

Vers une banalisation de l'aide et de l'action sociale au conditionnel

Sébastien Avanzo *
Mejed Hamzaoui **

* Assistant, Faculté de Philosophie et Sciences Sociales, Université libre de Bruxelles, Belgique

** Professeur, Faculté de Philosophie et Sciences Sociales, Université libre de Bruxelles, Belgique

Voici une trentaine d'année, le phénomène de contractualisation des dispositifs d'aide sociale faisait son apparition dans de nombreux pays européens. Désormais, il fait partie intégrante de ces dispositifs et fut longuement étudié. Pour autant, son analyse reste pleinement actuelle au vu des transformations récentes qui ont touché la Belgique, généralisant son application à l'ensemble des catégories d'individus faisant appel à l'aide sociale. Ces éléments d'actualité font donc écho à ce numéro qui se propose d'étudier la manière dont la contractualisation et la logique de contrepartie qui en découle s'appliquent.

Ces principes sont apparus au moment où les politiques sociales ont connu de profondes mutations, marquées notamment par une activation des dépenses passives (Autès, 2002). Cette dynamique est née tout d'abord en Amérique du Nord, dans le courant des années 1970, où l'on est passé de la politique du *welfare* à celle du *workfare* – ou du *welfare-to-work* (Brodkin & Marston, 2013). En Europe, ces modifications sont apparues avec l'émergence du paradigme de

l'État social actif (Barbier, 2008 ; Gonin, Grenier, & Lapierre, 2012). Malgré des appellations différentes, des intensités variables et des spécificités nationales, ces mutations ont plusieurs points communs.

Un premier point commun réside dans l'activation des politiques sociales. Outre les politiques de l'emploi – dont les emblématiques dispositifs liés à la lutte contre le chômage et à la recherche d'emploi – ce nouveau référentiel a également eu un impact important sur les dispositifs d'aide sociale. Il constitue notamment une remise en cause de l'État-providence (Autès, 2002), répondant aux critiques estimant que ses dépenses en matière de politiques sociales entretenaient passivement les individus dans le statut d'assisté (Zamora Vargas, 2012).

Un deuxième point commun réside dans le fait que ce changement de paradigme, théorisé par Giddens (1994), a eu pour principal effet de réduire la collectivisation de l'aide sociale pour se concentrer sur une approche individualisée (Duvoux, 2009). Elle suppose que l'individu a désormais la tâche de se construire et de se gérer. En ce sens, celui qui se trouverait dans une situation de vulnérabilité le serait car il n'a pas mis tout en œuvre pour éviter cette situation. On le remarque donc, cette individualisation se caractérise notamment par un basculement de la responsabilité auparavant sociétale – qui est aujourd'hui attribuée à l'individu (Orianne, 2006). L'émergence de cette responsabilité individuelle s'est accompagnée d'un effritement des responsabilités collectives. On peut considérer en ce sens que la responsabilité des politiques se réduirait alors progressivement à une responsabilité principalement gestionnaire. Dès lors, les individus en situation de précarité qui avaient auparavant le droit à l'intégration ont désormais l'obligation de s'intégrer (Lebaron & Schultheis, 2007). En d'autres termes, l'aide sociale est accordée aux individus qui cherchent à participer activement au fonctionnement de la société (Franssen, 2003). Aux États-Unis, ce processus peut se traduire par une approche *no work, no welfare*, limitant fortement le bénéfice d'aides sociales aux individus sans emploi (Danziger, Heflin, *et al.*, 2002). Néanmoins, ce niveau d'exigence de recherche d'emploi varie d'un pays à l'autre.

L'ensemble de ces transformations s'articule autour de la contractualisation accrue de l'action publique, qui a également touché les dispositifs de l'aide sociale (Dufour, Boismenu, & Noël, 2003). L'usa-

ge de plus en plus systématique du contrat en a fait une véritable pierre angulaire du travail social. Il s'est d'ailleurs répandu à l'ensemble des dispositifs des politiques sociales et se voit utilisé à différents niveaux.

Il fut tout d'abord à la base des transformations au niveau des relations entre les diverses administrations, organismes et entreprises publiques actives dans le domaine de l'insertion. Ces changements structurels se sont caractérisés notamment par une territorialisation accrue, voire une décentralisation de l'aide sociale. En ce sens, la systématisation de la relation contractuelle entre ces différentes entités a permis de dépasser – ou à tout le moins de réduire – la domination totale du centre vis-à-vis de la périphérie (Hamzaoui, 2002). Le contrat est utilisé ici comme un outil par lequel les parties fixent leurs rôles et responsabilités respectives, déterminent les financements et les conditions de l'évaluation du dispositif.

Outre ce niveau, la relation contractuelle se manifeste aussi dans les relations entre les travailleurs sociaux et les allocataires sociaux. Le contrat y est l'occasion de déterminer les droits et devoirs de chacune des parties, permettant l'individualisation de l'accompagnement. C'est cette relation contractuelle qui établit la responsabilisation, déterminant en ce sens l'ensemble des conditions que l'allocataire doit respecter. Satisfaire aux exigences qui sont établies dans le contrat correspond à la contrepartie des aides prévues par le dispositif et qui sont accordées aux bénéficiaires de l'aide sociale ; il proclame également l'objectif de restituer à chaque individu les capacités nécessaires pour assumer son autonomie (Genard, 2007).

On le voit, le contrat en tant qu'instrument de l'action publique couvre plusieurs fonctions importantes. Tantôt établissant l'individualisation de l'accompagnement de l'allocataire social et la responsabilisation de ce dernier ; tantôt outil par lequel les parties fixent leurs obligations réciproques ; tantôt moyen par lequel la volonté de restaurer l'autonomie de l'individu est proclamée ; tantôt outil instaurant la décentralisation ou territorialisation de l'action sociale et proclamant le travail en réseau – le contrat pose dans tous les cas énormément de questions quant à sa portée et ses effets sur les politiques sociales. Il est la cible de nombreux détracteurs qui considèrent notamment qu'il n'engage pas une réciprocité des parties, voire qu'il est le fruit d'une asymétrie entre celles-ci (Michaux, 2006). En effet,

que l'on soit dans la position de l'organisme périphérique ou de l'allocataire social, la volonté d'engager ce type d'accord peut être questionnée, dans la mesure où la non-signature du contrat entraînerait invariablement des répercussions négatives pour eux. En outre, d'autres considèrent qu'il encadre et stigmatise la pauvreté plutôt qu'il ne la combat (Duvoux, 2011); qu'il proclame un renversement de la dette sociale (Astier, 2007). Mais il est considéré *a contrario* par d'autres comme un outil pédagogique, permettant aux individus de se rappeler que, même s'ils ont des droits, ils ont également des devoirs. La contractualisation de l'aide sociale cache donc de nombreuses zones d'ombre.

Dans cette optique, ce numéro des *Politiques sociales* propose d'aborder ces nombreux enjeux à partir de deux thématiques. La première partie sera consacrée à une analyse plus globale de l'émergence d'une conditionnalité forte de l'aide sociale. Patrick Ernst analyse en ce sens le passage d'un État social à un État dit « de droit », en ce qu'il délègue systématiquement au droit la charge de résoudre les problèmes sociaux. Il procède tout d'abord à une lecture historique nécessaire à la compréhension de la situation qui est à l'origine de cette transformation sociale. Il s'appuie sur celle-ci pour démontrer comment l'évolution de cette tendance est particulièrement observée dans le domaine des protections sociales. Marc Rouzeau s'attaque quant à lui aux transformations de l'État qu'il définit comme étant planificateur. Alors que durant les années 1960, il composait à la marge avec les intérêts locaux, cette régulation s'est trouvée remplacée depuis les années 1980 par un large processus de socioterritorialisation – et surtout par une généralisation des contrats d'action publique – donnant lieu à des conventionnements plus sélectifs et prescriptifs. La contribution de Mejed Hamzaoui a pour objet central l'analyse du contrat comme instrument de l'action publique sous tutelle de l'État social actif pour mettre en œuvre les programmes des politiques sociales actives. Enfin, Susana Peñalva propose, sur la base d'une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté mises en place en Amérique latine, une approche critique du cadre sociohistorique dans lequel ont été conçus les programmes de Transferts monétaires conditionnels.

La seconde partie se focalisera sur la manière dont les principes de contractualisation et de contrepartie s'appliquent concrètement.

Tout d'abord, Sébastien Avanzo discute le lien entre l'émergence de la logique de contrepartie au sein de l'aide sociale, au regard de la montée en puissance de la notion de vulnérabilité dans le débat public. Il démontre comment les transformations du système belge de l'aide sociale sont dues à l'émergence de ce concept, devenu l'un des principes autour duquel il se construit; il analyse ensuite la manière dont la vulnérabilité a instauré un principe de contrepartie au sein de l'aide sociale. Dunya Acklin et Caroline Reynaud montrent quant à elles comment « les jeunes adultes à l'aide sociale » sont devenus une nouvelle catégorie d'action sociale en Suisse, appelant un traitement particulier par rapport aux autres bénéficiaires. Leur analyse révèle une tendance actuelle à opter pour une politique incitative, avec comme priorité d'orienter ces jeunes adultes vers la formation professionnelle. La formation apparaît ici comme une contrepartie exigible, légitime et privilégiée aux prestations d'assistance. Enfin, Claire Corniquet propose de déconstruire la notion de réussite associée au parcours d'insertion socioprofessionnelle, en confrontant le parcours réel des apprenants au parcours idéal, tel qu'il est pensé dans le dispositif d'insertion professionnelle en Belgique.

Bibliographie

- ASTIER, I. (2007), *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses universitaires de France.
- AUTÈS, M. (2002), « Vers de nouvelles régulations politiques de la question sociale », *Déviance et société*, 26 (2), pp. 183-193.
- BARBIER, J.-C. (2008), « Pour un bilan du workfare », *La Vie des idées* (4), p. 20.
- BRODKIN, E. Z., & MARSTON, G. (2013). *Work and the Welfare State: Street-level Organizations and Workfare Politics*, Georgetown University Press.
- DANZIGER, S., HEFLIN, C. M., CORCORAN, M. E., OLTMANS, E., & WANG, H. C. (2002), « Does it pay to move from welfare to work? », *Journal of Policy Analysis and Management*, 21 (4), pp. 671-692.
- DUFOUR, P., BOISMENU, G., & NOËL, A. (2003), *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Presses universitaires de Montréal.
- DUVOUX, N. (2009), « L'injonction biographique dans les politiques

- sociales », *Informations sociales*, 156 (6), pp. 114-122.
- DUVOUX, N. (2011), « Le RMI et les dérives de la contractualisation », in S. Paugam (Ed.), *Repenser la solidarité* (pp. 451-472), Paris, Presses universitaires de France.
- FRANSSSEN, A. (2003), « Le sujet au coeur de la nouvelle question sociale », *La revue nouvelle*, 12 (17), pp. 10-50.
- GENARD, J.-L. (2007), « Capacités et capacitation: une nouvelle orientation des politiques publiques ? », *Action publique et subjectivité*, pp. 41-64.
- GIDDENS, A. (1994), *Beyond left and right: The future of radical politics*, Stanford University Press.
- GONIN, A., GRENIER, J., & LAPIERRE, J.-A. (2012), « Repenser la famille, renouveler les pratiques, adapter les politiques sociales », *Nouvelles pratiques sociales*, 25 (1), pp. 166-186.
- HAMZAOU, M. (2002), *Le travail social territorialisé*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles.
- LEBARON, F., & SCHULTHEIS, F. (2007), « Vers un Etat social européen? Les enseignements de la politique européenne de lutte contre le chômage des jeunes (1997-2001) », in S. Paugam (éd.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales* (pp. 873-886), Paris, Presses universitaires de France.
- MICHAUX, A.-V. (2006), « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat », in H.-O. Hubert (éd.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux: le contrat* (pp. 161-182), Bruxelles, La Chartre.
- ORIANNE, J.-F. (2006), « Politiques actives d'emploi et professionnels de l'employabilité: critique et clinique », *Travail Emploi Formation* (6), pp. 53-92.
- ZAMORA VARGAS, D. (2012), « Histoire de l'aide sociale en Belgique », *Politique* (76), pp. 40-45.