

UN APPEL À PROJETS DE LA SECRÉTAIRE D'ETAT À L'INTÉGRATION SOCIALE ET À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ LECTURE CRITIQUE

Par Jean Blairon, Isabelle Dubois et Laurence Watillon

La Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté vient de prendre l'initiative de lancer un appel à projets intitulé « Les enfants d'abord : plateformes de concertation locales pour la prévention et la détection de la pauvreté infantile ».¹

Il s'agit de soutenir des initiatives qui vont remplir les objectifs suivants (ils doivent être **tous présents** dans les projets soumis) :

- détection proactive et préventive de la pauvreté infantile (il s'agit de « réduire préventivement et effectivement le taux de risque de pauvreté chez les enfants ») ;
- sensibilisation des partenaires locaux (un « échange d'expertises » sera réalisé entre les acteurs, ils pourront être formés « à reconnaître la pauvreté » et à « ce qu'ils peuvent entreprendre pour signaler cette pauvreté ») ;
- encouragement de la collaboration (il s'agit ici de se concerter, y compris à propos de situations individuelles) ;
- encouragement du soutien et des projets au niveau local (ce qui inclut le traitement de « situations d'urgence aiguës », aussi bien au niveau collectif qu'individuel).

Un budget de deux millions d'euros sera consacré à cet appel ; les lauréats pourront recevoir une aide qui sera proportionnelle au nombre d'habitants de la ville ou commune sélectionnée : le financement maximum sera de 75.000 euros (pour les grandes villes) ; le plus modeste, de maximum 25.000 euros (villes ou communes de moins de 30.000 habitants).

Une lecture critique de cet appel à projets nous a paru s'imposer, au niveau des effets que l'introduction qu'un tel appel, dans son fonctionnement, risque de produire. Nous ne nous situons pas ici dans le registre des intentions. Notre lecture critique s'inscrit dans une réflexion plus générale qui a fait l'objet d'une intervention et d'une publication² ; il serait utile de s'y reporter complémentirement à cette étude de cas.

UNE LASAGNE INSTITUTIONNELLE

C'est au cours d'un colloque organisé par la Fondation Roi Baudouin dans le contexte de l'appel à projets « Bienvenue », qui visait à promouvoir des initiatives d'amélioration de l'accueil des publics

1 Nous citerons ce document en mentionnant les pages concernées directement dans le cours du texte, le document est accessible à l'adresse suivante : www.mi-is.be/be-fr/doc/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/appele-a-projets-les-enfants-d-abord-plateformes-de-concert.

2 Cf. « La « réalité » des appels à projet : une analyse institutionnelle », intervention à la Conférence organisée par l'Unipso et le Master en Ingénierie et Action sociales LLN/Namur : « L'évolution des relations entre le secteur à profit social et les pouvoirs subsidiaires – Focus sur les enjeux des appels à projets et des appels d'offres » (16/05/2013 à Namur) ; texte publié dans *Intermag* (www.intermag.be/images/stories/pdf/AppelsProjet.pdf) et reportage sur le site de l'Unipso (www.ufenm.be/IMG/pdf/PEP_S_17_site_UNIPSO_.pdf)

précarisés dans les services publics et les associations que nous avons lancé l'expression imagée de « lasagne institutionnelle »³.

Il s'agissait de dénoncer l'accumulation chaotique d'initiatives le plus souvent non concertées qui créaient une « mince couche de plus » (ou d'encore plus de la même chose) au mépris (et souvent en pleine méconnaissance) de l'existant, avec des effets de confusion, de recouvrement, de concurrence inutile et au total d'écrasement du sens de l'action, devenu une bouillie de mots creux et de concepts chewing-gum déconnectés de la réalité des situations concernées.

Nous craignons que ce soit (une fois de plus) le cas ici. Les politiques de la Communauté française, par exemple, sont superbement ignorées : n'existe-t-il pas, déjà, des Conseils d'Arrondissement de l'Aide à la Jeunesse dont la mission est préventive et les moyens limités ? La Direction générale de l'aide à la jeunesse ne vient-elle pas de signer avec les CPAS un protocole d'accord qui porte sur un objet plus que semblable ? Les Etats généraux organisés par l'ONE pour concevoir son prochain contrat de gestion n'ont-ils pas aussi abordés la problématique de la pauvreté infantile ? L'institution du Délégué Général aux droits de l'enfant, l'ONE et la Direction générale de l'aide à la jeunesse, sous la coordination de l'Administrateur général Olivier Degryse ont par ailleurs déjà produit ce qui est attendu de cet appel (des recommandations politiques) en matière de pauvreté infantile et familiale⁴, en réunissant... les mêmes acteurs.

Pourquoi recommencer en quelque sorte à zéro⁵ ?

Mieux : l'appel à projets invite les soumissionnaires à « chercher à adhérer aux initiatives et à la dynamique locales existantes ». Sont par exemple cités les plans de cohésion sociale (PCS) en Wallonie. Il nous étonnerait beaucoup qu'une concertation préalable ait eu lieu à un niveau politique, puisque justement, les budgets des PCS n'ont pas été augmentés, alors que le nombre d'initiatives locales soutenues a crû...

Force est de reconnaître que nous nous trouvons souvent en face de niveaux de pouvoir qui promeuvent chacun la concertation... sans se concerter entre eux.

Mais le fonctionnement de « lasagne institutionnelle » couple aussi le **recouvrement des initiatives avec leur excessive minceur**. La disproportion entre l'ambition, le nombre imposé des « objectifs » et les moyens alloués est criante. Pensons simplement au financement que nécessiterait réellement le traitement de « situations d'urgence aiguës », aussi bien au niveau collectif qu'individuel, d'autant qu'on ambitionne de répondre à la pauvreté existante, mais aussi à celle qui risque de se produire... Il faut craindre que nous nous trouvions là dans le registre de l'abus de langage.

Le **recensement sans fin** des « bonnes pratiques » auquel nous assistons dans tant de domaines sociaux, et particulièrement de celui-ci, semble bien constituer une **solution cosmétique** masquant l'absence d'une solution effective, que l'on a peut-être définitivement renoncé à apporter.

L'action politique risque ainsi de devenir une succession de tempêtes (médiatiques) dans un verre d'eau (débordant de bonnes intentions), agitations qui masquent le raz de marée qui se produit en sens inverse : la montée des inégalités, l'abandon de l'action publique.

3 Nous avons proposé cette expression dans le contexte d'une action de la Fondation Roi Baudouin, cf. *Bienvenue, Les sens de l'accueil*, Bruxelles, FRB, 2002, p. 81, à la suite d'une analyse institutionnelle publiée en 2000 « Impuissance séquentielle et fétichisme démocratique : un outil d'analyse de la dynamique instituant/institué », in J. Blairon et E. Servais, *L'institution recomposée*, Bruxelles, Luc Pire, 2000, p. 156.

4 « Comment contribuer à la réduction des inégalités sociales dans le champ socio-éducatif ? », (www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?id=3988).

5 En établissant ces questions, nous ne voulons pas incriminer les rapports entre le gouvernement fédéral et les autres niveaux de pouvoir, dans la mesure où le fonctionnement de « lasagne institutionnelle » peut aussi se passer à l'intérieur d'un seul niveau de pouvoir quel qu'il soit. Nous pensons que c'est plutôt le cloisonnement et la prime à l'initiative valorisable « en propre », comme preuve de légitimité, qui sont à interroger. De la même manière, la concertation doit être vue comme une relation entre les partenaires concernés.

DES DÉPLACEMENTS PEU APPARENTS

L'appel à projets risque cependant de produire des effets sur toute l'action sociale, en la faisant dériver, idéologiquement, vers un modèle qui n'est pas mis en avant en tant que tel.

On peut ainsi être étonné de la présence dans l'appel à projets de trois termes qui ne sont pas explicitement reliés dans le texte, mais qui risquent bien de s'articuler dans les pratiques : la détection, le signalement, l'activation sociale.

« Les CPAS et les associations peuvent lancer au niveau local des plateformes de concertation pour se concerter avec les acteurs locaux, les sensibiliser, **détecter** les situations problématiques dans la commune, et mettre en place une aide concrète pour les enfants. » (p. 1/14)

« Les acteurs échangeront leur expertise via la plateforme de concertation et ils pourront être formés à propos de la pauvreté, de la manière de reconnaître la pauvreté et de ce qu'ils peuvent entreprendre pour **signaler** cette pauvreté. » (p. 5/14)

« Le CPAS dispose déjà des instruments pour lutter contre la pauvreté infantile. Il peut ainsi intervenir via les mesures de promotion de la participation et de **l'activation** sociale. » (p. 4/14)

Le trio détection/signalement/activation risque fort de transformer les **droits** reconnus par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant en **nouveaux devoirs** pour les familles, puisqu'il s'inscrit dans une logique de toujours plus grande **conditionnalité** de l'aide, celle-ci s'intégrant dans un contexte où on n'est pas loin d'attribuer les situations de pauvreté à un manque d'« activation » des personnes elles-mêmes... On risque fort de chercher à adapter les personnes aux fonctionnements existants plutôt que de se demander comment adapter ceux-ci à la situation réelle des personnes⁶.

Un analyseur particulièrement inquiétant en la matière est le fait que les logiques de détection et de concertation sur les situations individuelles sont invitées à « tenir compte » du « respect de la vie privée » sans qu'aucune mention ne soit faite du respect du secret professionnel, tel qu'il est régi par l'article 458 du code pénal.

« L'échange d'informations, qu'il s'agisse de cas individuels ou de tendances plus générales dans la commune, doit permettre d'aborder la pauvreté dans un stade précoce. A ce niveau, la plateforme de concertation dressera un cadre de travail pour tenir compte du respect de la vie privée en cas d'échange de données individuelles. » (p. 5/14)

Le mélange d'aide et de contrôle, auquel nous assistons notamment en matière d'insertion sociale et professionnelle, risque de s'étendre sans véritable contrôle.

La municipalisation du social

La municipalisation du social risque en effet de s'étendre. Nous entendons par là que ce sont les majorités politiques locales qui seront en position de pouvoir pour décider des orientations effectives de l'aide sociale, comme c'est le cas avec les Sanctions Administratives Communales⁷. Le niveau local pourra en effet effectuer les arbitrages décisifs, en lieu et place d'une lecture globale des orientations des politiques structurelles.

6 Deux recherches que nous avons menées, l'une sur la situation des jeunes en situation de « NEET » (Not in Employment, Education or Training), l'autre, en cours, sur la situation des résidents permanents dans les équipements touristiques montrent pourtant l'inadéquation et la violence symbolique des logiques de conditionnalité et d'« adaptation » des personnes à ces conditions.

7 Cf. notre analyse dans InterMag www.intermag.be/images/stories/pdf/ProduitsCommeDechetsDes14Ans.pdf et le dossier déjà ancien consacré par le JDJ à la « municipalisation du social », JDJ n°270, décembre 2007.

Un indicateur particulièrement clair de ce risque consiste dans l'asymétrie constatée à propos du pilote du projet local : si c'est une association, elle devra avoir reçu le contreseing du CPAS, mais pas l'inverse :

« Une organisation, une ASBL ou un CPAS est responsable du projet. Elle/il introduira la demande et suivra le projet, aussi bien sur le plan du contenu que des finances. **Si la demande est faite par une association, elle est cosignée par le CPAS de la ville ou de la commune.** » (p. 7/14)

Une fois de plus, nous voyons que le fait que les pouvoirs locaux ne sont pas d'office tenus à signer la charte associative va peser lourd dans la balance.

Nous avons affaire dans le cas de cet appel, d'une part, à une violation caractérisée de ce point de la charte :

« Ils (les pouvoirs publics) s'engagent à veiller à la complémentarité entre l'action associative et l'action publique dans la rencontre de l'intérêt général, ce qui implique notamment que : lorsqu'ils souhaitent créer un nouveau service ou soutenir de nouvelles missions d'intérêt général, ils examinent dans le dialogue les possibilités des associations et des services publics existants dans le même secteur et sur le même territoire, de rencontrer l'objectif fixé, sans jamais exclure a priori le monde associatif des prestataires potentiels »⁸

et, d'autre part, à un risque patent de mise sous contrôle local de l'action associative, « invitée » à se « concerter » dans une logique qu'elle n'aura pas choisie...

On imagine par ailleurs qu'une concertation dont l'initiative et le pilotage seront d'origine associative se verra vite reprocher d'être une grenouille qui veut se faire aussi grosse que le bœuf...

Une impasse regrettable

En invitant les protagonistes à se concerter pour « détecter » les risques de pauvreté infantile, sur base notamment d'une meilleure connaissance de ses « signes » :

« Les puériculteurs, les enseignants et les autres acteurs doivent être sensibilisés à la pauvreté (qu'est-ce que la pauvreté, comment reconnaître les signes, etc.) (sic) » (p. 3/14)

et en se focalisant ainsi, manifestement, sur les logiques familiales (et la « responsabilisation » des parents, probablement), l'appel à projets fait manifestement l'impasse sur le rôle des protagonistes eux-mêmes dans la **production** d'un appauvrissement des enfants, matériel comme immatériel : la non gratuité de l'enseignement, par exemple, ou le manque de place en milieux d'accueil, ou encore les stratégies de dissuasion de recours à ce qui était appelé autrefois l'aide sociale jouent un rôle massif dans cette production.

Le déplacement du focus sur les situations et les familles risque fort de dédouaner à bon compte les services d'intérêt général et l'affaiblissement **voulu** des politiques structurelles en matière de lutte contre l'appauvrissement.

Une logique assimilationniste qui ne dit pas son nom

Enfin, un point « de détail » devrait attirer l'attention : parmi les critères de sélection des projets, un point de méthode est retenu :

⁸ Pour consulter la Charte associative : www.intermag.be/lassociatif-la-force-des-faibles--83.

« La qualité de la méthodologie pour la mise en place du projet, en accordant de l'attention aux objectifs avec la formulation SMART. (20 points) » (p. 9/14)

Outre que l'on peut grandement s'étonner qu'un appel à projets impose de facto le recours à une méthodologie plutôt qu'une autre, on peut légitimement s'interroger sur l'adéquation de cette « méthode » avec la visée poursuivie : d'une part les objectifs sont déjà imposés, comme nous l'avons vu ; d'autre part, si tant est que cet appel avait eu quelque intérêt, ce serait bien en donnant une chance aux protagonistes candidats de **découvrir ce qu'ils ne connaissent pas ou négligent** – visée qui n'est guère compatible avec une logique de formatage préalable de l'action...

Avec cet a priori méthodologique, il y a de grands risques de voir se renforcer la concentration de l'analyse et l'intégration des acteurs à la logique dominante.

Un projet qui dit bien son nom ?

Il faudrait aussi s'interroger sur le sens et la place exacts que prend dans cette politique la référence européenne au « règlement sur les aides de minimis » :

« l'aide accordée sur une période de trois exercices fiscaux et ne dépassant pas un plafond de 200.000 euros n'est pas considérée comme une aide d'Etat au sens de l'article 87§1 du Traité. Ce plafond est d'application quels que soient la forme et l'objectif de l'aide. L'aide de minimis ne peut pas être cumulée avec d'autres aides d'Etat pour les mêmes coûts autorisés si le cumul a pour effet qu'une intensité d'aide dépasse les niveaux définis par les systèmes spécifiques (aide à l'emploi, à la formation, aux PME, etc.) ou par des décisions prises par la Commission au cas par cas (aide inscrite). Le principe du cumul porte sur l'aide à tous les niveaux de subvention rassemblés (européen, fédéral, régional et communal).

Par la signature du formulaire de demande, **le demandeur déclare sur l'honneur respecter le règlement sur les aides de minimis.** » (p. 10/14)

Nous aimerions que ce sabir bureaucratique soit quelque peu clarifié : à quoi s'engagent exactement les demandeurs ? Quel est le sens présent et potentiel de ce « règlement » par rapport aux engagements de l'Etat et à l'action associative ? Peut-on nous prouver que ce qui est énoncé comme une protection du demandeur (l'aide n'est pas considérée comme une aide d'Etat) n'est pas une façon de réduire à terme la portée et l'intensité de celle-ci⁹ ?

Quoi qu'il en soit, il est à craindre, au vu des points précédents plus que préoccupants, que cet appel à projet ne porte bien son nom : « Les enfants d'abord » est en effet une expression employée dans le contexte d'un naufrage, celui, en l'occurrence, des politiques publiques (jugées toujours trop coûteuses et trop inconditionnelles par la logique libérale), qui plus est avec l'appui actif d'un de ses capitaines...

9 Lors du colloque de l'Unipso-Mias, Serge Noël, directeur du CESEP avait attiré l'attention sur les risques de marchandisation du travail social dont ce règlement pourrait constituer une tête de pont.