

L'EMPRISE DE L'ETAT SOCIAL ACTIF (ESA) SUR L'AIDE EN MILIEU OUVERT ? UNE HOMOLOGIE DES REFERENTIELS !

Daniel MARTIN
PASSAGES AMO, Namur
danmar@skynet.be

Pr. Bernard FUSULIER
Responsable de l'Unité d'Anthropologie et de Sociologie
Université Catholique de Louvain
fusulier@anso.ucl.ac.be

Introduction

En 1999, en Belgique, le ministre Frank Vandebroucke fera référence à l'Etat Social actif. Inspirée par la « troisième voie » du sociologue britannique Anthony Giddens (1999) et traduite en programme politique par Tony Blair, cette nouvelle notion va rapidement devenir une composante du lexique socio-politique belge.

Partant d'un constat « d'asphyxie » des Etats sociaux, Vandebroucke propose de stopper la poursuite d'un « Etat Providence appelé à mourir ».

Dans cette contribution, décortiquant le texte de Frank Vandebroucke, nous commencerons par repérer un certain nombre de principes directeurs de ce référentiel (participation active, responsabilisation...).

Notre hypothèse est que ce référentiel se diffuse jusque dans les coins qui lui sont a priori les plus reculés au sein du champ du travail social.

Par conséquent, les intervenants et les responsables des AMO sont-ils amenés à devenir des « assistants sociaux actifs » plutôt que des agents de changement ?

Si la notion d'ESA a fait l'objet de nombreux travaux et débats au niveau des élites intellectuelles et politiques, force est de constater à travers nos réseaux qu'elle reste encore méconnue pour beaucoup d'intervenants en « front line », voire de responsables d'organismes sociaux.

L'enjeu d'une formation socio-politique affinée est à cet égard des plus évident afin que l'intervenant social soit un véritable acteur social capable d'interpellation politique, à défaut d'être un agent de changement devenu, par réalisme et pragmatisme une utopie professionnelle de moins en moins mobilisatrice.

A. Le référentiel de l'ESA

Construction de référentiels

La **dimension cognitive** qui exprime une vision du monde à travers des principes et valeurs qui sous tendent cette vision ; une **dimension normative** établissant des normes et des règles (le niveau législatif et réglementaire) ; une **dimension symbolique** qui opère via une rhétorique qui véhicule des images et symboles visant à "mobiliser" le public autour des valeurs réformatrices d'une nouvelle politique.

Dans cette contribution, nous privilégions les dimensions cognitives et normatives, et traitons peu de la dimension symbolique, qui est cependant manifeste lors qu'on utilise des termes tels qu'asphyxie, handicap...

1. Le principe d'entreprendre

L'ESA défend le raisonnement qu'il s'agit pour les personnes de se mettre à faire ce qu'il convient pour éviter d'être dans une situation difficile socialement.

Politiquement, ce principe signifie que l'ESA fixe comme priorité le fait que chaque personne cherche une solution plutôt que d'attendre que l'Etat social en apporte une. Le principe d'entreprendre est celui selon lequel chaque citoyen est entrepreneur de sa vie.

2. Le principe d'activation

Le citoyen ne peut passivement attendre que l'Etat providence vienne au secours de ses difficultés sociales, de ses déficits d'intégration. L'ESA veut des "citoyens actifs" et "proactifs". L'ESA symbolise l'activation comme l'acte de "donner la peine de". L'activation est le signe de l'effort juste et nécessaire à l'obtention de l'aide sociale qui devient ainsi « méritée ».

3. Le principe de prévention

L'exclusion sociale selon F. Vandebroucke, fait apparaître le terme de handicap comme une forme d'inadaptation au marché de l'emploi et ce pour des « groupes cibles » (jeunes, seniors,...). Si l'on croise cette observation avec le fait que statistiquement ces mêmes personnes sont en déficit de formation, le chômage devient ainsi "un risque prévisible" contre lequel l'ESA veut lutter au plus tôt.

4. Le principe de responsabilisation

L'ESA s'appuie sur la conviction profonde que certains allocataires sociaux sont responsables de leur situation, a contrario d'autres allocataires sociaux considérés comme victimes de leur état. L'ESA ne dirige pas, il délègue la responsabilité de la destinée sur chaque individu et sur les acteurs du champ social.

5. Le principe de participation

La participation est un des fondements de l'idéologie politique de l'ESA.

C'est le socle des valeurs telles que l'épanouissement personnel, le respect de soi, la dignité. La participation est le signe de la volonté, de la bonne ou mauvaise manière de s'activer et de prendre en main sa trajectoire sociale.

6. Le principe de contrôle ou surveillance

A un niveau normatif, l'ESA entend contrôler les résultats de sa politique par des indicateurs chiffrés, par exemple en termes de nombre de personnes pauvres mais aussi l'ESA s'assigne des objectifs chiffrés pour en rendre le contrôle possible.

D'un point de vue symbolique, le contrôle réveille le principe de la surveillance et aussi celui de la vérification. Cela signifie que l'ESA est un projet exigeant non seulement avec les allocataires sociaux et les intervenants sociaux mais aussi avec lui-même puisqu'il entend mettre en place des indicateurs d'efficacité en matière de lutte contre le chômage et contre la pauvreté.

7. Le principe de l'aide "sur mesure" ou individuelle

« Cibler » l'aide sociale pour la rendre plus efficace. A partir de la détection préventive de "groupes cibles", fort des objectifs de participation sociale active qu'il s'assigne, l'ESA met en place un dispositif d'action sociale "sur mesure". Dans cette logique, l'ESA véhicule donc l'idée du "projet individualisé", pour lutter contre le "risque prévisible".

8. Le principe local ou de proximité

Cette notion de principe local ou de proximité est le reflet de la vision politique de l'ESA qui délègue, responsabilise et cible son action.

9. Le principe d'une cumulativité non conflictuelle

La vision politique de l'ESA se veut conciliatrice de notions, de visions politiques par ailleurs et auparavant opposées : ni libéralisme, ni socialisme mais « et-et ». Ce faisant l'ESA est une politique qui recèle une ambiguïté fondamentale tant dans son positionnement politique que dans ses objectifs majeurs.

L'ambiguïté est aussi la raison pour laquelle il est difficile de se positionner contre l'ESA car **il contient une haute valeur symbolique très moralisante** qui fait appel à des notions ou à des valeurs largement répandues dans l'imaginaire collectif. En effet, n'est-il pas "normal" d'être responsable, de mériter ce que l'on reçoit, de donner le meilleur de soi (activation), d'être altruiste (charitable) en participant à la vie collective, de prévenir au lieu de guérir...

Plutôt que de nous engager dans une critique frontale de l'ESA, idéologie contre idéologie, il nous semble préférable de construire une analyse des transformations des principes d'action et de l'action elle-même dans un secteur particulier, celui de l'Aide à la jeunesse et en son sein les AMO, pour ensuite poser la question des homologues entre le référentiel institutionnel et le référentiel sectoriel, et alors de développer un point de vue critique sur ces transformations.

B. Le secteur de l'aide à la jeunesse et la spécificité des AMO

L'Aide à la jeunesse (AAJ) est un réseau, un dispositif social complexe comprenant une grande diversité de services privés et publics dépendant de la Communauté française et du Ministère de l'Aide à la Jeunesse. Le secteur de l'Aide à la Jeunesse est une articulation entre le milieu associatif (privé) et l'Etat.

Les quatre principes directeurs de l'action en AAJ sont :

- Déjudiciariser
- Mobiliser la collectivité
- Susciter la participation
- Offrir une aide spécialisée.

La critique sociale porte aussi sur la notion fondamentale faisant des services sociaux et notamment des AMO, les "portes paroles" des problématiques des jeunes et de leurs revendications ou avis. Il est important de souligner la rupture dans l'approche du travail social que cela représente et la place qui est donnée aux jeunes dans le processus d'aide.

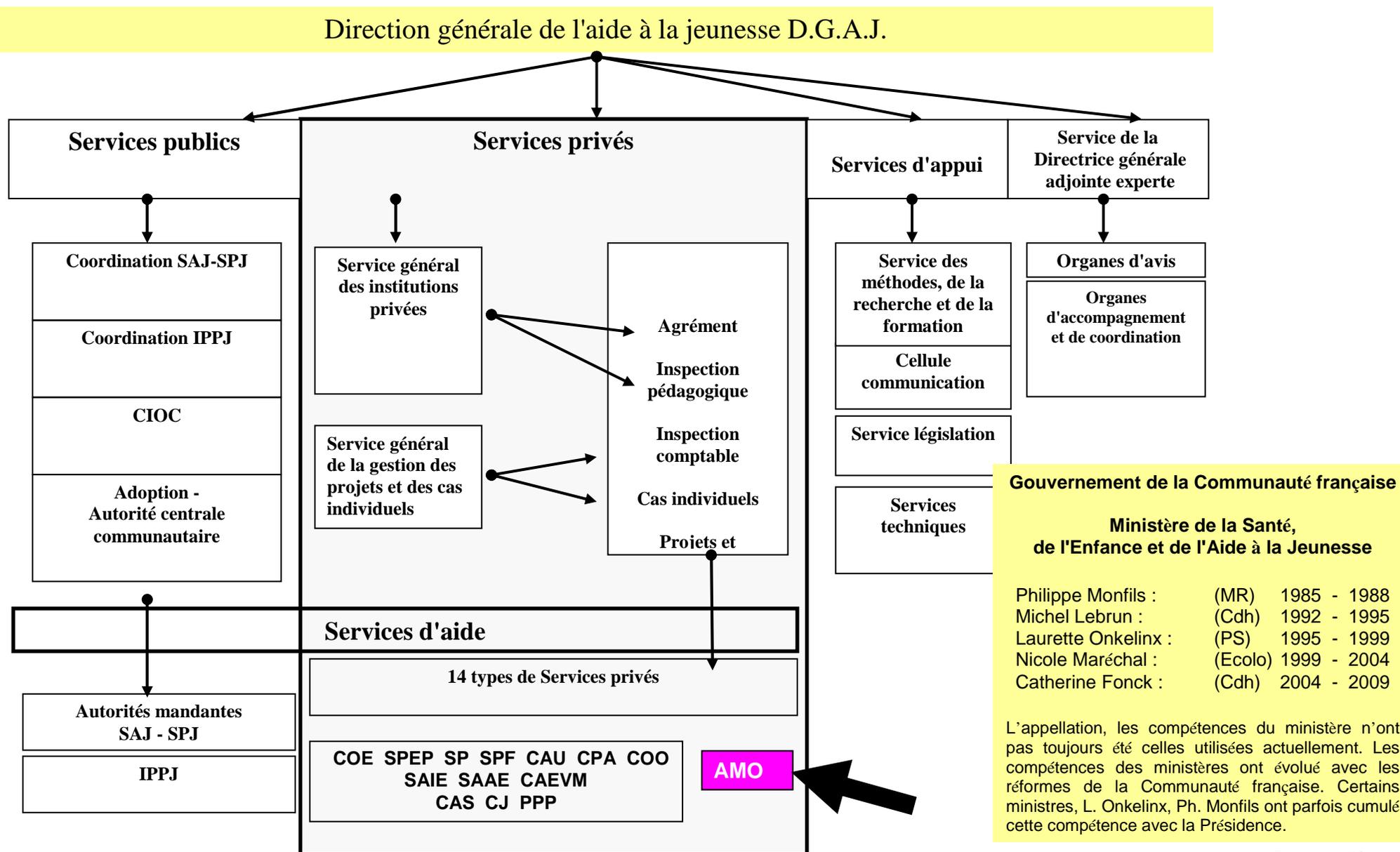
Les services AMO sont donc le fruit de cette émergence du milieu ouvert conjuguée à l'émergence d'une volonté de désinstitutionnalisation, à une volonté de déjudiciariser l'aide sociale aux jeunes dans une logique prioritaire de prévention.

Il s'agit bien ici de lutter contre les mécanismes d'exclusion et non pas pour l'adaptabilité des jeunes.

On peut donc observer que les AMO sont des services sociaux issus d'un mouvement global socioculturel de critique de la protection sociale "sanctionnelle" et "paternaliste".

La topographie de l'AAJ est complexe. Elle peut être synthétisée et visualisée comme suit.

Remarque : Les flèches indiquent une forme de lien de "subordination".



C. Analyse du référentiel AMO

Le choix de l'analyse des AMO relève du fait qu'initialement ce dispositif s'est développé sur base d'une critique sociale qui a forgé un référentiel d'intervention éloigné à plusieurs égards de celui de l'ESA. Notre propos est justement de montrer combien le référentiel des AMO est en transformation, suivant un mouvement qui le rapproche de celui de l'ESA au risque de le dénaturer.

1. De leur création jusqu'en 1999 : les principes fondateurs

Le référentiel des AMO a donc une double origine ; celle des services AMO bien sûr, mais aussi celle du secteur de l'Aide à la Jeunesse. Le cadre de référence principal, c'est-à-dire l'acte fondateur du secteur de l'Aide à la Jeunesse, est le décret de 1991 qui résume les 7 principes fondateurs des services AMO et qui décrit également les motivations du législateur.

Principe de déjudiciarisation

Ce principe défend l'idée selon laquelle l'aide sociale à la jeunesse n'est plus du seul ressort de la justice et des forces de l'ordre. Répondant ainsi positivement aux critiques émises quant à une forme de "dérive judiciaire", deux services "piliers" de l'AAJ ont été institués : le Conseiller et le Directeur de l'Aide à la jeunesse. Le décret définit leur mission, règlemente les relations avec la justice et leur donne toute indépendance d'action en les plaçant sous l'autorité de la Direction de l'aide à la jeunesse et non sous celle du Ministère de la justice. Le législateur "requalifie" les jeunes et les familles dans leurs compétences en évitant le recours immédiat à la voie judiciaire.

Principe d'aide dans le milieu de vie

Tout jeune a le droit de s'épanouir et qu'il faut favoriser son épanouissement au sein de son environnement social, de sa famille, de ses proches. Le placement est l'exception et non la règle, et un dernier recours. Il s'agit aussi d'une volonté politique de "désinstitutionnalisation" de l'aide sociale. C'est ce principe qui donne la dénomination de "milieu ouvert".

Principe du droit à l'aide spécialisée

Le législateur donne un droit aux jeunes, celui d'avoir des difficultés et de pouvoir être soutenus dans leurs résolutions. D'ailleurs, le chapitre consacré à ce principe est intitulé "du droit des jeunes". C'est aussi sous ce vocable que des services AMO sont connus et reconnus. Symboliquement, c'est aussi la fin d'une forme de "paternalisme social" pour aller vers une "reconnaissance sociale des jeunes", de leurs difficultés pour certains.

Principe de prévention

Il s'agit d'une volonté politique forte que l'on peut penser comme étant une opposition au "curatif", à savoir le placement et le judiciaire. Par le travail social en milieu de vie, l'aide spécialisée et l'interpellation des autorités publiques, l'AAJ met en œuvre une politique visant à éviter les ruptures sociales et les marginalisations.

Principe du non – mandat

Le législateur considère qu'il est important, pour mener son projet social, que le secteur de l'AAJ ait dans son dispositif des services qui travaillent en toute confidentialité, sans avoir à rendre compte du contenu de l'aide apportée. Le législateur consacre ainsi sa vision selon laquelle il accepte d'être "interpellé" par des services privés qu'il subventionne par ailleurs. La notion de "non mandat" place la volonté du législateur et la réalité des AMO dans une position sociopolitique tout à fait particulière.

Principe de la demande du jeune et d'aide non – contraignante

Il traduit la volonté politique de placer le jeune au centre de l'action sociale et de le considérer comme "apte" à mettre en œuvre des processus de résolution sans l'obliger à suivre l'un ou l'autre programme social. Il s'agit donc d'un principe de "non conditionnement de l'aide" et une confiance dans les ressources du jeune et de son milieu de vie . Cela place irrémédiablement le jeune à l'initiative sans le pénaliser s'il met fin à un programme d'aide.

Principe de solidarité, d'intervention communautaire et d'interpellation politique

Le politique invite les services AMO à être des interlocuteurs politiques, à être le relais de la parole des jeunes auprès de ses instances et l'informer sur les changements nécessaires pour éviter les phénomènes d'exclusion sociale.

Le législateur reconnaît le sens et la valeur de la solidarité collective comme levier de changement ou en tout cas d'interpellation. Il encourage même les AMO à créer du "collectif social".

2. Vers un nouveau référentiel – 2007

"Précocité, adéquation et cohérence : l'Aide à la Jeunesse de demain. Actions prioritaires" ¹

"La volonté exprimée par le Gouvernement est de participer activement à une politique globale des différentes entités visant à réduire la violence de notre société. Cette politique doit tenir compte de la complémentarité entre prévention et sanction, cette dernière, par son caractère dissuasif, pouvant être considérée comme préventive". ²

2.1 Le principe "re-judiciarisation"

(...) Le recours à la contrainte est perçu comme une nécessité pour protéger les enfants.

(...) On parle de la contrainte comme d'un nécessaire rappel de la loi comme d'un temps d'arrêt. (...) L'Aide à la Jeunesse n'échappe pas aux évolutions de son temps."

Le politique invoque la "pression" qui pèse sur le secteur de l'Aide à la Jeunesse, comme sur les autres secteurs. L'Aide à la jeunesse se doit "d'offrir plus de sécurité", selon le gouvernement. Le principe de "déjudiciarisation" n'a plus la même signification qu'en 1991. En effet, comme le présente la Ministre dans son texte, "offrir plus de sécurité" signifie pour l'AAJ une forme de "re-judiciarisation" et ce, notamment par la participation à la création, voire à l'encadrement d'un centre fermé supplémentaire, ou par la mise en œuvre des stages parentaux.

¹ FONCK C., op. cit., titre.

² Idem, p. 4.

2.2 Le principe de « détection précoce des dérives »

Ce principe se traduit par une volonté de renforcement des missions individuelles des AMO sur base du concept de discrimination positive. Cela signifie aussi que les AMO ont un rôle de détection qui fragilise d'autant celui d'écoute des jeunes.

2.3 Le principe de "réduction de la violence et de la délinquance juvénile"

La définition de la prévention de l'AAJ est fondamentalement inversée. En effet, il s'agit maintenant de réduire les situations de délinquance et non plus de réduire les effets qui produisent cette délinquance. De plus, le législateur confirme en éliminant la notion d'aide préventive au bénéfice d'une aide socio éducative.

2.4 Le principe du "contractualisante" et "besoin identifié par le travailleur social"

Tout en affirmant sa volonté de conserver « le non mandat » le législateur prévoit toutefois que les autorités mandantes puissent « solliciter » les AMO et être tenu « informé »

Complétons ce principe par le fait que le jeune ne sera plus seul à l'initiative ni du début, ni de la fin du processus d'aide et nous constatons une tension entre l'aide contraignante et l'aide consentie.

L'objectif premier est de permettre que les jeunes puissent être pris en charge à temps. Cela signifie d'une part que les jeunes doivent être pris en charge suffisamment tôt dans leur parcours, dès les premiers signes évidents de dérive et, d'autre part, que l'intervention des services doit être suffisamment rapide"³

L'aide individuelle ainsi formulée doit aussi être comprise dans les acceptations de «détection précoce» et de «pro activité ».

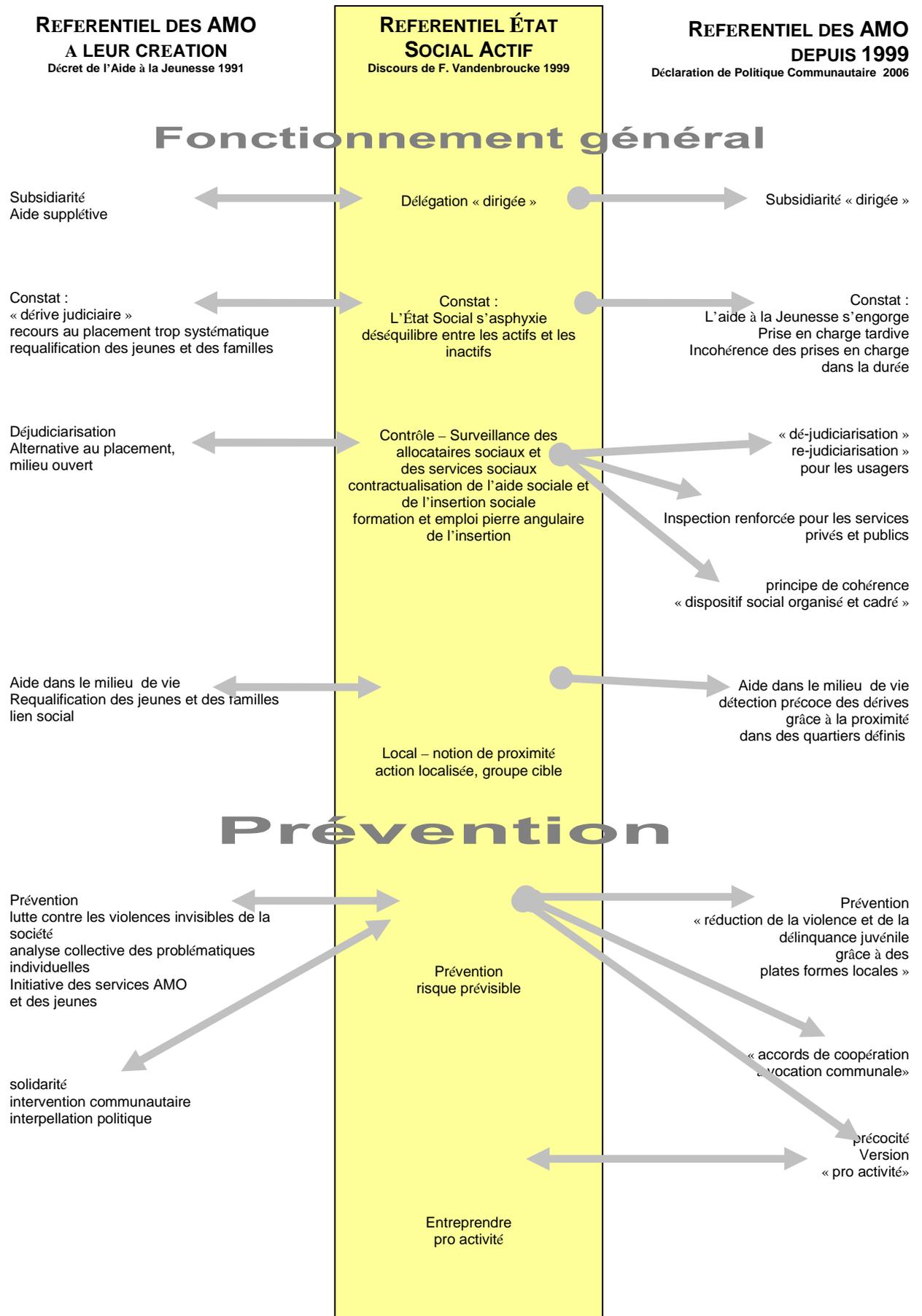
"Si l'individu 21^{ème} siècle se doit d'être libre et responsable, il n'y a pas de raison que les enfants et les parents échappent à cette évolution. Dès lors, on entend de plus en plus souvent dire que le jeune a des droits mais (et le mais a toute son importance) aussi des devoirs (carrefours "jeunes et familles") ou que les parents ont des responsabilités (carrefour "aide contrainte") Certes, il faut les aider afin qu'ils puissent les assumer mais au besoin on devrait pouvoir les contraindre afin qu'ils assument."⁴

Le législateur sur base du concept de « projet individuel » met de plus en plus l'accent sur le renforcement des missions individuelles des AMO en lien avec la notion de proximité et de précocité de l'intervention, et de dérive afin que le jeune devienne "citoyen actif et responsable", non sans insister sur la responsabilité parentale dans une insistance à « restaurer la parentalité ».

³ Idem, p. 8.

⁴ OBSERVATOIRE DE L'AAJ, op. cit., p. 108.

D. Des homologues troublantes



**REFERENTIELS DES AMO A
LEUR CREATION**
Décret de l'Aide à la Jeunesse 1991

**REFERENTIEL ÉTAT
SOCIAL ACTIF**
Discours de F. Vandebroucke 1999

**REFERENTIEL DES AMO
DEPUIS 1999**
Déclaration de Politique Communautaire 2006

Aide individuelle

Demande du jeune
aide non-contraignante
arrêt de l'aide à l'initiative du jeune
confidentialité

Activation

Demande du jeune et d'aide
non-contraignante
version
« besoin identifié par le travailleur social »

Aide spécialisée
droit à la dignité humaine
égalité des chances

Participation
participation active
la vie en collectivité
participation sociale

Individualisation
version
« accompagnement
précoce et individuel »

Individualisation

Participation active
« citoyen actif et responsable »

Aide « sur mesure »

Principe d'adéquation
Version
« offre de service et besoin »

Responsabilisation

Responsabilité
pour les jeunes et les familles
« Citoyen actif et responsable »

Non mandat

Non-mandat

Responsabilisation

Non mandat
Version
« contractuelle »
pour les services AMO

Jusqu'en 1999, le constat, les motivations et les principes du référentiel AAJ/AMO étaient éloignés voire opposés, aux principes de l'ESA. En revanche, le référentiel des AAJ/AMO en 2007 comporte dans le constat, dans les motivations et dans les principes, d'évidentes similitudes avec le référentiel de l'ESA.

L'Aide à la Jeunesse et les AMO sont bien dans le champ d'action de l'ESA, l'Aide sociale, et l'homologie des principes de l'ESA et des AMO est évidente. N'assistons-nous pas à un effet de dissémination, de l'ESA vers le dispositif social donnant corps à une forme d'emprise de ce référentiel sur les autres espaces sociaux.

De la même manière que l'ESA veut sauver l'Etat Social qui s'asphyxie, les Gouvernements de la Communauté Française de Belgique et de la Région Wallonne veulent relancer l'Aide à la Jeunesse qui s'engorge et dont les AMO ont dévié de leurs missions.

La vision de l'ESA du milieu de vie est elle, axée sur une notion de "groupes cibles", de proximité et de "risques prévisibles".

L'Aide à la Jeunesse considère maintenant le milieu ouvert en général et les AMO en particulier comme des services de proximité permettant une détection rapide des dérives des jeunes et ce dans des quartiers ciblés comme socialement, économiquement et culturellement défavorisés.

La définition de la prévention du projet de l'ESA est basée sur une logique de détection et de risques prévisibles avec une notion d'anticipation qu'est la pro activité.

La sécurité y est présentée comme un élément constitutif de l'égalité des chances.

L'Aide à la jeunesse propose des coordinations locales de prévention dont les motivations sont la réduction de la violence et de la délinquance juvénile par une action sociale précoce.

L'interpellation politique devient un 'relais' ...

En guise de conclusion : devenir des acteurs d'interpellation

Etat Social Ambigu.

Il ne s'agit pas de le dénoncer purement et simplement de façon réactionnaire, mais de le soumettre à un examen critique.

En effet, l'ambiguïté intrinsèque des principes du référentiel peuvent engendrer des logiques d'intervention qui nous semblent préjudiciables au plan d'un idéal démocratique.

Par exemple, plusieurs principes laissent entrevoir un risque de glissement vers une société sécuritaire et davantage inégalitaire :

- Responsabilité teintée de "culpabilité"
- Prévention teintée de "détection ... délation"
- Evaluation teintée de "contrôle"
- Activation et participation teintées de "mérite et de conditionnement"
- Egalité des chances teintée de "chance d'accès et non pas de chance de départ".

En argumentant un manque de moyens financiers, l'ESA a tendance à menacer les mécanismes sociaux de solidarités au profit de la notion de mérite et de participation.

En outre, sa focalisation sur l'emploi est « piégeante » car il s'agit d'une "inaccessible étoile" pour nombre de citoyens dans notre société.

Il véhicule une vision du chômeur comme "un malade à soigner".

L'AAJ dissimule à peine sa volonté de lutter contre la violence et la délinquance en faisant des AMO des "détecteurs de dérive sociale" et des "agents sociaux de proximité", des "assistant sociaux actifs" selon la formule significative d'Abraham Franssen (2005) plutôt que des agents de changement ?

AGENTS INTERPELLANTS

La question est par conséquent : où et comment, l'intervenant peut s'outiller pour devenir réellement actif, comprendre les enjeux qui le gouvernent et développer une capacité d'interpellation socio-politique ?

Autrement dit, entre l'intervenant intégré et intégrant, et l'agent de changement quasi illusoire et culpabilisant, l'intervenant interpellateur est sans doute la figure à promouvoir dans le champ du travail social. Attention, par interpellation, nous ne signifions pas nécessairement contestation. L'interpellation renvoie surtout à une capacité de vigilance critique et à la possibilité de la faire entendre auprès des instances de prise de décision. Elle est à cet égard un élément de valorisation d'une société capable de réflexivité sur elle-même.

FORMATION VIGILANCE

Si la notion d'ESA a fait l'objet de nombreux travaux et débats au niveau des élites intellectuelles et politiques, force est de constater à travers nos réseaux qu'elle reste encore méconnue pour beaucoup d'intervenants en « front line », voire de responsables d'organismes sociaux.

Il est évident qu'un premier lieu de transmission des outils de cette vigilance est à trouver du côté de l'enseignement du travail social.

La vigilance critique n'est cependant pas acquise une fois pour toute, elle s'entretient.

Peut-être convient-il d'instituer un lieu de « vigilance critique », pourquoi pas sous la forme d'un « observatoire social », dont l'autonomie serait garantie et qui associerait des représentants du monde socio-politique, de hautes écoles, des universités et des groupes professionnels, avec une mission de recherche fondamentale et finalisée, d'évaluation co-construite, de formation continuée voire de soutien à la décision politique ne fut-ce que par une mission reconnue d'interpellation. Ce lieu devrait disposer de canaux de diffusion de ses travaux pour alimenter le débat public et la formation des intervenants.

Ces quelques pistes esquissées, certes pas de manière exhaustive, tissent la trame d'une société de la connaissance qui favoriserait l'émergence de savoirs et d'innovations soucieux de la cohésion sociale et d'un débat démocratique sur l'évolution même de son vivre ensemble.

L'enjeu d'une formation socio-politique affinée est à cet égard des plus évident afin que l'intervenant social soit un véritable acteur social capable d'interpellation politique, à défaut d'être un agent de changement devenu, par réalisme et pragmatisme une utopie professionnelle de moins en moins mobilisatrice.