

L'autonomie critique mise au pas dans le secteur de l'aide à la jeunesse?

Par Jean Blairon (directeur de RTA), Didier Deleruelle (Président secteur AMO de la Fissaaj), Jean-François Servais (Président de la FIPE), Philippon Toussaint (Président secteur AMO de l'Ance)

Une circulaire contestée

En toute fin de législature, la Ministre Catherine Fonck publiait une circulaire supposée apporter un certain nombre de précisions sur les modalités d'intervention des services d'aide en milieu ouvert (AMO) dans le secteur de l'aide à la jeunesse..

Ces services sont des services indépendants (ce sont des services « non marchands » comme on dit) dont l'efficacité repose (ait ?) sur trois piliers centraux :

- ils aident individuellement les jeunes et leurs familles *sans se substituer à leurs capacités propres de définir les problèmes*, en construisant avec eux une lecture de ceux-ci et la recherche de solutions appropriées ;
- ils peuvent accompagner les jeunes qui le souhaitent dans le montage et l'expérimentation de projets de groupe (dimension fortement minorisée par l'arrêté du 2 octobre 2008) ;
- enfin, ils agissent quand c'est nécessaire, sur l'environnement des jeunes et des familles, notamment en interpellant les autorités, en toute indépendance, pour qu'elles puissent apporter les solutions structurelles qui s'imposent parfois¹, bref en exerçant un *contre-pouvoir démocratique*.

Quatre maîtres-mots pour ces services : pilotage de l'action avec les bénéficiaires sur pied d'égalité, prévention (c'est-à-dire in fine lutte contre les facteurs d'inégalité dont les jeunes sont victimes – ce qui implique une fonction d'éducation et d'émancipation, et une logique d'action ressortissant exclusivement à l'aide), indépendance, interpellation.

On sait que les « méthodes » de négociation du cabinet de la Ministre Fonck ont été régulièrement contestées, et particulièrement, précisément, en ce qui concerne la redéfinition des missions des AMO.

Ainsi, le secteur tout entier, s'exprimant par la voix de l'Interfédération des services privés, réclame dans La Libre Belgique du 19 juin 2009 un changement de cap dans la politique de l'aide à la jeunesse : « Cette plate-forme s'oppose ouvertement à une politique de contrôle social, sécuritaire, et se prononce pour « l'émancipation des personnes » par l'aide individuelle et l'action collective. [...]

Parmi les revendications de l'Interfédération, il y a d'abord le souhait du secteur d'être considéré par le prochain ministre comme un partenaire à part entière. La plate-forme estime avoir connu de gros problèmes de dialogue avec le cabinet de la ministre Fonck, évoquant une « *pseudo-concertation* » laissant le sentiment amer de ne pas avoir été réellement écouté. »

Il nous a donc paru utile de faire le point sur le dernier texte produit par ce cabinet en toute fin de législa-

1. On trouvera une série d'exemple concrets de ces actions sur le site cfwb.be/aide-jeunesse.



ture [la circulaire est signée au moins de juin 2009]², d'autant que des inquiétudes relatives au respect de la philosophie du milieu ouvert se sont exprimées dès le début de la précédente législature³

Cadrage des nouvelles exigences attendues des AMO

A) Le cadre légal

Tout jeune visé à l'article 2 du décret du 4 mars 1991 a droit à une aide spécialisée, qui est une aide «*tendant à lui permettre de se développer dans des conditions d'égalité de chances en vue de son accession à une vie conforme à la dignité humaine*» [art. 3 du décret].

Parmi les types d'aide prévus, on trouve l'action communautaire, mission dévolue aux AMO. Celle-ci est définie comme suit :

« *L'action communautaire vise, en améliorant l'environnement social des jeunes, à apporter une réponse globale à des problèmes individuels et collectifs et à développer une dynamique de réseau* ». Article 7 de l'arrêté du 2 octobre 2008

Les actions communautaires à mener sont décidées par les AMO de manière autonome par rapport aux autorités publiques. Elles doivent cependant s'appuyer sur des procédures garantissant leur légitimité. L'arrêté de 2008 introduit une nouvelle procédure : l'établissement d'un diagnostic social.

«*L'action communautaire repose nécessairement sur un diagnostic social de la zone d'action du service réalisé sur base d'une grille définie par le Ministre ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions. Ce diagnostic est actualisé au minimum une fois tous les trois ans.*

*Il se fonde sur: un travail d'analyse des demandes individuelles et collectives;
un travail d'analyse du milieu de vie des jeunes.*

De plus, le diagnostic social se fonde sur une réflexion concertée avec le Conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse en matière de prévention générale et tiendra compte des avis exprimés par le Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse en matière de politiques de la jeunesse.[...]

Article 8 de l'arrêté du 2 octobre 2008

«*(...) § 2. Le projet pédagogique doit définir les modalités de l'aide spécialisée à partir, notamment, du diagnostic social prévu à l'article 8.[...]*

Article 11 de l'arrêté du 2 octobre 2008

B) Définition de l'objet du diagnostic social

Ce rappel des textes nous permet de poser que la toile de fond de l'action communautaire **est un travail qui vise au développement positif des jeunes en tant qu'acteurs sociaux, en améliorant leur environ-**

2. A notre connaissance, les services concernés n'ont pas encore reçu le texte signé. Nous nous basons pour cette analyse sur la dernière version en notre possession.

3. Cfr notamment J. Blairon et E. Servais, « Vers une société préservative ? M. Sarkozy, l'aide à la jeunesse [et des thnik tanks européens ?] », in <http://www.intermag.be>, 2006.

nement, en travaillant les déséquilibres (égalité des chances), en luttant contre l'exclusion sociale, en luttant contre les processus de marginalisation.

Un des fondements de cette action est le diagnostic social ; il s'inscrit en complément d'une écoute des demandes individuelles et collectives exprimées par les jeunes eux-mêmes et se contextualise par une réflexion concertée avec le CAAJ et par la prise en compte des avis du CCAJ.

L'objet du diagnostic social consiste donc à établir de manière ascendante⁴ un état des lieux de la situation des jeunes, dans une optique de lutte contre toute forme d'exclusion sociale et d'amélioration de leur environnement. Cet état des lieux doit faire émerger les difficultés des publics, notamment socio-économiquement fragilisés, qui relèvent de l'aide spécialisée.

Une circulaire régressive

Ce rappel des textes est important, puisqu'il permet de voir que la circulaire les corrige sur le fond, de manière déterminante.

Trois éléments-clés sont à prendre en compte en la matière.

A) Une curieuse redéfinition de l'action

La circulaire de juin 2009 définit l'action communautaire comme suit (dans la version en notre possession):

« L'action communautaire vise un travail de réseau optimisé avec les acteurs qui habituellement ou occasionnellement participent à la mise en oeuvre du décret du 4 mars 1991. »

Cette définition ne reprend que le deuxième terme de la définition de l'arrêté de 2008:

« L'action communautaire vise, en améliorant l'environnement social des jeunes, à apporter une réponse globale à des problèmes individuels et collectifs et à développer une dynamique de réseau ». Article 7 de l'arrêté du 2 octobre 2008.

L'arrêté de 2008 instituait d'ailleurs déjà une réécriture « soustractive » de l'arrêté du 15 mars 1999. Celui-ci stipulait en effet:

« Dans le souci du bien-être des jeunes concernés, l'action communautaire vise à améliorer l'environnement social des jeunes, à apporter une réponse globale à des problèmes individuels et à développer une dynamique de réseau et de communication sociale. »

Il est patent que l'action du contre-pouvoir, qui s'exprimait en 1999 par une définition de l'action centrée sur une transformation de l'environnement des jeunes, cède la place à l'intégration des AMO dans un « réseau » qui risque de compromettre, c'est le moins que l'on puisse dire, leur autonomie critique.

4. Ce point est évidemment essentiel pour éviter une contradiction dans les termes : la finalité d'émancipation des jeunes implique le développement de leur autonomie critique, ce qui ne peut évidemment être ni produit ni programmé d'en haut. Le nouveau décret relatif à l'éducation permanente (2003), qui promeut des finalités semblables pour les adultes, impose lui aussi une logique ascendante, condition sine qua non de cohérence.



L'autonomie critique mise au pas dans le secteur de l'aide à la jeunesse?

Il est en effet important de rappeler ici que la charte associative, signée en 2009 par tous les ministres de la Communauté française et de la Région wallonne, qui garantit l'autonomie critique des associations, n'est pas contraignante pour les pouvoirs locaux. On imagine très bien les excès locaux possibles d'un « travail en réseau » se déroulant dans des communes gouvernées par une majorité absolue, quelle qu'elle soit : au-delà des « affaires » économiques que nous avons connues, qui ont été attribuées justement au caractère sans partage de certaines majorités, il y a lieu, en effet, de s'intéresser à toutes les formes d'abus de pouvoir.

Nous ne prôtons pas en l'occurrence une méfiance principielle à l'égard du pouvoir ; nous souhaitons simplement rappeler que l'exercice du pouvoir n'est probablement jamais si pertinent que lorsqu'il s'effectue sous l'aiguillon d'un contre-pouvoir efficace.

B) Une régression en matière de concertation

L'arrêté de 2008 prévoit une concertation dans l'établissement du « diagnostic social » sur lequel doit s'appuyer l'action communautaire.

« De plus, le diagnostic social se fonde sur une réflexion concertée avec le Conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse en matière de prévention générale et tiendra compte des avis exprimés par le Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse en matière de politiques de la jeunesse.[...] »

Article 8 de l'arrêté du 2 octobre 2008

La circulaire de 2009 renverse la perspective :

« Le diagnostic social peut servir d'outil à une politique de prévention concertée au sein de l'arrondissement. C'est pourquoi une copie de celui-ci devra être envoyée au sein du CAAJ de l'arrondissement. »

Ici, ce texte cache mal son intention de contrôle bureaucratique des AMO. Celle-ci est d'ailleurs clairement affichée :

« [Le diagnostic social] doit, avant toute chose, permettre de mieux justifier l'action communautaire tant en interne du service que vis-à-vis de tout interlocuteur extérieur en ce compris l'inspection de la direction générale de l'aide à la jeunesse. »

C) Une régression en matière de participation

La circulaire introduit en outre le terme « besoins » aux côtés du terme « demandes » :

« [Le diagnostic social] doit aussi permettre de mettre en perspective la nature des demandes ou des besoins avec les ressources socio-éducatives du territoire. »

Cette introduction n'est pas anodine, puisqu'elle permet aux services (et, derrière eux, à quelles autorités ?) de décréter d'en haut les domaines dans lesquels une action devrait être entreprise. De facto, la place de la demande des jeunes et de la dimension participative de ceux-ci à l'action s'en trouve minorisée.

La métaphore médicale du « diagnostic » ne renforce pas non plus l'option participative.



Renverser le sens de l'action ?

Nous avons rappelé en début de ce texte la caractéristique essentielle des services d'aide en milieu ouvert : le pilotage libre de l'action.

Nous entendons par là que tant en matière d'aide individuelle, d'apprentissage de projets collectifs que d'actions communautaires, les jeunes sont en position de demandeurs libres, réputés capables de construire, via des processus d'aide appropriés, un sens à leur situation et à l'action.

Il s'ensuit que l'autonomie critique des AMO elles-mêmes est la condition sine qua non de ce pilotage de l'action par les bénéficiaires ; il s'ensuit surtout que la mobilisation inhérente à l'action « vient du bas », c'est-à-dire des bénéficiaires eux-mêmes.

La métaphore de la « photographie », promue par la circulaire, produit sur ce point un renversement du sens de l'action :

« Le diagnostic social est une « photographie » de la situation des jeunes sur un territoire donné.

[...]

*La grille méthodologie⁵, ci-annexée, permet de **photographier le territoire via des indicateurs généraux pour l'ensemble des AMO** et des sources plus spécifiques qui tiennent compte de la grande diversité des équipes AMO. »*

On voit qu'est placé en première position le recours à des indicateurs généraux qui initient **un regard d'en haut** qui constitue le renversement de la position d'écoute des demandes émises ou construites par et avec les jeunes.

A contrario, il nous semble qu'il convient de rappeler les principes suivants :

A) La méthode d'établissement du diagnostic doit entretenir un **rapport d'homologie** avec les pratiques des AMO, en accordant une place centrale à la demande des jeunes eux-mêmes (d'où la nécessité de la logique ascendante que nous venons de rappeler), en tenant compte du caractère souvent imprévu de cette demande.

B) Il est essentiel de respecter la **diversité** des AMO, cette diversité constituant non seulement une richesse, mais également la condition d'une articulation pertinente à l'environnement des jeunes. Les éléments clés de cette diversité sont la taille et l'ancienneté des équipes, la nature de l'environnement de l'association, la taille de la zone couverte par l'agrément (qui peut être fort variable), la spécialisation relative de telle ou telle association telle que définie dans son projet pédagogique.

C) Il faut évidemment donner une priorité absolue à **l'action réelle** par rapport à l'analyse abstraite. L'AMO trouve sa légitimité (sa nécessité) dans le travail de terrain, dans les relations effectives avec les jeunes en difficulté. Il ne peut être question qu'un « travail en chambre » soit l'occasion d'un gaspillage des ressources, déjà maigres, des équipes, au détriment d'une présence in vivo.

5. Nous citons le texte tel quel.



L'autonomie critique mise au pas dans le secteur de l'aide à la jeunesse?

D) Le principe de **réalisme** doit guider les attentes en matière de diagnostic social. Les exigences doivent en effet être proportionnées aux moyens accordés. En particulier, l'obligation doit être définie en termes de minimum exigible et non d'optimum abstrait, soit une liste de conditions à remplir qui concerneraient la tenue d'une recherche universitaire idéale.

La règle fondamentale qui veut qu'on ne peut cumuler, en matière de contrôle, des exigences fortes en termes de résultats avec des exigences rigides dans l'ordre des méthodes à suivre doit rester présente à l'esprit.

L'exigence d'un diagnostic écrit est donc forte en ce qui concerne des actions qui ne peuvent se mener, pour être légitimes, que de manière autonome. Une grande liberté méthodologique doit en conséquence être laissée aux équipes.

Le principe de réalisme n'est toutefois pas le principe de « réserve » curieusement mis en avant par la circulaire :

*« Le diagnostic social [...] doit être appréhendé avec modestie, souplesse **et réserve.** »*

S'agit-il d'entendre par ce mot cette « sorte de prudence qui nous retient de dire ou de faire » évoquée par Littré, si propice à favoriser l'alignement sur les positions dominantes, par exemple locales, au nom d'une *Real politik* ?

On peut au contraire espérer que les travailleurs du milieu ouvert continueront à se conduire comme ceux qu'Alain Touraine appelle les « intellectuels d'en bas » :

« Je parle pour ceux qui ne sont plus des intellectuels d'en haut, doctrinaires ou critiques de l'Etat, mais des intellectuels d'en bas, ceux qui se donnent pour tâche de faire apparaître la réalité de la société cachée derrière les fausses positivités de l'ordre, de la domination et de l'idéologie et qui ont, plus profondément encore, le sens des grandes mutations sociales et culturelles qui appellent un renouvellement de la pensée sociale elle-même. [...]

La société tend à disparaître, à n'être plus qu'un ensemble de ressources dont disposent les stratèges. Le rôle des intellectuels est de dénoncer ces ordres envahissants et surtout de faire entendre les forces de refus et d'opposition. Au lieu de se placer au-dessus des pratiques sociales dans le firmament des idées, les intellectuels doivent s'insinuer au-dessous des systèmes d'ordre, les soulever comme une pierre pour faire apparaître ce qui grouille au-dessous, l'inégalité, la révolte, l'espoir. »⁶

Rester à l'écoute des silences, de la réalité cachée, des mouvements naissants est un des enjeux et une des nécessités du contre-pouvoir.

Il convient d'espérer qu'il restera un espace pour son exercice dans le secteur de l'aide à la jeunesse.

6. A. Touraine, « Intellectuels d'en haut et intellectuels d'en bas », in *La crise dans la tête*, revue L'Arc n° 70, en hommage à Michel Foucault, Aix-en-Provence, 1977, p. 89.