

AVANT-PROJET DE RÉFORME DU DÉCRET DE 1991 ORGANISANT L'AIDE À LA JEUNESSE QUELLE LECTURE POLITIQUE ?

Par Jean Blairon

Le Ministre Rachid Madrane vient de déposer un avant-projet de décret réformant la manière dont une aide spécialisée à la jeunesse peut lui être garantie en tant que droit.

Compte tenu de la Réforme de l'Etat et notamment de la nouvelle compétence de la Communauté française à l'égard des jeunes ayant commis un fait qualifié d'infraction avant l'âge de 18 ans, qui est intégrée à l'avant-projet de décret, on parle désormais d'un « code », composé de « livres », dont le livre IV : « Les mesures de garde et d'éducation des jeunes poursuivis du chef d'un fait qualifié d'infraction commis avant l'âge de dix-huit ans ».

Cette transformation constitue donc un nouvel ensemble, consacrant le mouvement de déjudiciarisation dont le Décret de 1991 était porteur ; on ne peut que s'en réjouir, la tendance à la pénalisation de la misère et de ses effets n'étant que trop présente dans la logique anglo-saxonne qui pénètre les sociétés européennes¹.

La première partie de cet ensemble est aussi « nouvelle » : l'avant-projet s'ouvre sur un premier « livre » explicitement consacré à la prévention.

L'exposé des motifs, très détaillé et très explicite sur les intentions politiques qui ont présidé à ce changement, affirme en effet d'entrée de jeu :

« Le présent avant-projet de décret a pour objet de renforcer la politique de prévention en faveur des jeunes et de leurs familles, d'améliorer les règles applicables en matière d'aide consentie et d'aide contrainte aux jeunes en difficulté et en danger, qui sont actuellement prévues par le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse (ci-après « le décret du 4 mars 1991 »), et d'exercer la nouvelle compétence de la Communauté française à l'égard des jeunes ayant commis un fait qualifié d'infraction avant l'âge de dix-huit ans. »

L'avant-projet suscite de multiples réactions, en sens divers, qui nous posent en tant que telles une question centrale : quelle analyse politique opérer, du point de vue de l'éducation permanente, de l'avant-projet - et plus particulièrement, dans le cadre limité de cette analyse, du traitement réservé à la visée de prévention ?

Une analyse critique menée du point de vue de l'éducation permanente écarte d'emblée une réaction de méfiance voire de désaccord de principe par rapport à tout ce qui vient de l'autorité publique ; elle reconnaît en effet à celle-ci une capacité réflexive qu'elle entend favoriser². Ce genre d'analyse se refuse aussi à une lecture seulement « politicienne », centrée sur l'appartenance du Ministre au « camp » socialiste (et décrétant à partir de là une lecture absolutiste, du type « ne peut être que

1 Loïc Wacquant nous alertait à ce sujet dès les années 90, notamment dans sa contribution à l'ouvrage dirigé par Pierre Bourdieu *La misère du monde* (Paris, Seuil, 1993). Loïc Wacquant évoque cette tendance comme une « utopie à l'envers ».

2 C'est le point de vue défendu par Luc Boltanski dans son ouvrage *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Coll. NRF Essais, Gallimard, 2009.

mauvais – ou bon », c'est selon) ; le point de vue de l'éducation permanente invite aussi à ne pas identifier la lecture critique à une évaluation corporatiste (ce projet renforce-t-il ma position ou la fragilise-t-il ?). Le point de vue adopté se centre plutôt sur l'enjeu et sur les manières de le rencontrer.

La question critique qui nous semble dès lors légitime est la suivante : **à quelle société cette structuration de l'action publique et associative va-t-elle pouvoir contribuer ?**

Dans un débat organisé par la revue *Politiques* consacré au management des services publics, nous avons avancé ceci, qui contextualise notre question :

« Une institution n'est pas décrite par les instruments (les objets, les services) qu'elle produit ; elle trouve son sens dans la société qu'elle produit. Il y a bien plus que des services rendus au public dans un service public : il y a la construction d'une **civilisation**³ qui pose qu'on peut dépasser les intérêts privés au profit d'un intérêt général, qu'on peut poser des actes désintéressés, qu'on peut donner à chacun selon ses besoins, qu'on peut redistribuer les richesses, qu'on peut combattre les inégalités de naissance, qu'on peut s'appuyer sur une volonté réellement collective (et non une participation dépendante). »

Il nous semble qu'une deuxième question d'évaluation critique de l'avant-projet mérite à tout le moins d'être posée : quels **effets collatéraux** peut-on anticiper à propos de sa mise en place ?

Dans une contribution à l'évaluation des politiques publiques⁴, nous avons proposé de qualifier ce type de lecture critique de « **test de connexion** » et avons justement donné l'exemple des politiques de prévention :

« Le *test de connexion* que l'on devrait faire porter sur les scénarios de réponse permettrait d'étudier les effets collatéraux de la politique imaginée. Un premier élément de connexion est la connexion à l'existant. Par exemple, la décision de mener des politiques « préventives » (en réalité sécuritaires) à l'égard des groupes sociaux en voie de désaffiliation a eu pour effet de brouiller et d'affaiblir les maigres politiques réellement préventives qui étaient menées dans d'autres secteurs (comme l'aide à la jeunesse). »⁵

I. DES AVANCÉES OU DES RENFORCEMENTS INCONTESTABLES

Opérer une lecture critique des orientations d'une politique publique, en se demandant quel type de société elle va contribuer à construire implique de considérer la dite politique dans sa capacité d'écoute des acteurs, dans sa capacité à identifier les controverses déterminantes qui sont actives dans la situation, dans sa capacité à se positionner de façon ferme dans ces controverses au nom de valeurs publiques (et non d'intérêts particuliers).

De ce point de vue, le livre 1 de l'avant-projet de Décret que nous étudions est porteur d'avancées ou de renforcements dont il faut souligner la valeur et l'importance.

3 Nous avons repris le terme à Pierre Bourdieu qui voyait dans la mise en cause néo-managériale des services publics la « destruction d'une civilisation ».

4 J. Blairon, « L'évaluation des politiques publiques : Un point de vue progressiste est-il (encore) possible en la matière ? », Analyse parue sous le titre « Evaluer les politiques publiques : pour un meilleur pilotage ou entrave à l'action ? ». www.citoyensengages.be/getattachment/081c03bb-e310-4ea6-a58a-fb7ca40607ad/Evaluer-les-politiques-publiques-pour-un-meill-%281%29.aspx.

5 Nous évoquons là les errements dont notre pays a été le théâtre en matière de politiques « préventives » depuis les années 90, le même terme étant utilisé dans des sens incompatibles par les différents niveaux de pouvoir. Cf. J. Fastrès et J. Blairon, *La prévention, un concept en déperdition*, Bruxelles, Ed. Luc Pire, Coll. Détournement de fond, 2002.

A) Le sujet et la responsabilité sociétale

L'avant-projet réaffirme, notamment dans son exposé des motifs, que le jeune est considéré comme un sujet de l'aide et non comme un objet de mesures ; qu'à ce titre il possède des droits, comme sa famille.

La responsabilité possible de la société dans les difficultés vécues par les jeunes est clairement identifiée (effets de la pauvreté, des inégalités sociales) et la prévention telle que définie consiste notamment à réduire la quantité de violences subies par les jeunes et leurs familles : violences structurelles, violences peu visibles subies dans les interactions sociales (comme la stigmatisation).

Dans le contexte des dérives produites par ce qu'il est convenu d'appeler « l'Etat Social Actif », qui consistent à reporter sur les individus la responsabilité de ce qu'ils subissent – en affirmant par exemple que ceux qui voient violer leur droit fondamental à un travail librement choisi ou accepté sont en fait responsables de leur sort et coupables d'un défaut d'activation - l'avant-projet de décret tranche heureusement en refusant ce genre de défaussement symboliquement violent sur l'individu.

Nous irions dès lors jusqu'à demander que le terme de « responsabilisation », dans la définition de la prévention, soit remplacé par « l'accès à la prise de responsabilité » : ceux qui parlent de « responsabilisation » dans l'Etat social Actif instituent des irresponsables (et sont prompts à imaginer qu'ils se complaisent dans une telle « irresponsabilité »).

Une des violences sociétales majeures (et une des causes des comportements violents) consiste au contraire à empêcher le passage du sujet à l'acteur, par exemple en imposant une participation dépendante, en obligeant les individus à s'intégrer à un ensemble sur lequel ils ne pourront pas avoir d'influence⁶.

B) La libre adhésion

L'avant-projet réaffirme et renforce un **dispositif** que les individus et les groupes peuvent saisir **librement** :

« Les actions de prévention s'inscrivent dans le respect des principes suivants : l'absence de mandat administratif ou judiciaire, la libre adhésion du public concerné et la garantie de l'anonymat des jeunes et des familles. »

Si ces principes peuvent paraître aller de soi pour les acteurs de l'aide à la jeunesse, il est utile de rappeler que ce type de dispositif devient rare au vu des transformations répétées que subit en général l'aide sociale : celle-ci présente de plus en plus un mélange ambigu d'aide et de contrôle et le secret professionnel y paraît trop souvent contourné ou contournable.

Dans sa contribution à l'ouvrage dirigé par Pierre Bourdieu *La misère du monde*, Loïc Wacquant, en observant ce qui se passait dans la ville de Chicago à propos de son « ghetto noir », disait déjà ceci :

« En tout état de cause, l'organisation des services sociaux vise moins à porter assistance aux familles dans le besoin qu'à minimiser le nombre des ayants droit afin de réduire les dépenses sociales jugées intolérables par l'électorat blanc majoritaire. A preuve, l'office de l'aide publique de Chicago multiplie les contrôles tatillons, et les procédures bureaucratiques ; il alloue une part de son budget à l'espionnage des assistés dans le but de « pincer » d'éventuels fraudeurs. Numéros verts pour les dénonciations anonymes, appels à la délation dans les journaux, paiement d'informateurs chargés de surveillance rapprochée, visites impromptues au domicile des suspects : tous les moyens sont bons pour dégraisser les effectifs des récipiendaires d'aides. Au point que les habitants du ghetto n'hésitent pas à comparer les services sociaux au KGB. »⁷

6 C'est un thème fortement développé par Michel Wieviorka dans l'ouvrage qu'il a consacré à la violence ; Michel Wieviorka mobilise notamment cette approche pour aborder la question de la radicalisation de certains jeunes. Cf. M. Wieviorka, *La violence*, Paris, Ed. Balland, 2004, et M. Wieviorka, *Retour au sens. pour en finir avec le déclinisme*, Paris, Ed. Robert Laffont, Coll. Le monde comme il va, 2015, Chapitre 8, « Comment comprendre la violence », p. 203 et sq.

7 L. Wacquant, « De l'Amérique comme utopie à l'envers », in P. Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 177.

L'**insistance sur l'action** que réalise le livre 1 du code implique même un changement de nom des acteurs concernés : les « services d'aide en milieu ouvert » (re)deviennent des « services d'action en milieu ouvert ». Cette insistance sur l'action, par exemple de transformation de l'environnement dans lequel vivent les jeunes et les familles, menée pour et avec les bénéficiaires, tranche avec l'activation ailleurs décrétée, comme nous l'avons déjà dit, mais elle invite aussi les acteurs à trouver les moyens de peser effectivement sur les inégalités, de diminuer effectivement les violences subies par trop de nos concitoyens.

On ne saurait reprocher à l'avant-projet de décret d'affirmer cette ambition.

C) La distinction de la prévention éducative et de la prévention sociale et leur articulation

L'avant-projet distingue une prévention éducative, incluant notamment un accompagnement éducatif du jeune et de sa famille et une prévention sociale, qui comprend « des actions sur les institutions et sur l'environnement du jeune » et « l'interpellation, entre autres, des autorités politiques et administratives. »

Cette distinction nous paraît cohérente par rapport à la lutte contre les processus de désaffiliation définis par Robert Castel.

Ceux-ci concernent en effet tant

- des problèmes créés par la dégradation du marché du travail et le démantèlement progressif des dispositifs d'aide sociale inconditionnelle (nous nous trouvons dans l'ordre des ressources)
- que ceux qui sont produits par la désagrégation des solidarités socio-familiales (nous nous situons alors dans l'ordre des liens).

Dans une recherche participative⁸ que nous avons consacrée à la situation des jeunes soumis aux processus de désaffiliation, que l'on n'hésite pas à qualifier par une triple négation (Not in Employment, Education or Training – NEET), nous avons pu établir que les problèmes vécus dans un ordre entraînaient souvent dans l'autre ordre : le délitement de liens et de réseaux peut fragiliser une position dans l'ordre des ressources et inversement.

La distinction d'une prévention éducative et sociale nous paraît recouper cette distinction des ordres, mais surtout invite à être attentif à leur articulation. L'intérêt du concept de désaffiliation est en effet de pointer vers des processus plus que vers des états, et de considérer que ces processus peuvent être réversibles.

La présence dans les Conseils d'arrondissement redessinés en Conseils de prévention des représentants des administrations de la culture, des sports, de l'aide sociale, de la santé mentale, aux côtés des services d'actions en milieu ouvert peut d'ailleurs être lue en termes de possibilité que les interpellations des destinataires (les services d'action en milieu ouvert) soient d'office adressées à leurs destinataires (les dits responsables).

Trop d'interpellations, en effet, tombent à plat faute de trouver un destinataire prêt à les recevoir.

Il est fondamental que les collectifs de citoyens soumis à des violences structurelles et d'interaction trouvent des répondants et n'aient pas l'impression d'être confrontés à une démission de l'Etat.

Il s'agira en tout état de cause d'un enjeu majeur pour l'action et nous devons être attentifs à la validité de cette lecture.

Dans le même ordre d'idée, on ne peut qu'accueillir positivement, de ce point de vue, l'extension de

8 RTA asbl, « Qu'ont à nous apprendre les NEETs ? » Fragments d'une enquête qualitative auprès de « NEETs » (Young people Not in Employment, Education or Training), soit des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni aux études, ni en formation. Recherche commanditée par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse, et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ), 2013, accessible sur le site de l'OEJAJ: <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=11412>.

l'âge du public éligible pour les services d'action en milieu ouvert.

C'est une revendication très ancienne des acteurs du milieu ouvert qui trouve enfin sa concrétisation. Il est d'ailleurs de notoriété publique que bien des services d'aide en milieu ouvert ne s'estimaient pas en mesure de respecter la limite d'âge de 18 ans (même lorsqu'elle était parfois portée à 20).

Le sens de cette extension est selon nous à référer au fait que les jeunes adultes (le groupe 18/25, précisément) sont massivement exposés au risque de désaffiliation. L'exposé des motifs le rappelle d'ailleurs clairement.

II. QUELLE PARTICIPATION DES ACTEURS À LA CONCEPTION DE L'AVANT-PROJET ?

On a vu aussi reprocher à cet avant-projet de décret le manque de participation qui aurait prévalu à sa conception.

La participation est certes une valeur qu'il convient de défendre.

Force est de reconnaître, cependant, que deux dangers sont souvent présents en matière de participation à la conception d'un texte législatif.

En premier lieu, nous trouvons les vastes consultations très ouvertes en apparence, mais qui, trop découplées d'un objet précisé et trop peu structurées, ne sont en réalité pas suivies d'effet. De multiples groupes sont certes mobilisés, mais leurs productions diverses font en quelque sorte long feu. Les exemples de ce fonctionnement sont malheureusement nombreux.

Ensuite, nous rencontrons des consultations qui, curieusement, semblent doubler celle des instances d'avis instituées, qu'on paraît considérer comme d'office peu pertinentes alors même qu'elles existent, ce qui équivaut à une curieuse désinstitutionnalisation.

L'initiative du Ministre Madrane a le mérite de soumettre un texte précis (un avant-projet) et de solliciter prioritairement l'instance d'avis instituée, à savoir le Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse.

Il semble difficile de prétendre que ce choix interdise de facto que la *vox populi* puisse aussi être la *vox boni* (celle qui se réfère au bien commun). Bien entendu, rien n'est garanti en la matière ; mais puisque la qualité du débat est aussi liée à la qualité de la critique, les acteurs ne sont pas sans ressources pour faire entendre la voix de l'intérêt général.

III. TROIS TESTS DE CONNEXIONS

L'histoire nous rappelle malheureusement que les combats les plus vifs (et pas seulement les textes législatifs) peuvent faire l'objet de **retournements** qui en biaisent ou en inversent le sens.

Bien des auteurs ont pu montrer que les appels à la liberté qui se sont exprimés dans les luttes culturelles de la fin des années soixante ont été retournés au profit de ceux dont elles voulaient critiquer le pouvoir abusif : anti-capitalistes, les revendications de ces luttes ont fini par servir le retour d'un « capitalisme pur », capable de remettre en cause l'une après l'autre les conquêtes sociales⁹.

9 Cf. P. Bourdieu, *Contre-feux, 1, Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Paris, Raisons d'agir, 1998, pp.108 et sq.
L. Boltanski et E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, pp. 241 et sq.

D'où l'idée préventive, oserions-nous dire, d'une critique des politiques publiques qui tente d'identifier les « carrefours échangeurs » où de tels retournements pourraient se produire.

C'est ce que nous avons proposé d'appeler « tests de connexion », en demandant que l'on s'intéresse à quels scénarios existants la politique instituée pourrait être reliée, produisant des effets déterminants pour sa mise en œuvre.

A) Une conception partagée de la prévention, enfin ?

La question de la prévention avait fait l'objet lors de la législature précédente d'un des groupes de travail de la vaste consultation qui était censée aboutir à la définition d'un « Plan jeunesse ».

Nous avons accepté de présider ce groupe. Force est de constater que ses recommandations n'avaient pas été suivies par la Ministre de l'époque.

Une de ces recommandations, adoptées unanimement par les participants, était que tous les secteurs s'alignent sur la définition de la prévention en vigueur dans le secteur de l'aide à la jeunesse et que des lieux soient créés pour discuter des priorités politiques qui pourraient incarner une lutte effective contre les inégalités structurelles et les violences d'interaction subies au quotidien par trop de groupes et d'individus.

On peut considérer que la composition des conseils de prévention d'arrondissement telle que prévue par l'avant-projet de décret pourra rendre cette visée possible.

Un test de connexion consistera à vérifier que la conception de la prévention définie dans l'avant-projet sera bien adoptée par les autres acteurs de la FWB et des Régions, que les conditions d'une telle adoption seront bien réunies et que celle-ci sera de fait suivie d'effets.

A ce sujet, nous pensons que l'exposé des motifs gagnerait à modifier ce paragraphe :

« La prévention est une construction locale. (...) Il s'agit donc d'une **action intégrée** aux politiques menées en faveur des jeunes, qui est réalisée en collaboration avec les opérateurs publics et privés de la zone d'action du service. »

Nous pensons qu'il faudrait ne pas hésiter à affirmer, au contraire :

« Il s'agit d'une action à visée intégrative des politiques menées en faveur des jeunes, qui requiert la collaboration des opérateurs publics et privés de la zone d'action du service. »

Une référence explicite à la charte associative assoirait d'ailleurs une telle collaboration.

B) Une nouvelle force d'opposition à une vision utilitariste de l'éducation ?

Un deuxième test de connexion concernera la vision utilitariste de l'éducation.

Alors que dans notre société l'emploi se raréfie et se fragilise sous les coups de boutoir du néolibéralisme, le discours dominant continue à affirmer que l'éducation doit se mettre au service des entreprises pour mieux rencontrer leurs attentes (et que tout sera ainsi résolu).

On se souvient de l'époque où les organisations de jeunesse ont été invitées à endosser des missions d'information et d'insertion socio-professionnelle, comme si des emplois innombrables n'attendaient qu'une chose : que les jeunes viennent les embrasser.

La logique d'émancipation affirmée par l'avant-projet de décret pourra contribuer à ce que le thème de la subjectivation ou de la désobjectivation soit enfin considéré comme la priorité en matière de

politique de jeunesse¹⁰. Nous pensons en effet qu'il s'agit d'un enjeu majeur, y compris dans le monde du travail et que la vision utilitariste, au contraire, renforce le pouvoir des dominants et les inégalités qu'il creuse.

L'enjeu d'une participation non dépendante semble en effet indissociable d'une réduction des inégalités. Il en constitue même selon nous une condition.

Il s'agira de voir si les connexions se feront bien dans ce sens.

C) *Combattre la tentation technocratique*

Enfin, l'avant-projet de décret fait reposer les actions de prévention sur une logique diagnostique.

« Les actions de prévention s'inscrivent dans un territoire où elles sont articulées aux autres actions sociales existantes et résultent principalement d'un diagnostic social de la zone déterminée. »

Un test de connexion fondamental consistera à voir si ces diagnostics arriveront à s'écarter d'une logique descendante d'inspiration technocratique ou si, au contraire, ils seront l'occasion d'une analyse inventive, réellement participative, capable d'« écouter les silences », selon la belle expression de Thierry Gaudin, à savoir les souffrances non encore formulées, ou répétées mais non entendues, qui cherchent leur expression dans l'espace social.

La logique d'émancipation ne trouve en effet que trop souvent à se dissoudre dans des dispositifs qui lui imposent de passer par les fourches caudines d'une logique programmatique qui en constitue la négation¹¹.

Là encore, il faudra vérifier si la connexion qui se fera entre les actions de prévention et leur mode de conception permettra d'échapper à cette dénaturation.

CONCLUSION

L'examen de l'avant-projet de décret, et singulièrement de son livre 1, nous conduit à considérer qu'il est porteur d'avancées et de renforcements incontestables. La politique du Sujet qu'il promeut peut en effet contribuer à produire une société plus égale et plus libre ; à ce titre, elle s'oppose avec pertinence et cohérence à des politiques de déconstruction sociale et d'augmentation des inégalités et ouvre un espace participatif à la lutte contre les processus de désaffiliation.

Il reste que, comme pour toute politique, il sera utile d'être attentifs à certains tests de connexion lors de sa mise en œuvre. Mais ces tests ne doivent pas impliquer pour les acteurs concernés une confortable « observation du balcon » : c'est de l'engagement de tous les acteurs, de leur vigilance impliquée, de leur prise de responsabilité active que l'issue de ces tests dépendra in fine.



Pour citer cette analyse

Jean Blairon, « Avant-projet de réforme du Décret de 1991 organisant l'aide à la jeunesse - Quelle lecture politique ? », *Intermag.be*, [en ligne], Analyses et études RTA asbl, novembre 2015, URL : www.intermag.be/533.

10 Cf. la recherche consacrée aux NEET, déjà citée, et notamment le chapitre 2, intitulé « Une lecture en termes de droits du sujet » : http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=bf86828b64bf54602846c265c607685aa50aedff&file=fileadmin/sites/oejaj/upload/oejaj_super_editor/oejaj_editor/pdf/FinalNEET.pdf#92.

11 Dans une analyse consacrée à la critique du concept de « processus d'éducation permanente », nous notions avec Emile Servais : « Nous pouvons aussi déduire du récent travail d'Alain Touraine des composantes négatives, soit des facteurs qui compromettent le travail de réflexivité et de subjectivation, qu'il soit individuel ou groupal. L'exigence de programmation du résultat est, faut-il le redire, incompatible avec le travail de création évoqué dans ces lignes. Mais la formule de « démarche ascendante » qui est souvent évoquée pour faire pièce à cette invasion technocratique, pourrait laisser entendre que tout doit venir d'un public – qu'on aura tôt fait de définir comme cible ? Le danger est évidemment alors de ne s'adresser qu'aux déjà convaincus. Parler de co-création avec les populations semble un repère plus clair. », *Intermag.be*, analyses et études 2014, <http://www.intermag.be/467>.