

# Intégration de la culture dans les CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale

Mémoire de fin d'études en Gestion Culturelle, à finalité Gestion culturelle appliquée.

Université Libre de Bruxelles. 2014-2015. Sous la direction de Anne Morelli.

Aurore Joly.

- **Mots-clés** : politique culturelle, socio-culturel, CPAS, subside, éducation permanente, activation sociale, arrêté royal, assistants sociaux, référent culturel, Conseil d'Action Sociale, assistant social, éducation populaire.
  
- **Synthèse** : la présente étude porte sur les pratiques socio-culturelles des référents culturels (R.C), en charge de l'application du subside de « participation et d'activation sociale » (P.A.S) dans les CPAS bruxellois. Cette recherche a donné lieu, d'une part à une analyse quantitative (rapports d'activité remis par les R.C au SPP Intégration sociale). D'autre part, à une analyse qualitative sous la forme d'entretiens semi-directifs avec les 19 référents culturels. J'ai dès lors étudié l'environnement de travail des R.C, ainsi que les enjeux qui se dégagent de leur pratique. Il en résulte que la vision culturelle du R.C constitue un facteur fondamental, généralement associée à la mission poursuivie par le service culturel. Néanmoins, le seul travail des R.C isolé de leur environnement ne suffit pas à comprendre les enjeux du subside de P.A.S. et à son application concrète auprès des ayants-droit. D'autres acteurs influencent et conditionnent la teneur du subside : le ou la ministre en charge de l'action sociale, le Conseil d'Action Sociale, les assistants sociaux, etc.
  
- **Bibliographie sélective** :
  - Clé Ann et Mechbal Lamia. Culture et Démocratie. Rapport d'évaluation relatif à la subvention octroyée aux CPAS (A.R du 8 avril 2003) afin d'encourager la participation et l'épanouissement social et culturel de leurs usagers. A la demande du SPP. Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale. 2004.

- Clé Ann. Culture et Démocratie. Participation culturelle, sportive et sociale. Nouvel horizon pour les CPAS. A la demande du SPP. Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale. 2005.
- Cramer Evelyn et Van Looveren Marie. ULB et VUB. Coups d’œil aux projets socio-artistiques : la parole aux usagers. A la demande du SPP. Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale. 2007.
- Degée Jean-Luc. Le mouvement d’éducation ouvrière. Evolution de l’action éducative et culturelle du mouvement ouvrier socialiste en Belgique (des origines à 1940). Vie Ouvrière. 1986.
- Fondation Roi Baudouin. En collaboration avec ATD Quart Monde Belgique et l’Union des Villes et Communes belges section CPAS. Rapport général sur la pauvreté. Réalisé à la demande du Ministre de l’Intégration Sociale. 1994.
- Loi organique des [centres publics d'action sociale]. Service public fédéral Justice. Banque Carrefour de la législation. Mise à jour le 21-12-2012. [En ligne]. [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=1976070801](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1976070801) (Consultée le 29 mai 2015).
- Marx Karl et Friedrich Engels. Critique de l'éducation et de l'enseignement. Introduction, traduction et notes de Roger Dangeville. Les classiques des sciences sociales. 1976.
- Maurel Christian. Education populaire et puissance d’agir. Les processus culturels de l’émancipation. L’harmattan. 2010.
- Résimont Natalia et Vonck Eva. Culture et Démocratie. Rapport d'évaluation relatif à l'utilisation du subside pour l'épanouissement et la participation culturelle, sociale et sportive des usagers de CPAS. A la demande du SPP. Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale. 2008.
- Vermeersch Lode, Noël Laurence et Vandenbroucke Anneloes. ULB et K.U.Leuven. *Expériences de participation. Evaluation des mesures fédérales visant la promotion de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des CPAS, avec une attention particulière à la mesure destinée à lutter contre la pauvreté infantile.* A la demande du SPP. Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale. 2012.

---

En 2003, un arrêté royal (A.R) portant sur l'attribution d'une subvention socio-culturelle vient enrichir les missions des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS). Aujourd'hui, cet A.R comporte deux volets qui correspondent à deux subsides spécifiques : le premier volet décrit une subvention en vue de favoriser la participation et l'activation sociale (subside socio-culturel) et le second englobe un financement afin de prévenir de la pauvreté infantine.

Chaque année, les CPAS reçoivent deux montants distincts, conformes aux deux subventions précitées, parmi lesquels le subside « participation et activation sociale » (P.A.S) est lui-même découpé en trois catégories : le sport, la culture et la fracture numérique. L'objet de mon étude est dès lors consacré à la catégorie culturelle.

L'étude est subdivisée en deux parties : une approche théorique qui contribue à poser le cadre conceptuel de la recherche : définition des notions de culture, de pauvreté, d'éducation permanente et description des bases réglementaires de l'arrêté royal ainsi que l'analyse du contexte politique au travers duquel il a évolué.

La seconde partie s'attèle à décrire la méthodologie et à présenter les résultats de l'étude de terrain que j'ai menée auprès des 19 référents culturels, responsables de l'application du subside dans les CPAS de la Région de Bruxelles. Chaque entretien a fait l'objet d'un cadre de réflexion d'une quarantaine de minutes suivant six thèmes : 19 CPAS-19 situations différentes ; Qui sont les référents culturels ? ; La vision culturelle des référents culturels ; La vision des référents culturels sur leur mission culturelle ; Leur pratique. Une analyse des rapports d'activité des CPAS a permis de compléter l'analyse de leur pratique.

Les précédentes recherches commanditées par le SPP Intégration sociale portent sur une analyse essentiellement opérationnelle du subside, faisant économie de sa portée politique et des enjeux idéologiques qui sous-tendent le subside. J'ai donc choisi de porter mon étude sur le témoignage des référents culturels afin d'en dégager une analyse systémique qui porte sur leur environnement de travail et l'influence des acteurs impliqués dans l'application du subside : les assistants sociaux (A.S), le personnel administratif, le gouvernement fédéral et le Conseil d'Action Sociale (CAS).

Il est à remarquer que cette recherche est un premier état des lieux qui mérite une investigation plus importante. D'autres interviews pourraient venir compléter le panel actuel : les membres du conseil d'action sociale (C.A.S) en charge de déterminer les critères d'octroi du subside, le ou la responsable du service social, les assistants sociaux, les ayants-droits, les politiques, etc.

## 1. Éléments préliminaires

### **Pauvreté et culture en réflexion**

La pauvreté et la culture dominante sont des processus pleinement assimilés dans le fonctionnement de notre société. Alors que la pauvreté est la conséquence inévitable du système économique capitaliste, la culture a pour fonction de maintenir l'idéologie dominante en place et donc, par la même occasion, d'asseoir son hégémonie. La culture opère donc une distinction entre ceux qui « connaissent » et ceux qui « ignorent ». Entre ceux qui ont acquis la légitimité sociale d'exprimer et de décider (experts, mandatés), et les « ignorants » qui sont réduits à « écouter », « assimiler » et « appliquer ».

Ces dictats culturels participent à organiser le pouvoir politique en légitimant la domination de la classe dite « savante », sur la classe dominée, qui se trouve alors confisquée du pouvoir d'agir, de décider, et de penser la société.

A contre-courant de la « culture » dominante, l'éducation permanente prend ses racines dans d'autres considérations qui postent la culture comme vecteur d'émancipation sociale, culturelle et politique suivant un processus pratique, qui comprend plusieurs étapes indissociables : (1) Le partage d'expériences professionnelles et sociales (2) La construction collective de connaissance (3) L'expression collective.

Avec l'éducation permanente, prémices d'une réflexion culturelle nouvelle, ce sont tous les champs qui se voient menacés par une nouvelle démocratie qui reconnaît en chacun la possibilité (le droit) et la capacité (l'habitus culturel) d'influer dans chacun des champs : social, culturel et politique.

Cette première partie contribue à contextualiser et à définir un cadre de référence théorique qui contribuera à l'analyse des pratiques culturelles dans les CPAS.

### **Analyse du subsidie de participation et d'activation sociale (P.A.S)**

La mise en place de l'arrêté royal (A.R) de « participation et d'activation sociale » (P.A.S) voté en 2003 a probablement été influencé par un travail de lobbying important du monde associatif, qui place la privatisation culturelle comme un élément à part entière de pauvreté (« Rapport général sur la pauvreté ». 1994).

Concernant son contenu, l'A.R ne fixe aucune règle qui contraint les CPAS dans leur action. L'autonomie historique des CPAS ainsi que la nature du subside (facultative), offre une liberté totale quant à la gestion de la subvention. Cette liberté d'action constitue une opportunité pour les CPAS qui définissent leur politique sociale suivant le contexte local de la commune. En revanche, cette autonomie politique et financière peut entraîner des comportements arbitraires et des traitements inégaux à l'égard des ayants-droit d'un même CPAS ou entre les ayants-droit appartenant à des CPAS différents.

L'A.R fixe néanmoins deux règles qui handicapent les plus petits CPAS à développer une programmation culturelle.

1. Le montant des subsides est calculé en fonction du nombre d'ayants-droit bénéficiant du CPAS et non en fonction des besoins structurels d'un service culturel : cinq CPAS bénéficient d'un montant inférieur à 25.000€/an. Malgré la possibilité évoquée par l'A.R de fusionner les subsides entre CPAS ou de sous-traiter le service culturel à des associations, il est inexact d'entrevoir une possibilité d'économie financière en la matière. Les besoins structurels d'un service culturel sont équivalents dans tous les CPAS, qu'importe le nombre d'ayants-droit inscrits : communication, gestion du service, organisation des activités culturelles, prise de contact avec le personnel interne, etc. sont autant de tâches associées à la fonction de référent culturel (R.C). De plus, une délocalisation du service culturel au profit d'une mise en commun avec d'autres CPAS (économie d'échelle) est impensable étant donné l'importance du travail de proximité et d'accompagnement avec les ayants-droit et les travailleurs sociaux. Une base financière commune à tous les CPAS devrait être envisagée afin de développer des bases structurelles communes à tous les CPAS.

A contrario, le montant des subsides accordé aux CPAS ne garantit pas un service culturel de qualité. Plusieurs CPAS reçoivent des montants élevés (subside supérieur à 79 943 €) mais ne témoignent pas d'une ambition particulière en matière culturelle. Par exemple, l'offre culturelle des CPAS d'Anderlecht et de Molenbeek est assez limitée en comparaison à d'autres CPAS qui reçoivent pourtant une subvention inférieure.

2. L'impossibilité de financer l'intégralité des frais de personnel via le subside, ce qui contraint les CPAS à financer une partie importante des salaires sur fonds propres : seuls les CPAS bénéficiant d'une subvention supérieure à 25 000 € ont la possibilité de faire valoir à hauteur de 10% du montant perçu, leur frais de personnel.

En 2003, date à laquelle le subsidie est initié, l'A.R de « participation et d'épanouissement social et culturel » poursuit des objectifs d'accessibilité et de participation culturelle en faveur de l'épanouissement des ayants-droit. Cette vision sociale prend fin en 2013, lorsque la nouvelle secrétaire en charge de l'intégration sociale, Maggie De Block rebaptise le subsidie «participation et activation sociale». Cette évolution fait écho aux politiques d'activation sociale centrées sur des procédés de contrôle et d'évaluation quotidienne. L'ayant-droit doit prouver sa bonne volonté suivant un parcours socio-professionnel déterminé par un contrat d'intégration signé avec l'A.S. Ces procédures astreignent l'ayant-droit à retrouver rapidement, une indépendance financière.

Cette nouvelle ère de l'activation est confirmée par le nouveau ministre de l'intégration sociale, Willy Borsus (MR), qui justifie l'existence du subsidie suivant une «démarche nécessaire à la recherche d'emploi». Ce nouvel outil d'insertion socio-professionnelle sonne comme une instrumentalisation récupérée par une frange politique obnubilée par la mise à l'emploi des personnes les plus fragilisées (les ayants-droit).

La recherche d'un emploi peut constituer un objectif valorisant et bénéfique dans la perspective d'un projet professionnel épanouissant. Néanmoins, les conditions du marché de l'emploi et la volonté politique ne semblent pas poursuivre ce but. Les politiques d'activation semblent obsédés par des statistiques de rendement, des mesures sanctionnatrices et un accompagnement contraignant des ayants-droit dans leur recherche d'emploi.

La question qui se pose consiste à évaluer l'influence des politiques d'activation sociales dans la gestion du subsidie P.A.S. Comment les référents culturels (R.C) sont-ils impactés dans leur mission socio-culturelle ? C'est une des interrogations qui fait l'objet de ma recherche.

## 2. Mise en perspective de l'étude

La présente étude porte sur les pratiques socio-culturelles des référents culturels (R.C), chargés de l'application du subsidie de « participation et activation sociale » (P.A.S), sur le territoire bruxellois. Cette recherche a donné lieu, d'une part à une analyse quantitative (rapports d'activité remis par les R.C au SPP Intégration sociale). D'autre part, à une analyse qualitative, par le biais des entretiens que j'ai organisés avec les R.C des 19 CPAS de Bruxelles. Cette étude m'a permis d'étudier l'environnement de travail des R.C, ainsi que les enjeux qui se dégagent de leur pratique. J'ai également analysé la diversité des perceptions socio-culturelles défendues par les R.C et leur correspondance avec l'offre culturelle proposée aux ayants-droit.

Dès lors, j'ai choisi de me baser sur l'expertise des R.C, responsable de la gestion du subside afin de mener une analyse beaucoup plus large que le seul résultat opérationnel des CPAS en matière de culture. L'hypothèse étant que le seul travail des R.C isolé de leur environnement de travail ne suffit pas à comprendre les enjeux du subside de P.A.S. Ainsi, les pratiques socio-culturelles associées au subside de participation et d'activation sociale (PAS) sont différentes d'un CPAS à l'autre. La vision culturelle qui en découle est influencée par le référent culturel désigné, les politiques gouvernementales, le Conseil d'Action Sociale et les autres acteurs, internes au CPAS, impliqués dans sa gestion. Il s'agit donc d'une approche systémique.

Cette hypothèse s'est vue confirmée auprès des R.C rencontrés lors des entretiens : en effet, l'impact des politiques gouvernementales, du Conseil d'Action Sociale, du personnel interne et des moyens alloués par le SPP Intégration Sociale (subsides), a des répercussions importantes sur le travail du R.C, lui-même porteur d'une vision culturelle.

La vision culturelle du R.C constitue un facteur fondamental, généralement assimilé à la mission poursuivie par le service culturel. Deux conceptions culturelles de nature opposée se détachent des entretiens enregistrés :

- D'une part, une vision centrée sur les politiques d'activation et d'intégration. Ce sont majoritairement des CPAS qui ne possèdent pas de service culturel ou qui sont limités à l'organisation de quelques activités occupationnelles pendant l'année. Les R.C décrivent généralement une vision culturelle similaire aux politiques d'activation et d'intégration, inscrites dans les politiques sociales des CPAS. Ces personnes ont peu ou pas de connaissance du milieu socio-culturel.
- D'autre part, une conception axée sur l'épanouissement de l'ayant-droit. Cette vision est majoritaire parmi les R.C. Elle s'apparente à l'esprit de la subvention dans sa première version (2003).

Dans la pratique, ce discours est appliqué suivant une programmation socio- culturelle diversifiée avec des activités centrées sur l'accessibilité culturelle (sorties hors de Bruxelles, visite de musée, distribution d'avantages permanents, etc.) et des projets axés sur la participation active de l'ayant-droit (atelier, comité culturel, projet associatif, etc.). Les R.C attachés au service culturel ont démontré des connaissances et des compétences professionnelles en matière socio-culturelle. Certaines référentes culturelles prônent dans ce sens un discours assimilé au projet d'éducation permanente

Les expériences évoquées par les R.C mettent en évidence l'importance de maintenir un service socio-cultuel dans les CPAS. Les bienfaits sociaux démontrés par les témoignages de terrain dépassent la simple participation récréative ou occupationnelle à une activité culturelle. Beaucoup d'ayants-droit, par leur implication à des projets socio-culturels ont développé de nouvelles perspectives de vie qui les ont menés à vouloir reprendre une

formation, à participer à des projets associatifs, à faire du bénévolat, à retrouver un emploi,... à reprendre le goût de vivre, de s'exprimer et d'agir.

Comme évoquée précédemment, la structure du service culturel en place dans le CPAS, coïncide généralement avec le montant du subside perçu. Aussi, les CPAS qui bénéficient d'un subside inférieur à 25.000 € n'ont majoritairement pas développé de service ad hoc. Les R.C sont dès lors, en grande majorité des chefs de service qui n'ont aucune expérience en matière socio-culturelle et n'ont pas témoigné d'intérêts particuliers à cet effet. Dans ce cas, la tâche de R.C est restreinte à une activité purement administrative. L'offre culturelle est réduite au financement de demandes individuelles gérées par les A.S. Néanmoins, le CPAS de Watermael Boitsfort fait exception : malgré le peu de moyens à disposition, les deux référentes culturelles font un travail de terrain important, en collaboration avec le centre culturel de la commune afin de proposer une offre culturelle diversifiée et ajustée à la demande des ayants-droit.

L'influence de la fonction de R.C sur la politique culturelle des CPAS est à nuancer : les R.C ne sont pas chargés de dépenser l'entièreté du subside : une partie importante est reversée à la maison de retraite attachée au CPAS. Une autre partie est destinée aux aides financières individuelles pour des activités socio-culturelles. Ces demandes d'aides sont introduites, dans la plupart des cas, par l'A.S, suivant une enquête sociale (fiche de salaire, relevé des extraits de compte, etc.) et validées par le C.A.S. De nombreux exemples ont démontré que les critères d'octroi étaient dénués de toute objectivité. Trois CPAS font néanmoins exception en la matière : les CPAS de Forest, de Saint-Gilles et de Schaerbeek ont développé des processus administratifs dépouillés de tout jugement. Aussi, la mission du service culturel est subordonnée aux décisions du C.A.S, qui peut décider à tout moment des changements structurels. C'est ce qui s'est produit au CPAS de Woluwe Saint-Lambert, où le C.A.S a pris la décision de supprimer le service culturel, malgré l'avis contraire du R.C.

Concernant l'influence des politiques gouvernementales : les politiques d'activation ont profondément modifié le travail social des CPAS. Les A.S consacrent le plus clair de leur temps de travail à mener des enquêtes sociales (contrôle des extraits de compte, visite à domicile, etc.) afin de contrôler et d'évaluer l'ayant-droit sur son « état de besoin » et sur son parcours socio-professionnel. Avec un nombre croissant de dossiers à gérer, l'A.S ne dispose plus du temps nécessaire pour accomplir son travail d'assistant social. Cette pression quotidienne est ressentie par la plupart des R.C qui craignent de voir le subside récupéré au profit d'un outil d'insertion socio-professionnelle. Il est à remarquer que certains C.A.S (Koekelberg, Molenbeek, et Anderlecht), en accord avec la vision socio-culturelle évoquée par les nouvelles politiques d'intégration, utilisent une part importante de la subvention pour financer des activités imposées aux ayants-droit (cours de langue, visites culturelles, etc.) dans le cadre du programme d'insertion socio-professionnelle.



Par ailleurs, sensibiliser et renseigner le personnel est un enjeu fondamental pour garantir l'information communiquée aux ayants-droit. Ce sont effectivement des acteurs de première ligne, susceptibles de sensibiliser et d'impliquer le bénéficiaire. Le contact avec l'A.S et le personnel d'accueil est une tâche poursuivie par le R.C dont l'efficacité dépend en grande partie de la prédisposition culturelle du travailleur social et du temps qu'il peut y consacrer. Néanmoins, il faut remarquer que la culture est très peu considérée par un nombre important de travailleurs sociaux qui assimilent le service à une fonction purement occupationnelle, récréative et peu productive. Le même constat est observé au niveau des C.A.S.

Dès lors, une politique culturelle telle qu'envisagée dans sa première version (2003) nécessite plusieurs éléments: d'une part, un service culturel de proximité avec les ayants-droit. D'autre part, un service indépendant et autonome dans ses modes de fonctionnement. Enfin, un réel soutien et une implication des travailleurs sociaux. Au final, dans une telle perspective idéalisée, ce projet culturel ne contribuerait-il pas à remettre en cause les dictats véhiculés par les nouvelles politiques sociales ?

### 3. Conclusion

L'étude pose également la question de la possibilité d'un réel projet d'éducation permanente dans un contexte politique qui tend à contraindre l'individu à trouver une place sur le marché de l'emploi pour retrouver une indépendance financière. L'épanouissement et la participation ont laissé place à l'intégration par la contrainte. Malgré l'engagement des référents culturels et leurs convictions socio-culturelles, leur travail est fragilisé par des politiques sociales qui tendent à transformer les activités culturelles en activités formatives afin d'intégrer les individus au « moule » de l'emploi.

Enfin, un réel projet d'éducation permanente qui tend à permettre aux individus (in fine au collectif) de reprendre du pouvoir sur leur environnement (champ politique, social, économique, culturel) demande de la part des acteurs socio-culturels, d'accepter une perte de contrôle sur l'action du public qui gagne en indépendance (processus d'émancipation). Au final, une telle perspective est-elle compatible avec les politiques actuelles qui visent à renforcer le contrôle de l'action individuelle ?