

L'action sociale en Wallonie : modernisation gestionnaire sectorielle ou action sociale transformatrice ?

Franssen A., L'action sociale en Wallonie : modernisation gestionnaire sectorielle ou action sociale transformatrice ?, publié dans « 10 ans d'action sociale et de santé en Région Wallonne : bilan et perspectives, L'observatoire, juin 2006, pp 317-328. »

Abraham Franssen¹

Le petit bout de la lorgnette de 10 ans d'action sociale en Wallonie est surtout l'occasion de scruter plus largement l'action sociale dans l'histoire et dans son contexte. Ce que le présent article entend rappeler est que loin d'être une somme de situations catégorielles ou individuelles, la marginalité, la précarité, le handicap même, sont avant tout des rapports sociaux qui évoluent dans le temps, en fonction tant des conceptions culturelles que de la construction sociale et politique des catégories de l'action publique. Ce qui se trouve chaque fois en jeu dans la production sociale et culturelle de la marginalité et dans le type de traitement qui lui est réservé, c'est bien le type de légitimation et la nature des rapports sociaux d'une société. De ce point de vue, les tendances observables de manière transversale aux différents domaines de l'action sociale (logique de traitement et de projet individualisé, poursuite d'objectifs d'autonomisation des usagers, contractualisation de l'aide impliquant que l'utilisateur soit co-producteur du service, accent mis sur le milieu de vie, territorialisation locale, mise en réseau des intervenants sociaux...) et qui dessinent un scénario de modernisation gestionnaire du secteur de l'action sociale en Wallonie ne correspondent-elles pas avant tout aux exigences d'une « société de la production de soi » où la question sociale tend à être circonscrite à une addition de dysfonctionnements catégoriels et individuels ? Les tensions et les contradictions tout comme les démarches concrètes reflétées par divers intervenants de terrain lors de la Table-Ronde du 19 mai – rendue bancal par l'absence des acteurs économiques et dirigeants concernés – n'indiquent-elles pas pourtant la nécessité et la possibilité d'envisager d'autres fondements pour l'action sociale en Wallonie. Non plus seulement comme action résiduaire aux marges de la société, mais comme action sociale transformatrice.

¹ Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis, Centre d'études sociologiques, franssen@fusl.ac.be

« Dans notre siècle, la charité ne peut plus être cette femme aveugle qui verse sans compter l'or aux mains des misérables. Trop de cet or se perd et tombe en mauvaises mains, trop de cet or alimente la paresse et le vice. La charité doit être intelligente. L'assistance par le travail sage et raisonné, parce qu'elle est un point d'arrêt sur la route qui conduit au paupérisme, qu'elle permet de distinguer le misérable digne de pitié du parasite punissable, qu'elle donne l'occasion de sauver le premier, de châtier le second, constitue l'un des plus beaux côtés de l'organisation de la charité moderne, cherchant à réaliser ce triple idéal : l'hospice, la maison de refuge au misérable, la prison, le dépôt de mendicité au vicieux, le travail à l'ouvrier ».

1 - D'où vient-on ?

A qui faut-il attribuer cette déclaration ? De quel siècle est-il question ? Par delà le langage désuet et politiquement incorrect, les logiques qu'elle énonce – refus de l'assistance sans contrepartie de la part du bénéficiaire, souci de rationalisation, volonté de distinguer le « bon » du « mauvais » pauvre... – nous sont familières. En l'occurrence, il s'agit de Maurice Bekaert²², dans le contexte des débats parlementaires à propos des réponses à apporter de la question sociale, telle qu'elle a été posée à la fin du 19^{ème} siècle en étant identifiée au paupérisme et à la dangerosité des masses laborieuses.

Elle nous rappelle que, par delà les commémorations ponctuelles (« 10 ans d'action sociale en Wallonie »), l'action sociale est une histoire ancienne dont les métamorphoses indiquent les changements dans la manière dont, à chaque époque, une société définit, catégorise et intervient par rapport à ceux qui échappent aux normes en vigueur et ne trouvent pas leur place dans l'ordre réglé des échanges sociaux : *vagabonds, clochards, SDF, « habitants de la rue », pauvres, indigents, sous-prolétaires, exclus, désaffiliés, anormaux, déficients, handicapés, personnes avec un handicap...*

Cette citation a aussi le mérite de rappeler le balancement de l'action sociale entre la potence et la pitié, entre action assistantielle et mesures de police. Elle nous signifie enfin que l'action sociale vise toujours à construire un type de sujet. Au travers des institutions, dispositifs et pratiques du secteur social assistantiel s'opère et se joue la construction d'un type de sujet, la conformation d'un type d'identité sociale. De par le simple de la catégorisation (minimexé, handicapé de tel type, SDF,...), mais aussi de manière plus explicite au travers de pratiques de socialisation, de formation, de qualification, de sanction, etc, on stigmatise, reconnaît et consacre une identité dans le jeu social et on vise à conformer un type de sujet correspondant à la « normalité d'un modèle culturel ». La catégorisation de la marginalité – de l'altérité – met toujours en oeuvre les images historiques du sujet, les jugements normatifs et les rapports entre groupes sociaux propres à chaque époque, distinguant chaque fois de manière renouvelée « bons » et « mauvais » pauvres.

2 - Où (w)allons-nous ?

²² M. Bekaert, *De l'assistance par le travail*, Gand, Imprimerie A. Schiffer, 1895, pp 73-74, cité par P. Grell, *Les centres publics d'aide sociale et les pauvres*, Contradictions 14, 1977, pp 31 à 61.

Précisément, quelles sont aujourd'hui les tendances à l'oeuvre si l'on prend en compte de manière transversale les évolutions et les transformations dans différents domaines de l'action sociale ?

Aux frontières et aux intersections de différents champs - du travail social, judiciaire, scolaire, thérapeutique, de la formation et de l'emploi, de l'aide à la jeunesse...-, on observe depuis une quinzaine d'années la multiplication de « dispositifs » psycho-socio-(judiciaires) destinés aux publics désignés ou reconnus comme « précarisés ou exclus », « déficients ou déviants » en vue de favoriser leur « (ré)-insertion » et leur « autonomie ». Qu'il s'agisse des mesures d'activation dirigées vers les chômeurs, des modes d'accompagnement des allocataires sociaux ou encore de la gestion de différentes catégories de justiciables (surendettés, toxicomanes, auteurs d'infraction à caractère sexuel...), les réponses mises en oeuvre dans la gestion des « déficients et des déviants », de ceux qui, parce qu'ils n'en ont pas les ressources ou n'en partagent pas les normes, sont catégorisés par les pouvoirs publics sur base d'un travail de « jugement », d'« évaluation » et de « diagnostic », d'« enquête sociale » comme « ayant des problèmes » ou « posant problèmes » à la collectivité, connaissent en effet des évolutions importantes. On assiste ainsi à une importante production, voire prolifération, législative et réglementaire autant qu'institutionnelle et pratique, qui reconfigure la normativité et les modes de prise en charge des différentes catégories de public, tout autant que la définition des fonctions, des rôles et des métiers des intervenants sociaux (travailleurs sociaux, éducateurs, placeurs, case manager, gestionnaires de projets, assistants de justice, accompagnateurs, job coaches, médiateurs, conseillers d'orientation...).

- *L'« autonomie du sujet » comme principe de légitimité*

C'est désormais au nom de sa propre autonomie, à conquérir par l'individu considéré comme déficient, que la relation assistantielle est motivée. Celle-ci d'ailleurs réfute les qualifications d'« assistance », de « prise en charge », de « protection » pour s'énoncer comme *accompagnement, soutien, guidance dans le cheminement de l'individu vers la conquête de son autonomie, dans son développement vocationnel, personnel et professionnel*. Ainsi les éducateurs de l'aide à la Jeunesse sont invités à passer d'un modèle orthopédagogique de *normalisation* des conduites du jeune et de *substitution* à la famille défaillante à un accompagnement qui favorise l'*autonomie* du jeune et la *réconciliation* avec le milieu de vie. Les assistants sociaux sont invités à passer d'une logique d'*assistance* à des bénéficiaires définis en fonction de leur appartenance à une catégorie d'ayant-droit à une logique d'*insertion*, où l'aide est davantage conditionnée à un *projet individuel*. Il en va de même pour la politique d'aide aux personnes handicapées dont le décret vise à la *désinstitutionnalisation de la prise en charge* de la personne handicapée qui doit conquérir son autonomie. Si elle tend à dissimuler la normativité sociale qui demeure au fondement de toute intervention, la finalité d'« autonomie » ne doit pour autant pas être comprise comme individualisme désocialisé, mais au contraire comme capacité de participation sociale – le premier critère opératoire en étant la sortie du dispositif d'aide, le second, l'insertion sur le marché de l'emploi. Ces injonctions tendent à reporter sur les individus la charge de leur insertion, et plus globalement de leur *production et de leur gestion de soi*. « Sois toi-même, sois autonome » est la nouvelle injonction relayée par les différentes institutions d'aide qui apparaissent non pas comme apportant directement la réponse au problème identifié (l'emploi, le revenu, le logement...), mais comme autant de ressources (d'accompagnement, d'écoute, de conseil, d'information, d'aide logistique, de formation...) à disposition, parfois imposée, de l'individu pour trouver la réponse à son problème.

- *L'individualisation de l'intervention sociale*

Ces finalités autonomisatrices vont de pair avec une individualisation du traitement et de l'accompagnement. « Parcours d'insertion » basés sur le suivi individuel des usagers, dans le domaine de la formation professionnelle. « Contrat d'intégration » pour les demandeurs d'aide sociale. Obligation de l'élaboration de « projet pédagogique individualisé », pratique du « contrat » individualisé. On passe ainsi d'une logique de traitement uniformisé des individus considérés sous l'angle de leur appartenance à une catégorie prédéterminée à une logique de traitement personnalisé d'individus davantage appréhendés dans leur singularité et dans leur globalité - du moins telle est l'intention explicite. Cette individualisation se veut chaque fois plus fine, poussant à une « adéquation » de l'offre institutionnelle à la demande et aux besoins supposés du bénéficiaire. Ainsi, le « parcours d'insertion » - dont les différentes étapes (1 – « intégration dans la société et le développement individuel », 2 – « employabilité », 3 – « qualification », 4 – « mise à l'emploi ») correspondait pourtant déjà à une volonté de « coller » au mieux à la trajectoire des individus – s'est vu remis en question pour la trop grande « rigidité » et « linéarité » du « parcours-type » qu'il propose, et a été « recentré sur le bénéficiaire, en privilégiant l'approche intégrée au détriment de l'approche séquentielle »³. On s'oriente ainsi vers une logique de « case management individualisé » où un professionnel négocie un projet avec un usager, et veille au suivi de sa mise en œuvre au travers des différents dispositifs mobilisés.

- *Le projet comme vecteur identitaire de la transformation de soi*

Cette individualisation du traitement repose sur la notion de « projet ». Celui-ci est à la fois le « point de départ » et « le point d'aboutissement » de toute intervention, sa condition et sa finalité. Qu'il s'agisse du chômeur sommé de définir son « projet professionnel », des jeunes « désœuvrés » incités à se mobiliser autour d'un « projet de citoyenneté » – dont dépendra le financement de leur « activité »-, du « mineur en danger » dont il s'agit de faire émerger et de respecter le « projet de vie », du « projet de quartier » auquel les habitants des quartiers « à discrimination positive » sont invités à participer, le « projet » constitue la pierre de touche du travail social et éducatif. Il constitue la condition même de toute intervention à visée psychosociale qui, dans la mesure où elle est orientée vers une adaptation de l'individu, implique que celui-ci s'implique dans la résolution de « son problème ». De condition au fondement de la relation assistantielle, la « mise en projet » (à « faire émerger », à « susciter », à « accompagner »...) en vient à être considérée comme une fin en soi. Le paradoxe inhérent à l'injonction paradoxale à l'autonomie se trouve renforcé par le caractère contraint ou (semi)-contraint de l'aide apportée. Que l'on se situe dans un schéma incitatif où la participation permet l'accès à des bénéfices secondaires ou que l'on soit plus directement dans un schéma sanctionnel, où une insuffisante participation entraîne l'exclusion ou des mesures punitives, le travail des intervenants consiste précisément à surmonter la difficulté de favoriser l'émergence du projet sous contrainte. En outre, dès lors qu'elle est définie comme norme sociale, l'injonction à l'autonomie a des effets discriminants en opérant un clivage, au sein des populations désaffiliées, entre ceux qui manifestent un désir et une capacité d'intégration et peuvent dans une certaine mesure « négocier » un projet de vie et donner un contenu à un projet d'insertion et ceux qui se révèlent « inaptes », « incapables » ou « rétifs » à la logique du projet.

- *Une logique contractuelle et une régulation normative « post-disciplinaire »*

³ « Evaluation du parcours d'insertion », Observatoire Wallon de l'Emploi, décembre 2000.

Les dispositifs sociaux ne se satisfont plus de garantir les droits et les devoirs de l'usager en fonction de son appartenance à une catégorie sociale ou institutionnelle prédéfinie (les « élèves », les « chômeurs », les « jeunes placés »). Ils tendent, sinon à conditionner, du moins à accompagner leur intervention d'une exigence de performance de la part de l'usager, considéré individuellement. La notion de contrat (dont on peut évidemment discuter de l'égalité des deux parties qu'il implique, voire la considérer comme un fiction idéologique mystificatrice) est ainsi au centre d'un nombre croissant de dispositifs. En cela, on peut qualifier la nouvelle logique de solidarité et de contrôle qui se met en place dans les champs sociaux, éducatifs, et même pénaux, de « contractuelle ».

Ces recompositions des modes de régulations sociales impliquent par conséquent des formes de dépassement du mode « disciplinaire » d'exercice de l'autorité, caractérisé par la référence à une norme substantielle, formelle et hétéro-sanctionnée au profit d'une procéduralisation accrue de l'accomplissement de la norme. Plutôt que d'être imposée, la définition du « juste » est chaque fois à construire, de manière localisée, situationnelle et individuelle, (déformalisation, désubstantialisation, instance de médiation et de participation). Ce nouveau rapport à l'autorité se manifeste notamment dans la *procéduralisation* et la *juridictionnalisation* accrue des rapports entre usagers et professionnels. On peut également observer cette transformation du mode d'exercice de l'autorité à travers la mise en oeuvre de nouveaux dispositifs de médiation et de gestion de la norme (médiations, ombudsman, pratique du contrat) qui se traduisent par le passage d'un mode de socialisation vertical à un mode de socialisation en apparence plus horizontal, fondée sur la participation des usagers à la définition des objectifs et à leur évaluation (« auto-évaluation »).

- *De la socialisation à la subjectivation*

Alors que la socialisation était classiquement conçue comme une intégration dans des normes sociales, elle est aujourd'hui définie comme auto-construction de son identité. L'individu socialement intégré, ce n'est plus tant celui qui est défini par ses appartenances à des catégories collectives que l'individu qui fait la preuve de son autonomie, de sa flexibilité identitaire, spatiale, professionnelle, qui est capable de construire sa place. Le contrôle ne vise plus à la normalisation, mais au contraire à l'innovation. Dans le modèle industriel de socialisation, on pouvait dire que « plus l'individu est socialisé, plus il est autonome ». Aujourd'hui, culturellement, c'est l'autonomie qui est au centre de la socialisation. Plus l'individu est autonome, plus il est authentique et créatif, plus il sait trouver en lui les ressources de sa gestion de soi sans se référer à des règles pré-définies, plus il sera considéré comme socialisé. Car si l'« ancien mode de socialisation » (acquérir des normes, intérioriser ses rôles sociaux) représentait bien un assujettissement et une subjectivation (en se disciplinant, l'individu devient sujet), de la même manière, le « nouveau mode de subjectivation » (effectuer un travail sur soi, être créatif, réflexif..) constitue bien une socialisation (être conforme à des attentes sociales, à des critères d'embauche et d'employabilité, etc.....) dont les exigences sont d'autant plus prégnantes qu'elles sont désormais identifiées à la personnalité même de l'individu et plus seulement à l'accomplissement de ses rôles sociaux. On peut ainsi observer la manière dont les différents dispositifs d'insertion professionnelle, de recherche d'emploi, de remise à niveau ne se limitent plus à des objectifs de formation et de qualification professionnelle, mais donnent ainsi une place accrue aux dimensions du savoir-être (assertivité, écoute, parole) et du savoir-

paraître (présentation de soi, C.V., apparence vestimentaire) des individus. Bref, la morale de l'authenticité va de pair avec un travail précis de mise en conformité⁴.

- *Le développement du travail en réseau*

Parallèlement, la volonté d'établir une « cohérence globale », exhaustive et sans discontinuité, des réponses apportées entraîne une « mise en réseau » et une « coordination » (au niveau communal, sub-régional, régional) de l'offre en vue d'en assurer la continuité et la complémentarité. On observe l'entrelacement d'intervenants issus de mondes différents au cœur d'un type d'intervention qui se veut plus circulaire et récursif que vertical et linéaire, plus morcelé et enchevêtré que sectoriel et cloisonné. La complexité croissante des interactions qui associent, autour des assujettis et des justiciables, des acteurs issus de champs disciplinaires et professionnels différents, est un phénomène transversal qui témoigne du resserrement d'un filet des intervenants autour de ces catégories de population dites fragilisées, précarisées, déviantes ou à risques.

Toutefois, loin de favoriser la concertation des acteurs et la coordination de leurs interventions, la « chaîne » de régulation sociale qu'idéalise le réseau semble connaître bien des aléas, des ratages et des impasses. Bien souvent, le modèle du réseau qui est censé apporter cohérence et efficacité dans l'exercice partagé de la responsabilité accroît l'indétermination du processus de responsabilisation dans un processus de renvoi en cascade de la responsabilité et de la décision, générant une grande incertitude des agents au regard de leur responsabilité et de leur capacité de maîtriser les risques⁵.

- *La transformation des modes d'action publique : de l'institution au dispositif*

Sur le plan des modes d'action des pouvoirs publics, alors que les politiques sociales « classiques » étaient mises en oeuvre au niveau central, s'appliquant généralement à l'ensemble du territoire national de manière homogène et standardisée, les « nouveaux dispositifs sociaux de gestion de la précarité » se caractérisent généralement par une série de caractéristiques et de logiques d'action spécifiques. Les nouvelles politiques et les nouveaux dispositifs sont *décentralisés*, promus et financés par les pouvoirs publics, mais mis en œuvre au niveau local (communal, sous-régional...). Pour autant, cette décentralisation reste conditionnée à des critères de financement et d'évaluation dont le pouvoir subsidiant garde la maîtrise. Ils sont *territorialisés* (quartier, zones...) dans une logique de « discrimination positive »⁶. Des politiques d'éducation et d'insertion professionnelle aux divers dispositifs de sécurisation et d'animation communautaire, la tendance est à l'implémentation locale de dispositifs qui doivent se déployer au plus près des réalités sociales des groupes cibles circonscrits. Les nouvelles stratégies de gestion de la précarité, qu'elle soit « socio-économique » ou « socio-pénale », se résument le plus souvent au *traitement spatial* du problème (aménagement du territoire, rénovation...) et aux dispositifs d'insertion sociale

⁴ Comme le proclame la brochure de présentation d'un organisme d'accompagnement des chômeurs : « Changes-toi et le monde changera », et d'indiquer, de manière plus prosaïque, que « Votre personnalité compte pour 86% dans la décision d'engagement d'un employeur. Or votre personnalité dépend de vos pensées ». Cohérent, l'organisme propose des stages visant à favoriser « la connaissance de soi et la confiance en soi » et « l'assertivité », à « contrôler son stress et son poids » et à « gérer ses émotions ».

⁵ Voir à ce propos l'ouvrage : « *Aux frontières de la Justice. Aux marges du social* », DE CONINCK F, et al., Gent, Story Scientia, 2005. <http://www.academia.press.be> qui présente les résultats d'une recherche inter-universitaire menée avec les professionnels de différentes « scènes » (surendettement, aide à la jeunesse, toxicomanie, travail social en justice, prise en charge des auteurs d'infraction à caractère sexuel, tribunal du travail...) où s'hybrident intervention judiciaire, sociale, thérapeutique.

⁶ Jacques ION, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod. Pratiques sociales, 1996.

locale (développement social dans les quartiers, zone d'initiatives privilégiées et quartiers d'initiatives, zones d'éducation prioritaire, régie de quartier, mission locale d'insertion, agence locale pour l'emploi, contrat de sécurité, contrat de quartier...) ⁷.

Sur le plan organisationnel, la mise en œuvre de ces politiques et dispositifs implique généralement de nouveaux critères d'évaluation et de subsidiation de l'action (logique de projet, d'évaluation par les résultats, de partenariat, de qualité de service...). Ils répondent à une *logique contractuelle et de financement par projet*. Les procédures d'évaluation des résultats, les exigences d'une gestion financière contrôlée vont également dans le sens d'une contractualisation des politiques publiques et de l'introduction d'une ingénierie managériale ⁸. Les transformations de l'action publique concernent *la décision politique elle-même*. Par-delà ses usages idéologiques, la notion de « gouvernance » indique la recherche de nouveaux modes de légitimation de l'action publique. La prise en compte du constat sociologique « qu'on ne change pas une société par décret », mais que les processus de réforme impliquent à la fois, *en amont*, une construction élargie et un diagnostic partagé des enjeux et, *en aval*, que les acteurs concernés soient impliqués dans la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui les concernent, a ainsi déterminé une multiplication des « assises », des « consultations », des « États généraux », des « tables rondes », en vue de permettre et de susciter la participation des citoyens et des professionnels à l'élaboration des politiques publiques. Que l'on y voie, positivement, un effort louable pour élargir un espace démocratique trop longtemps confiné aux cénacles institutionnels ou négativement un symptôme supplémentaire du renoncement à la formulation de véritables choix politiques au profit d'une pseudo-démocratie d'opinion, qu'il s'agisse de leurres ou d'une refondation de l'*agora*, ces dispositifs de consultation et de participation sont à tout le moins indicateurs d'une recomposition des rapports entre les pouvoirs publics et la société civile.

Bref, le « dispositif » se substitue à l'« institution » et à l'« administration » comme mode d'action sociale ⁹. Le déploiement des dispositifs – le terme est désormais consacré dans les discours et les textes officiels – représente une rupture par rapport à la logique « étatiste » d'une puissance publique se développant et se répandant par des institutions publiques stables disposant d'une autorité, d'un pouvoir de contrainte et d'une capacité de vérification normative, instauratrices de l'ordre, à la fois de défense sociale (défendre la société contre les déviants) et de protection sociale (défendre les individus contre les risques de la vie en société).

En Belgique et en Wallonie, ce modèle étatiste a toujours été contrebalancé par l'importance du « secteur associatif privé non-marchand », dans un contexte de co-existence concurrentielle entre piliers chrétiens et socialistes. Dispersées et relativement peu professionnalisées, une multitude d'associations – sous la personnalité juridique d'ASBL – ont ainsi historiquement été présentes sur les différents terrains d'action sociale, de manière « caritative tout d'abord », « humanitaire » ensuite, terrains que les pouvoirs publics délaissaient ou sur lesquels leur intervention était contestée au nom de la défense des principes de subsidiarité et de liberté subsidiée ou de la critique du *modus operandi* « bureaucratique » de l'Etat. En cela, la logique du « dispositif » se substitue également à l'action civile et spontanée des associations qu'elle vise désormais à réguler et ordonner, non

⁷ HAMZAOU M., « Le travail social territorialisé, les nouveaux lieux d'insertion locale », dans *L'Europe, entre politiques et pratiques sociales*, Amiens, Éditions de l'Université de Picardie, 103-113, 1996

⁸ CRAWFORD A. « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1998, n° 33, 51-87.

⁹ Pierre ANSAY, « Au-delà de l'administration et de l'institution, le « dispositif », un nouveau concept pour une nouvelle réalité », *La Revue Nouvelle*, février 2000, pp. 71-79.

pas y substituant l'action des pouvoirs publics, mais en les intégrant dans un cadre plus large et coordonné d'intervention.

Par la définition idéale et normative du sujet « actif » dont ils se prévalent, par leurs finalités de « mise en projet en vue de l'autonomie » et leurs modalités procédurales et contractuelles, par leur centrage sur l'individu déficient, le « groupe à risque » ou le micro-territoire, et par delà leurs objectifs proclamés d'insertion ou de sécurisation, les dispositifs de gestion de la précarité sont bien porteurs d'une « nouvelle fabrique de l'individu ». Redéfinissant l'équilibre des droits et des devoirs entre les individus et la collectivité politique, ils infléchissent le modèle assurantiel, protectionnel et assistantiel historiquement constitué dans le cadre de l'« Etat-providence » dans le sens d'une injonction à la responsabilité individuelle des individus dans la gestion de leurs « situations personnelles », tissant, autour d'eux, un réseau de signalement et d'accompagnement psycho-social à la gestion de soi.

4 – Modernisation gestionnaire, « poto-poto » et/ou action solidaire transformatrice

Sur base des tendances à l'œuvre, on peut qualifier ce premier scénario de *modernisation gestionnaire* de l'action sociale. C'est en référence au monde de l'entreprise, à l'ère du nouvel esprit du capitalisme, que s'imposent dans le secteur non-marchand de l'action sociale les références à la qualité du service, envisagé dans ses produits comme dans ses processus, au risque que les critères d'efficacité, inspirés par le paradigme de la « qualité totale » (ou de tolérance « zéro »), ne s'imposent aux critères de justice et que la rationalité gestionnaire technique n'élide la question du sens et de la pertinence même de l'intervention¹⁰. L'introduction de méthode de management, éventuellement participatif, et d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacé (mesuré notamment par le « taux de mise à l'emploi » dans le secteur de l'ISP), le double souci de standardiser et de personnaliser le service rendu, les réaménagements organisationnels favorisés par la généralisation de l'outil informatique contribuent de la sorte à la modernisation d'un secteur encore marqué par ses origines caritatives et militantes. La finalité de l'action sociale se veut adaptatrice en visant à procurer le service le plus adéquat aux besoins particuliers de telle ou telle catégorie. A un autre niveau, la mise en place de banques de données, la diffusion de nouvelles technologies d'identification et de classification du risque visant à permettre une meilleure traçabilité du parcours des usagers¹¹, la standardisation des pratiques induites par les cadres décrets et les critères de subsidiation concourent également au développement d'une rationalisation gestionnaire des services de l'action sociale. Dans cette optique, l'utilisateur doit être considéré comme un client tandis que les intervenants sociaux sont enjoins à se professionnaliser. La participation, dans ce cadre, est avant tout considérée comme une méthode de management, à l'exemple des cercles de qualité, visant à accroître l'implication des travailleurs et la satisfaction de clients.

Les tendances qui viennent d'être soulignées et le scénario global qui vient d'être esquissé dessinent un horizon possible de l'action sociale, rêvé par les uns, cauchemardé par les autres. Cet horizon demeure toutefois lointain, en particulier dans l'espace wallon à l'historicité lente et chaotique. Sur le terrain, le déploiement des dispositifs n'a pas l'efficacité et l'efficacité

¹⁰CRAWFORD A. « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 33, 1998, pp.51-87.

¹¹TORNY D. « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 38, 4^{ème} trimestre, 1999, pp.157-186.

managériale que leur assignent les projections gestionnaires. Il n'a pas non plus l'emprise totale et l'efficacité instrumentale que lui prêtent les dénonciations critiques. De la carte des dispositifs, telle que la dessinent les organigrammes, au territoire de leur mise en œuvre, il y a souvent un hiatus important. Cet écart ne tient pas seulement à une rationalité gestionnaire déficiente, au « manque de professionnalisme » des associations, aux manques et à la dispersion de moyens qui confinent souvent l'action sociale à une stricte logique de survie, à la persistance des féodalités institutionnelles, aux « lacunes de la communication », au morcellement politique des compétences qui empêche durablement toute vision d'ensemble, à la complexité bricolée et improvisée des montages décisionnels et institutionnels par lesquels ils sont mis en œuvre. Il est aussi lié aux jeux des acteurs (dirigeants, agents et gens) qui s'approprient ces dispositifs en fonction de leurs « intérêts » et de leurs idéologies. Les dispositifs sont ainsi traversés de part en part par le jeu social qu'ils prétendent lisser et fixer.

Au scénario, discursif, partiel et virtuel, de la modernisation gestionnaire de l'action sociale en Wallonie s'oppose la réalité du « poto-poto » des situations vécues sur le terrain. Ce grand écart parfois désespérant est aussi parfois confortable, par les adaptations secondaires qu'il permet et le discours de la plainte impuissante qu'il favorise aux différents niveaux.

Plus positivement, ces écarts permettent aussi d'envisager un scénario alternatif, qui peut à la fois s'appuyer sur une tradition de mobilisation des acteurs sociaux et sur une conception renouvelée de l'action sociale. Ce second modèle de l'action sociale, que l'on perçoit dans les insatisfactions et les aspirations formulées par les participants à la Table-Ronde du 19 mai tout comme sur le terrain, peut être qualifié d'action sociale transformatrice. Dans cette optique, l'« usager » est plutôt considéré comme un citoyen à part entière que comme un client particulier et la finalité de l'action sociale ne se limite pas aux services apportés à des catégories particulières de populations – même s'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine –, mais s'envisage plutôt comme une action transformatrice portant sur les rapports sociaux, politiques et culturels qui marginalisent, précarisent et stigmatisent les personnes. Sur ce plan, des démarches telles que celles à propos de la lutte contre les violences conjugales illustrent bien comment on peut passer d'un service particulier destiné aux femmes victimes de violences à un combat culturel et politique qui concerne chacun. Les interpellations à propos des obstacles qui subsistent à une pleine reconnaissance des personnes handicapées vont également en ce sens. La participation dans ce cadre se veut exercice réel de la citoyenneté, dans la conquête de droits et la lutte pour une reconnaissance non stigmatisante. Et la référence au travail en réseau prend un autre sens : non plus seulement la concertation entre professionnels, mais la mobilisation de l'ensemble des acteurs et des institutions dans la construction d'un vivre ensemble plus solidaire. Quant à ce qui fonde l'action des professionnels, ce n'est pas seulement leurs nécessaires compétences techniques, mais également leur engagement éthique.

Sur un plan procédural, cette ouverture de l'action sociale comme action citoyenne implique la construction d'espace démocratique de délibération, avec les usagers-citoyens comme avec les associations. Dans cette perspective, et comme l'indiquait Hughes-Olivier Hubert à l'occasion des « e-colloques », l'évaluation ne peut se limiter à un recueil technique d'information pour un meilleur pilotage du système, mais implique l'ouverture d'un débat démocratique et éthique portant également sur les finalités et les modalités de l'action sociale.

5 - Sortir de l'action sociale, faire société

Cela implique surtout de sortir l'action sociale de son pré-carré, tant institutionnellement que culturellement. L'action sociale en Wallonie n'est évidemment pas circonscrite par les

compétences du Ministère de la Région Wallonne qui en porte le nom. En cela, parler des « 10 ans d'action sociale en Wallonie » est un abus de langage. Parlons plus précisément des *dix ans du transfert progressif de certains domaines de l'Action sociale et de la Santé de la Communauté française à la Région wallonne*.¹².

Si les publics concernés apparaissent à la fois nombreux et variés, le domaine ainsi couvert est pourtant loin d'être exhaustif. Au sein même des compétences de la région wallonne, d'autres politiques, de formation et d'emploi, de prévention et de sécurité s'adresse souvent aux mêmes publics et en partie avec les mêmes objectifs, à l'exemple des ex-Plan sociaux Intégrés (PSI) devenus « Plan de prévention de proximité ». Ce morcellement de l'action sociale se joue à plus forte raison entre les différents niveaux de compétences enchevêtrés de la structure institutionnelle belgo-francophone, à l'exemple du secteur de l'aide à la jeunesse en Communauté française), même si ici et là des « accords de coopération » tendent de réarticuler ce qui a été institutionnellement disjoint. Et ce sans même évoquer les liens croissants de l'action sociale avec des secteurs et des niveaux de compétences à priori antagoniques dans leurs finalités, telle que la justice pénale (avec le rôle des maisons de justice, les mesures de suivi dans le cadre des libérations conditionnelles et des probation, les accords de coopération entre la Région Wallonne et le Ministère fédéral de la justice en matière de suivi des auteurs d'infraction à caractère sexuel), les politiques de sécurité, (avec les contrats de sécurité et de société).

Ajoutons également que, quand bien même les transferts à venir aboutiraient à couvrir l'ensemble du domaine de l'action sociale, on s'en tiendrait encore à une définition sectorielle et institutionnelle de l'action sociale (au sens que Castel donne du secteur social-assistential, à savoir l'agencement des pratiques, relevant d'une action publique de la société sur elle-même, et mises en oeuvre par des opérateurs mandatés, poursuivant une visée intégrative, protectrice ou réparatrice à l'égard de publics considérés comme déficitaires et bénéficiaires »¹³). De cette manière, l'action sociale se réduit à l'intervention directe auprès ou avec des publics particuliers : handicapés, immigrés, toxicomanes, surendettés, allocataires sociaux...

Cette réduction de l'action sociale à une somme d'actions catégorielles indique également que le social est pensé comme une action supplétive et résiduaire. On commence à faire du social lorsque l'on ne fait plus société. Prétendant relier, intégrer, insérer, contribuer à une pleine citoyenneté, sa première opération est paradoxale : elle consiste à séparer, à sectorialiser, à institutionnaliser. On est loin ici du social tel que Donzelot en parle lorsqu'il évoque *l'invention du social*, conçu comme l'espace de régulation des relations entre groupes et

¹² A savoir la politique des personnes handicapées (mais sans l'enseignement spécialisé), l'agrément et la subside des infrastructures de maisons de repos et des services d'accueil de jour pour personnes âgées, les services d'aide aux familles et aux personnes âgées, les centres de planning familial, les centres d'accueil pour adultes, les maisons maternelles, les relais sociaux et les services d'insertion sociale, la politique de l'Aide sociale (missions des CPAS (mais la détermination de la législation qui détermine les conditions d'octroi du revenu d'intégration par les CPAS reste une compétence fédérale). En matière de Santé, la Région wallonne a hérité des « compétences de programmation, d'agrément et de subside des institutions de soins ainsi que des organismes disposant des soins extra-muros : hôpitaux, maisons de repos et de soins, maisons de soins psychiatriques, habitations protégées, centres de santé intégrée, services de santé mentale et services de télé-accueil. » Ajoutons y, en vrac, l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes et l'agrément et le subventionnement des réseaux d'aide et de soins et des services spécialisés en assuétudes, l'aide sociale aux victimes, les espaces-rencontres (parents-enfants), ainsi que la politique d'accueil et d'intégration des immigrés (à nouveau sans la politique migratoire et la politique d'asile), et on aura une première idée des domaines couverts par les compétences de la Région Wallonne en matière d'action sociale et de santé. (Note de l'administration intitulée : « 1994 – 2004 : 10 ans de politique d'action sociale et de santé en Région wallonne : un bilan positif ».)

¹³ Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale* ; Paris, Fayard, 1995

classes sociales au sein de la société industrielle par l'encadrement négocié de la relation salariale et la mise en place des politiques de sécurité sociale¹⁴.

A contrario, les préoccupations de la Ministre s'inquiétant que la « plan Marshall » ne laisse au social que la portion congrue témoignent également de cette définition résiduaire du social. Si les besoins budgétaires sont vitaux pour consolider le secteur de l'action sociale (entendu au sens *restreint* comme domaine particulier de compétence et d'intervention), il n'est pas sûr que cela soit suffisant, voire que cela ne soit pas producteur d'effets pervers pour l'action sociale, entendue cette fois au *sens large* d'une action transformatrice qui vise à agir *avec* les personnes *sur* les structures et les rapports sociaux qui les marginalisent (plutôt que d'agir *avec* les structures et *sur* les personnes).

C'est là sans doute dans ce grand écart que gît la conscience parfois à vif exprimée par nombres d'intervenants de terrain à l'occasion de la Table-Ronde du 19 mai : animés par la volonté de changer la société et trop souvent réduit à à faire du social de substitution et de compensation à la marge du jeu social.

Bibliographie

ANSAY P., , « Au-delà de l'administration et de l'institution, le « dispositif », un nouveau concept pour une nouvelle réalité », La Revue Nouvelle, février 2000, pp. 71-79.

CASTEL R. *Les métamorphoses de la question sociale. Une Chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

CRAWFORD A. « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1998, n° 33, 51-87.

de CONINCK F, et al., *Aux frontières de la Justice. Aux marges du social*, DE CONINCK F, et al., Gent, Story Scientia, 2005. <http://www.academia.press.be>

DONZELOT Jacques, *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1994.

KAMINSKI D., « Un nouveau sujet de droit pénal ? », Coll., Responsabilité et responsabilisation dans la justice pénale, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 2005.

HAMZAOUI M., « Le travail social territorialisé, les nouveaux lieux d'insertion locale », dans *L'Europe, entre politiques et pratiques sociales*, Amiens, Éditions de l'Université de Picardie, 103-113, 1996

ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod. Pratiques sociales, 1996.

TORNY D. « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 38, 4^{ème} trimestre, 1999, pp.157-186.

¹⁴ DONZELOT Jacques, *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1994.