

LE GAMBIT DES PLANS SOCIAUX INTÉGRÉS

Alain ANCIAUX
Institut des Sciences du Travail
Université Libre de Bruxelles

Depuis 1998, les Plans Sociaux Intégrés ont pris en Wallonie le relais des actions de lutte contre la précarité et l'exclusion au niveau local. Les stratégies sont parfois problématiques entre le Ministre, le coordonnateur et le travailleur de première ligne. Sur l'échiquier social, l'un des pions doit se sacrifier (figure de jeu appelée «gambit») pour faire progresser les deux autres.

INTRODUCTION

Depuis 1998, les Plans Sociaux Intégrés ont pris en Wallonie le relais des actions de lutte contre la précarité et l'exclusion.

Ces Plans Sociaux Intégrés ont été institutionnellement lancés par l'intermédiaire de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 10.06.99 à la subvention spéciale aux communes pour la mise en oeuvre d'un plan social intégré¹.

L'article 7 de cet Arrêté précise le fait que la Région Wallonne «assure la coordination, l'accompagnement et l'évaluation des plans sociaux intégrés».

Les Plans Sociaux Intégrés se centrent sur certains axes prioritaires signalés à la Région Wallonne.

Ce sont :

- l'insertion sociale et culturelle des jeunes
- l'insertion professionnelle
- la prévention de la toxicomanie et le traitement des assuétudes
- la prévention de la délinquance et de la petite criminalité, ainsi que l'accompagnement favorisant la réinsertion des délinquants;
- la cohabitation et l'intégration harmonieuse des collectivités locales
- l'assistance aux victimes d'actes de délinquance².

1. Depuis 1998, j'évalue l'action de différents PSI à la demande de l'OSBW (Intercommunale des Oeuvres Sociales du Brabant wallon).

2. Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale, 2001, Le Plan Social Intégré, p.3

Dès octobre 1998 des journées de présentation et une réunion générale organisée par la DIIS à Namur avaient permis de comprendre le fait que différents dénominateurs communs intéressent les PSI dans plusieurs secteurs de gestion et d'évaluation des projets. C'est le cas, par exemple, des profils professionnels, de la gestion de projets, des solutions originales et pratiques.

Les Plans Sociaux Intégrés(PSI) voient les communes co-financer leurs programmes à concurrence de 30 pour cent minimum de la subvention perçue par la Région Wallonne.

Chaque PSI se compose d'un chef de projet, d'un coordinateur et de travailleurs de première ligne.

Dans cet exposé, je vais présenter brièvement cinq exemples de PSI avant de décrire les stratégies de l'action sociale organisant les relations parfois problématiques entre le Ministre, le coordonnateur et le travailleur de première ligne. Sur l'échiquier, l'un des pions doit se sacrifier (figure de jeu appelée «gambit») pour faire progresser les deux autres.

A. PRÉSENTATION DE CINQ PSI DU BRABANT WALLON

1. BRAINE-L'ALLEUD

En février 1998, l'Échevinat de la Jeunesse met sur pied, au sein de l'administration communale, la Cellule d'Intégration Sociale et culturelle(CISC). En février et avril 1998, trois travailleurs sont engagés (un animateur et deux éducateurs de rue). La CISC travaille essentiellement avec un public jeune (pré-adolescents et jeunes adultes), mais aussi, par extension, avec l'ensemble de la population, à travers des actions développées avec les habitants de divers quartiers. La CISC travaille en partenariat permanent avec la Commune de Braine-l'Alleud, le Centre Public d'Aide Sociale, l'Agence Locale pour l'Emploi, la Maison des Jeunes «Le Prisme», le Centre d'Écoute et d'Accompagnement des Jeunes (AMO)et l'Intercommunale des Oeuvres Sociales du Brabant Wallon. Les activités principales sont la«Journée Premier Emploi», le cycle de conférences dans le cadre du conseil de prévention, le skate, les tables rondes de la jeunesse, la semaine culture jeunes...

2. CHASTRE

Chastre et ses 7 villages (Chastre, Villeroux, Blanmont, Cortil, Noirmont, Gentinnes et Saint-Géry) forment la limite méridionale de la Province du Brabant Wallon, contiguë à celle de Namur. L'entité chastroise connaît un essor qui se traduit, d'une part, par un notable accroissement de la population (progression de 15 % en 9 ans passant de 5.630 habitants en 1990 à 6.516 fin de l'année 2000), et d'autre part, par un développement rapide de son habitat. De 1977 à 1981, 267 logements sociaux, répartis sur trois implantations, ont été construits dans la commune.

Le Plan Social Intégré développe de nombreuses activités à destination des jeunes, une animation de quartier et un projet de lutte contre les assuétudes.

3. GREZ-DOICEAU

Les axes du Plan Social Intégré de Grez-Doiceau sont : l'insertion professionnelle, l'insertion sociale et culturelle, la cohabitation et l'intégration harmonieuse des communautés locales.

Les actions du PSI sont les suivantes : projet PISQ (Petite Infrastructure Sociale de Quartier) sur trois sites de l'entité (Archennes, Heze et Nethen), envoi d'un tout-terrain : Almanach des associations sportives et culturelles stages «Été-Jeunes : multi-sports, suivis individuels, démarches et constitution d'un dossier pour la mise en œuvre d'une halte-garderie, recrutement de bénévoles, mise sur pied d'un vestiaire seconde-main en collaboration avec des bénévoles, recrutement et suivi de l'équipe des bénévoles œuvrant dans le cadre de l'aide parascolaire, convention avec le Centre de médecine spécialisée et d'autres praticiens (psychothérapeutes, dentistes...), organisation d'un petit-déjeuner Emploi avec les employeurs du territoire communal (FOREM, CPAS et ALE). Thème : possibilités d'aide à l'embauche. Mise sur pied de réunions de concertation psychosociales (avec la rédaction d'une Charte).

4. JODOIGNE

Le PSI est géré par un Comité d'Accompagnement qui réunit différents partenaires de Jodoigne (et de sa région) concernés par les actions projetées ou développées. Ces différents partenaires sont, par exemple, le Centre Public d'Aide Sociale, l'Action en Milieu Ouvert, la Police, la Gendarmerie, le Centre Culturel, l'Intercommunale des Oeuvres Sociales du Brabant, la Région Wallonne et la Ville de Jodoigne.

5. TUBIZE

Le projet global du PSI consiste à renforcer et élargir la coordination sociale sur l'entité de Tubize.

Dans un premier temps, un inventaire du secteur associatif de l'entité a été réalisé. Il consiste en la définition du public-cible de chaque association et de ses objectifs. Cet inventaire a donné naissance à un organigramme permettant de visualiser non seulement la localisation de ces associations sur l'entité ainsi que les partenaires déjà effectifs. Le rôle du PSI est de centraliser les projets proposés et menés par les différentes associations (publiques et / ou privées de l'entité), partenaires réguliers ou ponctuels du PSI. L'organisation des partenariats et la création de synergies entre différentes associations, le travail en réseau psychosocial sont privilégiés. Le PSI a choisi de travailler au renforcement du travail communautaire avec comme but l'adaptation des institutions sociales aux besoins des membres de la communauté.

B. LES STRATÉGIES

Par «stratégie», il convient de comprendre un mode de fonctionnement (logique d'action) ou parfois une volonté d'action. Une stratégie peut être le fait d'un individu, parfois celui d'un groupe ou d'une organisation.

Les différentes stratégies se complètent parfois, s'excluent ou s'opposent mutuellement en vertu de plusieurs composantes liées, par exemple, aux objectifs personnels des différents acteurs.

Dans cette optique, une stratégie est l'instrumentation consciente d'un objectif révélé ou non révélé (pour préserver l'espace de manoeuvre du stratège).

Il est difficile d'établir une typologie des stratégies. La liste qui suit n'est pas exhaustive et a comme objectif principal de répertorier certaines stratégies courantes dans le champ du travail social et, plus particulièrement, dans les Plans Sociaux Intégrés.

1. la stratégie conflictuelle : certaines réalisations dans le domaine des Plans Sociaux Intégrés découlent de conflits ou débouchent sur des conflits, des oppositions ou une crise provoquée volontairement par un ou différents partenaires impliqués dans l'action. La stratégie conflictuelle vise à l'émergence d'une tension libératrice ou révélatrice d'enjeux : le conflit s'exprime dans une version atténuée sous une forme symbolique

et ritualisée qui l'empêche de devenir ouvert tandis qu'une suite de conflits, nombreux et / ou répétitifs, peuvent conduire à la mise en route de procédures de négociation ou même d'un arbitrage d'ordre judiciaire ou politique.

2. la stratégie consensuelle : Un plan Social Intégré est souvent l'objet d'un accord entre, d'une part, les pouvoirs publics et, d'autre part, une ou des organisations représentant la population. Le travailleur social opte pour une stratégie consensuelle lorsqu'il vise essentiellement la recherche d'accords, de compromis et de partages (par exemple, de pouvoir ou d'argent) en utilisant la négociation comme arme principale.

3. la stratégie d'appropriation : un Plan Social Intégré est parfois récupéré par un groupe ou par une organisation. Il peut être récupéré par un échelon supérieur de la société. Par exemple, un Commune ou un Échevinat (ou un Ministre) s'approprie les résultats d'une action entreprise sur le terrain par une association qui, par la mise en oeuvre de méthodes originales, a obtenu des résultats supérieurs aux actions qui étaient cautionnées par ce même Plan Social Intégré.

4. la stratégie d'autodétermination : des actions au sein du Plan Social Intégré peuvent être le résultat d'une poussée de l'opinion publique ou d'une action de la part d'une partie de la population voulant participer d'une façon plus démocratique à des actions la concernant.

5. la stratégie d'imitation : un projet au sein du Plan Social Intégré se modèle, par exemple, sur une autre action. Il ne s'agit pas, dans ce cas, d'une «récupération», mais bien d'une transposition d'une action continuant par ailleurs(mais organisée par un autre groupe).

6. la stratégie d'innovation : le Plan Social Intégré, principalement dans certaines applications provenant du monde associatif, engendre des actions nouvelles, alternatives et originales. Toutes ne débouchent pas sur des résultats convaincants et durables, mais elles fonctionnent comme des «bancs d'essai».

7. la stratégie d'intégration : le Plan Social Intégré est parfois utilisé, non pas pour réaliser la seule redistribution des ressources disponibles, mais bien pour désamorcer des revendications provenant d'une partie de la population. La stratégie d'intégration peut également viser à gommer la distinction ou la disjonction existant entre différents groupes sociaux.

Cette volonté d'intégration présuppose que le groupe intégrateur détienne la Normalité, la Vérité et que l'intégration soit un facteur induisant un rééquilibrage social en faisant disparaître les franges marginales.

8. la stratégie de conscientisation : c'est le cas, par exemple, d'expériences de formation professionnelle avec de jeunes immigrés qui ont «une fonction de contact et de revalorisation de l'estime de soi» venant compléter la fonction formative au niveau professionnel» Par l'action de travail social, le travailleur social a la possibilité de se centrer sur la formation politique d'un groupe de base afin qu'il prenne conscience des déterminants politiques, sociaux, économiques, culturels... qui freinent sa libération ou l'avancement de ses projets.

9. la stratégie de décroisement : une action peut être organisée pour faciliter le rapprochement entre des groupes en situation de distinction ou de disjonction. C'est le cas, par exemple, des projets visant à une meilleure symbiose entre la population indigène et la population immigrée ou des projets interâges (par exemple, un projet réunissant des jeunes et des personnes âgées).

10. la stratégie de délocalisation : la mise en oeuvre d'une action au sein du Plan Social Intégré concrétise parfois une volonté de la base ou du pouvoir central de décentraliser les lieux du pouvoir, de la prise de décision ou même certaines réalisations.

11. la stratégie de procuration : il s'agit de faire exécuter par d'autres une action émanant du Plan Social Intégré. C'est, par exemple, déléguer certains pouvoirs ou la poursuite de certains objectifs à des groupes au niveau des quartiers.

12. la stratégie de rationalisation : le Plan Social Intégré est une action dynamique entraînant, par la coordination et l'union d'efforts divers, l'application d'une politique sociale plus cohérente. Cette rationalisation, largement utilisée dans les techniques d'aide à la prise de décision, concerne les ressources techniques (effectuer, par exemple, le choix du type d'action le plus efficace ou le plus avantageux pour les personnes concernées), les ressources financières (par exemple, par la redistribution des moyens financiers entre les différentes séquences d'un programme afin de maximaliser le rapport coût-efficacité) ou les ressources humaines (par exemple, en effectuant un partage des tâches par la détermination de rôles reliant les capacités de chacun et des séquences d'action spécifiques).

13. la stratégie de rationalité limitée : un Plan Social Intégré comporte des objectifs globaux, mais également des objectifs personnels développés par certains des acteurs engagés dans l'action. Par exemple, un responsable politique comprend les retombées électorales positives qui découlent de sa caution donnée à une action qui va déboucher sur des résultats concrets pour la population. Par exemple, un travailleur bénévole engagé dans cette action espère se «faire remarquer» indirectement et trouver un emploi rémunéré. Par exemple, un travailleur social, dans l'organisation d'une action de travail social, tente de montrer que sa présence est indispensable.

14. la stratégie de répliation : c'est la copie par un groupe d'une action qu'elle organise déjà dans un autre cadre ou dans un autre lieu. C'est un cas de transposition interne.

15. la stratégie de transcendance : par exemple, un travailleur social s'engage dans une action de travail social alternative afin de dépasser le discours institutionnel ou officiel. Cette stratégie consiste à rechercher des finalités sociales divergentes ou une fonction nouvelle du travail social.

Cette énumération de stratégies n'est certainement pas exhaustive et, sur le terrain, des tactiques spécifiques en concrétisent parfois la poursuite.

LE GAMBIT DES PLANS SOCIAUX INTÉGRÉS : DU PSI AU PPP

Si nous regardons la situation des Plans Sociaux Intégrés au mois de juin 2002, il nous faut tout d'abord constater que ce dispositif se situe dans une zone d'incertitude. Les PSI ont été instaurés de 1998 à 2000. Un nouveau programme devait être mis sur pied dès 2001, ce qui ne fut pas le cas. Les années 2001 et 2002 sont donc des années intermédiaires. En effet, avant 2001, la Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale (organe régional) avait mis sur pied un projet destiné à pérenniser les Plans Sociaux Intégrés. Ce projet fut mis au panier par le Ministre de l'Intérieur de la Région Wallonne qui élaborait son propre projet, beaucoup plus centré sur une logique sécuritaire. A titre indicatif, le projet de la DIIS était beaucoup plus «à gauche», tandis que le Ministre de l'Intérieur est plutôt «à droite», même s'il est possible de le qualifier de «libéral modéré».

Le projet du Ministre «place entre autres l'accent sur les projets de «prévention de la délinquance et de la petite criminalité ainsi que (sur) l'accompagnement favorisant la réinsertion des délinquants»³.

De nombreux travailleurs de PSI, non favorables à cette version sécuritaire, provoquèrent une réunion le vendredi 19 avril à Louvain-La-Neuve pour débattre des futurs enjeux du nouveau décret wallon faisant partie du nouveau Contrat d'Avenir pour la Wallonie.

Le Ministre accepta d'introduire cette journée, mais en ne s'attardant que sur des éléments généraux. Le fossé s'était creusé : le Ministre disait «sécuritaire» et les travailleurs de PSI répondaient par «développement social local». Une forte différence dans la perception de l'action des PSI et du rôle notamment des travailleurs de première ligne. Signalons qu'existe aussi en Wallonie un autre dispositif plus sécuritaire (contrats de prévention et de sécurité). La peur de travailleurs des PSI était de voir l'action des PSI inféodée aux Contrats de Prévention et de Sécurité).

Lors d'un petit entretien avec le Ministre en mai 2002, je lui signalai les risques de glissement à droite du dispositif du Plan Social Intégré. Le Ministre me répondit qu'il existait une certaine confusion sémantique quant au sens du terme «sécuritaire» et que tout ce mouvement des travailleurs était provoqué principalement par le parti Écolo.

En juin, à l'occasion de la Conférence annuelle des pouvoirs locaux, le Ministre de l'Intérieur communiqua enfin les détails de son plan (plan Zen).

Le point central de ce plan est en quelque sorte d'unifier les efforts des Plans Sociaux Intégrés, des Contrats de sécurité et de prévention ainsi que l'accompagnement social des victimes dans les zones de police⁴. Le nouveau projet ainsi unifié s'appelle Plan de Prévention de Proximité (PPP). Le terme «sécuritaire» n'apparaît plus directement, mais il est évident que ce nouveau plan est plus sécuritaire que l'ancien PSI.

En quelque sorte, pour le triomphe de la démocratie et de la quiétude des citoyens au niveau local, le travailleur de première ligne se «sacrifie», comme c'est le cas lorsqu'au jeu d'échec on sacrifie un pion dans le cadre d'une stratégie de gambit, en faveur de la logique du coordinateur de PSI.

3. «Journée d'étude autour du futur décret sur les plans sociaux intégrés(PSI) à Louvain-La-Neuve», in Alter Educ, actualité du 9/4 au 23/4/2002, p.429

4. I.BONDROIT, «le plan Zen de Charles Michel», in La Dernière Heure, 8 juin, p.12

Essayons de développer cette idée grâce à un petit tableau reprenant les stratégies de trois personnes concernées par les PSI : le Ministre, le coordinateur et le travailleur de première ligne (travailleur de rue ou éducateur de rue).

Signalons directement que cette vision des choses, si elle est exacte, n'en est que parcellaire car ne tenant pas compte des stratégies d'autres personnes liées au PSI (ainsi que les stratégies des organisations).

TABLEAU DE STRATÉGIES	LE MINISTRE	LE COORDONNATEUR	LE TRAVAILLEUR DE PREMIÈRE LIGNE
1. la stratégie conflictuelle			X
2. la stratégie consensuelle		X	
3. la stratégie d'appropriation	X		
4. la stratégie d'autodétermination			X
5. la stratégie d'imitation		X	
6. la stratégie d'innovation			X
7. la stratégie d'intégration	X		
8. la stratégie de conscientisation			X
9. la stratégie de décloisonnement	X		
10. la stratégie de délocalisation		X	
11. la stratégie de procuration		X	
12. la stratégie de rationalisation	X		
13. la stratégie de rationalité limitée	X	X	X
14. la stratégie de répliation		X	
15. la stratégie de transcendance			X

L'examen de ce tableau nous montre que les stratégies développées par le Ministre et par les travailleurs de première ligne sont assez opposées, le coordonnateur occupant plutôt une place intermédiaire.

La progression du Plan Social Intégré, ou plutôt sa transformation en Plan de Prévention de Proximité demande en quelque sorte un «sacrifice» du travailleur de rue ou de l'éducateur de rue qui en quelque sorte perdra sa «stratégie de conscientisation» pour opter une «stratégie de rationalisation» voulue par le Ministre (ou certains bourgmestres ou échevins) (le versant sécuritaire de l'action sociale).

Ce mouvement s'exprime comme suit en ne retenant que les stratégies les plus évidentes :

TABLEAU DE STRATEGIES	LE MINISTRE	LE COORDONNATEUR	LE TRAVAILLEUR DE PREMIERE LIGNE
1. la stratégie conflictuelle			ABANDON
2. la stratégie consensuelle		calmons-nous	
4. la stratégie d'autodétermination			ABANDON SAUF DEMANDES SÉCURITAIRES
5. la stratégie d'imitation		voyons ce que font les contrats de sécurité	
8. la stratégie de conscientisation			ABANDON
9. la stratégie de décroisement	travaillons ensemble, police et travailleurs sociaux		
12. la stratégie de rationalisation	réduisons les coûts		
13. la stratégie de rationalité limitée	X ?	X ?	X ?
15. la stratégie de transcendance			ABANDON

Ce Plan de Prévention de Proximité devient donc en quelque sorte un échiquier où le travailleur de première ligne (travailleur de rue ou éducateur de rue) perd une série d'attributs (possibilité de développer des conflits constructifs). En quelque sorte, il adopte un profil plus calme (surveiller plutôt qu'écouter) et constructif (élaborer des projets plutôt que de zoner).

C'est assez paradoxal car le profil devant être adopté par le travailleur de première ligne est à la fois plus calme (surveiller plutôt que de s'agiter, c'est-à-dire ne pas provoquer de «vagues») et plus dur (la sécurité plutôt que le développement, c'est-à-dire repérer des dysfonctions plutôt que de faire progresser le niveau social des habitants). D'une certaine manière, le travailleur de première ligne devient, comme c'est le cas dans les Contrats de prévention et de sécurité, un agent de prévention, c'est-à-dire le substitut non assermenté d'un policier de proximité.

Le coordonnateur devient ainsi une sorte de dispatching entre le Ministre et le travailleur de première ligne.

Cette dynamique est problématique pour plusieurs travailleurs mais également pour différentes organisations travaillant en partenariat avec le PSI. C'est le cas, par exemple, de l'AMO (Action en Milieu Ouvert) qui essaie souvent d'adopter une attitude de construction sociale plutôt qu'une attitude répressive. Le nouveau profil du Plan de Prévention de Proximité ne peut satisfaire l'AMO, car l'accent est trop porté sur le coercitif, c'est-à-dire sur la répression qui pourrait s'exercer, par exemple, vis-à-vis des taggers, des toxicomanes, des personnes bruyantes, des personnes gênantes... d'une certaine manière, l'avènement de Big Brother !

CONCLUSION

En conclusion, une stratégie n'a pas été commentée, la stratégie de rationalité limitée, c'est-à-dire les intérêts personnels et les objectifs spécifiques des personnes citées. Il est certain que le Ministre(ou le Bourgmestre ou l'Échevin ou le Président du centre Public d'Aide Sociale) a des objectifs personnels et politiques qui se confondent. Il doit en être de même des coordonnateurs et des travailleurs de première ligne. Il ne s'agit pas du constat d'une stratégie négative, car il est logique de défendre ses idées.

Cependant, il est certain que derrière les projets organisationnels (ou les réactions allant contre le projet PPP), ce sont essentiellement des éléments faisant partie des valeurs et de l'idéologie qui existent, mais qui ne sont pas forcément révélées. Les négociations, les discussions et les échanges de vues s'effectuent ainsi dans un contexte tronqué où il est avant tout question d'action sociale alors que le véritable débat devrait s'établir dans le champ de l'idéologie sociale et politique.