**Comment les « experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale » optimisent l'accès et la qualité des services publics en Belgique**



**Introduction**

En Belgique, le Service public fédéral de programmation Intégration sociale (SPP IS) a lancé une approche de coproduction extrêmement innovante visant à combler le fossé entre les services publics et les citoyens les plus démunis du pays. Depuis 2004, le SPP IS a eu recours à des « Experts du vécu (EdV) en matière de pauvreté et d'exclusion sociale » dûment formés, afin d'utiliser l'expérience spécifique des personnes vivant dans la pauvreté pour améliorer les services publics. Cette étude de cas illustre comment les EdV ont optimisé les services publics pour les personnes vivant dans la pauvreté et confrontées à l'exclusion sociale et comment cette approche de coproduction a été intensifiée au fil du temps.

******

**Objectifs**

En 2004, le Conseil des ministres en Belgique a adopté une stratégie ambitieuse : « Nous avons pour objectif d'assurer une existence digne à toutes les personnes qui vivent dans la pauvreté, y compris à celles qui passent au travers des mailles du filet de la sécurité sociale ».

Ceci a été précédé d'un vaste projet de recherche-action, conduit par la Fondation Roi Baudouin et axé sur la question portant sur la façon de réduire la fracture entre les institutions, les politiques publiques et les citoyens les plus vulnérables. La principale conclusion qui s'en est dégagée était rédigée en ces termes : « On parle beaucoup de la pauvreté, mais les entretiens avec les personnes qui vivent dans ce type de situation sont rares. » L'étude suggérait de surcroît que cela avait mené à un certain nombre d'actions inappropriées et avait accentué le clivage entre les institutions publiques et les citoyens les plus faibles.

Il y avait une entente et une volonté politique d'expérimenter une nouvelle approche de coproduction afin de concrétiser cette nouvelle vision. L'idée consistait à faire travailler les services publics avec des personnes affectées par la pauvreté et l'exclusion sociale en tant qu'« experts du vécu », afin d'élaborer conjointement de meilleurs services publics pour le groupe cible.

Le projet visait plus particulièrement la réalisation de deux objectifs spécifiques :

* Améliorer l'accessibilité des services publics au niveau fédéral (national) ;
* Garantir les droits sociaux fondamentaux pour toutes les personnes vivant en Belgique.

Les droits sociaux fondamentaux sont ceux qui figurent dans la Constitution belge et qui sont directement inspirés de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, proclamée en 1948. Ils visent à assurer une vie digne à chaque personne.

******

**Leadership et gestion du changement**

Le SPP IS est une fonction publique fédérale créée en 2003 qui met tout en œuvre pour assurer une existence digne à toutes les personnes qui vivent dans la pauvreté. Cela fait déjà plus de dix ans que le SPF IS défend le droit à l'intégration sociale en essayant de permettre à ceux qui passent au travers des fissures du système de la sécurité sociale et qui vivent dans des conditions de précarité de vivre dignement. L'objectif du SPP IS est d'élaborer, instaurer, évaluer et assurer le suivi d'une politique fédérale inclusive pour l'intégration sociale, en garantissant durablement les droits sociaux de base pour tout le monde.

En 2004, le Gouvernement belge a chargé le SPP IS de procéder à la mise en œuvre de ce projet novateur. Julien Van Geertsom, Président du Conseil d'Administration, est responsable de la coordination du projet au sein du SPP IS et des organisations partenaires.

Le SPP IS s'est ainsi retrouvé à la tête du projet et a sollicité le financement de l'UE dans le cadre de son action menée en partenariat avec de nombreuses agences publiques et organisations à but non lucratif, donc le travail influe sur la qualité de vie des personnes vivant dans la pauvreté. Le Fonds social européen lui a octroyé un financement en 2004 pour la mise en œuvre de ce nouveau programme de 2004 à 2008.

Pendant la première phase du projet, le SPP IS a recruté deux « experts du vécu » (EdV) à partir d'un vaste groupe de personnes vivant dans la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces experts ont été spécifiquement formés pour développer leur empathie, leur capacité analytique basée sur leur expérience et leurs aptitudes de communication.

Ces deux premiers EdV ont aidé le personnel du SPP IS à façonner le cadre du projet, qui incluait également l'élaboration de cours de formation et de soutien destinés aux EdV. Après cette phase de définition, le SPP IS a recruté d'autres EdV pour travailler sur la base de détachements dans d'autres services fédéraux. En tant que chef de projet, le SPP IS assure la coordination du projet, fournit une assistance aux EdV et autres acteurs impliqués, et facilite la collaboration avec les EdV. Un mentor et un coach seront affectés aux EdV détachés auprès d'organisations partenaires fédérales, afin d'assurer leur intégration au sein des organisations respectives. Alors que le mentor apporte un soutien sur le plan personnel, l'aide du coach est principalement axée sur les questions liées au travail.

En règle générale, les EdV suivent une formation spécifiquement adaptée à leurs tâches, qui a été conçue en partenariat avec les autorités responsables et l'unité de formation de la Fonction publique fédérale. Ils sont engagés avec un contrat de travail à plein temps. Leur salaire est comparable à celui d'un agent public. Le travail des EdV est essentiellement axé sur l'amélioration de l'accès aux services publics pertinents pour les personnes vivant dans la pauvreté. Cela inclut :

* La refonte de l'interface avec le groupe cible qui prévoit du temps pour les récits et offre davantage d'intimité - cela se traduit par exemple par la création de locaux fermés dans le bâtiment de la Caisse auxiliaire belge d'Assurance Maladie-Invalidité.
* L'optimisation de l'assistance au groupe cible confronté à des problèmes administratifs - par exemple, aider à remplir les formulaires administratifs et à demander de l'aide pendant et après une période d'hospitalisation, et fournir un accompagnement en cas de problème avec le système de justice administrative.
* L'optimisation de la qualité des services publics fournis au groupe cible. Cet aspect vise principalement la simplification administrative et il est fait appel aux EdV pour évaluer les documents et autres communications, et proposer des modifications y afférentes.
* L'information du public quant aux droits des personnes sans-abri.

À l'échéance du premier programme, le SPP IS a réussi à obtenir un financement du Fonds social européen pour un deuxième programme couvrant la période 2008-2014.

Le deuxième programme du FSE visait initialement à renforcer et à professionnaliser le rôle des EdV. Mais l'accent a été transféré sur la gestion du changement, fondée sur la perspective alternative des EdV. Au cours de ce deuxième programme, le SPP IS a également renforcé l'aide disponible au sein des organisations partenaires pour les EdV. Les agents publics qui travaillent avec des EdV bénéficient ainsi désormais d'une formation.

À la fin du deuxième programme, la phase de projet expérimentale était terminée. Les résultats obtenus se sont révélés suffisamment solides pour que la méthodologie soit rendue permanente, dans le cadre d'un service fondamental. L'avenir verra l'intégration de l'approche de coproduction « experts du vécu » au sein des services publics fédéraux. Cela implique la création d'un bassin, aussi bien régional que thématique, d'EdV.

Par conséquent, il ne s'agira plus d'un « projet », mais d'un service à part entière, consacré à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à la modernisation de l'administration publique. Il devrait plus particulièrement renforcer les valeurs de la diversité et de l'innovation au sein du SPP IS.

******

**Obstacles**

L'élaboration et la classification du projet EdV, ainsi que son intégration dans un service personnalisé, ont rencontré un certain nombre d'obstacles incluant :

* La politique d'austérité en matière de dépenses publiques. Elle laisse en effet peu de place à l'expérimentation et à l'innovation, puisque l'accent est posé sur la prestation garantie de services statutaires.
* La résistance contre le changement au sein des organisations publiques. De nombreux agents publics en particulier ont du mal à reconnaître l'expertise et les connaissances non académiques des EdV. Il s'ajoute à cela que de nombreux membres du personnel ne sont pas familiers avec les méthodes de co-conception des services.
* La difficulté de mesurer l'impact de la collaboration avec les EdV. Par exemple, il est souvent évident que la perspective des EdV a été prise en compte lors de l'adaptation des services publics. Leur impact réel sur ces changements n'est toutefois souvent pas facilement quantifiable, pas plus du reste que les améliorations apportées à la qualité des services publics proposés ou l'accessibilité optimisée des services publics. Néanmoins, les résultats sont valorisés par les organisations qui ont modifié leurs processus et services, ainsi que par les utilisateurs de ces services. Il n'est pas non plus aisé de mesurer le changement significatif de culture organisationnelle découlant de la collaboration entre le personnel et les EdV.

Malgré ces difficultés, la méthodologie a été évaluée par le biais de cinq évaluations différentes (quatre ont été effectuées par les universités de Louvain,  Bruxelles, Gand et Liège et une évaluation par la société de conseil Key-CONSULT). Les évaluations ont toujours démontré que l'approche EdV produit des résultats positifs. Les propositions d'amélioration suggérées par ces évaluations ont été prises en considération lors de l'élaboration ultérieure de la méthodologie.

Jusqu'à présent, le projet a uniquement été déployé au sein de la Fonction publique fédérale belge, mais n'a pas été mis en œuvre aux niveaux régionaux ou locaux du gouvernement. Un projet pilote a toutefois été lancé en 2015 au sein du secteur des soins de santé, avec le soutien financier de l'Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI). Ce projet axé sur l'amélioration de l'accès aux soins de santé pour les personnes vivant dans la pauvreté permet ainsi d'augmenter les « connaissances de base en matière de santé » et de réduire l'« absentéisme médical ». Le projet fait usage de l'approche EdV dans les hôpitaux et les centres publics d'aide sociale, et il est coordonné par le SPP IS.

******

**Résultats**

* Les organisations partenaires sont devenues bien plus conscientes des difficultés rencontrées par les personnes vivant dans la pauvreté pour accéder aux services publics. La qualité des services de première ligne s'est considérablement améliorée. Par exemple, le Centre d'Information du Service public fédéral Finances dispose désormais d'un EdV, afin que les visiteurs qui se trouvent dans une situation difficile puissent lui demander des conseils pertinents. Cela est utile tant pour les usagers du service que pour l'organisation du service public, qui peut ainsi fournir ses services de manière plus efficace. Les informations fournies dans la zone d'attente ont par ailleurs été revues, clarifiées et simplifiées. Un clip vidéo avec des icônes a été réalisé afin d'aider les gens, qui ont des difficultés à lire, à trouver quels services sont disponibles (et ne sont pas disponibles) au Centre d'Information. Il permet aux utilisateurs du service d'être mieux informés et de réduire leur temps d'attente, puisque certaines personnes se rendent compte que leur question serait mieux traitée ailleurs.
* Le personnel considère les usagers du service comme des personnes, plutôt que comme des « cas » ayant légalement droit à un service. Une attention particulière a été accordée à la facilité de lecture et à la simplification des documents fournis aux citoyens. La communication en ligne et hors ligne avec les usagers du service a de surcroît été optimisée.
* Grâce à l'initiative du SPP IS et de l'EdV qui travaille pour la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS), certains droits sont désormais accordés automatiquement aux personnes qui y ont droit, sans qu'il soit nécessaire de demander à la personne concernée une quelconque preuve susceptible de requérir des formalités administratives ou la prise de rendez-vous avec des agents publics. De nombreuses personnes ont recouvré leurs droits grâce aux interventions d'EdV auprès de la Caisse auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI), le Service fédéral des Pensions (SFP), la Maison de la Justice, l'Hôpital universitaire Saint-Pierre à Bruxelles et le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Dans la branche régionale de l'office national des Pensions à Charleroi (Wallonie), l'EdV va à la rencontre des gens là où ils se trouvent (dans la rue, la banque alimentaire, le centre communautaire, etc.).

Vous trouverez ci-dessous les profils de deux experts du vécu, afin de mieux comprendre le travail qu'ils accomplissent :

**Damien Fritz***, « expert du vécu » à la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS)*

**En quoi consiste mon travail ?**

Ma tâche principale est de rencontrer les différents utilisateurs de services électroniques et d'identifier leurs besoins en services fournis par la banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS). La BCSS organise l'échange de données numériques entre les différents acteurs du système de sécurité sociale belge. Je rencontre à cet effet divers utilisateurs des flux de données électroniques et j'identifie leurs besoins en services de la BCSS. Dans une phase ultérieure, je soumets les commentaires que j'ai reçus des utilisateurs à mes gestionnaires de projet ou aux groupes de travail de la BCSS. Dans la plupart des cas, ces commentaires donnent lieu à des modifications et à des améliorations des services fournis.

**Quelles sont mes autres tâches ?**

* Informer aussi bien les utilisateurs actuels que les éventuels utilisateurs futurs sur le rôle et le fonctionnement de la BCSS.
* Visiter les Centres publics d'Aide sociale, les associations et autres services relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale, afin d'identifier leurs besoins et problèmes par rapport à la BCSS.
* Identifier les besoins des organisations partenaires et les transmettre aux gestionnaires de projets de la BCSS.
* Suggérer des solutions qui tiennent compte des utilisateurs et du point de vue des personnes assurées.
* Travailler en réseau avec des EdV actifs dans d'autres organisations utilisant les flux de travail de la BCSS. Par exemple, l'EdV de la Direction générale Personnes handicapées a récemment introduit l'EdV de la BCSS. Il a remarqué que la réception de la Direction générale Personnes handicapées était submergée de demandes de certificats de revenus émanant de différentes organisations. Son rapport, qui a également été envoyé au SPP IS, a aidé diverses institutions à comprendre l'étendue du problème et à proposer des solutions pragmatiques (p. ex., établir une communication ciblée au sujet des flux de données qui sont déjà disponibles pour certaines organisations, contacter d'autres organisations en vue d'optimiser la coopération mutuelle et de donner accès au flux de donnée pertinent).

**Maria Hebbelinck***, « experte du vécu » au ministère de l'Économie*

**En quoi consiste mon travail ?**

J'ai été affectée à l'Unité Groupes vulnérables au sein du ministère de l'Économie. Sa mission est de faire prendre conscience de la pauvreté et de ses conséquences, et d'améliorer l'accès aux droits sociaux fondamentaux pour tous.

**Quelles sont mes principales tâches ?**

* **Informer** : je rencontre divers départements qui sont au contact avec des groupes vulnérables tels que les centres publics d'aide sociale, les services de gestion des dettes, les organisations et associations à but non lucratif. À l'aide des brochures pratiques et utiles publiées par le ministère, j'informe ces services au sujet des divers programmes fédéraux de soutien. Au cours de ces rencontres, j'explique aussi quel est le rôle du réseau d'EdV au sein de l'administration fédérale et quelles sont les tâches de ce réseau. L'objectif est de s'assurer que tous les citoyens, et en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté, connaissent les publications utiles du ministère susceptibles de les aider, ainsi que les adresses où ils peuvent trouver une aide supplémentaire.
* **Signaler les** problèmes sur le terrain à mon unité lors des réunions ou dans des rapports (p. ex., abus de fournisseurs, faute grave du fournisseur, application inadéquate de la loi, coûts supplémentaires illégaux). Je travaille également avec les réseaux des EdV et du SPP Intégration sociale sur d'autres thèmes liés à la pauvreté.

Collaborer avec divers services en vue d'améliorer la communication et l'information, de façon à ce que chacun puisse bénéficier d'informations correctes concernant ses droits. Par exemple : je suis activement engagée dans la simplification de plusieurs brochures et sites web du SPP IS et du ministère de l'Économie, sur la base des commentaires reçus de personnes œuvrant sur le terrain. Je cherche également toujours des manières de ramener dans le système les gens qui sont passés au travers des mailles du filet de la sécurité sociale, qui ont perdu leurs droits et qui n'entreprennent rien pour les récupérer. Bref, j'examine à qui ces personnes peuvent s'adresser pour faire recouvrer l'usage de leurs droits.

******

**Indicateurs de performance**

En septembre 2005, seize EdV ont été engagés en vue d'être affectés à neuf services publics fédéraux. En mai 2008, douze nouveaux EdV ont été recrutés et cinq nouvelles agences fédérales ont rejoint le projet. En 2016, quinze EdV ont été embauchés dans le cadre du projet « Accessibilité des soins de santé », financé par l'Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité.

Des agences gouvernementales ont également recruté des EdV à l'aide de fonds propres : le Service public fédéral Finances a ainsi embauché trois experts et l'Office national de l'Emploi, un expert.

Actuellement, on compte 37 EdV actifs : 20 francophones et 17 néerlandophones. Il y a 8 hommes et 29 femmes. Le plus jeune expert a 25 ans et le plus âgé, 58 ans, ce qui donne une moyenne d'âge de 40 ans.

******

**Coûts et économies**

Le coût approximatif d'un EdV dépend de son rôle et de son statut dans le système de la fonction publique :

|  |  |
| --- | --- |
| Salaire d'un coordinateur (niveau A), congés payés et prime de fin d'année inclus :(en règle générale, il y a un coordinateur pour 5 EdV)  | 55 000,00 € |
| Dépenses moyennes/individuelles de déplacement : | 2 000,00 € |
| Salaire d'un EdV (niveau C), congés payés et prime de fin d'année inclus : | 36 000,00 € |
| Frais de coaching individuel de l'EdV (1 par mois) : | 306,00 € |
| Frais de supervision de l'EdV (1 par mois)  | 612,00 € |

******

**Leçons retenues et prochaines étapes**

* Cette méthodologie de coproduction des « experts du vécu » a permis plusieurs innovations au sein du secteur public, et plus particulièrement des améliorations du service public qui ont facilité l'accès aux Services publics fédéraux pour les personnes vivant dans la pauvreté.
* Les tâches effectuées par les EdV dans les départements et agences du Gouvernement fédéral où ils travaillent ne sont pas « périphériques ». Cela signifie que le travail des EdV n'est pas qu'un simple ajout aux services publics fournis, mais qu'il contribue aussi à la transformation des services clés fournis aux groupes cibles.
* Les EdV sont intégrés dans l'équipe et reconnus comme des collègues à part entière dans l'exercice de leurs responsabilités professionnelles.

Les prochaines étapes dans l'élaboration d'un service « experts du vécu » et de sa méthodologie consisteront à intégrer de façon plus durable les tâches des « experts du vécu » dans la Fonction publique fédérale. Cela signifie :

* une reconnaissance plus formelle du statut des « experts du vécu » (en rendant cette fonction statutaire au sein des services publics) ;
* un engagement renforcé de la part des organisations dans le processus de changement relatif à la méthodologie (financière et contractuelle) ;
* l'élaboration de réseaux locaux afin de pouvoir traiter les problèmes de façon plus adéquate ;

une extension des tâches des EdV dans le cadre d'un projet spécifique avec des objectifs bien définis et pendant une période déterminée.