dans le secteur social généraliste où les professionnels doivent composer avec des problématiques aux multiples composantes (sociale, économique, de santé mentale,...).

Or, comme les groupes de travail l'ont démontré, construire des partenariats solides et durables entre institutions ou entre professionnels semble, aujourd'hui, plus ou moins compliqué selon les formes de la collaboration.

« Moi je me pose des questions avec le principe de l'action globale, et le fait aussi qu'il y a toujours des spécialistes de tout. Et en même temps, on se rend bien compte qu'en immigration, il faut des spécialistes, pour les dettes aussi, pour... Donc c'est une vraie complexité, d'avoir des références compétentes à l'extérieur, et d'être dans la globalité. »

(U., professionnel, groupe de travail, 25/03/2015)

Construction et entretien d'un réseau : une démarche individuelle ou une politique institutionnelle ?

Le travail en réseau est pensé et construit différemment d'un centre social à un autre. Si dans certaines institutions, il est systématisé, encadré et développé en équipe, dans d'autres, il repose sur une approche individuelle : un lien se tisse non pas entre deux centres sociaux mais plutôt entre deux travailleurs. Cette deuxième vision répond au souci de « préparer le terrain » de manière à envoyer l'utilisateur chez « des assistants sociaux dont [le professionnel] connaît les compétences » (F., professionnelle, groupe de travail, 25/03/2015).

Le partenariat repose sur la confiance réciproque qui s'établit entre deux professionnels, confiance fondée sur les compétences dont chacun fait preuve.

Cette approche comporte plusieurs revers, soulignés par les professionnels qui l'appliquent. Entre autres choses, se reposer exclusivement sur un partenariat interindividuel peut nuire à une approche durable de la collaboration : *« Je trouve que c'est utopique de penser qu'on travaillerait mieux parce qu'on connaît le professionnel en face. Surtout qu'il y a un tel turn-over et que ce professionnel peut être remplacé par un autre. »* (H., professionnelle, groupe de travail, 25/03/2015). De plus, parce qu'ils manquent de temps et d'une vision claire des services sociaux existants sur leur territoire, certains professionnels disposent d'une liste de contacts peu fournie et se sentent parfois démunis face à certaines situations : *« Je viens de Wallonie, ça fait deux ans que je suis ici et je suis étonnée de mon incapacité à créer un réseau sur Bruxelles. »* (F., professionnelle, groupe de travail, 25/03/2015). A contrario,

dans les centres où le travail en réseau est porté par l'institution, la construction de collaborations est pensée en équipe et tous les professionnels partagent une même liste de contacts : *« À T. [centre cité, rendu anonyme], il y avait une personne qui gérât le réseau : c'était institutionnalisé de faire des visites et d'être visités. C'était une politique institutionnelle. »* (U., professionnel, groupe de travail, 25/03/2015).

La collaboration : travailler avec ou travailler pour ?

Le travail en réseau peut prendre différentes formes selon les intérêts et enjeux qu'il défend. Comme l'illustre l'anecdote ci-dessous, évoquée par un AS d'un centre généraliste, la collaboration et ses modalités peuvent par exemple être imposées aux professionnels sans qu'ils aient pu les négocier et les accepter : *« J'ai rencontré cet homme un lundi matin très tôt. Il m'a d'emblée expliqué la raison de sa venue : "L'AS du CPAS m'a envoyé ici pour une recherche de logement". J'étais étonné. J'ai vraiment senti qu'il venait parce*

qu'on lui avait demandé de venir sous la contrainte. [...] C'est la seule fois que je l'ai vu. Il m'a dit que le CPAS allait nous appeler. Ce fut le cas. L'AS m'a demandé si le monsieur était venu à la permanence. J'ai confirmé mais je me sentais mal. On en a parlé en réunion et on s'est demandé quel rôle nous devions jouer dans cette histoire. Par après, l'AS a à nouveau appelé mais l'utilisateur n'était pas revenu. Je me sentais mal. J'hésitais à lui dire la vérité. Je craignais que l'aide soit retirée à l'utilisateur. J'ai transmis l'appel à ma coordinatrice.» (A., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015).

Ici, la collaboration ne prend pas la forme d'un partenariat équitable où toutes les parties trouvent un intérêt et négocient leur place. Elle est davantage pensée de manière unilatérale : le CPAS conditionne l'accès à une aide financière par un suivi dans un centre social généraliste et associe, de son propre chef, ce centre à une mission de contrôle. Pour le professionnel concerné, cette situation vient « *questionner le rôle et l'identité de [son] institution* » :

par sa demande, l'AS du CPAS le place en porte-à-faux par rapport à l'utilisateur et le renvoie à une image à laquelle il ne souhaite pas être associé.

« Je ne voulais pas être un agent de contrôle »

(A., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015).

Les recours à l'équipe et à la hiérarchie ont alors été nécessaires pour d'une part, valider collectivement le positionnement du professionnel et d'autre part, recadrer voire refuser la collaboration proposée par le CPAS (du moins, sous cette forme). On rencontre également ce cas de figure dans le cadre de partenariats conventionnés établis entre un service social et un CPAS. Une aide financière octroyée par le CPAS peut par exemple être conditionnée à l'inscription et la participation de l'individu à un cours d'alphabétisation. Dans ce cas, l'utilisateur concerné est envoyé dans un centre, partenaire de l'institution publique, qui lui fournira, en échange de sa fréquentation du cours, une attestation qu'il doit remettre au CPAS. La nature de la collaboration a un

impact sur le rapport que l'utilisateur entretient à l'égard d'un centre et la manière dont il va définir ses missions. Ici, il s'agit d'une collaboration entre deux institutions où l'une *travaille pour* l'autre et l'utilisateur la perçoit comme telle, en associant le centre social à un agent de contrôle œuvrant pour le CPAS.

Dans d'autres circonstances, la collaboration inter-centres peut prendre la forme d'un partenariat interdisciplinaire dans lequel chaque acteur met ses compétences au service d'un usager. Il ne s'agit pas ici de *travailler pour* mais *avec* une ou plusieurs institution(s) (un ou plusieurs professionnel(s)) à l'élaboration d'un projet précis, au suivi d'un dossier commun,... Les acteurs concernés sont amenés à se rassembler autour de la table et à définir collectivement les objectifs et les modalités de la collaboration. Si les professionnels ont pointé le caractère chronophage

«Une usagère était venue à l'ouverture pour prévenir qu'elle serait absente au cours parce qu'elle devait se rendre à l'hôpital. Elle ressentait une pression telle qu'elle a eu besoin de venir s'excuser chez nous.»

(A., professionnel, groupe de travail, 26/01/2015)

de la construction et de l'entretien de ce type de partenariats, ils ont par ailleurs souligné toute son importance. Dans le secteur généraliste, il permet notamment de décloisonner les pratiques, de mutualiser les compétences et les connaissances de chaque professionnel. Il s'agit de mener un travail généraliste à l'échelle du secteur de l'aide sociale et pas seulement, à l'intérieur d'un centre. Cette approche offre la possibilité pour les travailleurs sociaux et les usagers de s'impliquer dans un réseau d'acteurs et d'y identifier les ressources disponibles. ▶

CONNAISSANCE DU SECTEUR ET ORIENTATION DANS LES SERVICES ASSOCIATIFS EXISTANTS

CONCLUSION

L'enjeu de l'accessibilité aux services sociaux recouvre plusieurs dimensions qui gagnent à être interrogées. Il s'agit notamment de s'intéresser aux facteurs (distance géographique, horaires inadaptés,...) qui pèsent sur le choix qu'ont les usagers de fréquenter un ou plusieurs centre(s) en particulier, et qui, parfois, mènent à des situations de non recours à certains droits sociaux.

Parmi eux, la lecture partielle développée par les usagers sur les services existants représente une donnée dont il importe de tenir compte, tant elle questionne le manque de visibilité du secteur de l'aide sociale et les moyens déployés par les services sociaux pour y remédier. Ainsi, malgré les initiatives observées dans les centres (flyers en arabe, séance d'accueil avec présentation des services disponibles,...), les informations véhiculées sur l'offre des services semblent manquer ou, à tout le moins, les canaux par lesquels elles sont transmises ne sont visiblement pas adaptés au plus grand nombre.

Analyser ces facteurs conduit corollairement à mesurer le nombre croissant de demandes formulées auprès des services sociaux et le manque de moyens dont ceux-ci disposent pour y répondre. Cette réalité rencontrée sur le terrain engendre en effet des répercussions en termes d'accessibilité aux services sociaux. Ainsi, par peur de surcharger davantage l'AS, des usagers taisent l'une ou l'autre de leurs problématiques et ne bénéficient donc pas de l'aide qui leur serait nécessaire. D'un autre côté, si l'on suit l'avis de plusieurs des équipes rencontrées lors de l'enquête, accroître la visibilité des services peut être perçu comme un risque d'alourdir un peu plus leur charge de travail.

Dans ce contexte, les espaces de concertation entre les services apparaissent indispensables tant ils permettent aux professionnels d'actualiser régulièrement leurs connaissances sur le secteur et d'identifier les ressources qui leur seraient nécessaires. A l'instar des vases communicants, le travail en réseau, le relais, la concertation et toute autre forme de collaboration peuvent permettre d'équilibrer la balance des moyens disponibles dans le secteur social : face à des matières spécifiques pour lesquelles un professionnel manque de réponses, des services peuvent mettre à profit leur expertise ; face à l'engorgement de certains services, des centres moins peuplés, peuvent accueillir les nouveaux usagers. Dans un secteur caractérisé par la pluralité de ses services, les forces des uns gagnent à être mobilisées pour pallier les limites des autres. ►



Une publication de la Fédération des Services Sociaux (FdSS-FdSSB),
49 rue Gheude - 1070 Bruxelles

Editrice responsable : Céline Nieuwenhuys • Auteurs : Alexia Serré et Justine Vleminckx,
chercheuses • Direction scientifique : Hugues-Olivier Hubert •

Relectures : Anissa Ayadi, Marie Hanse, Paul Hermant, Hugues-Olivier Hubert,
Betty Nicaise et Céline Nieuwenhuys • Mise en page : Hanna Dupont.

Photo de couverture : scénographie « Paroles d'usagers », une co-production de
Cécile Hupin, Guillaume Istace, la FdSS et le CBCS.

Avec le soutien du FE.BI, des cabinets des Affaires sociales
COCOM, COCOF et de la Wallonie.

Tous droits réservés • Achievé d'imprimer novembre 2015 • Dépôt légal novembre 2015



Avec le soutien du FE.BI, des cabinets des Affaires sociales
COCOM, COCOF et de la Wallonie.