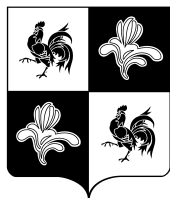


Parlement francophone bruxellois
(Assemblée de la Commission communautaire française)



2 mars 2010

SESSION ORDINAIRE 2009-2010

NOTE D'ORIENTATION DE POLITIQUE
en matière de cohésion sociale

présentée par M. Charles PICQUÉ
ministre en charge de la Cohésion sociale

(article 90 du Règlement du Parlement francophone bruxellois)

RAPPORT d'évaluation 2009 du CRAcs

RAPPORT

fait au nom de la commission des Affaires sociales
par Mme Jacqueline Rousseaux

Annexes au rapport¹

¹ Voir document 17 (2009-2010) n° 2

SOMMAIRE

<u>1. Le rapport annuel d'évaluation du CRAcs – Constats, analyses, recommandations.....</u>	<u>3</u>
<u>2. Centre régional d'appui en cohésion sociale (CRAcs) - Recommandations.....</u>	<u>32</u>
<u>3. Centre régional d'appui en cohésion sociale (CRAcs) – Rapport d'évaluation.....</u>	<u>57</u>



C B A I



Le Rapport annuel d'évaluation du CRAcS

Constats, analyses, recommandations

Alexandre Ansay

Coordinateur des missions CRAcS au CBAI



C B A I

A) Les missions du Centre Régional d'Appui



- Remise d'un rapport annuel d'évaluation
- Diffusion de l'information au sein du secteur de la Cohésion sociale
- Soutien méthodologique aux coordinations locales

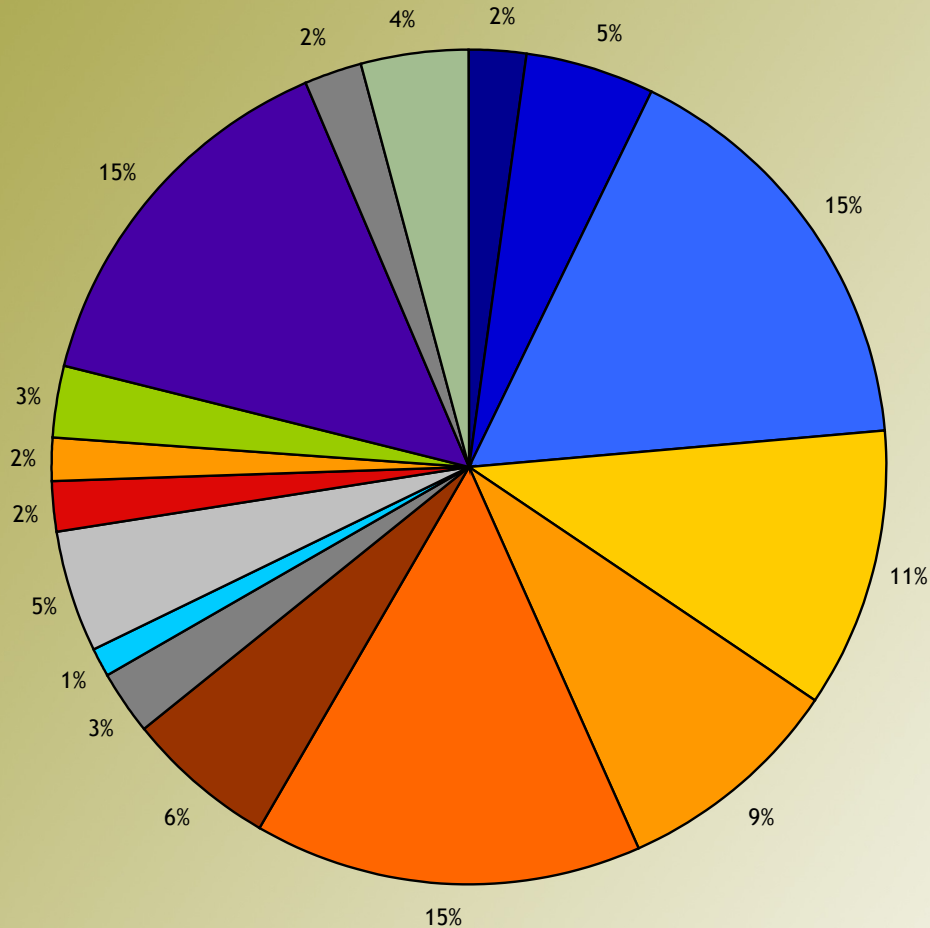
Arrêté 2005/9 portant exécution du décret du 13 mai 2004 relatif à la Cohésion sociale



B) Evaluation

Qu'est ce qui est fait ? (1/2)

Nature des actions 2008 - Total : 754 actions



- Accueil de l'enfance
- Accueil socio-jur. / Permanence soc
- Activités socioculturelles
- Alphabétisation / FLE
- Animations citoyennes
- Animations plurielles
- Animations plurielles - Ete J
- Animations sportives
- Fête de quartier
- Lutte fracture numérique
- Médiation scolaire
- Publication
- Service aux associations
- Soutien scolaire
- Travail de rue
- Autres



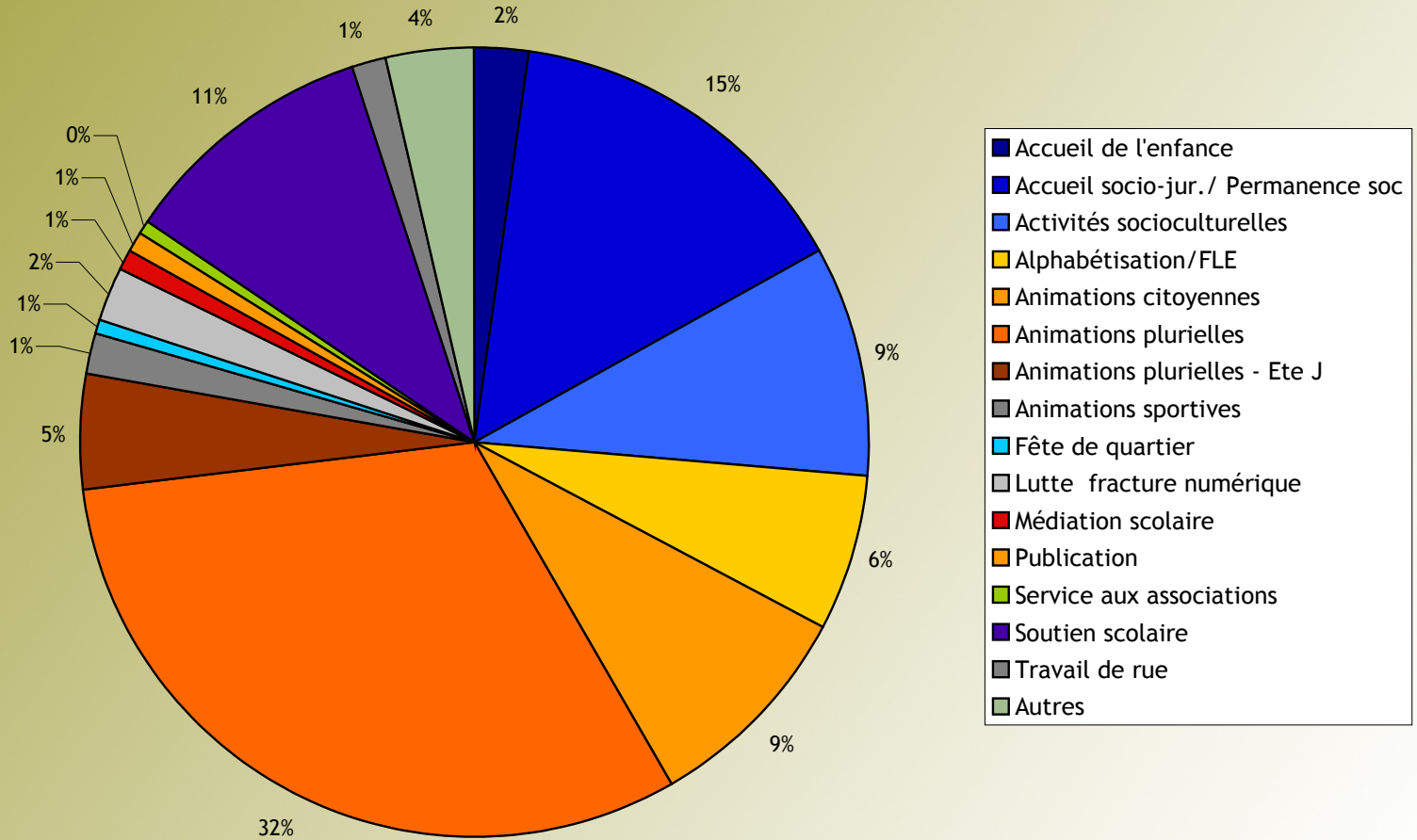
C B A I

B) Evaluation



■ Qu'est ce qui est fait ? (2/2)

Distribution du public régulier par nature d'actions





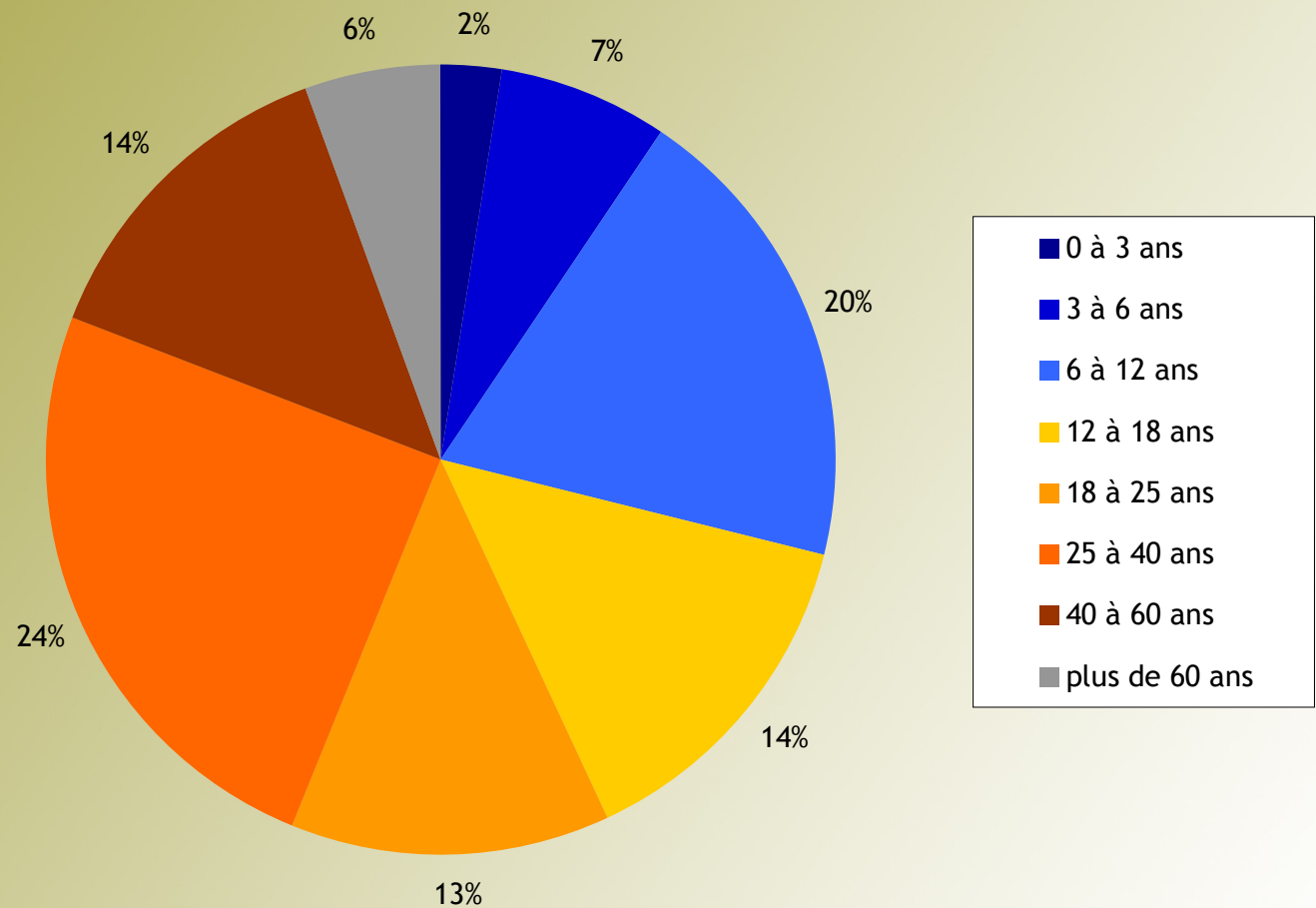
C B A I

B) Evaluation



▪ Avec qui ? (1/2)

Distribution du public régulier par âge





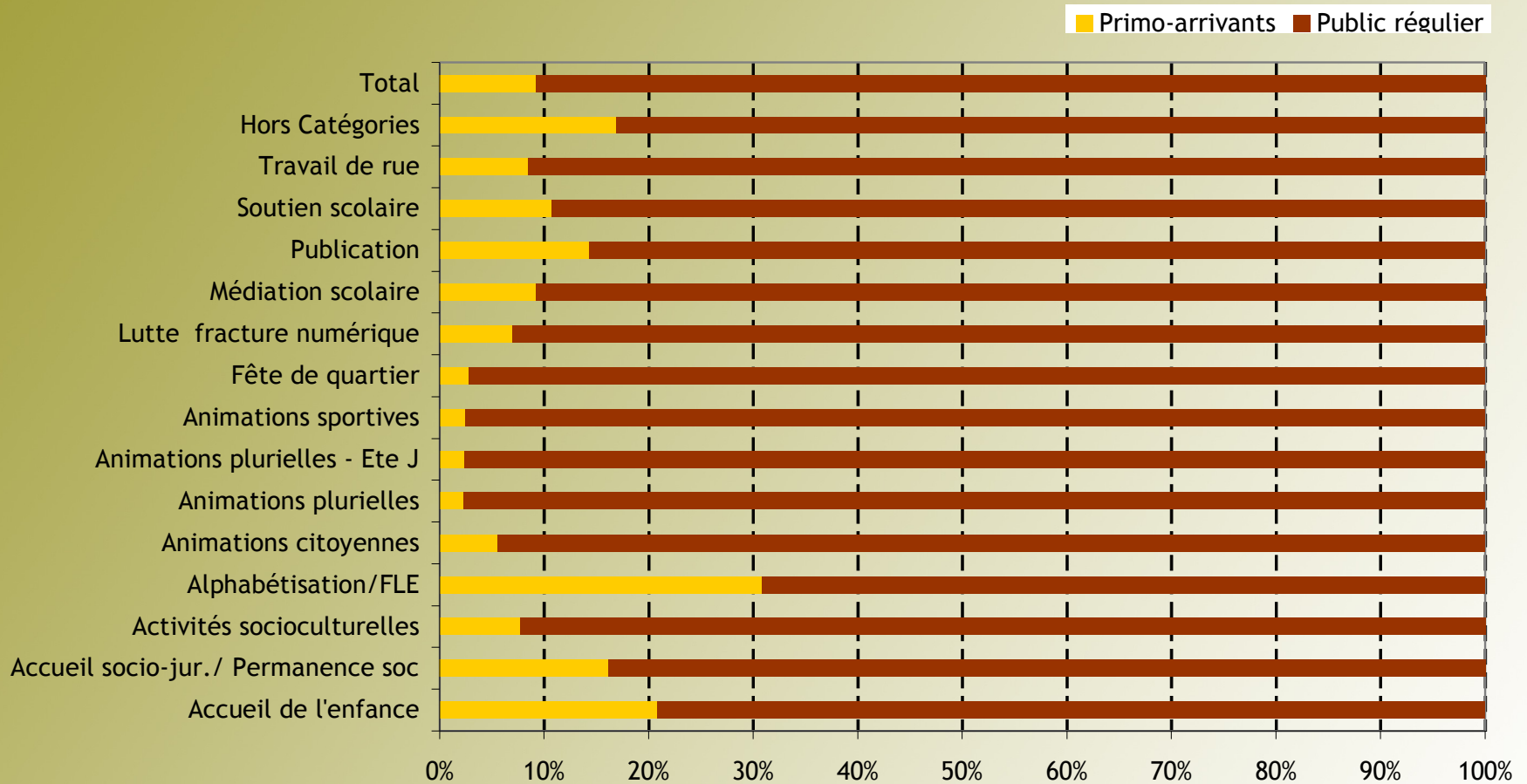
C B A I

B) Evaluation



▪ Avec qui ? (2/2)

Distribution des Primo arrivants parmi le public régulier, par nature d'action





C B A I

B) Evaluation



- Approche critique d'une évaluation limitée à la prise en compte des impacts quantifiables
 - Des registres d'action de nature hétérogène
 - L'impossibilité à isoler des effets 'propres'
 - Des finalités, mais pas d'objectifs opérationnels
 - Des processus qui se déploient dans la discrétion



C B A I

C) Recommandations



▪ Recommandations technico-administratives

N° 1 :

Réserver un part du budget pour des initiatives nouvelles et des projets émergents, avec des exigences administratives moins strictes, tel un financement d'impulsion.



C B A I



C) Recommandations

- **Recommandations technico-administratives**

N° 30 et 48 :

Mettre en place un feed back systématique des évaluations des associations et des rapports des coordinations



C B A I

C) Recommandations



- **Recommandations issues du processus IGEAT-OSS**

Un processus visant à associer l'analyse quantitative des scientifiques à la perception qualitative des acteurs de terrain

Un processus dont la base est la présentation de données socio-économiques et démographiques



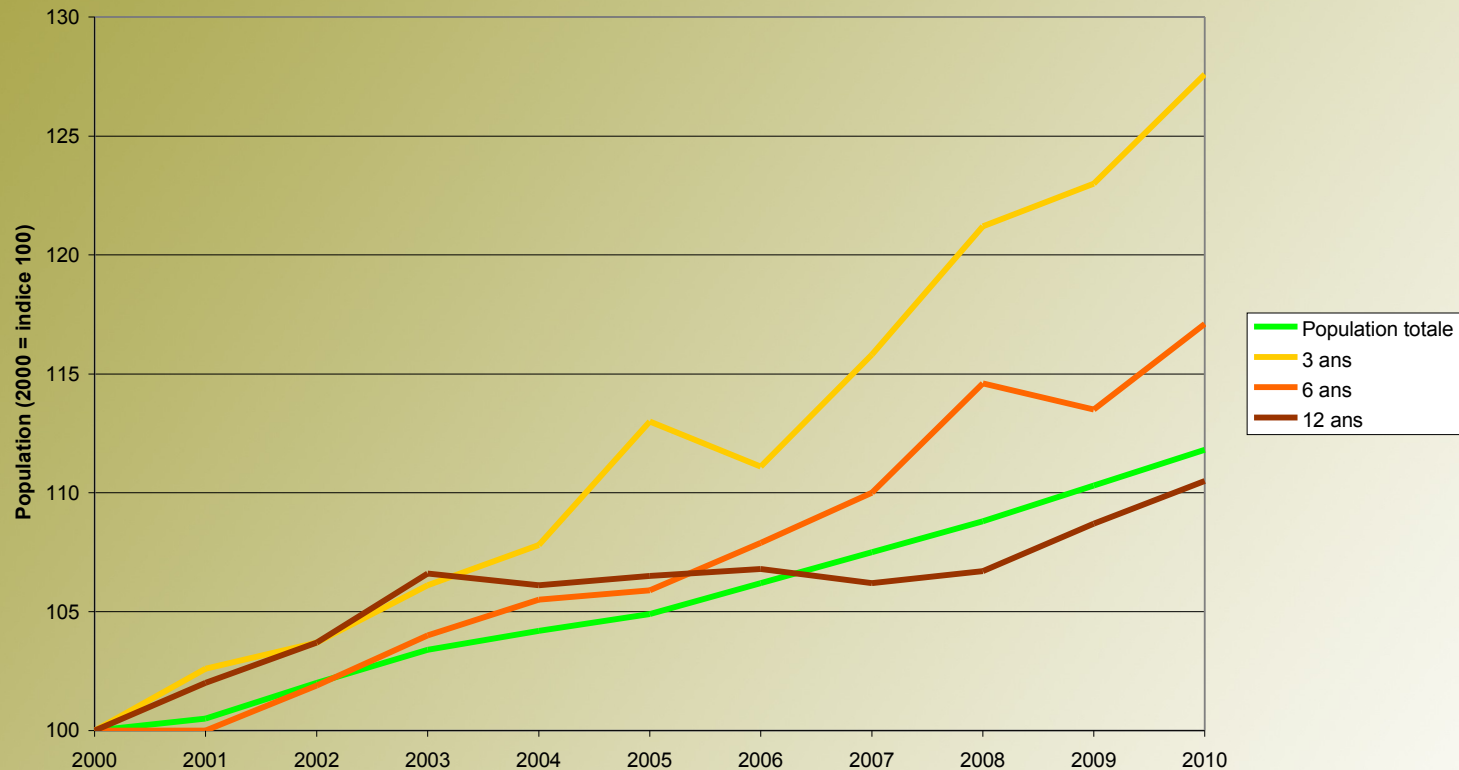
C B A I

C') Constats



- Premier constat : la prégnance des problèmes liés à l'école

Quelques évolutions démographiques 2000 - 2010



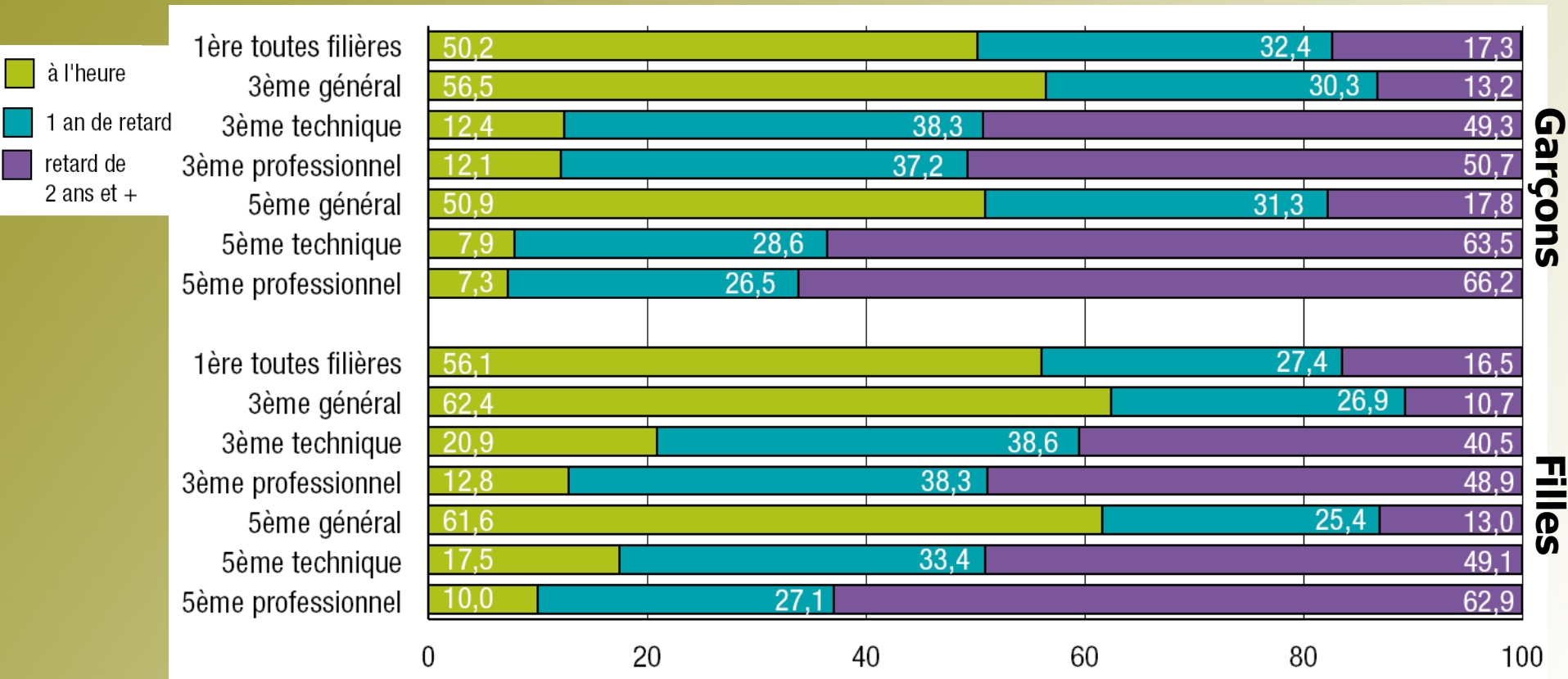


C B A I

C') Constats



■ Premier constat : la prégnance des problèmes liés à l'école



En Communauté française : la part des élèves à l'heure en 1ère avoisine les 65%

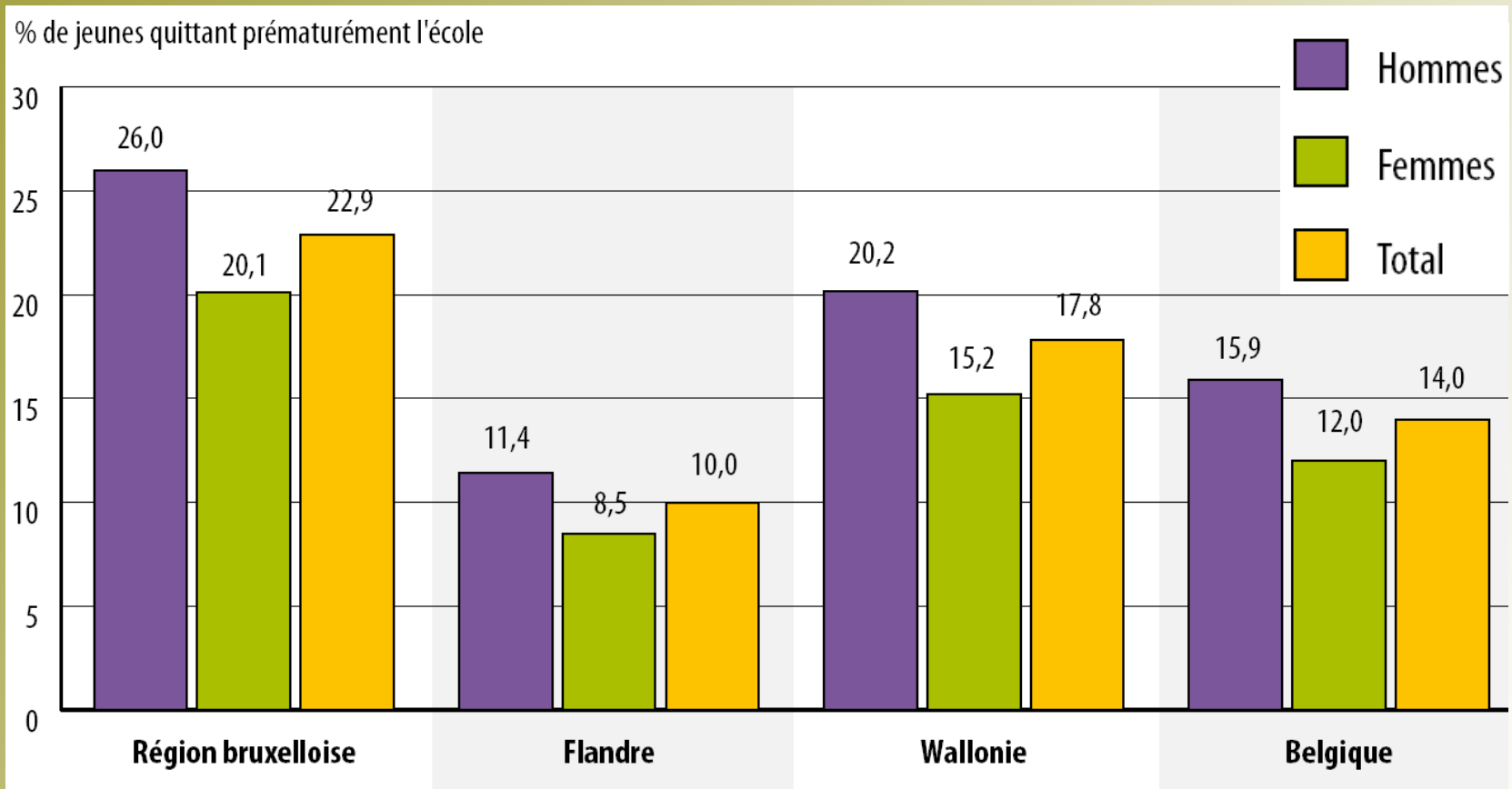


C B A I

C') Constats



- **Deuxième constat : Des adolescents et des jeunes adultes vivant dans des contextes difficiles**

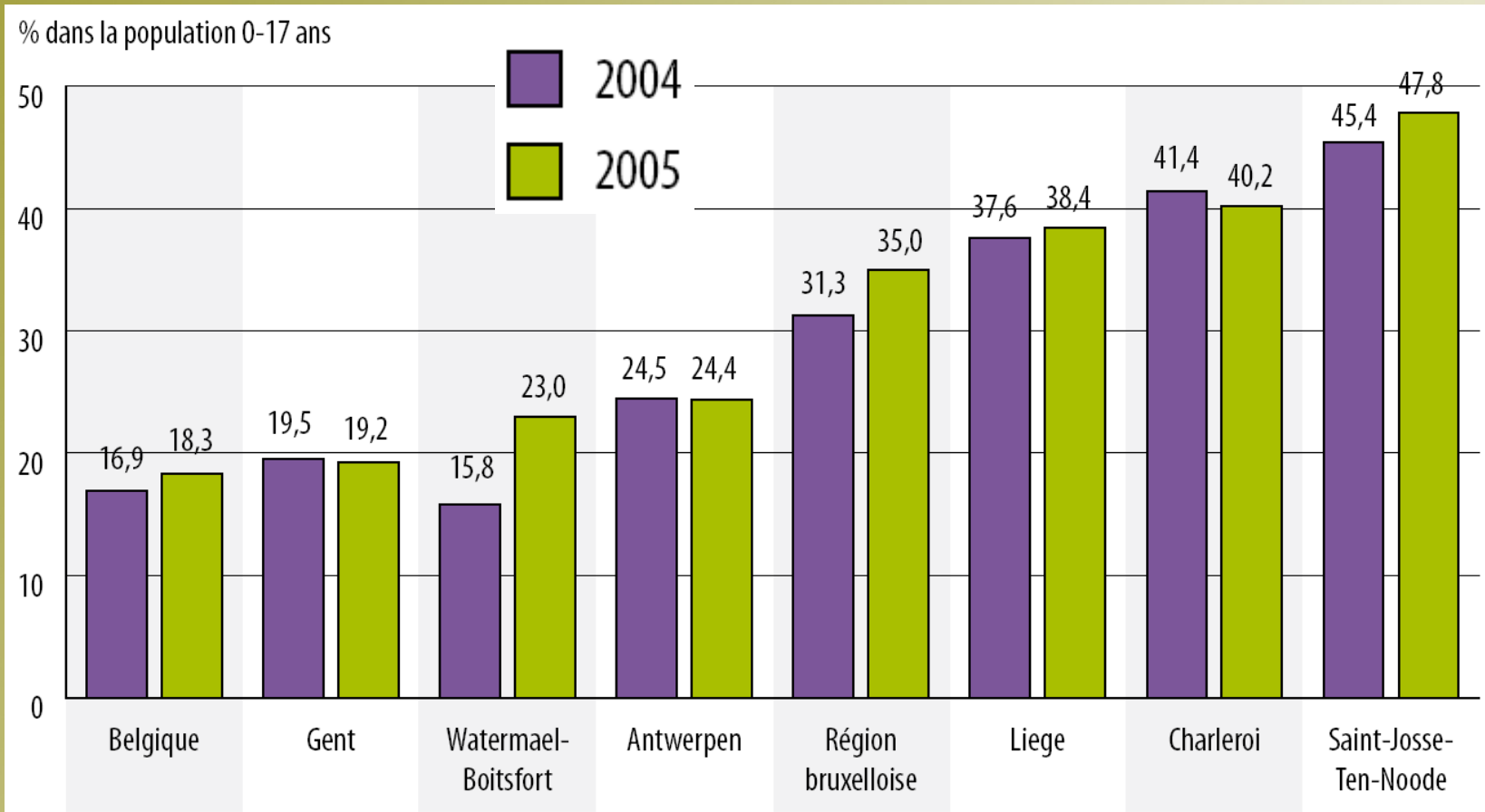




C') Constats

C B A I

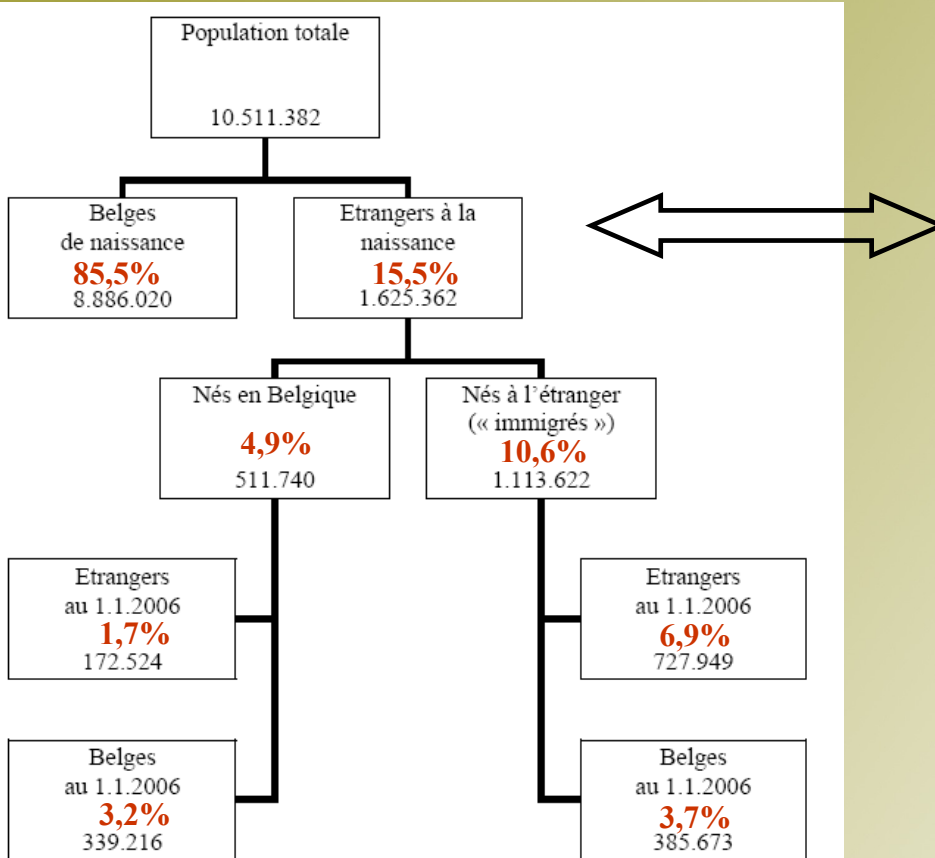
- **Deuxième constat : Des adolescents et des jeunes adultes vivant dans des contextes difficiles**



C') Constats



■ Troisième constat : Un caractère cosmopolite important



La population bruxelloise, en 2005, se composait de 26% d'étrangers, mais de 46% de personnes d'origine étrangère.

	UE-15	Etrangers
1991	13,30%	28,50%
2001	14,66%	27,24%
2006	14,29%	26,82%

Source : RN-INS / Calculs des auteurs



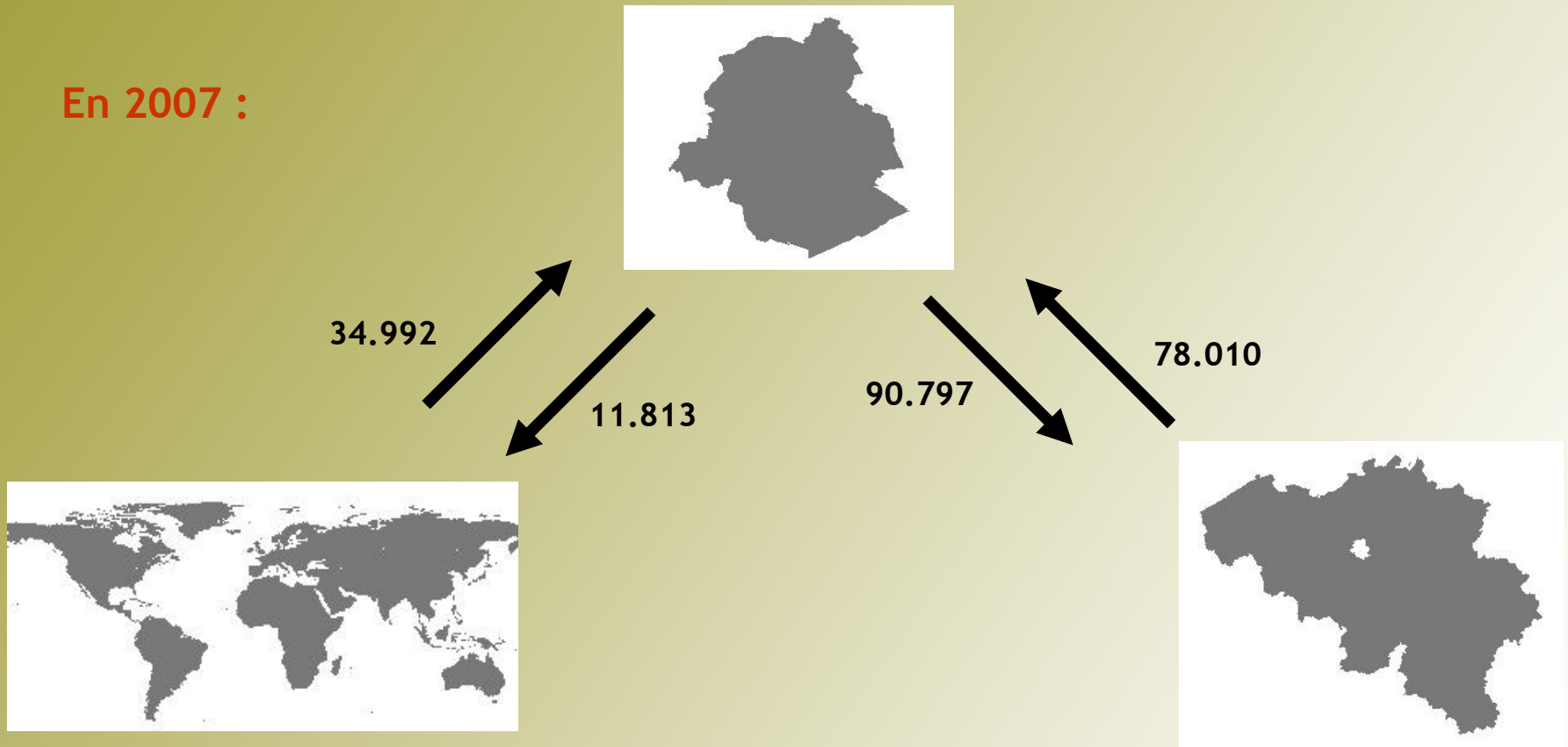
C B A I

C') Constats



- Troisième constat : Un caractère cosmopolite important

En 2007 :

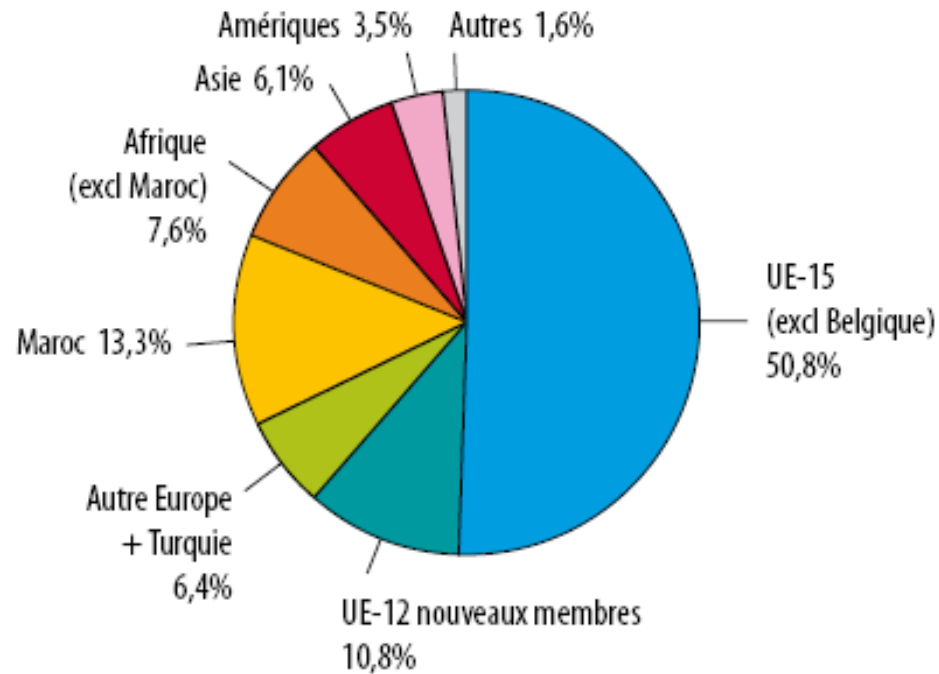




C') Constats

- Troisième constat : Un caractère cosmopolite important

Figure 3 : Distribution de la population non belge en Région bruxelloise au 1/1/2008

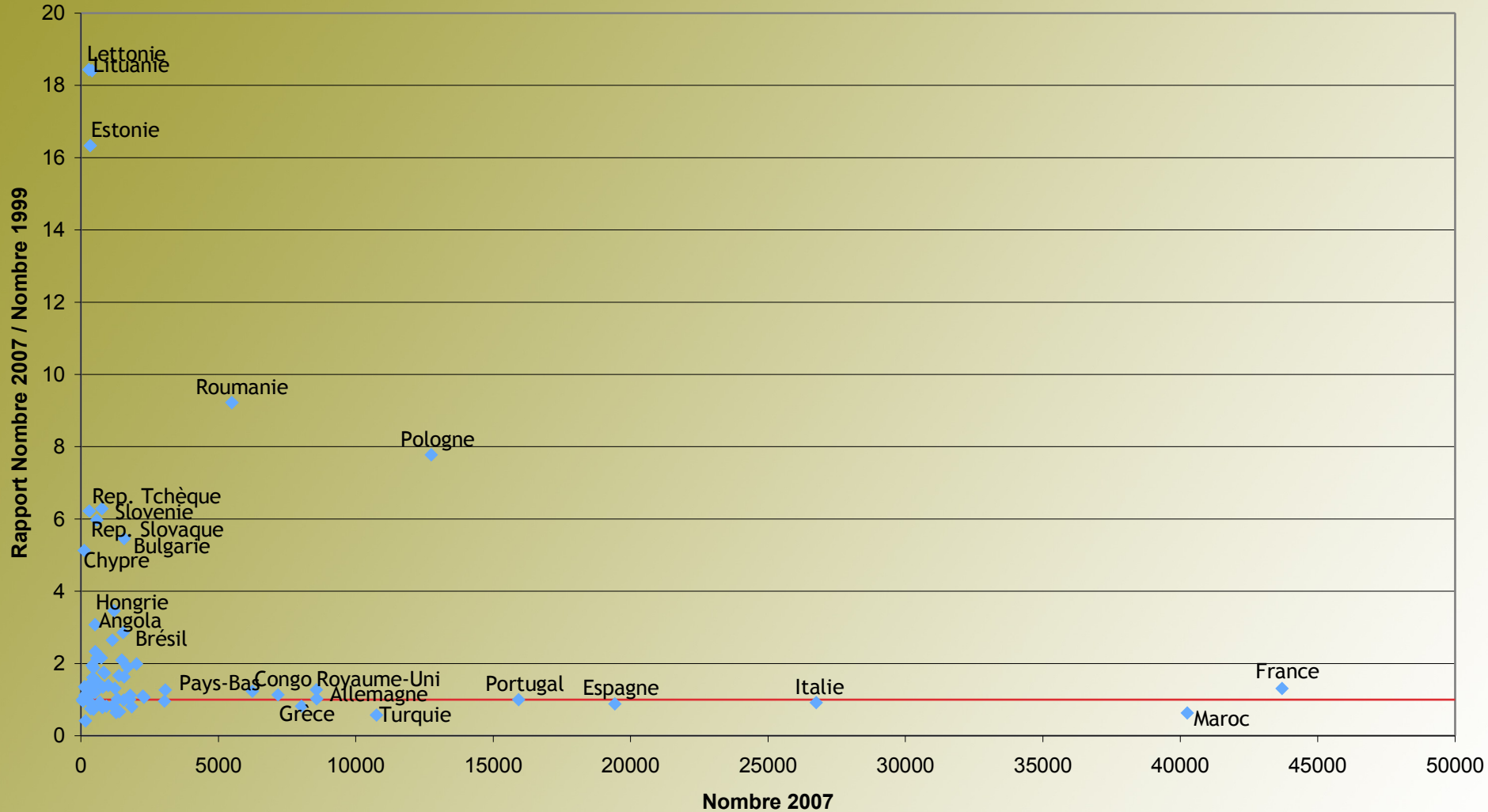


Source : Direction générale Statistique et Information économique, Registre national

C') Constats



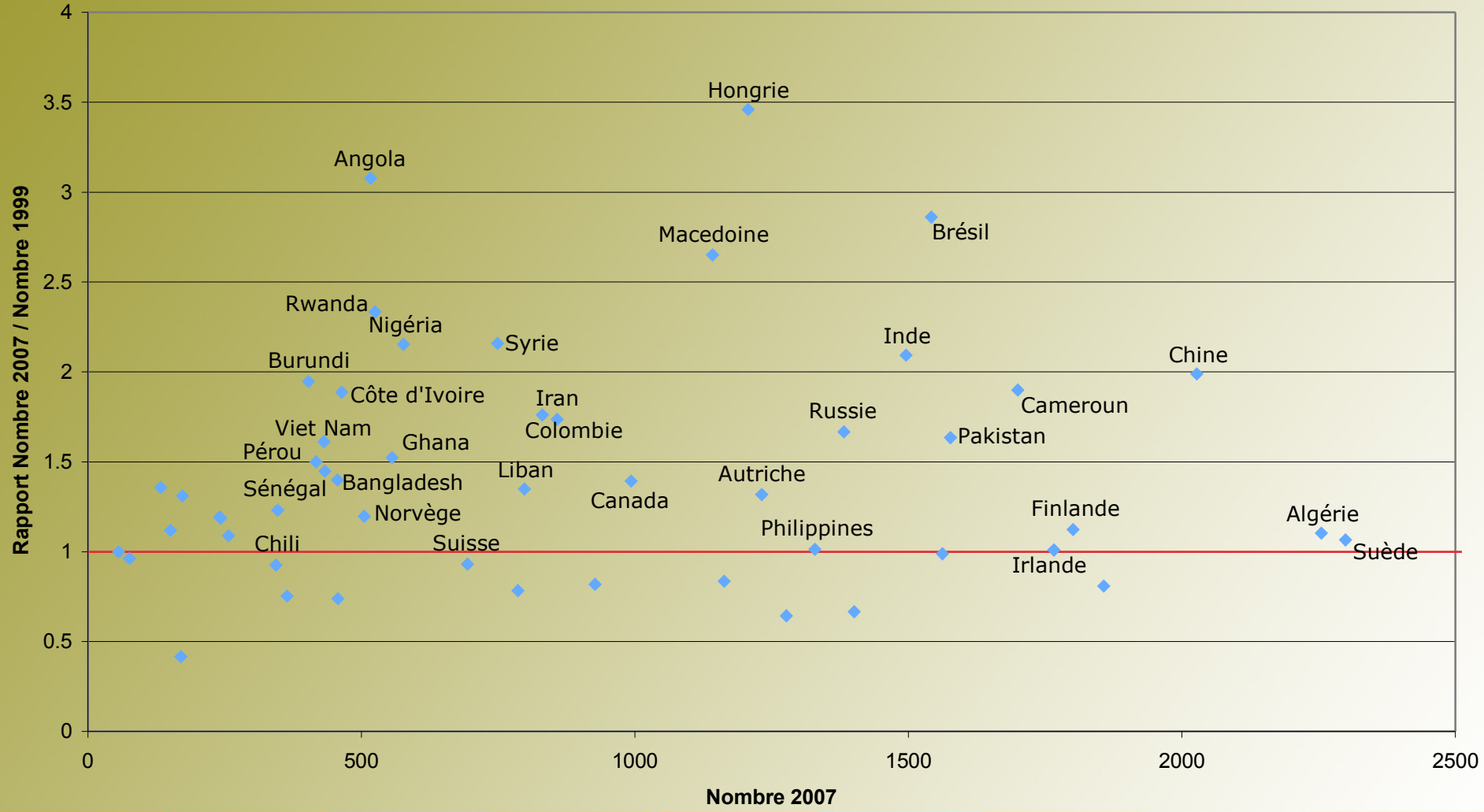
■ Troisième constat : Un caractère cosmopolite important



C') Constats



■ Troisième constat : Un caractère cosmopolite important





C B A I

C) Recommandations



- Recommandations issues du processus IGEAT-OSS

N° 41 :

La capacité des acteurs associatifs à agir le plus en amont possible dans la genèse des problèmes

- Lié au sentiment d' « impuissance » des travailleurs sociaux
- Dans le respect des compétences : la non substitution comme règle



C B A I

C) Recommandations



- Recommandations issues du processus IGEAT-OSS

N° 42 :

Le maintien d'un aspect généraliste

- Lié à la perception d'une croissance de la diversité des demandes et des publics
- Le rôle des « devantures » larges / La capacité à réorienter



C) Recommandations

- Recommandations issues du processus IGEAT-OSS

N° 43 :

Le soutien scolaire

→ Une légitimité à conquérir :

- Une conception impérativement large
- L'intégration du milieu dans les processus
- Une attention particulière aux enfants

« *agir le plus en amont possible* »



C B A I



C) Recommandations

- Recommandations issues du processus IGEAT-OSS

N° 44 :

Les jeunes adultes comme public spécifique

→ Un « malaise » à combattre via d'autres dimensions que celles visant à accroître les capacités concurrentielles

→ Un public difficile à toucher mais ne devant pas être oublié pour autant



C B A I



C) Recommandations

▪ Recommandations issues du processus IGEAT-OSS

N° 46 :

La maîtrise du français

→ Une diversité des publics susceptibles de profiter de ces actions :

- Primo arrivants
- Immigrés de plus longue date
- Elèves de l'enseignement francophone
- Elèves de l'enseignement néerlandophone
- Jeunes diplômés (ou non) de l'enseignement francophone

→ Une conception nécessairement large des actions



C B A I

C) Recommandations



- Recommandations issues de la synthèse de l'analyse annuelle

Premier constat : la coexistence de plusieurs attentes

- Première attente : l'intégration sociale : *accéder aux droits sociaux fondamentaux*
- Deuxième attente : la lutte contre les discriminations
- Troisième attente : l'émancipation culturelle - la production des « identités de rupture » : *permettre une remise en question des déterminismes sociaux et culturels*
- Quatrième attente : la production des identités culturelles : *favoriser l'interculturalité & valoriser les identités de patrimoine ou de transmission*



C B A I



C) Recommandations

- Recommandations issues de la synthèse de l'analyse annuelle

N° 51 :

Intégrer les dimensions constitutives de la cohésion sociale en intégrant 2 exigences

- Garantir une justice redistributive
- Préserver l'estime due aux identités culturelles

Eviter deux écueils :

- Culturaliser la cohésion sociale...
- ... Ou en dénier l'aspect culturel



C B A I



C) Recommandations

- **Recommandations issues de la synthèse de l'analyse annuelle**

Deuxième constat : une politique...

Territoriale

Communaliste

Corrective

Orientée *PLACES*



C B A I

C) Recommandations



- Recommandations issues de la synthèse de l'analyse annuelle

N° 45 :

Instituer un parcours d'intégration à l'adresse des primo-arrivants

N° 52 :

Procéder à une réflexion critique relative aux outils utilisés pour délimiter les territoires et répartir l'enveloppe entre les communes



C B A I



D) Conclusion : quelle coopération conflictuelle ?

Décembre
2009

Centre régional d'appui
en cohésion sociale
(CRAcs)

Recommandations 2009

Rédaction

Alexandre ANSAY,
Gaëlle LANOTTE,
Jonathan UNGER

Éditrice responsable
Christine KULAKOWSKI

Centre Bruxellois
d'Action Interculturelle asbl
24 Avenue de Stalingrad
1000 Bruxelles
Tel : 02 289 70 50
Fax : 02 512 17 96
cracs@cbai.be
www.cbai.be



Le lecteur trouvera ici l'ensemble des 52 recommandations formulées par le CRAcs dans le second volet de son rapport d'évaluation 2009.

Nous rappelons que les constats et observations qui sont à l'origine de la formulation de ces recommandations figurent principalement dans le second volet du rapport d'évaluation 2009, mais également dans le premier volet de celui-ci, paru en septembre 2009.

Les titres et intertitres qui figurent dans cette présentation des recommandations sont semblables à ceux qui structurent le second volet : le lecteur pourra donc aisément faire le lien entre les deux documents.

Nous invitons par ailleurs le lecteur à prendre connaissance de l'ensemble des deux volets du rapport d'évaluation 2009 du CRAcs.

I. Préambule : ne fait pas l'objet de recommandations

II. Observations générales relatives à l'application administrative et technique du décret

Introduction : ne fait pas l'objet de recommandations

1. La professionnalisation du secteur : recommandation n°1.....	5
2. Les (nouveaux) acteurs intermédiaires :.....	5
2.1. La section cohésion sociale du Conseil consultatif : recommandations n°2 à 5.....	5
2.2. Le Centre régional d'appui (CRAcs) : recommandations n°6 à 8.....	7
3. Statut et missions des coordinations locales	8
3.1. Le statut de la coordination	8
3.2. L'évolution des missions de la coordination : recommandations n°9 à 11.....	8
4. La dynamique locale et les concertations locales : recommandations n° 12 à 16.....	9
5. Les procédures et la contractualisation	10
5.1. L'appel à projets et le questionnaire : recommandations n°17 et 18.....	10
5.2. Le contrat communal : recommandations n°19 à 21.....	10
5.3. Les conventions spécifiques : recommandations n°22 à 24.....	11
5.4. Le contrat régional : recommandations n°25 et 26.....	12
5.5 Le contrôle des pièces justificatives : recommandations n°27 et 28.....	13
6. L'évaluation des projets : recommandations n°29 à 32.....	13
7. Les rapports d'activités	14
7.1. Le modèle de rapport d'activités des associations : recommandations n°33 et 34.....	14
7.2. Le modèle de rapport des coordinations locales et des Services du Collège de la COCOF : recommandations n°35 et 36.....	15
7.3. La catégorisation : recommandations n°37 et 38.....	16
8. Les modifications du décret en 2009	16
8.1. Les recours : recommandation n°39.....	16
8.2. Le Centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes : recommandation n°40.....	16

III. Synthèse du processus d'évaluation des besoins et problèmes

Recommandations n°41 à 47.....	17
--------------------------------	----

IV. Synthèse de l'évaluation annuelle du CRAcs

1. Evaluation : recommandations n°48 à 50.....	21
2. Les enjeux définitionnels : recommandation n°51.....	23
3. Une politique territoriale de type corrective : recommandation n°52.....	24

II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'APPLICATION ADMINISTRATIVE ET TECHNIQUE DU DÉCRET

1. LA PROFESSIONNALISATION DU SECTEUR

Proposition et recommandation n°1

⇒ D'une certaine manière, les procédures institutionnelles et administratives¹ favorisant la stabilité impliquent une reconnaissance des anciennes associations et, parallèlement, un risque d'empêcher de voir émerger de nouvelles initiatives et associations. Si la professionnalisation du secteur est, pour le ministre, un élément essentiel pour le maintien des projets et du dispositif, il importe néanmoins de ne pas perdre de vue la structuration différenciée du secteur associatif et la richesse que pourraient amener les associations émergentes dans la dynamique du décret.

Le CRAcs recommande pour le second quinquennat, 2011-2015, dans le prolongement d'une réflexion de la COCOF, de **réserver une part du budget** (par exemple au niveau de l'AB 22.20.33.04 *Initiatives* ou dans le cadre la réserve communale du contrat), **pour des initiatives nouvelles et des projets émergents**, avec des exigences administratives moins strictes², tel un financement d'impulsion.

2. LES (NOUVEAUX) ACTEURS INTERMÉDIAIRES

2.1. La section cohésion sociale du Conseil consultatif

Proposition et recommandation n°2

⇒ Une communication aux coordinations locales autour du mémento de la section a été organisée au cours d'une rencontre, dont le calendrier fut contesté, ce qui explique en partie la faible présence des coordinations.

Le CRAcs recommande d'**organiser**, au plus tard à la fin du premier semestre 2010, avant le démarrage du travail d'analyse des nouveaux projets, **une nouvelle rencontre autour du fonctionnement du Conseil consultatif et des procédures d'avis** (mémento et résultat du GT sur la définition opérationnelle de la cohésion sociale) **avec les coordinations locales**. Cette rencontre devra permettre aux coordinations locales non membres du Conseil de devenir le réel partenaire du processus et de jouer pleinement leur rôle de relais auprès de la concertation locale.

Proposition et recommandation n°3

⇒ Pour remettre leur avis sur les contrats communaux, les membres du Conseil consultatif ne disposent que du point de vue de l'administration de la COCOF (document transmis par les gestionnaires de dossiers). La plupart des coordinations locales souhaitent pouvoir faire valoir leur avis lors de la discussion relative à « leur » contrat communal, arguant que par sa

¹ L'une des conditions d'accès au subside cohésion sociale est, par exemple, d'être constitué en asbl.

² Avec cependant toujours l'exigence d'être constituée en asbl.

mission, la coordination locale a, souvent, une connaissance et une expertise plus pointues des projets des associations et de la situation sur le terrain, ainsi que d'éléments dont ne dispose pas entièrement l'administration de la COCOF. Le mémento constitue, dans ce sens, une avancée importante, puisqu'il prévoit la mise à disposition des membres du point de vue de l'Administration en tant que pouvoir subsidiant et du point de vue de la coordination locale, mais également de l'avis de la concertation locale avec d'éventuelles notes de minorités.

Le CRAcs recommande ***l'application effective du mémento lors de l'analyse des projets de contrats communaux*** pour le quinquennat 2011-2015, et plus spécifiquement l'élaboration d'un document ***sous forme de modèle d'avis reprenant un ensemble d'informations utiles, similaire pour la COCOF et la coordination locale***³. Les deux avis étant transmis simultanément aux membres du Conseil.

Proposition et recommandation n°4

⇒ À noter l'asymétrie persistante du traitement des contrats communaux et des contrats régionaux, dans la mesure où pour ces derniers, les membres du Conseil consultatif doivent se prononcer sur le contenu du dossier sur base du seul avis motivé de la COCOF⁴.

Le CRAcs propose de ***s'inspirer du mode de fonctionnement*** du Conseil supérieur de l'éducation permanente (CSEP), ***où l'avis de l'administration est accompagné d'un avis de deux membres du Conseil***. Ce modèle permettrait de créer une dynamique, tant au niveau démocratique que pédagogique, et de réaffirmer le rôle réellement consultatif du Conseil.

Proposition et recommandation n°5

⇒ L'élaboration d'un outil permettant aux membres de la section de remettre un avis sur les demandes introduites dans le cadre d'un contrat régional, à partir du moment où elle induit une certaine définition opérationnelle de la cohésion sociale, pose à l'ensemble du secteur une question de cohérence. Il est souhaitable que les différents acteurs (Conseil consultatif, communes et COCOF) s'appuient sur une définition opérationnelle commune, même si celle-ci leur préserve des marges d'appréciation subjective.

Le CRAcs insiste sur la ***nécessité d'une articulation entre l'outil méthodologique élaboré par le Groupe de Travail⁵ institué au sein de la section Cohésion sociale***

³ L'avis transmis au Conseil consultatif doit correspondre à l'avis officiel de la commune sur le contrat communal, avec le vote en concertation locale ; les éventuelles divergences entre l'autorité communale et la coordination locale faisant l'objet d'une discussion interne.

⁴ En ce qui concerne les projets de contrats communaux, l'avis porte sur le respect des procédures de concertation des acteurs locaux.

⁵ Ce Groupe de Travail a été institué par la Présidence de la section Cohésion sociale de l'Aide aux Personnes et de la Santé de la Commission communautaire française. Son objectif opérationnel consistait à la confection d'un outil conçu en vue d'aider les membres de la section à remettre leur avis pour les demandes de subsides inscrites au volet régional du décret relatif à la Cohésion sociale

du Conseil consultatif et les outils utilisés⁶ (le questionnaire de demande de subsides) ***par les pouvoirs publics communaux*** (la coordination locale) ***et régionaux*** (les Services du Collège) en vue de recueillir des informations qui portent sur les demandes de subsides introduites. Pour le CRAcs, cet outil doit prendre la forme d'un canevas de questions permettant de remettre un avis sur les projets ; cette option suppose que les membres reçoivent les informations utiles pour répondre à ces questions.

2.2. Le Centre régional d'appui à la politique de cohésion sociale (CRAcs)

Proposition et recommandation n°6

➡ Le *modus operandi* mis en place par le CRAcs dans le cadre de la conception des outils administratifs (co-construction, avec des allers et retours entre les protagonistes) depuis le début de ses missions implique, dans certaines circonstances, une confusion des rôles, que le CRAcs juge problématique. Ainsi, le fait que le statut du CRAcs reste flou pour nombre d'associations est, selon nous, intimement lié au suivi du travail de co-conception du modèle de rapport d'activités des associations. Cet outil administratif a le plus souvent été perçu comme « l'outil du CRAcs », considéré comme le porteur principal du modèle de rapport. Avec le recul, le mode de communication et de présentation, concerté entre les protagonistes (la COCOF, les coordinations locales et le CRAcs), s'est avéré peu judicieux, entraînant la confusion dans le chef des associations. Dans la mesure où il s'agit de l'un des principaux outils administratifs de gestion du décret⁷, il eut été préférable que la COCOF et les coordinations s'en saisissent et se l'approprient avec force.

Globalement, si la méthodologie de co-construction des outils et de la réflexion adoptée par le CRAcs a parfois induit une forme de délégation, le CRAcs rappelle néanmoins que le ***développement d'un positionnement propre, préalable à toute discussion, de la COCOF***, en qualité de pouvoir subsidiant, ne pourrait être que bénéfique pour l'efficacité des travaux.

Proposition et recommandation n°7

Le CRAcs recommande pour le second quinquennat, 2011-2015, ***que l'ensemble des outils administratifs soit prioritairement (exclusivement) porté à l'extérieur par l'acteur de droit, en l'occurrence l'Administration de la COCOF, et ensuite relayés par les coordinations locales***. Ces dernières constituent pour les associations inscrites au contrat communal de Cohésion sociale le principal interlocuteur administratif et politique.

⁶ Comme nous l'avons indiqué, il s'agit essentiellement du questionnaire de demandes de subsides, mais il existe à notre connaissance d'autres outils tels que des fiches de recueil d'informations sur les associations qui introduisent des demandes de subsides

⁷ Avec le questionnaire de demande de subside, le contrat communal et la convention spécifique.

Proposition et recommandation n°8

⇒ La mise en place du nouveau cadre législatif fut accompagnée de la volonté de développer une réflexion au sein du secteur de la cohésion sociale. Plusieurs acteurs, dont les deux acteurs intermédiaires que sont le CRAcs et la section cohésion sociale du Conseil consultatif, disposent d'une mission plus ou moins explicite en la matière. Les tâtonnements respectifs en début de mission ont été progressivement levés. Ainsi, le CRAcs a été chargé par le Conseil de poursuivre la réflexion entamée sur la définition opérationnelle de la cohésion sociale dans le cadre d'un groupe de travail, en articulant les divers espaces (en ce compris la plateforme des coordinations locales).

Par ailleurs, le CRAcs note la nécessité de *(re)mobiliser et de dynamiser la section cohésion sociale du Conseil consultatif sur des réflexions de fond, afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle d'instance d'avis.*

3. STATUT ET MISSIONS DES COORDINATIONS LOCALES

3.1. Le statut de la coordination

3.2. L'évolution des missions de la coordination

Proposition et recommandation n°9

Le CRAcs recommande de s'atteler à *l'élaboration d'une définition plus précise de fonction de la coordination locale*, qui identifie ses missions globales, ses responsabilités et ses tâches spécifiques et qui soit identique dans toutes les communes éligibles dans le cadre du décret. Cette formalisation des missions de la coordination locale devrait participer à la clarification de son positionnement face à l'ensemble des acteurs de la cohésion sociale.

Proposition et recommandation n°10

⇒ La forme désormais officielle du rapport d'évaluation du contrat communal réalisé par les coordinations locales est un premier pas dans le sens d'une formalisation et d'une mémoire du travail de la coordination. Néanmoins, le CRAcs questionne le statut et l'utilisation de ce rapport, lequel doit légalement (article 7 du décret) être transmis à cinq instances différentes⁸. Pourtant, à ce stade, la transmission n'est que partiellement effective, ce qui limite l'ambition du législateur de permettre un débat au niveau régional et local.

Le CRAcs plaide pour *la transmission effective du rapport d'évaluation des coordinations locales aux instances locales et régionales*, comme le prévoit le décret, afin de susciter un débat plus large.

⁸ Ces 5 acteurs sont la section cohésion sociale du Conseil consultatif, le CRAcs, le Conseil communal, le Conseil de l'Action sociale de la commune et les Services du Collège de la COCOF.

Proposition et recommandation n°11

Le CRAcs plaide pour un **accompagnement systématique des associations « mixtes »⁹** par la coordination locale.

4. LA DYNAMIQUE LOCALE ET LES CONCERTATIONS LOCALES

Proposition et recommandation n°12

Le CRAcs recommande que le ***règlement d'ordre intérieur (ROI) des concertations locales soit mis en discussion dans l'ensemble des communes***, avant d'entamer les concertations relatives au projet de contrat communal 2011-2015.

Proposition et recommandation n°13

Le CRAcs insiste en particulier sur la ***nécessité pour les associations de disposer, idéalement au préalable, de documents écrits et de notes d'information*** pour appuyer leur vote, le cas échéant, ainsi que sur l'effectivité de la rédaction des notes de minorités dans les procès-verbaux.

Proposition et recommandation n°14

Le CRAcs plaide pour la ***présentation systématique du rapport annuel d'évaluation de la coordination locale en concertation locale***. Il s'agit d'une part, d'un retour sur le travail accompli par les associations et par la coordination elle-même et, d'autre part, d'une occasion intéressante de susciter le débat et la réflexion avec l'ensemble des acteurs de la cohésion sociale sur la mise en œuvre du contrat au niveau local.

Proposition et recommandation n°15

Le CRAcs plaide pour une ***optique de réflexion en termes d'intérêt pour les associations plutôt que d'obligation de présence aux réunions de concertation***. Le CRAcs suggère par exemple de distinguer les espaces, par l'organisation de réunions thématiques, sous forme de forums de discussion, en dehors des concertations locales plénières classiques, souvent jugées trop formelles par les associations, afin de les délier des enjeux financiers et de permettre un débat ouvert et la réflexion collective. Les acteurs associatifs pourraient y endosser différentes responsabilités (animation, secrétariat, porte-parole,...) et, ainsi, réellement se mobiliser et investir l'espace.

⁹ C'est-à-dire les associations inscrites dans un contrat communal de Cohésion sociale et bénéficiant d'un contrat régional de Cohésion sociale.

Proposition et recommandation n°16

Le CRAcs insiste pour que *les coordinations locales disposent des ressources nécessaires pour offrir de réelles marges de manœuvre* à la concertation locale (personnel, infrastructure, budget de fonctionnement pour l'invitation d'experts,...).

5. LES PROCÉDURES ET LA CONTRACTUALISATION

5.1. L'appel à projets et le questionnaire de demande de subside

Proposition et recommandation n°17

⇒ L'élaboration du questionnaire de demande de subvention est un moment crucial pour l'ensemble de la période 2011-2015. En effet, il ne peut être conçu isolément sans tenir compte des informations ensuite sollicitées dans le cadre de la sélection des projets et de la remise d'avis, mais également au moment de l'évaluation des projets.

Globalement, le CRAcs recommande *la cohérence des divers outils administratifs applicables aux associations, à savoir le questionnaire de demande de subvention, la convention spécifique, le contrat régional et le modèle de rapport d'activités*. Ces outils sont intimement liés pour le suivi et l'évaluation des projets, les informations qu'ils contiennent se doivent donc de l'être également.

Proposition et recommandation n°18

Le CRAcs trouverait souhaitable *l'intégration effective, dans l'appel à projets* pour le quinquennat 2011-2015, non seulement *des priorités régionales* définies par le Collège de la COCOF, *mais également des critères de sélection les plus précis*, afin d'assurer la transparence des choix qui seront effectués ultérieurement.

5.2. Le contrat communal

Proposition et recommandation n°19

⇒ La clarté et la cohérence dans les critères d'analyse et de sélection des projets semblent indispensables, en termes d'équité entre les projets, pour garantir la transparence et éviter les supputations de manœuvres politiques, voire politiciennes dans le choix des projets. L'enjeu principal consiste à appliquer de manière uniforme, tout en maintenant une relative souplesse, des critères clairs de sélection et des règles communes dans l'ensemble de la Région, tant pour les projets inscrits dans un contrat communal que pour les projets régionaux.

Le CRAcs réaffirme, comme il le fait depuis le début de son mandat, *l'importance d'assurer la cohérence dans l'utilisation des outils*.

Proposition et recommandation n°20

Le CRAcs *plaide pour une articulation souple du contrat communal et des conventions spécifiques*, afin de garantir une gestion plus fluide du dispositif. Le contrat communal pourrait ainsi se limiter, dans la formulation de son article 8, aux noms des associations et aux montants des subsides qui leur sont attribués pour mener leurs projets. Seule la convention spécifique liant individuellement chaque association à l'autorité communale et à la COCOF préciserait l'intitulé du projet, sa description, ses finalités, ses objectifs,...

Proposition et recommandation n°21

Le CRAcs prône *l'équilibre entre les logiques de pérennisation des projets et d'émergence de nouvelles associations et initiatives*. Parallèlement, il préconise d'alléger les contraintes administratives pour les associations « débutantes » ou porteuses de projets dont le subside ne dépasse pas un montant x, à déterminer. Cette proposition pourrait se concrétiser par la mobilisation (et le renforcement) de l'AB 22.20.33.04 (AB « Initiatives »).

5.3. Les conventions spécifiques

Proposition et recommandation n°22

⇒ L'enjeu principal relatif à la structuration des conventions spécifiques concerne les équilibres à atteindre : garantir la souplesse de gestion pour éviter notamment de longues procédures lors d'avenants éventuels et assurer la pérennisation des actions (conventions d'une durée théorique de cinq ans), tout en permettant l'adaptation des actions aux évolutions du terrain. À ce propos, il importe de s'assurer que les associations respectent les règles administratives minimales en cas de modification de leurs actions.

Le CRAcs *plaide pour la restructuration des conventions spécifiques et la nécessaire cohérence à trouver entre elles*. Il relaie une proposition formulée par la COCOF consistant à extraire des conventions spécifiques les données purement administratives, les plus susceptibles d'évoluer en cours de quinquennat. D'une part, la convention spécifique à proprement parler comporterait donc les données et les informations générales relatives à l'association et au projet qu'elle entend mener et, d'autre part, une annexe reprendrait les informations les plus « mouvantes », dont la modification ne nécessiterait pas d'avenant à la convention.

Concrètement, *le CRAcs propose que la restructuration s'opère de la manière suivante* :

- L'article 2 (description de l'asbl) de la convention spécifique se limiterait au nom de l'association, son n° d'entreprise et l'adresse de son siège social, les autres informations (coordonnées téléphoniques, électroniques et bancaires, ainsi que les personnes de contact) faisant l'objet de l'annexe.
- L'article 3 (description du projet) de la convention spécifique comporterait une description du projet global, de ses finalités, des actions décrites de manière large (par exemple atelier créatif, sans préciser si pour atteindre l'objectif, l'association développera un atelier de dessin, de peinture ou de musique), des objectifs opérationnels, des critères d'évaluation et

du public cible visé (ses caractéristiques). L'annexe identifierait les actions précises, le nombre de personnes visées, les horaires et les lieux des actions.

Proposition et recommandation n°23

⇒ Lorsque les associations ont passé le cap de la sélection, elles se sont souvent vues, en 2005, octroyer un montant inférieur à leur demande initiale, la convention spécifique reprenant pourtant l'ensemble des actions du projet global.

Le CRAcs *plaide pour l'organisation d'une discussion entre la COCOF et l'association, préalable à la rédaction et à la signature de la convention spécifique, afin de préciser les actions que l'association sera en mesure de réaliser avec le subside octroyé* (dans la mesure où il est inférieur au subside sollicité).

Proposition et recommandation n°24

Par ailleurs, la *question de la catégorisation des actions doit également faire l'objet d'une réflexion approfondie*¹⁰.

5.4. Le contrat régional

Proposition et recommandation n°25

Le CRAcs recommande *la même restructuration du contrat régional que celle imaginée en ce qui concerne les conventions spécifiques*, avec une partie consacrée aux informations générales relatives à l'association et au projet et une partie reprenant les données les plus susceptibles d'évoluer en cours de projet.

Proposition et recommandation n°26

Le CRAcs plaide pour *l'accompagnement systématique des associations « mixtes » par la coordination locale* et propose de mandater officiellement le CBAI (service aux associations) pour prendre en charge l'accompagnement des projets régionaux, comme il le fait déjà pour les associations désireuses de s'inscrire dans une démarche de cohésion sociale.

¹⁰ Voir point spécifique dans la réflexion sur le rapport d'activités, p42

5.5 Le contrôle des pièces justificatives

Proposition et recommandation n°27

Malgré les réticences formulées par les contrôleurs de justificatifs, qui remettent en question la pertinence d'un tel outil (contraire à la souplesse selon eux), le CRAcs plaide pour **la relance du débat sur l'élaboration par la COCOF d'un outil de référence en matière de recevabilité des pièces justificatives**, en vue d'une clarification et d'une certaine transparence dans le traitement des dossiers. Par ailleurs, cet outil apporterait sans aucun doute un gain de temps à l'ensemble des acteurs concernés, COCOF, associations et coordinations locales, lesquelles sont souvent sollicitées en cas de « litige ».

Proposition et recommandation n°28

Par ailleurs, le CRAcs insiste sur le **développement des collaborations entre gestionnaires de dossiers et contrôleurs des justificatifs de la COCOF**, avec pour objectif principal d'installer une logique d'information mutuelle. Au-delà, le CRAcs relaie une proposition de plusieurs coordinations locales d'organiser une rencontre annuelle entre la coordination locale, le gestionnaire de dossiers et le contrôleur de justificatifs, afin de faire le point sur l'ensemble des projets de la commune et sur leurs évolutions.

6. L'ÉVALUATION DES PROJETS

Proposition et recommandation n°29

Le CRAcs recommande la poursuite du travail, afin **d'aboutir à un vade-mecum opérationnel de l'évaluation des projets** (évaluation interne et externe), tel un outil de référence pour l'ensemble du secteur de la cohésion sociale. Combinée avec les résultats de la réflexion menée par un groupe de travail¹¹ au sein de la section Cohésion sociale du Conseil consultatif de l'Aide aux personnes et de la Santé de la Cocof, la grille synthétique d'analyse et d'évaluation des projets de novembre 2009 pourrait constituer un premier pas dans ce sens¹². Par ailleurs, ce travail devrait permettre la poursuite de la réflexion relative à la différenciation entre les démarches d'évaluation et de contrôle.

Proposition et recommandation n°30

Le CRAcs plaide pour **un feed back systématique de l'évaluation de la part de la COCOF et de la coordination locale auprès de l'association concernée**. La formalisation de l'évaluation de manière circonstanciée, c'est-à-dire l'évaluation d'une action ou d'un projet à un moment précis, devrait permettre d'atténuer les craintes des acteurs de l'évaluation externe. Le CRAcs recommande de travailler à un canevas commun à la COCOF et aux coordinations locales.

¹¹ Ce groupe de travail s'est donné pour objectif opérationnel la confection d'un outil conçu en vue d'aider les membres de la section à remettre leurs avis pour les demandes de subsides inscrites au volet régional du décret du 13 mai 2004.

¹² Nous renvoyons le lecteur au point 6 de la deuxième partie du second volet du rapport d'évaluation 2009.

Proposition et recommandation n°31

Le CRAcs plaide pour une **systematisation des visites de terrain dans les associations**, afin de disposer d'une meilleure vision de la nature globale du projet.

Proposition et recommandation n°32

⇒ Les associations « mixtes » (simultanément soutenus par la COCOF dans le cadre d'un contrat communal de cohésion sociale et d'un contrat régional) sont automatiquement membres de la concertation locale de leur commune et peuvent y apporter des informations sur le projet qu'elles développent dans le volet régional, ce qui est appréciable en termes de cohérence. Aujourd'hui, l'évaluation des projets régionaux est de la prérogative de la seule COCOF. Si cette prérogative est légitime, on peut néanmoins relever l'intérêt et la plus-value d'une concertation entre la COCOF et la coordination locale à propos des projets régionaux, comme c'est le cas en ce qui concerne les projets communaux.

Le CRAcs plaide pour **un échange systématique d'informations entre la COCOF et la coordination locale à propos de l'évaluation des contrats régionaux menés sur le territoire communal** (organisation des visites de terrain, feed back de l'évaluation,...).

7. LES RAPPORTS D'ACTIVITÉS

7.1. Le modèle de rapport d'activités des associations

Proposition et recommandation n°33

⇒ Depuis l'exercice 2006, l'équipe du CRAcs tente, en collaboration avec les coordinations locales et la COCOF, de remédier au mieux aux difficultés rencontrées par les divers acteurs dans le cadre de l'analyse quantitative de la politique de cohésion sociale. Néanmoins, d'une part, au vu de la persistance des difficultés de récolte de données chiffrées et, d'autre part, plus fondamentalement, au vu de la relative similarité des données d'une année à l'autre, dans le cadre d'une politique quinquennale, il y a lieu de s'interroger sur la nécessité de rendre compte avec une telle précision de l'évolution des actions sur une échelle annuelle. Il semble, en effet, complexe d'évaluer la dimension pédagogique d'un projet sur base annuelle, alors que les évolutions majeures et les dynamiques mises en place se manifestent sur une temporalité plus longue.

Tout en maintenant l'obligation légale de transmettre annuellement un rapport financier (les pièces justificatives) permettant au pouvoir subsidiant de vérifier l'utilisation du subside octroyé, le CRAcs recommande **la révision de l'échéancier des divers rapports**, et plus précisément du principe de l'annualité de la récolte des données chiffrées dans le cadre du rapport d'activités.

Concrètement, il préconise la conception de deux modèles de rapports d'activités, à transmettre en fonction des échéances :

1. Un rapport d'activités complet, comprenant l'ensemble des informations quantitatives et qualitatives relatives au projet et à son évolution, à transmettre en mars 2012 (après la première année), en mars 2014 (après trois années, en vue du troisième quinquennat 2016-2020, dont la préparation débutera au deuxième semestre 2014) et en mars 2016 (après cinq années).

2. Un rapport moral, plus léger, comprenant des informations qualitatives sur l'évolution du projet, à transmettre en mars 2013 et 2015.

La conception de ces deux modèles de rapports d'activités doit être clôturée au plus tard à la fin du mois de décembre 2010, pour transmission aux associations au démarrage du second quinquennat, afin qu'elles puissent organiser la récolte des données en interne.

Proposition et recommandation n°34

Le CRAcs recommande un *retour systématique aux associations à propos de leur rapport d'activités*.

7.2. Le modèle de rapport des coordinations locales et des Services du Collège de la COCOF

Proposition et recommandation n°35

⇒ Le rapport d'évaluation consistant, pour partie, en l'agrégation des éléments contenus dans les rapports d'activités des associations, son contenu est en lien direct avec l'éventuelle révision de l'échéancier proposée par le CRAcs.

Le CRAcs plaide pour le *maintien de la rédaction d'un rapport d'évaluation annuel par les coordinations locales et les Services du Collège de la COCOF*, en lien avec l'échéancier des rapports d'activités des associations.

Concrètement, il recommande *la conception de deux modèles de rapports d'évaluation*, à transmettre en fonction des échéances :

1. Un premier modèle comprenant l'ensemble des informations quantitatives et qualitatives relatives aux projets menés par les associations sur le territoire communal (ou dans le cadre des contrats régionaux en ce qui concerne la COCOF), à transmettre en juin 2012, en juin 2014, en préparation du troisième quinquennat 2016-2020 et en juin 2016.
2. Un second modèle, comprenant des informations qualitatives sur l'évolution du contrat communal de cohésion sociale (ou des contrats régionaux en ce qui concerne la COCOF), avec par exemple pour relayer la proposition d'une coordination locale, le développement d'une réflexion thématique commune aux différentes coordinations locales, à transmettre en juin 2013 et 2015.

Proposition et recommandation n°36

⇒ La présentation par les coordinations et la COCOF de leur rapport d'évaluation aux associations constitue une indéniable amélioration en ce qui concerne la mise en œuvre de cadres d'évaluation qui incluent des procédures de retour sur l'évaluation. Il reste néanmoins qu'il s'agit d'un retour global et que des procédures individuelles de retour restent à formaliser.

Le CRAcs recommande que *le temps dégagé* par la coordination locale et la COCOF suite à l'allègement des contraintes administratives (suite à la révision de l'échéancier de remise des

rapports) *soit consacré à la rencontre des associations et des projets sur le terrain*, avec une formalisation systématique du retour de l'évaluation.

7.3. La catégorisation

Proposition et recommandation n°37

Le CRAcs plaide une nouvelle fois pour la complémentarité des données quantitatives et qualitatives, avec une précision indispensable de l'objectif et du sens des données chiffrées sollicitées.

Au-delà de la nécessaire restructuration des conventions spécifiques (en ce qui concerne les actions) et des tableaux de récoltes de données chiffrées (pour les publics et les volumes d'heures), il y a lieu de pointer les limites à effectuer une analyse catégorielle et comparative dans un secteur aussi protéiforme que celui de la cohésion sociale. Le CRAcs invite à ***une réflexion de fond sur le sens de l'analyse catégorielle***, afin de clarifier les enjeux liés à la catégorisation, pour en relativiser la portée et, éventuellement, suggérer d'autres catégories d'analyse, permettant une réelle lisibilité des actions menées sur le terrain.

Proposition et recommandation n°38

Un travail de valorisation (dont la méthodologie serait à discuter) ***du secteur de la cohésion sociale et des projets*** menés pourrait être l'une des missions du CRAcs dans le cadre du second quinquennat 2011-2015.

8. LES MODIFICATIONS DU DÉCRET EN 2009

8.1. Les recours

Proposition et recommandation n°39

Le CRAcs plaide pour ***une application uniforme et équitable du dispositif de recours*** et de médiation, pour l'ensemble des requérants.

8.2. Le Centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes

Proposition et recommandation n°40

Le CRAcs recommande ***l'organisation de séances d'information avec, au minimum, les acteurs de la cohésion sociale offrant des cours d'alphabétisation et de FLE***, afin de clarifier l'implication de l'intégration du plan bruxellois pour l'alphabétisation dans le cadre législatif de la cohésion sociale.

III. SYNTHÈSE DU PROCESSUS D'ÉVALUATION DES BESOINS ET PROBLÈMES RÉALISÉS SUR BASE D'UNE ANALYSE SOCIOÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES (ÉTUDE IGEAT-OSS)

Proposition et recommandation n°41

L'établissement des priorités doit intégrer le fait que les acteurs de terrain ont l'impression de ne pouvoir intervenir qu'une fois enclenchés les mécanismes d'exclusion de leurs publics, c'est-à-dire de n'intervenir qu'une fois les problèmes apparus. Il faut donc ***chercher à intervenir le plus en amont possible, tout en restant dans le cadre de la cohésion sociale***. La substitution à d'autres acteurs ou dispositifs ne semble pas souhaitable, tant du point de vue des acteurs de terrains que du CRAcs.

Proposition et recommandation n°42

Si certains arguments (principalement politiques) plaident pour une réduction du nombre de dimensions dans lesquelles des actions doivent être soutenues par le Décret, il ne faut pas oublier que les acteurs de terrain considèrent comme une richesse et comme une caractéristique positive, le fait de multiplier les portes d'accès du public vers l'action sociale. Il faut donc veiller à ***maintenir cet aspect généraliste***.

Proposition et recommandation n°43

Nonobstant le fait que les acteurs de terrain soulignent la responsabilité du système scolaire dans l'apparition des difficultés rencontrées par de nombreux jeunes Bruxellois, ils identifient les demandes émanant du public en âge scolaire (à l'égard du monde associatif) comme étant en croissance et insuffisamment rencontrées par l'offre. Le ***soutien scolaire est donc considéré comme un dispositif à soutenir***. Toutefois, il convient d'accorder la priorité à des projets de soutien scolaire intégrant réellement un ensemble large de dimensions, et pas uniquement la remédiation scolaire. Ces projets doivent donc, par exemple, intégrer des dimensions d'accès à la culture, d'acquisition des savoirs être (qui se révéleront indispensables lors de l'entrée sur le marché du travail), de travail relatif à l'amélioration de la maîtrise du français dans un contexte extrascolaire, etc. La légitimité des actions en matière de soutien scolaire au sein du dispositif a été remise en question par certains des participants aux concertations, mais cette légitimité peut, à notre sens, être acquise via deux modalités. D'une part, et comme cela vient d'être dit, les actions soutenues dans le cadre de la cohésion sociale ***ne peuvent se limiter à des actions de remédiation, mais doivent bien intégrer des dimensions culturelles et éducatives au sens large***. Par ailleurs, un autre critère permettant à ces actions de prendre place de manière légitime dans le secteur de la cohésion sociale est celui de ***l'intégration dans les actions des membres du noyau familial***. Il a été souligné que la cohésion sociale se manifeste à plusieurs échelles, mais que l'échelle de base, l'unité fondamentale, est sans aucun doute le noyau familial. Or, le soutien scolaire peut consister en la porte d'entrée grâce à laquelle le travail associatif est en mesure de s'adresser au noyau familial. Le critère portant sur le ***lien avec le milieu de vie*** doit être nettement renforcé et sa mise en application explicitée lors des réponses aux appels à projets. Dès lors, le fait de donner la priorité aux adolescents peut être questionnée : il convient, d'une part, de remédier au plus tôt dans le cursus scolaire aux difficultés et, d'autre

part, de considérer que le lien avec le milieu familial est plus difficile à mettre en place avec des adolescents qu'avec des enfants.

Cela étant dit, le CRAcs tient à rappeler ce qu'il a dit plus haut : mettre l'accent sur une action de soutien à la scolarité des enfants qui intègre les problématiques familiales sans prendre en considération les effets systémiques induits par les carences de l'enseignement participe d'une forme de discours qui à force d'en appeler à la « parentalité » en finit par imputer la cause de l'échec scolaire aux enfants et à leurs familles. Il s'agit d'une pensée qui a tendance à exonérer de ses responsabilités les institutions et la société dans son ensemble. Or, on ne peut pas éviter les questions que soulèvent les données relatives au « retard » scolaire et à la relégations dans les filières qualifiantes, particulièrement préoccupantes en région bruxelloise. Cependant, cette vigilance portée sur les effets de contexte ne signifie pas que ces formes de soutien n'ont pas lieu d'être. Mais leur consistance repose sur le fait qu'elles ne devraient en aucune manière relever d'une politique de traitement des seuls symptômes, politique qui attesterait de son impuissance à agir sur les ressorts profonds qui produisent ces inégalités.

Proposition et recommandation n°44

Les adolescents et les jeunes adultes sont assurément considérés comme un public qui doit faire l'objet d'attention de certaines actions en Cohésion sociale.

Toutefois, ces jeunes adultes sont au cœur de dispositifs spécifiques, majoritairement liés à l'emploi, mis en place par ailleurs. L'action de Cohésion sociale à destination de ce public ne doit donc pas se substituer aux actions d'insertion socioprofessionnelle (accueil, formation, ...) mais ***cibler des dimensions d'intégration autres que celles liées au marché de l'emploi*** : accès à la culture, à des espaces de pratiques collectives, à des infrastructures sportives et récréatives, soit autant d'éléments qui permettront de créer des réseaux, de gagner en confiance, d'acquérir un *savoir-être* collectif, etc ...

Cependant, le fait que de nombreux acteurs de terrain font état de leurs difficultés¹³ à mettre en œuvre des projets capables d'accrocher les adolescents¹⁴ qui suscitent l'inquiétude ne devrait pas engendrer pour conséquence l'exclusion de ce groupe hors des priorités thématiques. Il s'agirait là d'un étrange paradoxe : exclure des personnes qui ont notamment pour particularité de se mettre elles-mêmes en dehors des normalités attendues tant par leur environnement familial que par les institutions auxquelles ils ont affaires. Le CRAcs considère au contraire qu'il conviendrait de développer des initiatives qui s'adressent à ces adolescents non en tant qu'individus menaçants mais en tant que personnes en attente d'une forme de socialisation qui les fasse accéder au statut d'adulte social, habités par des questionnements identitaires relatifs aux patrimoines dont ils sont les héritiers ainsi qu'à leur place d'habitants dans une société dont ils sont les citoyens à part entière. Il s'agit en somme de les envisager comme des êtres en recherche, aux prises avec la nécessité d'accumuler force et assurance afin d'affronter les réalités d'un monde où l'accès à une fonctionnalité sociale reconnue n'est pas chose aisée.

¹³ Cf premier rapport d'évaluation du CRAcs - 2007

¹⁴ Nous invitons le lecteur à prendre connaissance du constat dressé par les acteurs de terrain à ce propos.

Proposition et recommandation n°45

Les **primo arrivants** constituent un public qui, de par ses caractéristiques, doit faire l'objet d'une attention certaine du secteur de la cohésion sociale. Il convient de conserver une approche large des problématiques qu'ils peuvent rencontrer lors de leur établissement en Belgique, en y intégrant des problématiques en termes de situation sanitaire. Par ailleurs, il s'agit d'un public diversifié et dont certaines caractéristiques ne sont par ailleurs pas encore bien connues. La prise en considération de ces caractéristiques serait pourtant la bienvenue dans une perspective d'amélioration des actions destinées à ce public.

Le CRAcs considère qu'il est ***nécessaire que les pouvoirs publics francophones mettent en oeuvre une politique structurée d'accueil et d'accompagnement des primo arrivants***. Nous nous félicitons de la déclaration gouvernementale de l'actuel exécutif de la Cocof qui a annoncé qu'une attention particulière sera fournie durant cette législature visant à améliorer l'intégration des primo arrivants. Le CRAcs réitère son attente que soit mis en oeuvre un parcours d'intégration destiné aux primo arrivants. Nous pensons que ce parcours devrait comprendre trois étapes :

- A. A l'aide d'un « welcome pack » offrir aux primo arrivants une information relative à leurs droits.
- B. Organiser et réaliser un module d'initiation à la citoyenneté ainsi que des modules d'acquisition du français langue étrangère.
- C. Assurer le suivi en termes d'orientation professionnelle en établissant par exemple un partenariat avec les organismes publiques ou para publiques spécialisés dans ce domaine.

Il est important que la participation à ce dispositif ne soit pas obligatoire, de façon à ne pas conditionner l'octroi de l'aide sociale. En outre et eu égard aux situations sociales difficiles dans lesquelles se trouvent les primo arrivants, nous soutenons qu'il ne doit pas entraîner pour ces derniers de coûts financiers.

Enfin, nous pensons que ce dispositif devrait voir le jour en dehors du cadre du décret relatif à la cohésion sociale que les représentants des pouvoirs publics assimilent régulièrement à la continuation institutionnelle - bruxelloise francophone - des politiques d'intégration des personnes d'origine étrangère. Or, comme le CRAcs l'a déjà dit à plusieurs reprises, cette conception perpétue une confusion dommageable par laquelle les pouvoirs publics mettent dans le même sac les descendants d'immigrés et les primo arrivants. Ces derniers vivent des réalités qui d'un point de vue psycho social sont profondément différentes bien que étroitement reliées par des problématiques générationnelles. Il y va également dans cette confusion d'une forme de non différenciation qui d'un point de vue politique est inacceptable puisqu'elle revient à considérer que les enfants de parents immigrés relèvent d'une étrangeté qui les exclut de la citoyenneté nationale. Par cette confusion, il est dit aux descendants d'immigrés une chose bien étrange : « vous êtes nés ici, vous avez grandi au contact de nos institutions mais puisqu'il est nécessaire de vous intégrer, c'est que quelque part, vous n'êtes pas d'ici ».

Proposition et recommandation n°46

La maîtrise du français doit faire l'objet d'une attention toute particulière, mais doit être entendue dans un cadre dépassant celui du public des primo arrivants. Il s'agit d'une problématique qui n'est pas spécifique à un public particulier et qui doit donc faire l'objet d'un panel d'action diversifié.

Proposition et recommandation n°47

Certaines dimensions apparaissant auparavant comme priorités régionales n'ont peut-être plus de raisons de s'y maintenir telles quelles (lutte contre la fracture numérique, actions intergénérationnelles, problématique du genre). Toutefois le *genre* et *l'aspect intergénérationnel* gardent un caractère pertinent comme *dimensions transversales importantes*. Il y a dès lors lieu de réfléchir à la mise en place de deux types de critères de sélection des projets en lien avec leur adéquation avec les priorités régionales. A côté de critères de sélection binaires (acceptation / refus) apparaîtraient ainsi des critères de priorités qui permettraient de choisir, parmi l'ensemble des projets recevables selon le premier type de critères, ceux qui doivent recevoir la plus grande attention. A titre d'exemple, les modalités de participation des parents prévues dans la conception des actions pourraient être un critère de priorité pour hiérarchiser les projets de soutien scolaire.

IV. SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION ANNUELLE DU CRAcs

1. ÉVALUATION

Proposition et recommandation n°48

Comme nous l'avons indiqué dans la partie II, nous soutenons qu'il est souhaitable de continuer le travail entamé avec les coordinations locales lequel vise à constituer un vade-mecum opérationnel des pratiques d'évaluation des projets (évaluation interne et externe), tel un outil de référence pour l'ensemble du secteur de la cohésion sociale.

En outre, les deux analyses en groupe réalisées par le CRAcs ont fait apparaître ***un déficit important en termes de feedback*** relatifs aux rapports d'évaluation. Nous pensons qu'il s'agit là d'une question fondamentale qui engage la crédibilité des démarches d'évaluation au sein de ce secteur. Il n'est pas cohérent de demander aux acteurs associatifs de rédiger des rapports et qu'aucun retour sur les informations contenues dans ces rapports n'est organisé. Une telle situation engendre dans le chef des associations des sentiments de frustration et de façon générale l'impression que ce qu'elles ont à dire n'est pas ou peu pris en considération. Cela entraîne un autre effet négatif : celui du désinvestissement des rapports d'activité lesquels sont ressentis comme une lourdeur dont il s'agit de se débarrasser au plus vite afin de consacrer les efforts aux impératifs d'administration et de gestion de l'institution.

Mais ne nous leurrions pas. Le travail de suivi des rapports d'évaluation est une tâche considérable qui requière des compétences méthodologiques nécessaires à un feedback consistant et de qualité. En outre, ce travail de retour requiert des moyens en termes de temps. Ce dont ne disposent pas toujours les fonctionnaires affectés au suivi et à l'accompagnement de ces projets.

Proposition et recommandation n°49

Cette considération nous amène à proposer **une révision du principe de l'annualité des rapports d'évaluation**. Nous pensons qu'il serait envisageable de fonctionner sur un système biannuel sur base d'une année consacrée au recueil des rapports et une seconde année dévolue au feedback de l'évaluation. Il faudrait ajuster ce phasage avec le calendrier quinquennal du décret. Mais cela permettrait de dégager des moyens pour soigner cette évaluation. Cette dernière serait enrichie car indissociable d'un processus qui instituerait une interaction productrice de sens.

En ce qui concerne le niveau relatif à l'évaluation globale de la politique de cohésion sociale, nous nous contenterons de rappeler ce que nous avons déjà dit dans le premier rapport annuel du CRAcs (2007). Il est difficile, sinon impossible, de réaliser une évaluation quantitative des impacts de la politique de cohésion sociale et ce pour trois raisons. Tout d'abord, cette politique multicatégorielle donne lieu à des registres d'action de nature hétérogène. Dès lors, une telle entreprise supposerait des dénominateurs communs pour des types d'actions qui sont dans leur nature profondément différentes. Ensuite, il est

communément admis que les soutiens financiers apportés par le décret viennent s'ajouter, pour leur grande majorité, à d'autres sources de financement lesquelles agrégées aux premières rendent possibles la mise en œuvre des actions soutenues. Dès lors, évaluer l'impact des actions soutenues dans le cadre du décret revient à évaluer des actions qui n'existent que dans la mesure où elles sont soutenues par d'autres politiques. Il n'est donc pas possible d'isoler à l'aide d'une approche quantitative les effets propres de la politique de cohésion sociale menée dans le cadre du décret. Enfin, le principe selon lequel l'évaluation de l'efficacité d'une politique centrée sur les impacts quantitatifs qu'elle produit suppose que ces derniers soient appréciés en référence à des objectifs énoncés de façon concise et opératoire. Force est de constater que le décret n'a pas formulé de tels objectifs. Alors que les pouvoirs publics nourrissent l'attente d'une évaluation capable de rendre compte de l'efficacité de la politique de cohésion sociale, il faut souligner le fait que cette dernière est essentiellement structurée sur base de finalités. C'est pourquoi, selon nous, ces attentes liées à la mesure quantitative de l'efficacité relève, en l'absence d'objectifs opérationnels, d'une entreprise impossible.

Cela étant dit, nous soutenons que l'évaluation de cette politique multicatégorielle est tout à fait possible à condition de ne pas borner les attentes relatives à cette évaluation aux seules dimensions quantitatives et statistiques. Ainsi, le fait de donner la parole aux associations, aux représentants des pouvoirs publics, aux coordinations locales, aux destinataires des actions, participe d'une démarche d'évaluation qui associe ceux et celles qui mettent en œuvre ces processus auxquels renvoient la définition même proposée par le décret dans son article 3. Ces formes d'évaluation centrées sur la construction procédurale des prises de parole permettent ce que la sociologue Christine SCHAUT appelle **des « montées en généralité »**¹⁵. Nous pouvons témoigner que les deux évaluations réflexives organisées par le CRAcs se sont révélées particulièrement riches au point d'orienter considérablement la compréhension de ce que le décret en son article 3 définit comme les processus de cohésion sociale. Une évaluation qui prend en considération les capacités discursives des acteurs peut alors s'inscrire en complémentarité avec une approche qui met en perspective les actions développées par les opérateurs associatifs au regard d'un contexte socio économique et démographique. Celui-ci peut être décrit à l'aide de données statistiques apportées par des experts. De la sorte, les discours, les intuitions, les observations des uns et des autres se joignent - parfois dans une tension conflictuelle - aux statistiques ou aux indicateurs qui les agrègent mais qui ne sont jamais que les traces des phénomènes.

Enfin, nous pensons que l'évaluation de la mise en œuvre d'une politique de cohésion sociale n'a pas beaucoup de sens si elle n'est pas élargie à une acception large de la notion de cohésion sociale. Cette dernière recouvre un ensemble d'enjeux auquel le seul décret du 13 mai 2004 ne peut évidemment pas faire face à lui seul. La cohésion sociale renvoie à des problématiques multiples, globales dont il faudrait pouvoir mesurer l'évolution.

¹⁵ Christine SCHAUT, intervention dans le cadre de la journée du 9 juin 2009 organisée par la section cohésion sociale du Conseil consultatif.

Proposition et recommandation n°50

Le CRAcs considère qu'il serait pertinent au sein d'un contexte institutionnel européen qui utilise de plus en plus cette notion, d' **établir des indicateurs régionaux de cohésion sociale**. Voilà un chantier que le CRAcs considère comme particulièrement important car il permet d'éviter les travers d'une pensée fort répandue qui consiste à localiser les enjeux de cohésion sociale. De la sorte elle en vient à mépriser le principe dit de la « déformation de perspective »¹⁶.

En dernière instance, l'identification des indicateurs de cohésion sociale suppose en amont une définition de cette notion qui doit s'appuyer sur des axes ou des principes de base. Or, il est manifeste que cette notion de cohésion sociale est réellement problématique car elle renvoie à des enjeux qui ont trait précisément à sa définition. Ces enjeux se déclinent sur un champ théorique et politique. Mais ils traversent également le secteur institué par le décret du 13 mai 2004.

2. LES ENJEUX DEFINITIONNELS LIES A LA NOTION DE COHESION SOCIALE

Proposition et recommandation n°51

Le CRAcs recommande de *(re)penser la définition des dimensions constitutives de la cohésion sociale*.

Afin de donner à ce concept une consistance que beaucoup lui dénie, il convient de lui adjoindre une dynamique de conflictualité, cette dernière devant impérativement se décliner en des enjeux de justice redistributive mais également en termes d'interactions interculturelles. Ce faisant, et sous cette condition, les politiques de cohésion sociale au sens large¹⁷ deviennent capables de mettre en œuvre une dynamique qui permet de rencontrer les défis d'une Région bruxelloise marquée à la fois par un appauvrissement relatif de sa population et par son caractère multiculturel croissant. Cette construction de la définition de la cohésion sociale doit donc s'adosser à deux principes aussi indissociables que fondamentaux :

Garantir une justice redistributive

Une situation cohésive suppose un état capable de sauvegarder une justice sociale qui puisse assurer une redistribution équitable des richesses et une protection sociale pour l'ensemble des citoyens. Ce principe s'appuie sur trois composantes :

a. Des corps intermédiaires dynamiques

¹⁶ Pour de plus amples informations relatives à cette notion, le lecteur peut consulter la conclusion du premier volet du rapport d'évaluation 2009 du CRAcs.

¹⁷ Nous entendons, par là, le fait que la cohésion sociale en tant qu'elle constitue pour la Région Bruxelles-Capitale un défi, ne peut être visée que par des politiques publiques globales qui dépassent les limites fixées par les matières personnalisables de la COCOF.

b. L'accès aux droits sociaux fondamentaux avec une insistance particulière sur l'accès à l'emploi

c. Une société civile riche et dense accumulant un capital social reposant sur des réseaux de solidarité perméables, c'est-à-dire ouverts et accessibles à tout individu, sans qu'il soit tenu compte de ses traits identitaires singuliers

Préserver l'estime due aux identités culturelles

Comment « faire cohésion » dans une société multiculturelle ? De nombreuses études insistent sur la nécessité de mise en œuvre de politiques de reconnaissance à l'adresse des diversités culturelles qui composent la société, ainsi qu'à des actions de lutte contre les discriminations dont sont victimes des personnes du fait de leur appartenance à des groupes que le Conseil de l'Europe a qualifié de vulnérables. Ce deuxième principe s'articule autour de deux composantes :

a. Ces politiques devraient soutenir la production d'identités culturelles métissées. Il s'agirait dans ce cadre de financer des actions visant à ***développer des interactions entre les différents groupes culturels*** dans le cadre de politiques généralistes

b. Par ailleurs, l'État serait amené à poser des ***gestes de reconnaissance*** afin de mettre en valeur la manière dont certains groupes culturels ont contribué à la construction de l'entité nationale ou régionale à laquelle ils appartiennent. Cette dimension est essentielle car elle influence la façon dont des personnes ou des groupes de personnes vont percevoir l'estime que la société témoigne à leur égard. Ces marques de témoignage contribuent à écrire l'histoire d'un peuple et permettent de recomposer la diversité fragmentée des groupes culturels en une destinée commune.

Ces deux dimensions semblent inséparables dans la mesure où elles permettent d'éviter deux écueils majeurs, le premier revenant à culturaliser la cohésion sociale, le second à en dénier l'aspect culturel.

3. UNE POLITIQUE TERRITORIALE DE TYPE CORRECTIVE

Proposition et recommandation n°52

Le CRAcs a proposé, à plusieurs reprises,¹⁸ des analyses qui portent sur la stratégie de territorialisation mise en œuvre au sein du décret du 13 mai 2004.

Sans revenir sur les analyses que nous avons développées dans le premier volet de ce rapport annuel¹⁹, le CRAcs n'a pas condamné cette stratégie qui soutient que les politiques socio urbaines doivent intervenir sur des enjeux locaux de cohabitation entre les habitants ou de

¹⁸ Rapport de la deuxième analyse réflexive, ainsi que le premier volet du rapport d'évaluation 2009, tous deux accessibles sur la page Cohésion sociale du site web du CBAI.

¹⁹ Rapport d'évaluation 2009, premier volet, pg 85 à 95.

réhabilitation du bâti et des espaces publics. En revanche, il conviendrait d'identifier les conditions qu'elle devrait rencontrer pour rester cohérente.

Par ailleurs, le CRAcs recommande de *procéder, dès le début du second quinquennat, à une réflexion critique relative aux outils actuellement utilisés pour délimiter les territoires sur lesquels les actions de cohésion sociale doivent être menées.*

Septembre
2009

Centre régional d'appui en cohésion sociale (CRAcs)

Rapport d'évaluation 2009

Rédaction

Alexandre ANSAY,
Gaëlle LANOTTE

Éditrice responsable
Christine KULAKOWSKI

**Centre Bruxellois
d'Action Interculturelle** asbl
24 Avenue de Stalingrad
1000 Bruxelles
Tel : 02 289 70 50
Fax : 02 512 17 96
cracs@cbai.be
www.cbai.be



TABLE DES MATIÈRES

PREAMBULE.....	4
----------------	---

PARTIE 1: INTRODUCTION - LES MISSIONS DU CRACS

OPERATIONNALISATION DES MISSIONS DU CRACS.....	8
1. MISSION 1 : Évaluation de l'application du décret.....	8
1.1. Le rapport annuel.....	8
1.2. L'évaluation réflexive	10
1.3. La réalisation d'une analyse de la situation socio-démographique et socioéconomique des communes et des quartiers de la Région de Bruxelles-Capitale	11
2. MISSION 2 : diffusion de l'information au sein du secteur	14
2.1. Rencontre annuelle	14
2.2. Groupes de travail et rencontres thématiques.....	14
2.3. Diffusion et circulation de l'information – <i>Newsletter</i>	15
3. MISSION 3 : appui méthodologique et conception d'outils	15
3.1. Méthodologie	15
3.2. Plateforme des coordinations locales.....	16
3.3. Réunions de travail avec les Services du Collège de la COCOF.....	18
3.4. Les outils méthodologiques	18
4. INTERVENTIONS DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE DANS LE CADRE DES MISSIONS CRACS.....	20

PARTIE 2: ETAT DES LIEUX

I. EVALUATION « MICRO » - APPROCHE QUANTITATIVE - ANALYSE

CATEGORIELLE	24
1. Avertissements méthodologiques	24
1.1. Les actions.....	25
1.2. Les publics	26
1.3. Les périodes d'activités	26
1.4. Les travailleurs de la cohésion sociale	27
2. Les résultats de l'analyse quantitative	28
2.1. Qu'est-ce qui est fait ?	28
2.2. Avec quels publics ?	33
2.3. À quels moments ?	45
2.4. Avec quels travailleurs ?	51
2.5. Les objectifs prioritaires	54
3. Conclusions.....	57
II. EVALUATION « MICRO » - APPROCHE QUALITATIVE.....	59
1. Les objectifs.....	59
2. Le travail en réseau et les partenariats	60
3. Les difficultés rencontrées par les associations	60
4. Les points forts	61

PARTIE 3: DYNAMIQUE LOCALE - TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

I. INTRODUCTION	64
II. LES COHERENCES ET LES TRANSVERSALITES	66
1. Introduction.....	66
2. Les politiques de la ville à Bruxelles : accent sur les quartiers fragilisés.....	67
3. La cohérence entre les différents dispositifs.....	70
III. LE STATUT DE LA COORDINATION LOCALE	72
1. L'évolution des missions de la coordination locale.....	72
2. Le statut de la coordination locale.....	74
IV. LES PRATIQUES DE CONCERTATION LOCALE	76
1. La concertation locale telle qu'elle est instituée au sein du décret relatif à la cohésion sociale.....	77
2. L'échelle de participation citoyenne.....	77
3. La dynamique relationnelle au regard de la notion de coopération conflictuelle développée par Luc VAN CAMPENHOUDT.....	80
4. Les impensés de la participation selon Loïc BLONDIAUX.....	83
V. LA RECONFIGURATIONS DES NOUVELLES POLITIQUES SOCIALES	85
1. Introduction.....	85
2. La territorialisation.....	85
3. Atténuer les effets de l'insécurité.....	86
4. La mixité sociale.....	88
VI. CONCLUSION	90

PARTIE 5 : PERSPECTIVES

PRÉAMBULE

Conformément aux missions de Centre régional d'appui à la politique de cohésion sociale (CRAcs) qui lui ont été confiées par le Collège de la COCOF, le CBAI produit son troisième rapport d'évaluation relatif à l'application du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale.

Ce troisième rapport constitue le premier volet d'une évaluation plus globale, dont l'aboutissement est programmé à la fin de l'année 2009, avec la publication des recommandations du CRAcs à l'attention du nouveau Collège de la COCOF, à l'aube de la préparation du second quinquennat (2011-2015). Ces recommandations seront énoncées sur base notamment d'une analyse statistique de la situation socio-démographique et socioéconomique des communes et des quartiers de l'ensemble de la Région bruxelloise. Ce « diagnostic local » réalisé conjointement par l'Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'Université Libre de Bruxelles (IGEAT-ULB) et l'Observatoire de la Santé et du Social, sera, par ailleurs, enrichi des observations des associations, des coordinations locales et des Services du Collège de la COCOF¹. Les recommandations seront également le reflet de quatre années d'observation, de rencontres et de réflexions menées avec divers acteurs du secteur.

Le volet de l'évaluation annuelle qui fait l'objet du présent rapport comporte deux parties principales, consacrées à l'état des lieux (analyse des actions menées et des publics touchés) et à la dynamique locale (analyse critique de la territorialisation des politiques publiques, et particulièrement du décret).

Partie 1 : Introduction

Cette introduction reprend la description des missions du CRAcs telles qu'elles ont été développées au cours de la période 2008-2009. Il s'agit, en définitive, d'une forme de rapport d'activités du travail de l'équipe du CRAcs, de la manière dont elle a mis en œuvre ses missions ; les enseignements et les analyses qu'en tire le CRAcs feront l'objet de recommandations dans le cadre du second volet de l'évaluation que nous venons d'évoquer.

¹ L'analyse statistique, lancée à l'initiative du Ministre en charge de la cohésion sociale et dont le suivi est pris en charge par l'équipe du CRAcs, s'est clôturée en août 2009 et fait l'objet d'une présentation dans l'ensemble des concertations locales et au niveau régional (mi-septembre à mi-novembre 2009).

Partie 2 : État des lieux

Il s'agit dans cette partie de faire état de l'évaluation « micro ». Le CRAcs propose principalement une approche quantitative (analyse catégorielle des actions menées dans le cadre du décret, afin de répondre aux questions « qu'est-ce qui est fait ? », « avec qui ? » et « à quel moment ? ») cette année. En ce qui concerne l'approche qualitative, le CRAcs rappelle les grandes tendances contenues dans son rapport d'évaluation paru en septembre 2008, en invitant le lecteur à s'y référer.

Partie 3 : Dynamique locale – Territorialisation

Le deuxième rapport du CRAcs (septembre 2008) proposait une analyse portant sur les pratiques de concertation locale, en se référant à l'échelle de Sherry ARNSTEIN². Nous avons également relevé les attentes des différents acteurs et des points possibles d'infléchissement qui permettraient d'améliorer le fonctionnement des concertations locales.

Dans le cadre de ce troisième rapport, nous proposons une analyse critique du principe de territorialisation à l'œuvre au sein du décret. Nous nous attachons à relever les avantages et les difficultés rencontrées dans la mise en pratique de ce principe de territorialisation sur le terrain. Il s'agit tant d'une approche théorique, que d'une approche plus concrète basée sur les observations du CRAcs au cours des trois années et demie de participation, en qualité d'observateur, aux concertations locales.

Partie 4 : Perspectives

Cette dernière partie comporte quelques perspectives qui orienteront le CRAcs dans la poursuite de ses missions jusqu'à la fin de l'année 2009 et la publication du second volet de son rapport d'évaluation.

Bonne lecture !

**Nous tenons à remercier l'ensemble des acteurs du secteur de la
cohésion sociale, ainsi que l'équipe du CBAI.**

² CBAI-CRAcs, « *Rapport d'évaluation 2008. La politique de cohésion sociale à Bruxelles : constats, enjeux et perspectives* », Partie III : Dynamique locale, Septembre 2008, pp.91-115. Rapport accessible en ligne à l'adresse : http://www.cbai.be/associatif/docs_en_stock.html
Sherry ARNSTEIN, « A ladder of Citizen Participation », in *JAIP*, Vol.35 , n°4, 1969, pp.216-224.

PARTIE 1

**INTRODUCTION
LES MISSIONS DU CRACS
(RAPPORT D'ACTIVITÉS)**

OPÉRATIONNALISATION DES MISSIONS DU CRACS

Pour rappel, le décret relatif à la Cohésion Sociale confie trois types de missions au Centre régional d'appui :

1. La réalisation d'un rapport d'évaluation annuel sur l'application du décret
2. La diffusion de l'information au sein du secteur
3. L'appui méthodologique aux coordinations locales et la conception d'outils

Nous proposons une brève description de la manière dont le CRACS a conçu et développé, durant la période d'octobre 2008 à septembre 2009, les missions qui lui ont été confiées. Pour rappel, il s'agit de mettre en lumière la manière dont le CRACS a mis en œuvre les missions qui lui incombent. Les analyses, les réflexions et les enseignements issus de cette opérationnalisation seront présentés sous forme de propositions et de recommandations dans le cadre du second volet de l'évaluation de l'application du décret, à l'attention du Collège de la COCOF, au début de l'année 2010.

1. MISSION 1 : Évaluation de l'application du décret

La démarche d'évaluation s'est déployée autour de trois axes :

- Le rapport annuel d'évaluation ;
- L'évaluation dite « réflexive » ;
- Le lancement d'une étude visant la réalisation d'une analyse de la situation sociodémographique et socioéconomique des communes et des quartiers de la Région de Bruxelles-Capitale.

1.1. Le rapport annuel

Le rapport annuel d'évaluation du CRACS constitue l'aboutissement d'un processus « en chaîne » qui intègre les évaluations réalisées par les associations, les coordinations locales et les Services du Collège de la COCOF. La démarche proposée consiste à construire une évaluation qui s'appuie sur le travail réalisé en amont par ces différents acteurs. Pour cela, le CRACS a mis en place un mode de concertation et une méthodologie de co-construction avec les Services du Collège et les coordinations locales qui ont abouti à la confection des modèles de rapports annuels d'activités. Par ailleurs, le CRACS est invité à participer en qualité d'observateur, à l'ensemble des concertations locales et groupes de travail associés et, à titre consultatif, à d'autres types de réunions, que ce soit au sein des différentes instances de la section « cohésion sociale » du Conseil consultatif ou à l'occasion de

rencontres entre l'Administration et le secteur associatif relevant du volet régional du décret du 13 mai 2004. Autant de lieux et d'occasions qui permettent aux membres de l'équipe du CRAcs d'accumuler de nombreux éléments d'observation nécessaires à sa mission d'évaluation. Le rapport annuel du CRAcs participe donc à un processus global et s'inscrit dans une démarche intégrée d'évaluation.

Tout d'abord, les associations sont appelées à remplir un rapport d'activités qui comprend une approche évaluative. Elles sont amenées, dans ce cadre, à réaliser une forme d'autoévaluation de leurs projets et actions. Ces rapports sont analysés par les coordinations locales et par l'Administration de la COCOF, lorsque les associations sont reprises dans le contrat communal, et uniquement par l'Administration de la COCOF, lorsqu'elles bénéficient d'un financement régional.

Ensuite, l'Administration de la COCOF et les coordinations locales rédigent à leur tour un rapport sur base notamment des données récoltées à l'aide des rapports d'activités remis par les associations, ainsi que sur base du fonctionnement de la coordination, de la concertation et du contrat communal ou des contrats régionaux pour ce qui concerne l'Administration de la COCOF.

Enfin, le CRAcs élabore son rapport d'évaluation annuel en bénéficiant de tous les éléments engrangés par les rapports d'activités et dans le cadre de sa fonction d'observateur qui lui permettent de témoigner de la manière dont le décret est appliqué par les différents acteurs et en s'appuyant sur des apports théoriques accumulés tout au long de l'année. Pour ce rapport 2008, le CRAcs a également pu mobiliser les enseignements tirés de la démarche d'évaluation réflexive.

L'approche du CRAcs consiste donc à tenter d'allier une approche quantitative basée sur des données chiffrées récoltées dans les différents rapports d'activités avec une approche qualitative nourrie par des informations accumulées par le CRAcs dans son rôle de témoin et observateur invité dans les différents lieux de rencontre auxquels participent l'ensemble des acteurs du décret.

Les membres de l'équipe du Centre régional d'appui participent ainsi, dans la mesure de leurs possibilités, aux réunions de concertation locale et aux groupes de travail organisés dans les treize communes éligibles. Ces réunions constituent un apport incontestable, dans la mesure où elles permettent d'identifier les modes de gestion, les processus et les dynamiques à l'œuvre au niveau local. Par ailleurs, des séances de travail sont également organisées avec la gestionnaire de la COCOF en charge des contrats régionaux.

Les réunions de la section cohésion sociale du conseil consultatif permettent quant à elles de connaître et de participer dans une certaine mesure aux débats et enjeux soulevés dans et par le secteur.

1.2. L'évaluation réflexive

Pour le développement de ses missions, le CRAcs est amené à allier l'attente du commanditaire (le ministre, membre du Collège, en charge de la cohésion sociale), à savoir la mesure de l'efficacité de la politique de cohésion sociale, et les attentes des acteurs du terrain, davantage intéressés par une réflexion sur le sens du travail accompli.

Le pari consiste à tenter de concilier ces deux types d'attentes, qui correspondent souvent à différentes manières d'investir la notion d'évaluation. C'est dans ce cadre que le CRAcs, qui ne souhaitait pas s'accaparer l'évaluation du dispositif de cohésion sociale, a conçu et négocié la mise en place d'une démarche d'évaluation réflexive, qui associe et donne la parole aux acteurs de terrain, aux associations qui construisent la cohésion sociale au quotidien. L'ambition était donc, succinctement, d'allier les chiffres à la parole.

L'évaluation réflexive est une démarche de réflexion collective qui invite les associations à ne plus être uniquement des objets de procédures mais des sujets par lesquels se construit l'évaluation du travail et des actions menées sur le terrain. Cette démarche vise à permettre aux associations de construire des connaissances collectives sur les réalités qu'elles vivent au quotidien. Elle leur offre l'occasion de prendre du recul par rapport à leur contexte propre en confrontant leurs points de vue et leurs pratiques sur des questions diverses dans le cadre d'analyses en groupe.

La démarche entreprise par le CRAcs consiste donc à adopter non pas une approche par les objectifs, comme cela se fait habituellement, mais plutôt une approche par les acteurs. Cette approche a pour objet d'engendrer un processus constructiviste et participatif et de parvenir à impliquer les différents acteurs de la cohésion sociale dans la construction d'un système de référence compris et partagé par tous. Cette démarche s'appuie sur la méthode d'analyse en groupe, appliquée depuis de nombreuses années par le Centre d'études sociologiques des Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL)³.

De manière générale, la méthode d'analyse en groupe permet à chaque participant de faire état d'expériences professionnelles concrètes vécues et de réagir de manière constructive aux expériences relatées par les autres membres du groupe. La démarche suppose que l'analyse soit menée *par* un groupe de personnes (les participants) *avec* l'aide d'animateurs – chercheurs, garants de la procédure. À partir du récit d'une expérience vécue directement par l'un des participants, il s'agit de s'interroger en groupe sur le sens de ce qui s'est passé et sur ce que ce récit révèle de la problématique abordée. La méthode d'analyse en groupe permet « *la prise en compte et l'analyse des situations concrètes et des pratiques des intervenants, ainsi que la diversité et la confrontation organisées de leurs points de vue* »⁴. L'intérêt est

³ VAN CAMPENHOUDT, L. ; CHAUMONT, J-M. ; FRANSSSEN, A. ; « La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux », Paris, Dunod, 2005.

⁴ *Aux frontières de la Justice, aux marges de la société : Une analyse en groupes d'acteurs et de chercheurs* – Synthèse du rapport final, février 2005, Politique Scientifique fédérale, p.1.

de pouvoir viser l'intersubjectivité, c'est-à-dire de disposer de plusieurs points de vue, de plusieurs éclairages sur la situation, pour récolter un maximum d'éléments d'explication, sans, pour autant, prétendre à l'exhaustivité. L'objectif est donc de tenter de comprendre la réalité sociale à travers différentes perspectives et, donc, de construire ensemble une analyse collective.

L'équipe du CRAcs a ainsi mis en place un premier groupe d'évaluation réflexive autour du thème de *La relation au public* en mai 2008 ; le second groupe s'est réuni au cours du premier trimestre 2009 autour du thème de *La cohésion sociale au quotidien*, susceptible de se décliner en divers aspects : Comment la cohésion sociale est-elle mise en œuvre concrètement dans vos pratiques ? Quels types de projets, d'actions, d'approches et/ou de méthodologies concerne-t-elle ? Renvoie-t-elle à des publics spécifiques ? Quels sont les enjeux liés à la cohésion sociale ? En quoi la cohésion sociale est-elle importante ?

Cet important travail a permis de dégager de nombreux questionnements, réflexions, nuances et pistes autour des thèmes de la participation et de la concertation, de la mixité sociale, de la place et du rôle du travailleur associatif,... La plupart des enseignements de cette évaluation réflexive sont repris dans la Partie IV de ce rapport, relative à la territorialisation des politiques publiques, et plus précisément du dispositif de cohésion sociale.

L'évaluation réflexive fait l'objet d'un rapport indépendant, mais complémentaire du présent rapport d'évaluation⁵.

1.3. La réalisation d'une analyse de la situation socio-démographique et socioéconomique des communes et des quartiers de la Région de Bruxelles-Capitale

Le décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, avec la signature de contrats communaux et régionaux d'une durée de cinq ans. Ils expirent donc à la fin décembre 2010. L'année 2009 s'avérait cruciale, dans la mesure où elle devrait permettre à l'ensemble des acteurs concernés par le décret de préparer le prochain quinquennat (2011-2015). Les pouvoirs publics, et plus particulièrement le ministre en charge de la cohésion sociale devra, avec l'aide de son Administration, identifier les thématiques prioritaires et procéder, s'il y a lieu, à des modifications qu'il jugerait pertinentes.

⁵ Ce rapport est accessible à l'adresse : www.cbai.be/associatif/docs_en_stock ; par ailleurs, une synthèse sera publiée dans l'*Agenda Interculturel* n°276 d'octobre 2009 (mensuel publié par le CBAI).

Par ailleurs, il est apparu à l'équipe du CRAcs que les coordinations ne disposaient pas toutes des ressources nécessaires pour rencontrer une exigence du décret selon laquelle elles ont pour mission de réaliser une analyse des besoins et problèmes sur leur territoire communal respectif⁶.

Dans ce contexte, le CRAcs a proposé au ministre la mise en place d'un processus permettant d'identifier les tendances générales en termes d'évolutions socio démographiques et socioéconomiques à l'échelle non seulement de la Région bruxelloise, mais également des communes et des quartiers. La COCOF a ainsi désigné, dans le cadre d'une procédure négociée, l'Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'Université Libre de Bruxelles (IGEAT-ULB) et l'Observatoire de la Santé et du Social pour réaliser, conjointement une étude visant à établir un diagnostic local des problèmes et des besoins sur l'ensemble des communes composant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'étude comporte quatre types de documents :

- « *Analyse statistique à l'échelle locale : mode d'emploi* » : document didactique, conçu sous forme de guide de lecture et de recherche de données chiffrées et de tableaux, graphiques, cartes,... Il a pour vocation d'aider les acteurs, tant les coordinations locales que les associations, à explorer une problématique par la voie statistique : poser les (bonnes) questions, identifier les sources, croiser les informations, interpréter les données,...
- « *Analyse statistique à l'échelle locale : sources et références en libre accès* » : document présentant les trois types de sources les plus utilisées (données brutes, données interprétées et documents de référence), ainsi que les sources disponibles en matière de contexte démographique, de caractéristiques socioéconomiques, de santé, d'éducation, de logement et de cadre de vie.
- « *Statistiques sanitaires et sociales en Région de Bruxelles-Capitale (actualisation)* » : document conçu sous forme de fiche communale avec des indicateurs liés au contexte démographique, aux caractéristiques socio-économiques, à la santé, à l'éducation, au logement et au cadre de vie, ainsi qu'une identification des principaux enjeux à la lumière des constats statistiques.
- « *Statistiques sanitaires et sociales en Région de Bruxelles-Capitale (fiche régionale)* » : fiche régionale avec des indicateurs liés au contexte démographique, aux caractéristiques socio-économiques, à la santé, à l'éducation, au logement et au cadre de vie, ainsi qu'une typologie des communes selon les types d'enjeux (regroupement des enjeux dégagés à l'échelle communale).

⁶ Décret de la COCOF du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale, article 7.

Le CRAcs a été particulièrement attentif à l'aspect pédagogique et interactif de ce travail d'analyse, afin qu'il puisse être discuté avec les acteurs de terrain. L'étude, finalisée à la fin de l'été a été présentée et discutée avec les coordinations locales au début septembre 2009 ; elle sera présentée dans l'ensemble des concertations locales (entre la mi-septembre et la mi-novembre 2009) au cours de réunions spécialement dédiées à cette question. À cette occasion, les associations auront l'occasion de réagir aux données statistiques et aux enjeux pointés par les chercheurs, afin de les mettre en lumière avec les constats qu'ils posent dans leur travail quotidien sur le terrain. Leur point de vue et leurs observations devront permettre, nous l'espérons, de faire émerger d'autres types de besoins et de problèmes qui n'auraient pas été pris en compte dans le cadre l'analyse statistique communale.

L'ensemble des observations, critiques, nuances formulées par les associations seront soigneusement consignées, afin d'alimenter d'une part, les divers projets de programme communal de cohésion sociale et, d'autre part, le second volet de l'évaluation 2008 du CRAcs (recommandations).

Le rapport d'évaluation annuel 2008⁷ se distingue donc de celui des deux années précédents (2006 et 2007), dans la mesure où, comme nous l'avons évoqué dans le préambule, sa réalisation s'opérera en deux temps :

- ⇒ En septembre 2009, un rapport abordant d'une part, la mise en œuvre concrète des contrats communaux de cohésion sociale en 2008, par le biais d'un état des lieux quantitatif et qualitatif des projets menés sur le terrain et, d'autre part, le principe de territorialisation à l'œuvre dans le décret. Par ailleurs, le rapport de synthèse de l'évaluation réflexive, indépendant mais complémentaire, par la parole directement donnée aux acteurs et aux associations qui construisent, au quotidien, la cohésion sociale, permet d'appréhender les enjeux et préoccupations du secteur.
- ⇒ À la fin décembre 2009, un rapport marqué sous le signe des constats et des recommandations énoncées notamment sur base des informations relatives au contexte socioéconomique et démographique de la Région bruxelloise et des communes et quartiers, ainsi que des informations plus qualitatives sur les problématiques rencontrées sur le terrain. Ces recommandations porteront également sur l'application proprement dite du décret, avec la mise en lumière d'enseignements d'ordre procédural et administratif, mais aussi d'ordre plus politique.

⁷ Le rapport d'évaluation 2008 est publié en septembre 2009, mais il comporte des données chiffrées relatives à l'année 2008 dans son volet « état des lieux » (Partie 2).

2. MISSION 2 : diffusion de l'information au sein du secteur

2.1. Rencontre annuelle

La seconde rencontre organisée par le CRAcs a eu lieu le 21 octobre 2008 au Théâtre Molière à Ixelles sous le titre « *La politique de cohésion sociale à Bruxelles : constats, enjeux et perspectives* »⁸.

L'objectif était, dans la même optique que lors de la première rencontre organisée en 2007, de présenter une synthèse des constats et des conclusions du second rapport d'évaluation du CRAcs. Il s'agissait donc d'aller à la rencontre des opérateurs associatifs et de leur proposer un feed-back de l'évaluation produite. D'autre part, un éclairage davantage théorique et réflexif a permis une mise en perspective de la politique de cohésion sociale avec l'intervention d'un expert du monde académique français, Thomas KIRSZBAUM, membre de l'Institut des Sciences Sociales du Politique (École normale supérieure de Cachan) et consultant au sein du Cabinet Recherches et Études sur les Politiques Socio-urbaines (REPS), « *Politique de la ville et cohésion sociale* ».

Cette journée a rassemblé plus de 150 acteurs de la cohésion sociale, aussi bien des représentants d'associations que d'administrations communales, des Services du Collège de la COCOF, de membres du Parlement francophone bruxellois ou d'autres dispositifs de la politique de la ville.

La troisième rencontre annuelle est programmée au début 2010, dans la même optique de proposer un retour aux associations du travail d'évaluation accompli par le CRAcs, tout en apportant des recommandations à l'entame de la procédure de lancement du second quinquennat (2011-2015).

2.2. Groupes de travail et rencontres thématiques

Ce chantier s'est développé par le biais de l'évaluation réflexive et de l'organisation de rencontres débats.

Parallèlement à l'organisation des groupes d'évaluation réflexive, le CRAcs a poursuivi son implication dans le programme des « *Dialogues interculturels* » organisées par le CBAI⁹, avec la conception et la prise en charge de deux rencontres-débats à l'attention des acteurs de la cohésion sociale :

- « *École, parents, associations... et l'élève dans tout ça ?* » - Octobre 2008
- « *Roulez jeunesse* » - Mai 2009

⁸ Les Actes de cette journée ont été publiés en avril 2009 et sont disponibles au CBAI, dans la limite du stock disponible.

⁹ Ce programme de « *Dialogues Interculturels* » a été initié par le CBAI à l'occasion de l'année européenne du dialogue interculturel ; neuf rencontres ont ainsi été organisées tout au long de l'année 2008. Le projet se poursuit en 2009, dans une moindre ampleur.

Ces séminaires ont pour ambition, par le biais d'apports théoriques et d'éclairages de terrain, de susciter des échanges et des débats entre acteurs ; il s'inscrit dès lors dans la logique de dynamisation et de réflexion du secteur.

2.3. Diffusion et circulation de l'information – *Newsletter*

Un feuillet d'information par voie informatique, *Newsletter*, spécifique aux acteurs du décret cohésion sociale (associations, coordinations locales, Services du Collège de la COCOF et autorités politiques) a été lancé en mars 2008. À ce jour, six *Newsletters* ont ainsi été diffusées, avec des actualités et des informations spécifiques au secteur, des annonces d'appels à projets, de colloques, de journées d'études, de formations, d'outils et d'ouvrages, ainsi que l'« interview du mois ».

À ce stade, la *Newsletter* propose, de manière ponctuelle, un relais des offres de formations susceptibles d'intéresser les associations du secteur. Parallèlement, un inventaire, qui a pour objectif de centraliser l'information et de la rendre accessible, regroupe une trentaine d'opérateurs localisés à Bruxelles et proposant des formations dans divers domaines (administration d'asbl, management, conduite de projet, animation, pédagogie, informatique,...). La mise en ligne de cet inventaire sur le site du CBAI est dépendante de la refonte, en cours, de ce dernier.

3. MISSION 3 : appui méthodologique et conception d'outils

3.1. Méthodologie

Cette mission est définie dans le cadre de l'article 13 de l'Arrêté 2005/9 de la COCOF. Il s'agit principalement d'une mission d'accompagnement méthodologique aux coordinations locales, relais de la politique de cohésion sociale entre les associations, l'autorité communale, l'Administration (COCOF) et le Cabinet du ministre, membre du Collège en charge de la cohésion sociale.

Pour mener à bien cette mission, le CRAcs a principalement mis en place un espace de rencontre, d'échange de pratiques et d'informations, et de réflexion avec les coordinations locales (la « plateforme des coordinations locales »). Des rencontres sont également organisées avec les Services du Collège de la COCOF, en qualité de pouvoir subsidiant (en présence ou non d'un membre du Cabinet du ministre), principalement en ce qui concerne la conception concertée des outils méthodologiques à destination des associations et des coordinations locales.

Le travail de conception des outils méthodologiques s'inscrit dans une logique de concertation entre les acteurs, leur implication dans la conception des outils étant le premier pas de leur appropriation et de leur bonne compréhension et utilisation de l'outil.

La méthode choisie par le CRAcs pourrait être qualifiée de co-constructive, dans la mesure où les différents acteurs concernés par le décret ont accepté de joindre leurs efforts afin d'aboutir à la production des différents outils. Le CRAcs opère en effectuant des allers et retours -tout en respectant la confidentialité des débats- entre la plateforme des coordinations locales et les Services du Collège et le Cabinet du ministre. En fonction des outils, une rencontre commune est organisée, afin de les valider ensemble. Cette co-construction des outils, menée dans les différents espaces de travail, a permis au CRAcs d'engranger une foule de renseignements sur la complexité à l'œuvre dans le champ de la cohésion sociale.

3.2. Plateforme des coordinations locales

Dès le début de son mandat, le CRAcs a mis en place à destination des coordinations locales un espace d'échange et de réflexion sur les problématiques liées à la cohésion sociale. Des rencontres mensuelles ont ainsi été organisées dès mai 2006. Si les deux premières années ont été fortement marquées par un travail assez ardu sur les modèles de rapport d'activités (des associations et des coordinations locales), des questions hétérogènes sont abordées dans le cadre de cette plateforme ; elles sont d'ordre technique, réflexif, politique,... Par ailleurs, des sensibilités différentes sont en présence, avec des attentes, des besoins et des intérêts qui peuvent également être différents et impliquent parfois des décalages en termes d'implication entre les coordinations par rapport aux enjeux vécus par les uns et les autres, notamment en lien avec l'ampleur de l'enveloppe financière allouée aux contrats communaux. C'est ainsi qu'à l'automne 2008, l'équipe du CRAcs a initié, avec les coordinations locales, une réflexion globale sur un éventuel réaménagement de cet espace de rencontre et de discussion, afin de rencontrer la diversité des préoccupations et d'assurer au mieux la dynamique d'appui et d'accompagnement des coordinations locales.

En définitive, la réflexion a mené à une restructuration de la plateforme en quatre types d'espaces :

- Les réunions plénières avec des thèmes stratégiques et/ou « prioritaires » qui concernent l'ensemble des coordinations locales. C'est le lieu où seront arrêtées les décisions, en se basant éventuellement sur le travail préalable en groupe de travail.
- Les groupes de travail, qui permettent d'avancer concrètement à un nombre plus restreint sur des questions précises, d'ordre technique, pratique ou réflexif, avec un compte-rendu en séance plénière pour l'ensemble des coordinations locales.
- Un espace « formation » permettant aux coordinations locales de développer leurs compétences dans des matières utiles à la réalisation de leurs missions.
- Des rencontres thématiques pour l'ensemble du secteur de la cohésion sociale ayant pour objectif la réflexion collective et le débat sur des thèmes identifiés comme pertinents dans le secteur (*Dialogues Interculturels* et colloque annuel).

Groupe de travail sur la définition de la cohésion sociale

Pointons particulièrement la réflexion menée sur la définition de la cohésion sociale dans le cadre d'un groupe de travail de la plateforme des coordinations locales.

La définition très large de la cohésion sociale énonce des finalités et non des objectifs ; en mai 2007, le CRAcs a présenté à la section cohésion sociale du Conseil consultatif une note contenant une exploration théorique de la manière dont est investie cette notion, de l'Union européenne à la Région bruxelloise, ainsi que la manière dont les acteurs associatifs et institutionnels du décret l'interrogent¹⁰.

Par la suite, les membres du Conseil consultatif ont souhaité préciser le spectre de la définition de la cohésion sociale, avec pour objectif de rendre opérationnelle la définition et d'aider ainsi les membres à remettre leur avis. Un groupe de travail s'est dès lors mis en place au sein du Conseil, lequel a abouti à une proposition de grille de lecture des projets en juin 2008. Le CRAcs a ensuite été mandaté pour organiser une journée de travail du Conseil consultatif élargi à l'ensemble des gestionnaires de la COCOF et des coordinations locales, pour aller au-delà du travail réalisé par le GT. Cette journée a eu lieu en juin 2009.

Pour permettre aux coordinations locales d'y participer de manière constructive, le CRAcs a mis l'accent d'une part, sur la nécessité de prendre connaissance et de s'approprier les résultats du travail mené au sein du Conseil consultatif, afin de disposer d'une information commune et, d'autre part, d'approfondir la réflexion au sein de la plateforme des coordinations locales. Trois réunions d'un groupe de travail ont ainsi été organisées entre février et mai 2009, une synthèse des discussions, avec les éléments de convergence, mais également les nuances et les divergences, a été présentée oralement par le CRAcs au cours de la journée du Conseil consultatif de juin.

Cette journée de juin 2009, consacrée à l'exploration des finalités politiques et des axes de tension au sein du décret, sera prolongée de deux rencontres à l'automne 2009, devant aboutir à un outil méthodologique permettant à son utilisateur de déterminer dans quelle mesure les actions projetées s'inscrivent dans une démarche de cohésion sociale (un ensemble de questions qui permettraient d'interroger les demandes de subsides).

En tout état de cause, ce travail d'élaboration d'un outil, mené au sein du Conseil, à partir du moment où il induit une certaine définition opérationnelle de la cohésion sociale, pose à l'ensemble du secteur une question de cohérence. Le CRAcs estime souhaitable que l'ensemble des pouvoirs publics (communes et Services du Collège) s'appuie sur une définition opérationnelle commune, même si persistent des marges d'appréciation subjective. Ce souci de cohérence exprime le souhait que la définition opérationnelle à laquelle pourrait aboutir la section cohésion sociale du Conseil

¹⁰ Cette note a fait l'objet d'une partie spécifique du rapport d'évaluation 2007 du CRAcs, intitulée « La cohésion sociale, une définition qui pose question », accessible sur le site du CBAI : http://www.cbai.be/associatif/docs_en_stock.html

consultatif soit partagée par les pouvoirs publics locaux et la COCOF de façon à éviter qu'il y ait autant de définitions opérationnelles que d'acteurs institutionnels. Les coordinations locales se trouvent concernées au premier chef par cette réflexion en cours ; le travail entrepris au sein du GT de la plateforme se poursuivra dès lors également.

3.3. Réunions de travail avec les Services du Collège de la COCOF

Les rencontres de travail avec les Services du Collège de la COCOF se poursuivent, que ce soit à propos d'éléments spécifiques de la gestion quotidienne du dispositif (réaménagement des modèles de rapports d'activités, données chiffrées et catégorisation des actions de cohésion sociale, rapport d'évaluation du CRAcs,...) ou plus globalement, de la préparation du futur quinquennat 2011-2015 (échancier, diagnostic local,...).

3.4. Les outils méthodologiques

3.4.1. Les modèles de rapport d'activités des associations, des coordinations locales et des Services du Collège de la COCOF

Dès l'entrée en vigueur du décret et afin de s'adapter à la nouvelle réalité administrative, le CRAcs a travaillé en collaboration avec les coordinations locales et les Services du Collège à la conception des modèles de rapport d'activités des associations, des coordinations locales et l'Administration de la COCOF (volet régional). À la suite du premier exercice, des aménagements ont été apportés, afin de répondre aux difficultés méthodologiques rencontrées par l'ensemble des acteurs. Cependant, le souci de précision qui a guidé le réaménagement a manifestement entraîné d'autres difficultés. Néanmoins, aucune modification n'a été apportée aux modèles de rapports, si ce n'est quelques précisions dans la manière de répondre aux diverses questions, le CRAcs étant soucieux de ne pas imposer aux associations de nouvelles modifications et, éventuellement, une nouvelle logique qui aurait inévitablement nécessité un travail d'adaptation. Il a, dès lors, décidé de ne pas se précipiter dans sa volonté de répondre au mieux aux observations des associations, mais de se laisser le temps d'une réflexion en profondeur, avec l'ensemble des acteurs concernés, afin de parvenir à un modèle équilibré pour l'entrée en vigueur du nouveau quinquennat en 2011. L'objectif se situe donc à plus long terme.

C'est dans cette optique que, dès l'automne 2008, des groupes de travail (parfois conjoints) ont été mis en place, avec des associations, les coordinations locales et les Services du Collège de la COCOF, afin de réfléchir aux informations –quantitatives et qualitatives - pertinentes et utiles à récolter dans le cadre du rapport d'activités. Ce travail est actuellement quelque peu en « stand by », dans la mesure où il est intimement lié à la réflexion en cours sur la définition opérationnelle de la cohésion

sociale et aux adaptations du modèle de formulaire de demande de subside que cette dernière impliquera.

3.4.2. Les outils d'évaluation

Le chantier de l'évaluation a été entamé en 2007 avec les coordinations locales et les Services du Collège de la COCOF. Il avait pour objectif premier la mise en lumière, la description et la contextualisation des pratiques d'évaluation en vigueur au sein du secteur de la cohésion sociale, ainsi que de clarifier le rôle des uns et des autres.

Ce travail de « mise à plat » a donné lieu à la présentation dans le courant du second trimestre 2008, d'un document de travail (« Inventaire des pratiques d'évaluation ») qui n'a pas fait l'objet d'un consensus entre coordinations locales et Services du Collège. Le CRAcs ne désespère pas d'aboutir à un vade-mecum opérationnel, conçu comme un document de référence pour l'ensemble du secteur.

Afin d'avancer sur ce thème, le CRAcs a pris en charge l'organisation d'une journée de présentation aux coordinations locales de deux outils concrets d'évaluation¹¹ en avril 2009, à mobiliser en fonction de leurs spécificités. Une seconde journée sera organisée à l'automne 2009, afin de mettre en pratique, collectivement, ces outils sur base de l'analyse de projets concrets amenés par les coordinations locales elles-mêmes.

Les Services de Collège de la COCOF ont, par ailleurs, fait part de leur intérêt pour une telle démarche ; une journée de formation pourrait donc éventuellement être organisée à l'attention de l'équipe cohésion sociale de la COCOF.

3.4.3. Le règlement d'ordre intérieur (ROI) des concertations locales

Le CRAcs a mis en place et piloté en 2008 un groupe de travail avec les coordinations locales, en vue de parvenir à la conception d'un règlement d'ordre intérieur¹² avec les coordinations locales. L'objectif était de parvenir à élaborer un cadre procédural minimal utile au bon déroulement des concertations locales, en tenant compte des spécificités communales. La proposition, validée par les coordinations locales et les Services du Collège de la COCOF, a ensuite été présentée à la section cohésion sociale du Conseil consultatif.

Considéré comme un document de travail, le projet de ROI énumère une série de règles (dont certaines sont définies dans le décret ou l'arrêté portant exécution du

¹¹ Le CRAcs a donné, à cette occasion, la parole à deux intervenants extérieurs, concepteurs de ces outils: Marc Impe (STICS) pour une présentation générale du champ de l'évaluation et une présentation d'une grille opérationnelle d'évaluation finale et Hugues-Olivier Hubert (FCSS) pour une présentation d'un outil de suivi des projets, le tableau de bord.

¹² En 2007, seules trois concertations locales disposaient d'un règlement d'ordre intérieur.

décret, et sont donc non discutables) et constitue une mouture de base à étoffer, préciser,... en fonction des réalités et spécificités communales. Le document a été mis en discussion dans certaines concertations locales en 2008 et 2009 ; l'objectif est qu'il le soit dans l'ensemble des communes.

4. INTERVENTIONS DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE DANS LE CADRE DES MISSIONS CRACS

Les membres du CRACS sont appelés à intervenir en qualité d'« experts » dans divers événements, que ce soit sur les différents aspects du rapport annuel d'évaluation ou sur d'autres thématiques en lien avec la cohésion sociale. Voici quelques exemples :

Des interventions générales relatives à la cohésion sociale ont notamment eu lieu lors de la « Journée de valorisation des coordinations de quartiers » de la Région wallonne (13 mars 2008), au sein de l'Institut d'enseignement supérieur social des sciences de l'information et de la documentation – IESSID (7 & 8 mai 2008) et auprès de stagiaires du Collectif Formation Société (asbl saint-gilloise), fraîchement diplômés comme animateurs (19 juin 2009).

L'équipe du CRACS a également été sollicitée à plusieurs reprises en vue d'effectuer un exposé sur les politiques de la reconnaissance : en août 2008, dans le cadre des rencontres écologiques d'été du parti ECOLO, en novembre 2008, lors d'une rencontre organisée par l'association « Peuples et Cultures » et à l'occasion de trois journées organisées par la Communauté française et consacrées au dialogue Interculturel.

Dans le cadre de l'initiative « Pas de deux. Politiques d'intégration en Belgique : quelles évolutions ? », organisée par le Centre pour l'Égalité des Chances et de Lutte contre le Racisme, les 26 et 27 novembre 2008, le CRACS est intervenu sur la problématique de l'évaluation des politiques publiques en matière d'intégration.

À l'invitation de la Mission locale de Saint Gilles dans le cadre du Parcours de la Diversité 2008, le CRACS a fait part de son analyse sur les questions liées aux notions de réseaux et de partenariat au sein du secteur de la cohésion sociale (28 novembre 2008).

Enfin, intervention, à l'invitation du CIRÉ à l'occasion de la conférence de presse de présentation de son étude sur l'accueil des primo arrivants en Région de Bruxelles-Capitale (23 avril 2009).

PARTIE 2
ÉTAT DES LIEUX

I. EVALUATION « MICRO » - APPROCHE QUANTITATIVE – ANALYSE CATEGORIELLE

Les deux précédents rapports d'évaluation proposaient l'analyse catégorielle des actions menées par les associations au cours des années 2006 et 2007. Ce présent document réédite l'exercice en ce qui concerne les actions réalisées en 2008.

La même approche méthodologique, le principe des « rapports en cascade », est utilisée : le rapport annuel du CRAcs s'inscrit dans une démarche globale d'évaluation dans laquelle les rapports d'activités annuels des associations composent le matériau de base. Les coordinations locales et l'Administration de la COCOF ont réalisé un travail d'agrégation et de saisie de données extraites des rapports rédigés par les associations subsidiées dans le cadre d'un contrat communal et/ou régional de cohésion sociale. De son côté, le CRAcs a exploité les rapports des coordinations locales et de l'Administration de la COCOF, ainsi que leurs bases de données¹³.

1. Avertissements méthodologiques

Le décret relatif à la cohésion sociale se caractérise notamment par l'hétérogénéité des initiatives qu'il promeut ; il s'agit d'une politique multicatégorielle où se côtoient, entre autres, des actions éducatives et culturelles, du travail communautaire ou encore des accueils sociaux individualisés.

Pour permettre le travail d'analyse et face à ce constat de diversité, le CRAcs a décidé, en collaboration avec les coordinations locales et l'Administration de la COCOF, d'utiliser comme unité de base commune, l'unité administrative « action » telle que définie dans les conventions spécifiques. Malgré les imperfections de cette formule¹⁴, elle permet d'assurer le minimum de cohérence nécessaire à l'analyse des différents projets subsidiés, que ce soit dans le cadre des contrats communaux ou régionaux.

Les paragraphes suivants fournissent une description quantitative de l'application du décret à partir de catégories liées aux actions, aux publics, aux horaires et aux travailleurs. Ces diverses catégories ont été construites en concertation avec les coordinations locales et l'Administration de la COCOF.

¹³ Les coordinations locales et l'Administration de la COCOF étaient invitées à compléter un tableau - sous format excel- en y encodant les informations provenant des rapports d'activités des associations.

¹⁴ La difficulté principale liée au choix de l'unité administrative « action » pour le travail de catégorisation se situe au niveau de la distinction entre les actions et les activités ; il arrive ainsi fréquemment qu'une action corresponde à plusieurs activités.

1.1. Les actions

Comme nous venons de le dire, le secteur de la cohésion sociale est multiforme : il rassemble une variété d'associations qui proposent une large palette de projets et d'actions dans une démarche multidisciplinaire. Cette donnée de départ n'est pas sans conséquence pour le travail de catégorisation des réalisations du décret. Nous ne reviendrons pas ici sur les limites qu'il y a à effectuer une analyse catégorielle et comparative dans un secteur aussi protéiforme, elles ont déjà été abordées dans le cadre du rapport d'évaluation publié en septembre 2008. Les questions de la nécessaire restructuration des conventions spécifiques et de la catégorisation des actions en tant que telle ont également fait l'objet d'observations dans le cadre des rapports précédents ; elles feront encore l'objet de recommandations de la part du CRAcs, dans le cadre du rapport de la fin de l'année 2009, tout comme d'autres sujets d'ordre technique et administratif ou d'ordre plus politique.

Rappelons simplement que la prudence s'impose à la lecture des données ; il importe de les relativiser et de s'intéresser aux grandes tendances qu'elles mettent à jour.

Pour rappel, les coordinations locales et l'Administration de la COCOF ont procédé au traitement et à l'exploitation des informations provenant des rapports d'activités annuels des associations. Chaque action a ainsi été classée dans l'une des seize catégories définies (pour la liste complète, voir pp. 30-31)¹⁵. Ce travail de classification a pour objectif de visualiser le type d'actions menées par les associations dans le cadre du décret.

Les actions poursuivies par l'asbl Lire et Ecrire Bruxelles dans le cadre du « *Plan bruxellois pour l'alphabétisation* » (PBA) sont partiellement intégrées dans l'analyse catégorielle.

Pour poursuivre la même logique que celle adoptée depuis 2006, le projet de Lire et Écrire est répertorié en 12 actions dans la catégorie « alphabétisation/FLE » (1 action d'alphabétisation et 1 action de français langue étrangère –FLE– pour chacune des six locales¹⁶) et 7 actions dans la catégorie « services aux associations » (1 action pour la coordination générale et 1 action pour chacune des six locales). Cette manière de procéder, si elle est cohérente par rapport à l'ensemble des projets, n'est néanmoins pas réellement satisfaisante, dans la mesure où elle ne permet pas de refléter le poids réel du projet mené par l'asbl Lire et Écrire, en qualité d'opérateur d'alphabétisation, mais également dans le cadre de son rôle de coordination du Plan Bruxellois pour l'Alphabétisation¹⁷.

¹⁵ En 2008, le CRAcs a introduit une distinction entre les animations plurielles se déroulant tout au long de l'année et les animations plurielles se déroulant pendant les vacances scolaires, afin d'affiner quelque peu les informations et de relativiser la prépondérance de la catégorie unique « animations plurielles » constatée depuis 2006.

¹⁶ Les six locales correspondent aux six zones suivantes : Centre, Nord-Est, Nord-Ouest, Ouest, Sud et Sud-Est. Chacune de ces zones regroupe plusieurs communes.

¹⁷ L'asbl Lire et Écrire participe au déploiement de l'offre d'alphabétisation en Région bruxelloise d'une part, par la mise en place de groupes d'alphabétisation dans ses locales et, d'autre part, par la signature

À noter que si le PBA ne dépend pas encore officiellement du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale et de ses arrêtés d'exécution, les modifications adoptées le 30 avril 2009 consacrent sa pérennisation et instituent un Centre régional pour l'alphabétisation et l'apprentissage du français¹⁸, avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

1.2. Les publics

Malgré la distinction opérée depuis l'exercice 2007 entre le public régulier¹⁹, le public ponctuel²⁰ et le public non identifiable²¹ et les précisions apportées en 2008 dans le cadre des modèles de rapport d'activités avec de nombreux exemples à l'appui, cet exercice continue néanmoins à poser des difficultés aux associations, dont la manière de comptabiliser les usagers diffère. Ce constat interroge dès lors la cohérence des données, principalement en ce qui concerne le public ponctuel (et a fortiori le public non identifiable). Les informations chiffrées de ce rapport sont dès lors presque exclusivement relatives au public régulier des actions de cohésion sociale.

1.3. Les périodes d'activités

Depuis l'exercice 2007, une distinction a été apportée entre trois temporalités : les actions hebdomadaires²², les actions ponctuelles²³ et les actions saisonnières²⁴, une même action pouvant correspondre aux trois temporalités.

Les associations devaient également compléter des tableaux visant à recueillir le nombre d'heures par action. Le manque de clarté dans la formulation et les spécificités de certaines actions ont entraîné, ici aussi, des difficultés dans la collecte des données, principalement pour les actions ponctuelles et saisonnières ; nous n'utilisons donc ici que les volumes horaires des actions hebdomadaires.

de conventions avec d'autres opérateurs d'alphabétisation actifs dans chacune des six zones. Ainsi, en 2008, 41 conventions différentes ont été opérationnelles. Globalement (locales et conventions), une moyenne de 123 groupes d'une dizaine de personnes ont ainsi été organisés en 2008. À noter que le subside octroyé à l'asbl Lire et Écrire dans le cadre de la cohésion sociale représente approximativement 10% du budget global affecté annuellement aux associations dans le cadre du décret.

¹⁸ Un appel d'offres lancé le 1^{er} juillet 2009 et devrait prochainement permettre la désignation de ce Centre (l'asbl Lire et Écrire étant candidate).

¹⁹ Par *public régulier*, nous entendons les usagers habituels et connus de l'asbl, c'est-à-dire ceux qui assistent de manière récurrente à l'action réalisée (par exemple, les participants d'un atelier informatique ou les enfants fréquentant une école des devoirs).

²⁰ Par *public ponctuel*, nous entendons un public qui ne fréquente pas habituellement les activités de l'asbl, par exemple à l'occasion d'une fête de quartier, d'une représentation théâtrale,...

²¹ Par *public non identifiable*, nous entendons par exemple les lecteurs d'un journal de quartier, les bénéficiaires d'une action d'interprétariat social (actions à destination d'autres asbl)

²² Par action hebdomadaire, nous entendons les actions organisées chaque semaine.

²³ On recense dans les actions ponctuelles, les activités qui, soit ont une autre périodicité (deux fois par semaine, mensuelle, bimensuelle, trimestrielle), soit se déroulent de manière irrégulière tout au long de l'année.

²⁴ Les actions saisonnières ont lieu pendant les vacances scolaires (ex- Été Jeunes).

1.4. Les travailleurs de la cohésion sociale

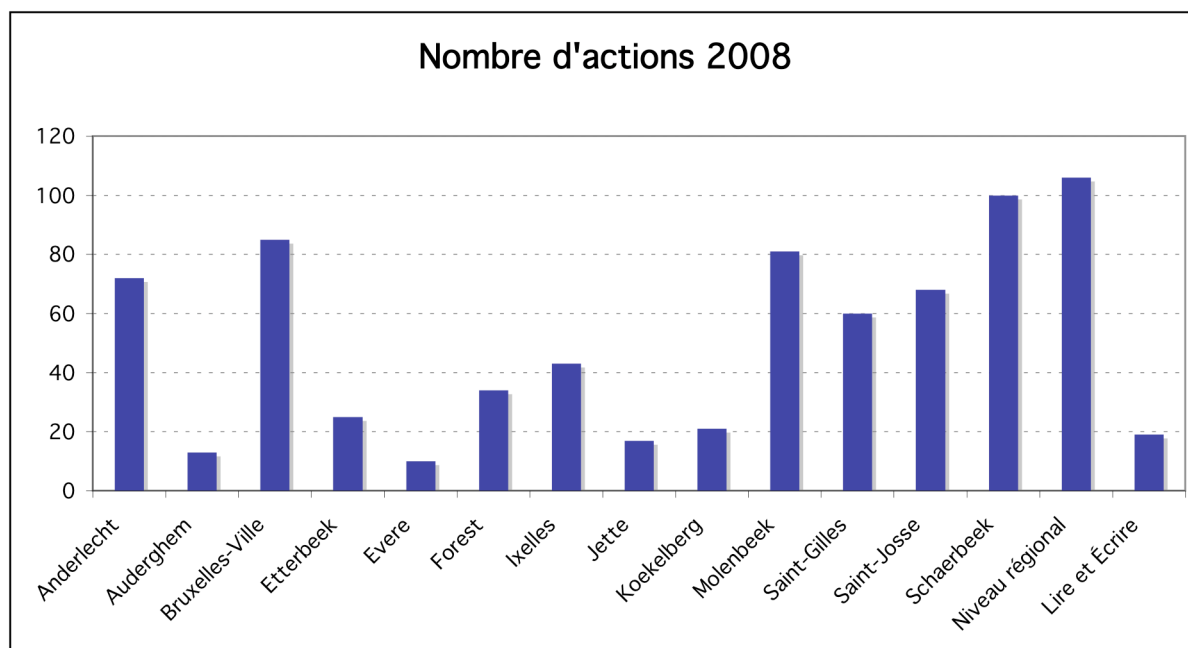
Depuis 2007, les associations sont invitées à compléter une grille relative aux travailleurs effectivement impliqués dans leur projet de cohésion sociale (en nombres absolus et en nombres d'équivalents temps plein –ETP), que leur salaire soit ou non pris en charge par le subside cohésion sociale de la COCOF. Ce tableau avait pour objectif principal de mettre en lumière le nombre de personnes, tous statuts confondus et donc également les volontaires, qui travaillent en cohésion sociale et participent donc au développement des projets. Cependant, par la profusion d'informations qu'il contient, il n'a pu être exploité que partiellement par certaines coordinations locales et l'Administration de la COCOF. Néanmoins, nous avons pris la décision de faire état de quelques données partielles.

Perspectives

Depuis l'exercice 2006, l'équipe du CRAcs tente, en collaboration avec les coordinations locales et l'Administration de la COCOF, de remédier au mieux aux difficultés rencontrées par les divers acteurs dans le cadre de l'analyse quantitative de la politique de cohésion sociale. Néanmoins, nous ne pouvons que constater la persistance de divers avertissements méthodologiques au moment de réaliser l'agrégation des données en provenance des associations. Parmi les réflexions et les recommandations qui seront proposées fin 2009, nous ne manquerons dès lors pas de mettre en lumière toute une série d'obstacles, de limites et de questions liées notamment à la catégorisation des actions²⁵, à la comptabilisation des publics, à l'annualité de la récolte des données,...

²⁵ Question qui fait écho à celle de la distinction entre les actions et les activités dans les conventions spécifiques, lesquelles regroupent dans une seule action plusieurs activités précises, et à la lisibilité du travail accompli sur le terrain.

2. Les résultats de l'analyse quantitative



Globalement, en 2008, 764 actions ont été répertoriées dans le cadre des contrats communaux et régionaux de cohésion sociale²⁶. Comme les années précédentes, des associations ont été écartées des contrats communaux et régionaux, tandis que des nouvelles ont été intégrées. Par ailleurs, certains projets ont connu des réorientations ou des ajustements. Ces mouvements n'ont pas fondamentalement modifié la situation, le nombre d'actions subsidiées répertoriées dans les contrats communaux et régionaux ne variant pour ainsi dire pas par rapport aux deux années précédentes²⁷.

2.1. Qu'est-ce qui est fait ?

Il s'agit de visualiser les types d'actions financées dans le cadre du décret cohésion sociale. Seize catégories ont été définies.

²⁶ À noter qu'à notre connaissance, seules six associations n'ont pas transmis leur rapport d'activités dans les délais impartis pour permettre aux coordinations locales et aux Services du Collège de la COCOF de les intégrer dans leurs rapports respectifs. Par ailleurs, une dizaine d'actions n'ont pu être intégrées dans les tableaux, dans la mesure où les informations les concernant étaient partielles.

²⁷ En 2006, les contrats communaux et régionaux représentaient 843 actions subsidiées. En 2007, nous comptabilisons un total de 678 actions, cette diminution s'expliquant d'une part, par l'absence des données de Bruxelles-Ville et, d'autre part, par le regroupement d'actions à Schaerbeek. En 2008, avec les actions de Bruxelles-Ville, nous comptabilisons donc quasiment le même nombre d'actions qu'en 2007.

1. *Accueil de l'enfance* : (halte-)garderie, animations diverses à destination des enfants en bas-âge.
2. *Accueil socio juridique/Permanence sociale* : accueil et permanence sociale, administrative et juridique sur des thèmes divers.
3. *Actions socioculturelles* : action dont le thème principal est d'ordre artistique ou culturel, tels la danse, le théâtre, la musique, le cirque, la visite de musées, etc.
4. *Alphabétisation/FLE* : apprentissage de la langue française, de la lecture, de l'écriture et du calcul soit pour des adultes francophones ou non, n'ayant jamais été scolarisés ou n'ayant acquis aucun diplôme scolaire, ni en Belgique, ni à l'étranger, ou soit pour des adultes maîtrisant convenablement l'écrit dans une autre langue et scolarisés à des degrés divers dans leur langue d'origine.
5. *Animations citoyennes* : action visant la sensibilisation des publics à des thématiques citoyennes (débat ou animations sur des questions liées à la politique, à la vie institutionnelle, à l'égalité des chances hommes/femmes, etc.) et/ou l'implication directe et active des habitants dans leur quartier.
6. *Animations plurielles* : animations dans des domaines divers (sportif, artistique, informatique, etc.) sans domaine de prédilection spécifique. Ces animations se déroulent tout au long de l'année.
7. *Animations plurielles – Été Jeunes* : animations dans des domaines divers (sportif, artistique, informatique, etc.) sans domaine de prédilection spécifique. Ces animations se déroulent pendant les vacances scolaires, notamment sous forme de camps de vacances ou de plaines de jeux.
8. *Animations sportives* : action qui utilise le sport de manière spécifique à des fins de cohésion sociale. Ne sont pas prises en compte, dans cette catégorie, les activités ponctuelles proposées parmi d'autres (cf. animations plurielles).
9. *Fête de quartier* : organisation ou participation active à une fête de quartier.
10. *Lutte contre la fracture numérique* : action spécifiquement centrée sur l'outil informatique, qu'il s'agisse d'initiation à l'outil informatique ou à divers programmes ou logiciels, d'accès à internet, etc. Ne sont pas prises en compte dans cette catégorie les activités ponctuelles proposées parmi d'autres (cf. animations plurielles).
11. *Médiation scolaire* : action qui a pour objet la rencontre et le dialogue entre les divers acteurs de l'éducation (le plus souvent parents – écoles – associations).
12. *Publication* : action donnant lieu à une publication sous divers supports (journal de quartier, newsletter, etc.).

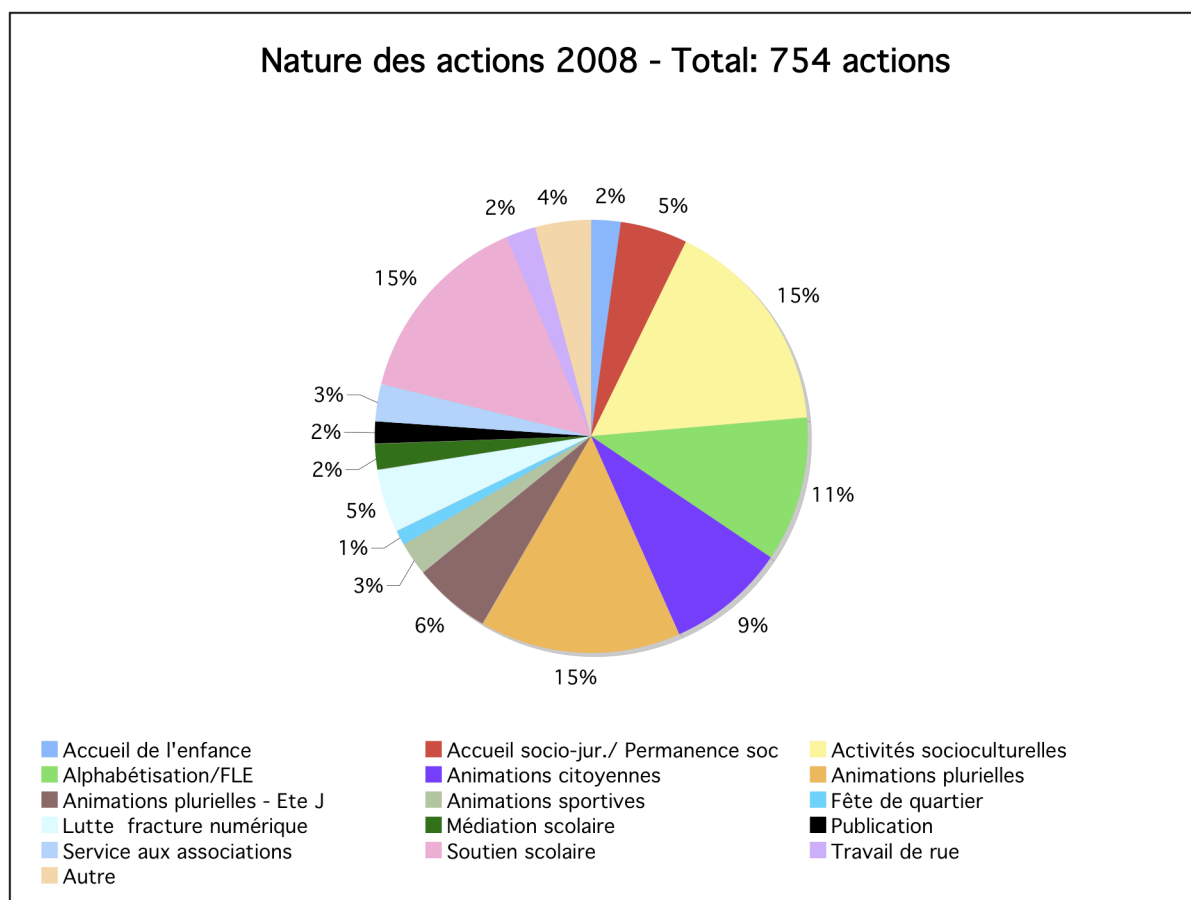
13. *Services aux associations*: prestations de services divers adressés aux associations, par exemple supervision d'équipes, service d'interprétariat à l'attention des associations, formation des professionnels et acteurs de la cohésion sociale (animateurs, formateurs, directeurs, etc.), mise à disposition d'infrastructures, etc.

14. *Soutien scolaire*: action destinée à développer les apprentissages, « école de devoirs » soit ciblant exclusivement les apprentissages scolaires au sens strict, soit accompagnée d'ateliers créatifs, ateliers d'expression, etc.

15. *Travail de rue*: tournées dans les quartiers par des animateurs, afin d'atteindre des publics ne participant pas aux activités du réseau associatif « classique ».

16. *Hors catégories (ou Autre)*: action dont la spécificité est telle qu'elle ne peut s'inscrire dans aucune des catégories précitées.

Le graphique suivant²⁸ permet donc de se forger une idée des types d'actions menées par les associations dans le cadre du décret cohésion sociale.



²⁸ Ce graphique prend en compte les 19 actions de l'asbl Lire et Ecrire.

On constate que trois catégories d'actions se démarquent : le **soutien scolaire**, les **actions socioculturelles** et les **animations plurielles** ; elles représentent ensemble près de la moitié (45%) des actions subsidiées, chacune avec 15%. Si on y ajoute l'alphabétisation/français langue étrangère -FLE (11%) et les animations citoyennes (9%), on totalise 65% du nombre d'actions.

Ces constats sont très proches des observations formulées dans les deux premiers rapports d'évaluation du CRAcs. Une comparaison des chiffres depuis 2006 permet, en effet, d'observer une répartition des actions par catégorie relativement similaire au cours des trois années (2006-2008)²⁹. Pointons néanmoins le fait que la scission des animations plurielles en deux catégories distinctes (animations plurielles et animations plurielles - Été Jeunes) implique qu'il ne s'agit plus désormais de la catégorie dominante.

Pour rappel, derrière la représentation importante des **animations plurielles** se cache une grande diversité d'activités. Cet intitulé renvoie à la fois d'une part, à des actions transversales rassemblant plusieurs activités précises et, d'autre part, à des actions de type communautaire et des espaces d'accueil, qui s'adressent à l'ensemble de la population d'un quartier (les maisons de quartier) ou à un public spécifique (les maisons de jeunes ou les maisons des femmes). Ces actions ont la particularité d'aborder différents domaines dans une approche multidisciplinaire.

La première explication de l'importance de ce type d'actions se trouve dans la construction même de cette catégorie qui englobe un nombre de réalités diverses et variées. Une deuxième cause s'inscrit dans la nature même du secteur. Il s'agit d'un secteur protéiforme rassemblant des associations d'horizons extrêmement divers. Ceci résulte du fait que la description des finalités et des objectifs du décret couvre un champ relativement large et induit par conséquent une hétérogénéité d'actions. On pourrait également exprimer l'hypothèse de la volonté de nombreuses associations de quartier d'offrir un large panel d'activités qui puissent toucher toutes les franges de la population locale et répondre à un maximum de ses besoins sociaux.

Nous insistons à nouveau sur le fait que les animations plurielles comportent une palette fort diverse d'activités. Un certain nombre d'initiatives de soutien scolaire, de cours d'alphabétisation et de FLE ou d'actions autour des NTIC ne sont ainsi pas comptabilisés dans la catégorie spécifique, du fait que, dans les conventions spécifiques, elles sont répertoriées comme une activité parmi d'autres au sein d'une action plus transversale dédiée à un public de l'association (par exemple « programme pour jeune public » ou « activités pour femmes »).

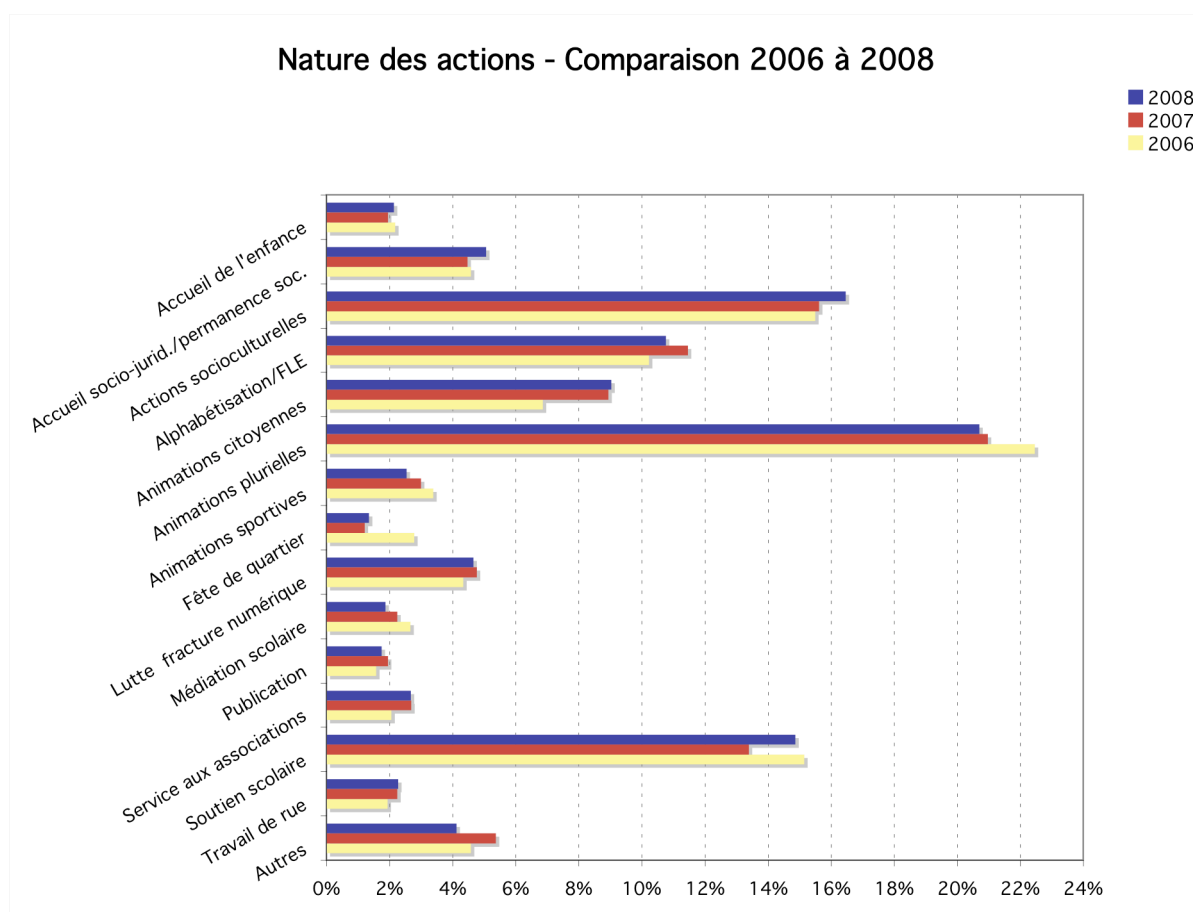
Si le contenu des **actions socioculturelles** est essentiellement culturel ou artistique, il reste que les actions socioculturelles rassemblent une grande variété d'initiatives : participation à la Zinneke Parade, atelier théâtral, rencontres musicales, organisation de festivals touchant aux différents arts de la scène,... À noter que plus

²⁹ Les légères variations sont à relativiser, dans la mesure où, en 2007, nous ne disposions pas des données relatives au contrat communal de Bruxelles-Ville, lequel représente plus de 11% de l'ensemble des actions subsidiées en cohésion sociale.

d'un quart des actions socioculturelles sont menées par des opérateurs inscrits dans un contrat régional, parmi lesquels on trouve notamment des compagnies de théâtre et de cirque et des centres culturels.

Le **soutien scolaire** et l'**alphabétisation/FLE** (11% des actions) correspondent à deux objectifs quinquennaux prioritaires (voir pp. 55-58).

À noter que la catégorie « autres » renvoie à des actions diverses qui n'entrent dans aucune autre classification. Cette catégorie représente 4% des actions, ce qui reste une proportion relativement importante et qui ne permet pas une lisibilité complète de la richesse des actions menées.



Si nous procédons à la comparaison des chiffres de 2006 à 2008 (qui concernent donc trois années), nous constatons que la répartition des actions par catégorie³⁰ est relativement similaire, les légères différences entre les années s'expliquant principalement par la qualité et l'exhaustivité des données disponibles. Ce constat nous renvoie à la réflexion sur la pertinence de l'annualité de la récolte des données.

³⁰ Pour l'année 2008, nous avons regroupé les catégories « animations plurielles » et « animations plurielles – Été J » afin de permettre la comparaison.

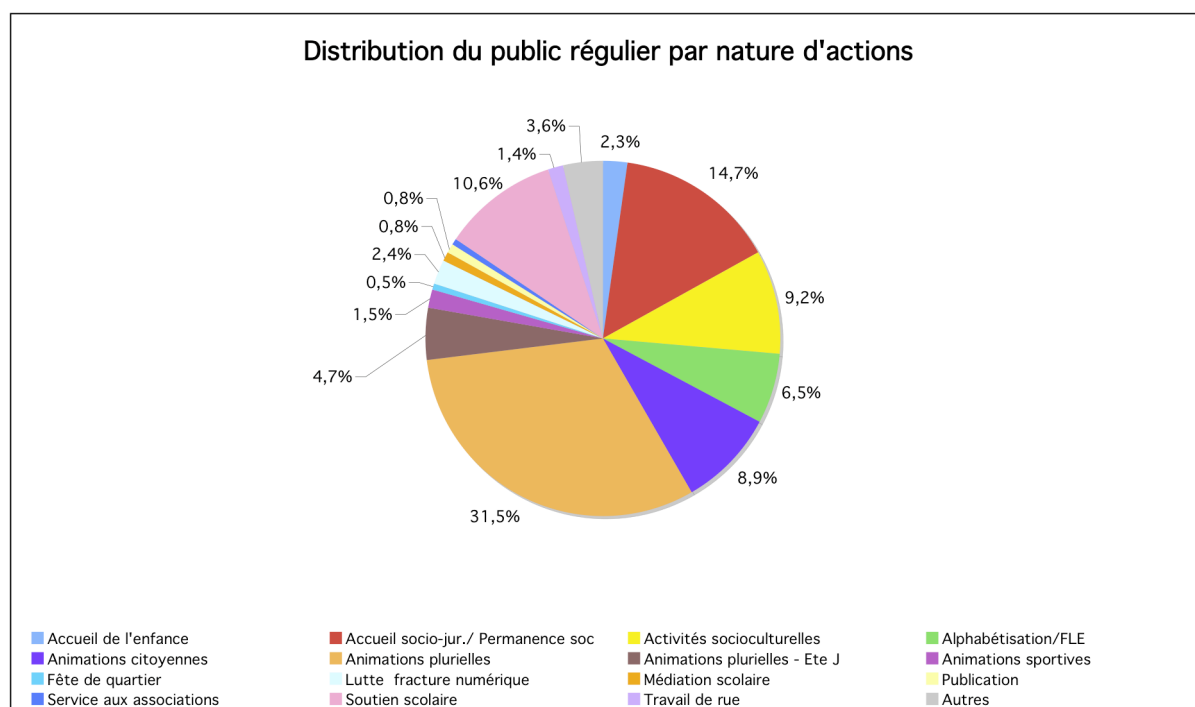
2.2. Avec quels publics ?

Les informations chiffrées relatives au public sont présentées en deux sections : le premier point concerne la description des publics réguliers des actions de cohésion sociale, le deuxième point porte sur les publics ponctuels et non identifiables. Ce second point est très succinct, dans la mesure où la fiabilité des informations recueillies à leur égard pose question.

2.2.1. Le public régulier

À l'examen de l'ensemble des contrats communaux et régionaux pour lesquels nous disposons de données, le public régulier représente un total de 106.850 personnes. Attention, ce chiffre est à prendre avec de grandes précautions. En raison des effets de doublon, une partie des personnes recensées ont pu l'être dans plus d'une action. Par exemple, rien n'empêche un enfant qui fréquente une école de devoir dans l'association X de suivre également un atelier de peinture dans l'association Y (voire dans la même association X) ; il sera alors comptabilisé dans deux actions (soutien scolaire et action socioculturelle pour cet exemple). Étant donné l'anonymat des données recueillies, nous ne pouvons mesurer l'ampleur de ce phénomène. Nous préférons dès lors parler de participations et non de personnes.

- **Distribution par catégorie d'actions**



À la lecture du graphique ci-dessus, on observe que sept catégories d'action sur seize accueillent 86% du public régulier. Les **animations plurielles** concentrent près d'un tiers du public régulier (31,5%), elles sont suivies par l'**accueil socio juridique et les permanences sociales** (14,7%). Viennent ensuite le **soutien scolaire** (10,6%), les **actions socioculturelles** (9,2%), les **animations citoyennes** (8,9%) et, de manière plus marginale, les cours d'**alphabétisation et de FLE** (6,5%)³¹ et les **animations plurielles - Été Jeunes** (4,7%) du total des usagers habituels et connus des associations.

La nette prédominance de la fréquentation du public régulier aux animations plurielles saute aux yeux et pose question, dans la mesure où elles représentent 15% du volume d'actions. Par ailleurs, ces données sont très différentes de celles constatées pour l'année 2007, où la catégorie d'action drainant le plus de public régulier était celle des accueils socio juridiques et des permanences sociales (avec 24,3% du public).

Un élément fondamental explique ces chiffres : en effet, contrairement à 2007, nous disposons pour l'année 2008 des données des communes de Bruxelles et de Saint-Gilles³². Or, le public régulier des animations plurielles représente 20.486 personnes à Bruxelles (ce qui représente plus de 80% du public régulier de la commune, toutes catégories d'actions confondues) et 1.281 personnes à Saint-Gilles (soit un peu plus d'un quart du public régulier saint-gillois). C'est donc un total de 21.767 personnes qui viennent s'ajouter au public régulier fréquentant les animations plurielles des autres communes. Parallèlement, le public régulier des accueils socio juridiques et des permanences sociales ne représente dans ces deux communes respectivement que 248 personnes et 13 personnes.

À noter que les chiffres relatifs au public régulier des accueils socio juridiques et des permanences sociales restent similaires à ceux de l'année 2007³³, les questions qui se posaient alors à propos de la manière de comptabiliser les publics restent aussi d'actualité³⁴. Ces mêmes interrogations peuvent d'ailleurs se poser pour d'autres catégories d'actions et plus précisément pour la catégorie animations plurielles, où

³¹ Les données relatives aux apprenants touchés par le Plan Bruxellois pour l'Alphabétisation ne sont pas comprises ici. Le rapport d'activités 2008 de Lire et Écrire Bruxelles nous informe qu'elles concernent un total de 2.480 apprenants, 1.220 dans les six Locales de l'asbl Lire et Écrire et 1.260 dans les associations partenaires. Une concertation, notamment à propos des données chiffrées, mais bien au-delà, entre le CRAcs et le futur centre régional pour l'alphabétisation et l'apprentissage du français s'avèrera d'autant plus indispensable dès son intégration officielle dans le décret cohésion sociale.

³² Pour rappel, en 2007, nous ne disposions d'aucune donnée pour Bruxelles-Ville et nous n'avions pas été en mesure d'exploiter les données de la commune de Saint-Gilles, dans la mesure où elle n'avait pas procédé à la distinction entre les publics réguliers et ponctuels lors de la saisie des données.

³³ Avec environ 15.470 personnes, contre 17.100 en 2007.

³⁴ Outre le fait que le modèle de rapport d'activités ne prend pas suffisamment en compte la spécificité de ce type d'action individualisée, contrairement à la majorité des catégories d'actions utilisées en cohésion sociale qui renvoient plutôt à des activités de groupes à visée éducative, c'est la manière de procéder qui était mise en lumière : nombre de consultations, de dossiers ou de personnes. Par ailleurs, la remarque selon laquelle une commune accueille à elle seule près de la moitié du public régulier des accueils socio juridiques et des permanences sociales (alors qu'elle ne compte que 7 des 38 actions recensées dans cette catégorie).

on constate que la commune de Bruxelles ne compte que huit actions d'animations plurielles (sur un total de 113), mais draine 20.486 usagers réguliers (sur un total de 33.701, soit 60% de l'ensemble du public régulier de cette catégorie d'action).

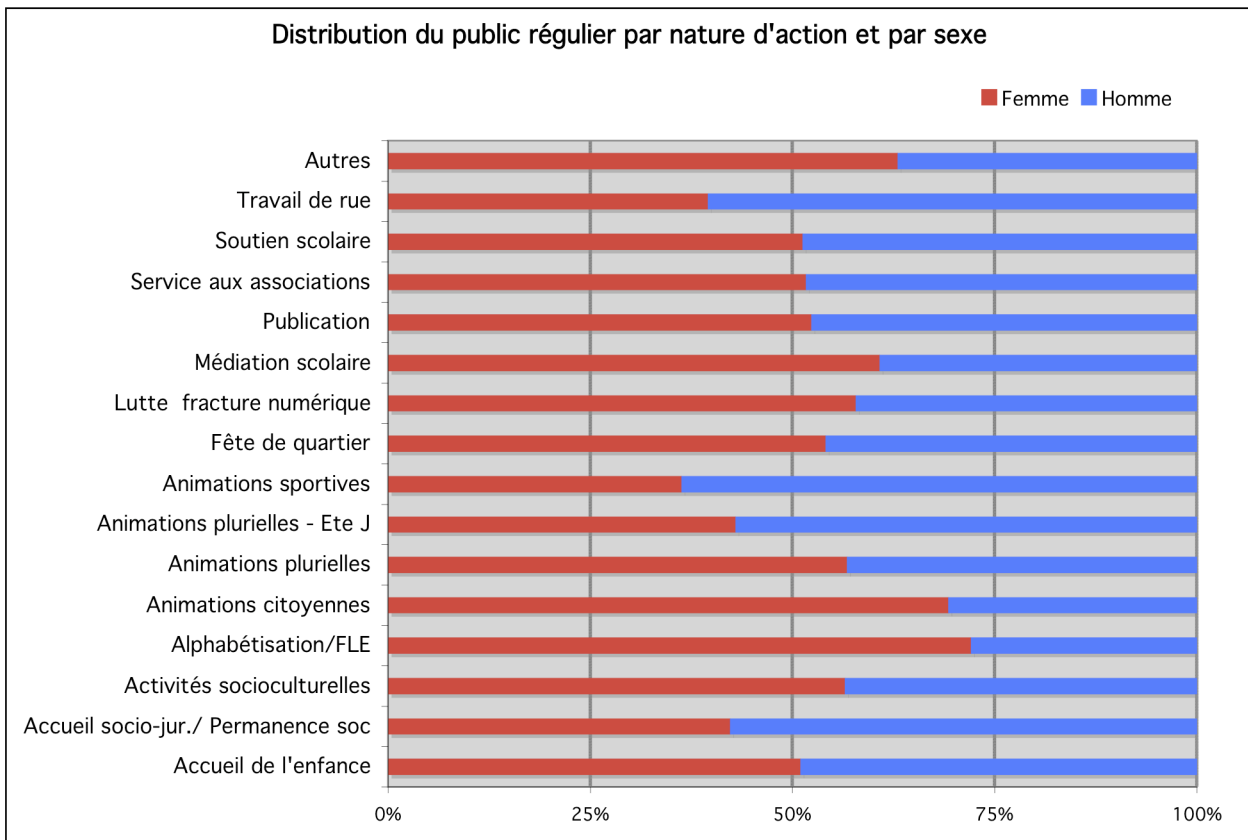
Ces éléments relativisent fortement les éventuelles conclusions tirées de ce constat de la prépondérance des animations plurielles, mais plus globalement ils invitent à s'interroger sur la comptabilisation du public des actions de cohésion sociale. Des observations et réflexions sur le sens et l'utilité de disposer de données chiffrées seront relayées dans le cadre du rapport d'évaluation du CRAcs de décembre 2009, consacré aux recommandations et des propositions à l'aune du quinquennat 2011-2016.

- **Distribution par sexe**

De manière générale, on observe une **faible majorité de femmes (55%)** pour l'ensemble des actions menées. Ces pourcentages ne nous indiquent cependant pas l'état réel de la mixité au sein des diverses activités et actions menées par les associations.

L'histogramme ci-dessous affiche la proportion de femmes et d'hommes dans les différentes catégories d'actions fréquentées par des usagers réguliers. On note ainsi que seuls quatre types d'actions enregistrent une surreprésentation des hommes : les **animations sportives** (64%), les activités liées au **travail de rue** (60,5%), les **accueils socio juridiques/permanences sociales** (57,5%) et les **animations plurielles - Été Jeunes** (57%). Pour les autres catégories, les femmes sont plus nombreuses à participer. La prépondérance des femmes est particulièrement marquée pour les cours d'**alphabétisation et FLE** (72%), les **animations citoyennes** (69%), les actions « **hors catégories** » (ou « autres » - 63%) et la médiation scolaire (60,5%).

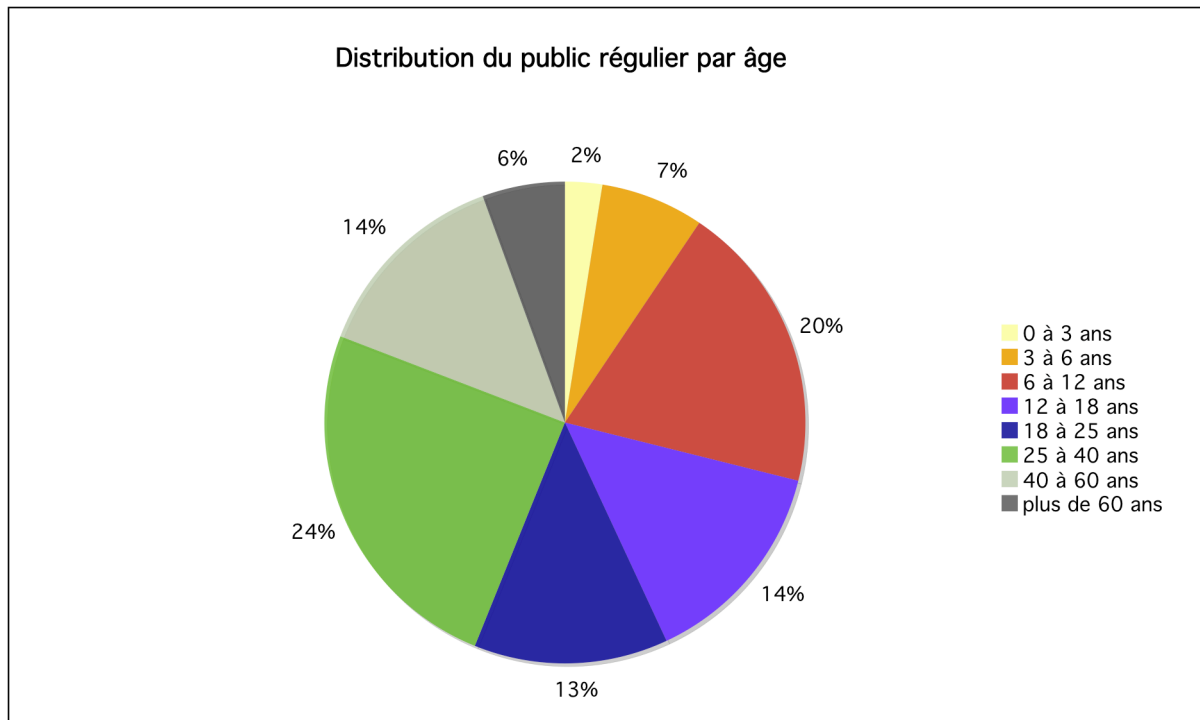
Ces différents constats sont proches de ceux formulés en 2007. Pointons toutefois que la nouvelle catégorie relative aux animations plurielles pendant les vacances scolaires est majoritairement investie par le public masculin et que les animations citoyennes ont davantage drainé le public féminin en 2008, qu'en 2007.



Aucune action n'est destinée à l'un ou l'autre sexe. Néanmoins, sur le terrain, on remarque que certaines activités restent exclusivement fréquentées par des groupes de mamans (par exemple : cours d'alphabétisation et FLE³⁵, médiation scolaire, accueil de l'enfance) ou des groupes d'adolescents (les animations sportives ou stages d'été). La mixité des genres dans le public fréquentant les associations est une question fort répandue en cohésion sociale. Car elle renvoie à des interrogations concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

³⁵ Les données relatives au Plan Bruxellois pour l'Alphabétisation font état de 2.480 apprenants, avec 1.624 femmes et 856 hommes, ce qui confirme la représentation plus importante des femmes dans ce type d'actions (65,5% dans le PBA).

- Distribution par âge



Parmi le public régulier, la répartition par classes d'âge montre une prédominance des 25 à 40 ans avec 24% des effectifs. Les enfants de l'enseignement primaire (6-12 ans) représentent quant à eux un usager sur cinq (20%) ; les adolescents (12 à 18 ans), les adultes âgées de 40 à 60 ans et les jeunes adultes (18 à 25 ans) constituent chacun approximativement un septième des effectifs.

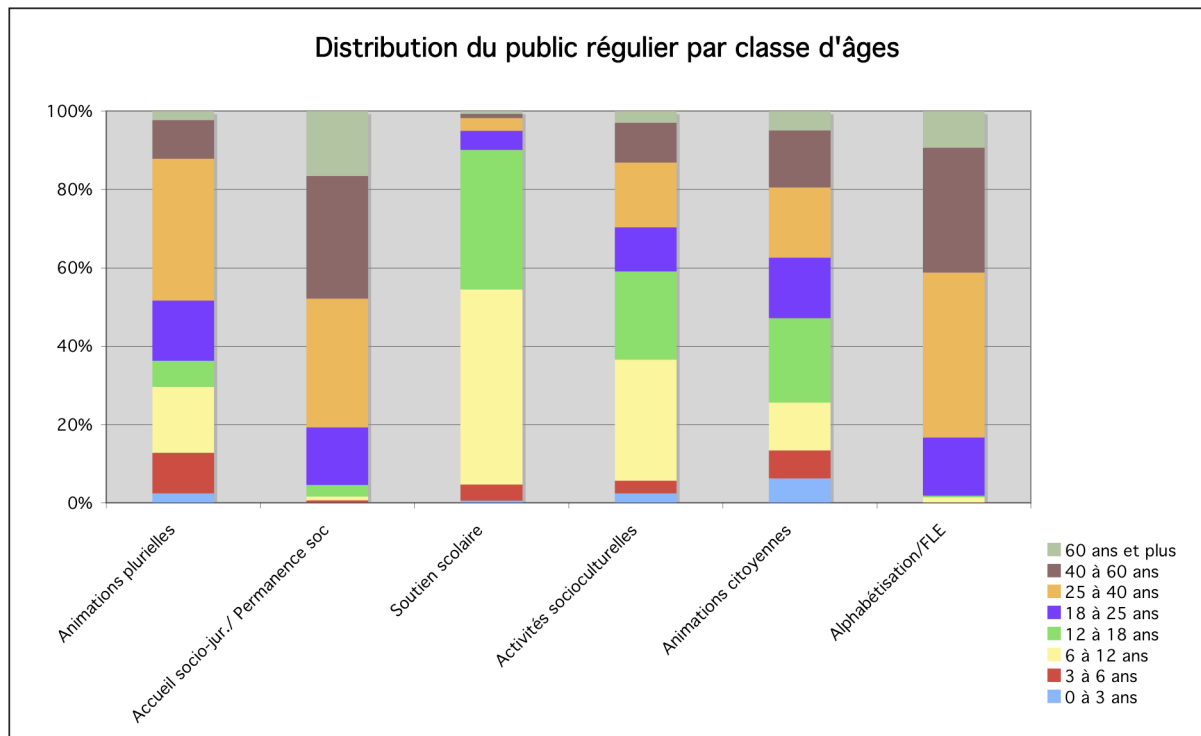
Les trois autres classes d'âge sont représentées de manière plus marginale, avec respectivement 7% d'enfants de 3 à 6 ans, 6% de seniors de plus de 60 ans et 2% de jeunes enfants de moins de 3 ans.

À noter que, comme les années précédentes, les mineurs (moins de 18 ans) sont très présents dans les actions de cohésion sociale, puisqu'ils représentent 43% du public régulier tous types d'actions confondus.

Ces pourcentages ne nous indiquent cependant pas la **répartition des publics par âge au sein des catégories d'actions** menées par les associations. Ainsi, pour toutes les classes d'âge, près de 70% à 80% du public régulier se concentre dans 3 à 5 types d'actions.

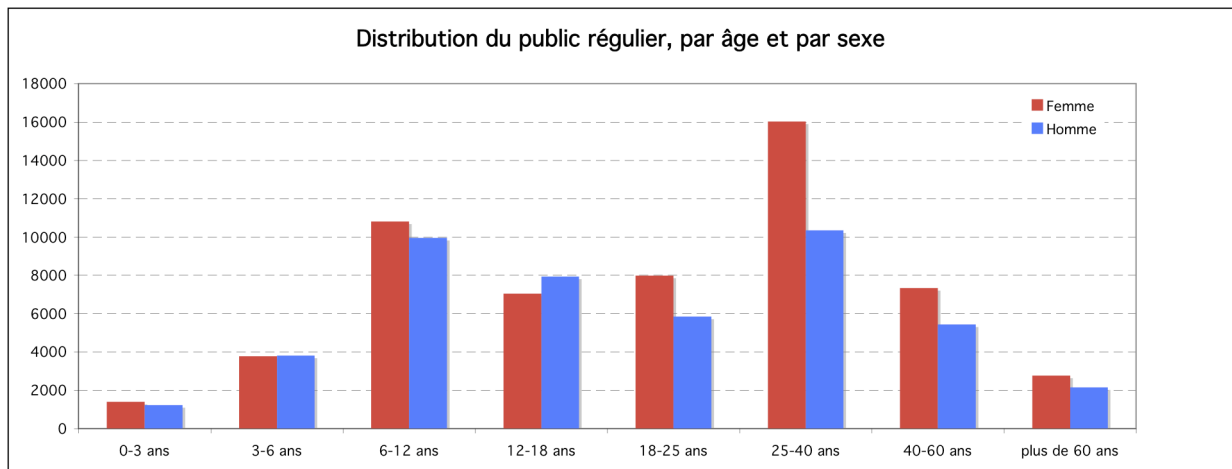
- Entre 70% et trois quarts des **enfants de 0 à 6 ans** (regroupement des classes d'âge 0-3 ans et 3-6 ans, avec des données proches) se concentrent dans les animations plurielles (41%), l'accueil de l'enfance (19%) et les animations citoyennes (13%).
- 80% des **enfants de 6 à 12 ans** se répartissent entre le soutien scolaire (27%), les animations plurielles (26%), les activités socioculturelles (15%) et les animations plurielles pendant les vacances scolaires (12%).
- Plus de 80% des **adolescents (12-18 ans)** participent à 5 types d'activités. Plus d'un quart sont présents dans le soutien scolaire (27%) ; ils sont également représentés pour une part assez importante aux actions socioculturelles (15%), aux animations plurielles (15%) et aux animations citoyennes (14%). 11% d'entre eux participent, enfin, aux animations plurielles proposées par les associations pendant les vacances scolaires.
- Les **jeunes adultes (18-25 ans)** sont principalement représentés dans les animations plurielles (38%) et fort logiquement, nous voyons apparaître de nouvelles catégories d'actions : l'accueil socio juridique et les permanences sociales (18%), ainsi que les cours d'alphabétisation et de FLE (7%). À noter que 11% des jeunes adultes participent régulièrement à des animations citoyennes.
- Près de la moitié (47%) des **adultes de 25 à 40 ans** participent régulièrement aux animations plurielles (pour rappel, nous avons émis quelques réserves quant à l'ampleur des données relatives à cette catégorie d'action). Si on y ajoute l'accueil socio juridique et les permanences sociales (21%) et les cours d'alphabétisation/FLE (11%), ces trois types d'actions drainent plus des trois quarts des adultes de 25 à 40 ans.
- Près de trois quarts des **adultes de 40 à 60 ans** sont représentés dans trois catégories d'actions : l'accueil socio juridique et les permanences sociales pour plus d'un tiers d'entre eux (35%), les animations plurielles pour près d'un quart (24%) et les cours d'alphabétisation/FLE (15%).
- Enfin, les **plus de 60 ans** sont principalement présents dans les accueils socio juridiques et les permanences sociales qui rassemblent plus de quatre seniors sur dix (43%) ; loin derrière, un senior sur huit participe aux animations plurielles (une proportion similaire dans la catégorie « autres » - 12%) et un peu plus d'un senior sur dix suit des cours d'alphabétisation/FLE (11%).

Le graphique ci-dessous permet de visualiser la distribution du public régulier par classe d'âges, parmi les six types d'actions les plus fréquentées (voir p.34).



1. Le public régulier des **animations plurielles** (33.701 participations) est composé à plus de la moitié d'adultes de 18 à 40 ans ; les enfants en âge scolaire (6-18 ans) représentent près d'un quart des participations.
2. Sans surprise, l'**accueil socio juridique et les permanences sociales** (15.741 participations) drainent quasi exclusivement (95%) un public d'adultes (plus de 18 ans).
3. Pour le **soutien scolaire** (11.315 participations), plus de la moitié des participants réguliers sont âgés de 6 à 12 ans et plus d'un tiers de 12 à 18 ans (les 6 à 18 ans = 85%). À signaler que 5% sont de jeunes adultes (18-25 ans) et que 5% ont plus de 25 ans, il s'agit en fait plus que probablement de travailleurs bénévoles (tuteurs) qui ont été comptabilisés par les associations.
4. 60% des participants réguliers aux **actions socioculturelles** (9.865 participations) sont des mineurs d'âge (moins de 18 ans).
5. On constate une relative égalité entre le public mineur (moins de 18 ans) et adulte (plus de 18 ans) des **animations citoyennes** (9.552 participations), même s'il y a une petite différence en faveur du public adulte (53%).
6. Les cours d'**alphabétisation/FLE** (6.902 participations) accueillent quasi exclusivement un public adulte (99%), parmi lequel on recense 15% de personnes âgées de moins de 25 ans et 9% de plus de 60 ans. À noter que les jeunes de 6 à 12 ans qui apparaissent de manière très marginale dans le graphique correspondent à des cours spécifiques d'apprentissage du français.

- **Distribution par sexe et âge**



La distribution croisée du public régulier par sexe et par classe d'âges indique une surreprésentation de la gente féminine (près de 59 %) parmi le public adulte (plus de 18 ans), alors que l'on trouve une proportion équilibrée entre les filles et les garçons au sein du public mineur (moins de 18 ans). On note un écart particulièrement important de proportion entre sexe dans la classe d'âge des **25-40 ans**.

En analysant ces variations de manière plus approfondie, on observe que :

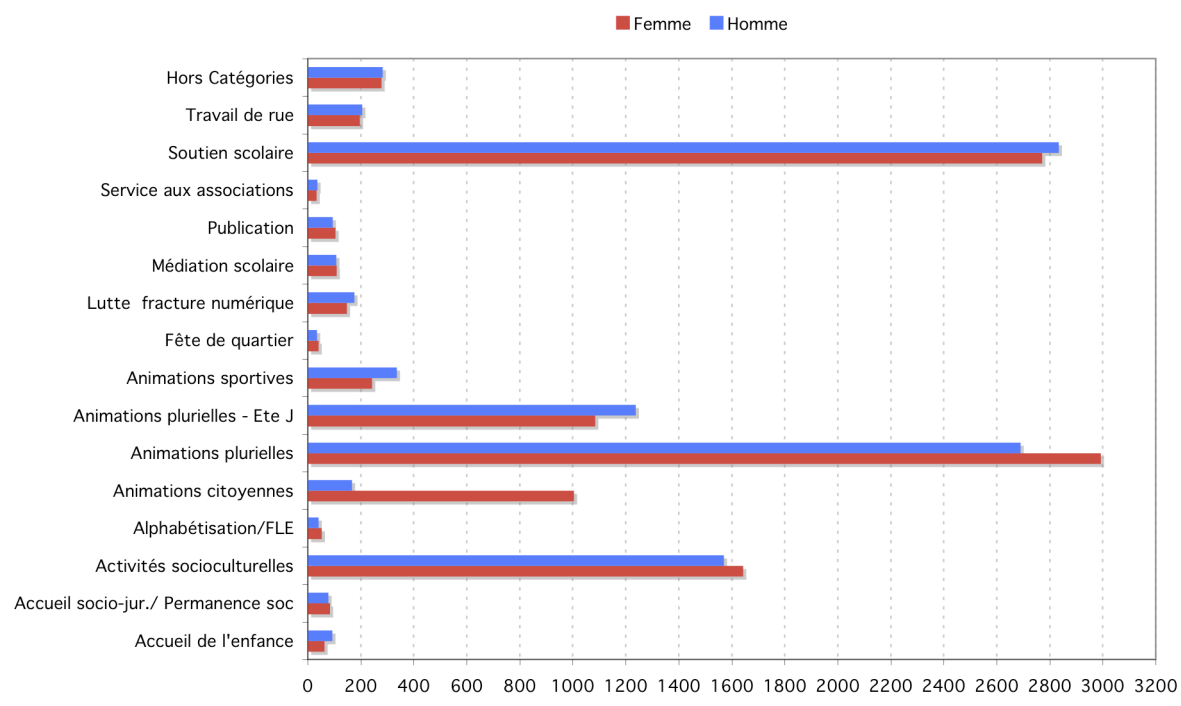
- Parmi les mineurs, on constate une relative égalité entre les filles et les garçons. Néanmoins, dans deux classes d'âges, les enfants du primaire (6-12 ans) et les adolescents (12-18 ans), on note une plus grande participation de l'un des deux sexes à certains types d'actions.

Ainsi, chez les **6-12 ans**, la participation des filles est plus importante dans les animations plurielles, mais surtout dans les animations citoyennes.

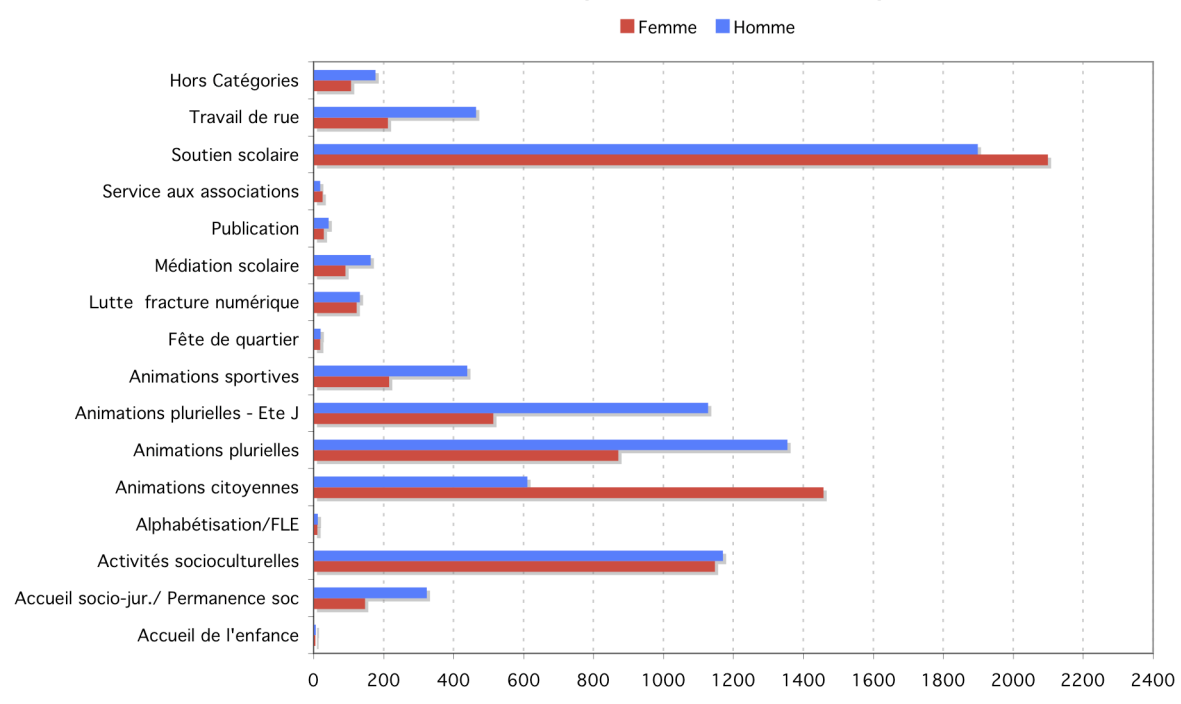
Chez les **12-18 ans**, la fréquentation des garçons est plus importante aux animations sportives, aux activités liées au travail de rue et aux animations plurielles (pendant et en dehors des périodes scolaires, en ce compris donc les activités ex-Été Jeunes)³⁶. Les adolescentes sont, quant à elles, plus présentes dans le soutien scolaire et surtout, dans les animations citoyennes.

³⁶ En 2007, les animations plurielles constituaient l'action la plus fréquentée par les adolescents. En 2008, si on regroupe les animations plurielles pendant et en dehors des périodes scolaires, ce type d'animations reste la principale action à laquelle participent les garçons de 12-18 ans, ce qui n'est pas le cas chez les adolescentes, où le soutien scolaire reste l'action la plus fréquentée.

Distribution des 6 à 12 ans par nature d'action et par sexe

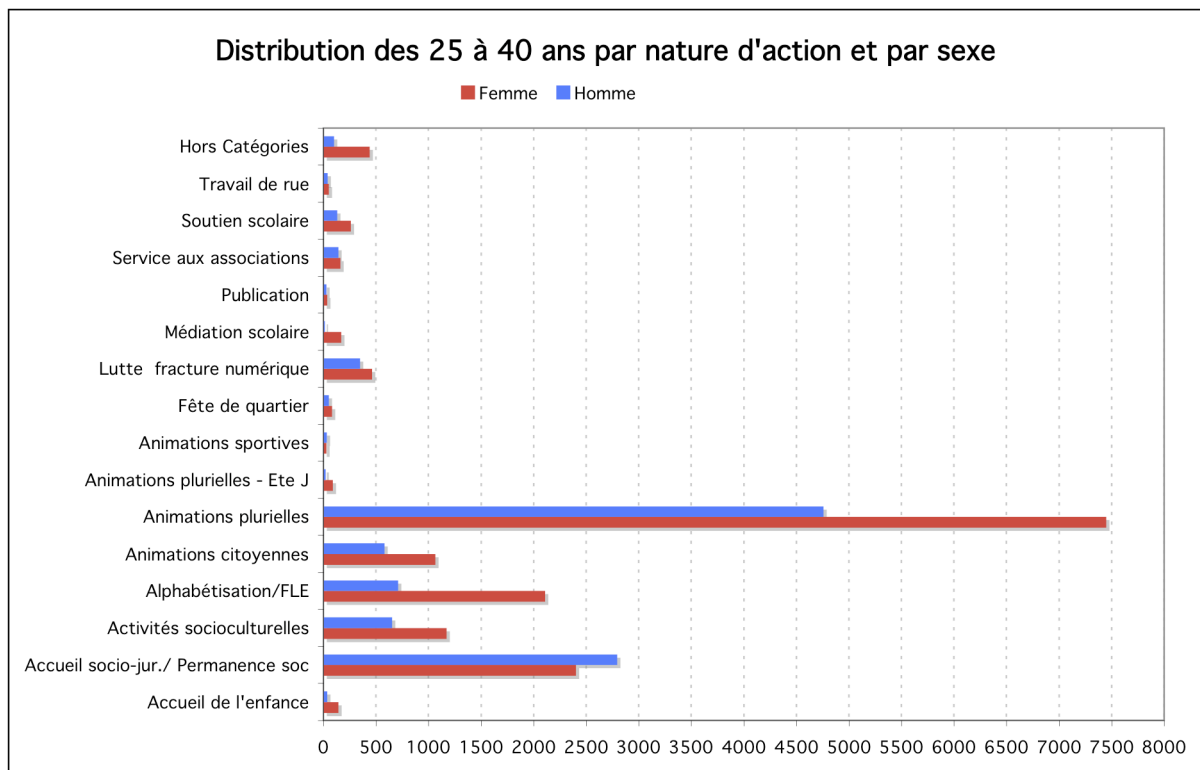


Distribution des 12 à 18 ans par nature d'action et par sexe



- Chez les adultes de **25 à 40 ans**, la prépondérance des femmes s'explique par une plus grande fréquentation de quasiment l'ensemble des activités proposées par les associations, à l'exception des animations sportives et de l'accueil socio juridique et permanence sociale, qui enregistrent une plus grande participation des hommes.

Tant pour les femmes que pour les hommes, les trois actions les plus fréquentées sont les **animations plurielles**³⁷, les **accueils socio juridiques/permanences sociales** et **l'alphabétisation/FLE**.



- **Les Primo arrivants**

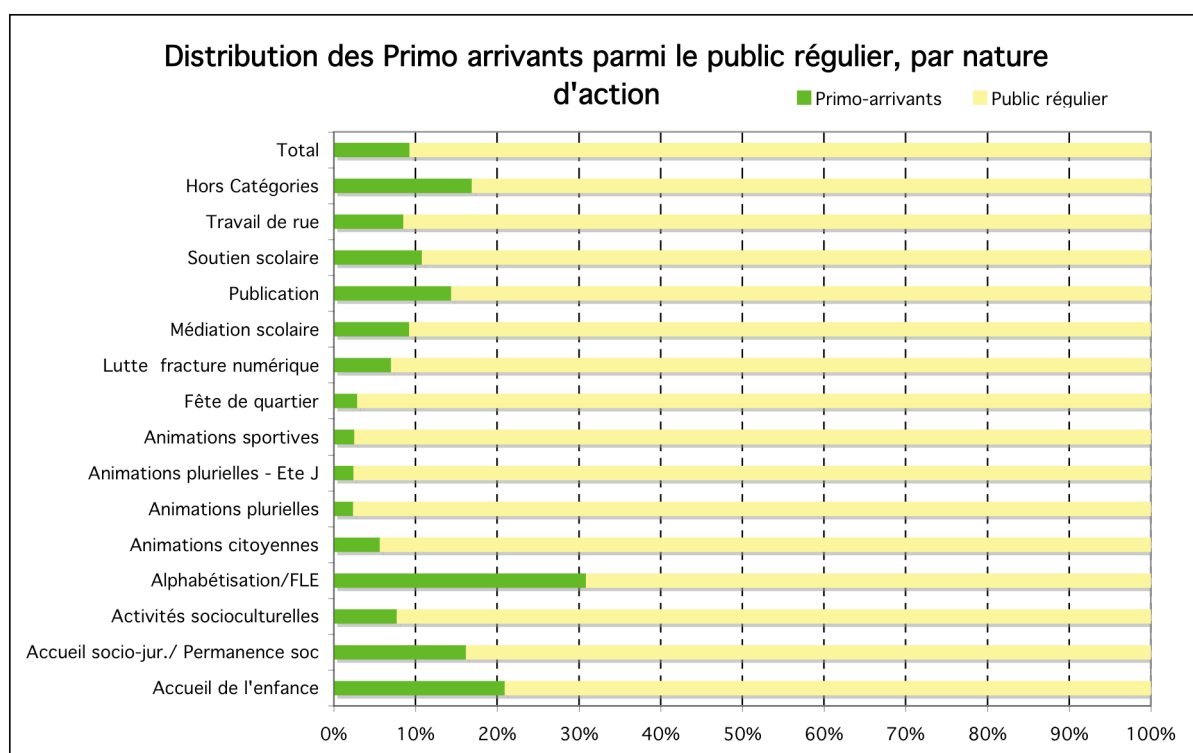
Depuis l'année 2007, une catégorie relative aux Primo arrivants a été intégrée dans le modèle de rapport d'activités des associations. Plusieurs d'entre elles ont éprouvé des difficultés à répondre à cette question ; il faut avouer qu'il n'est pas évident de déterminer qui est primo arrivant et qui ne l'est pas, au regard de la définition³⁸ apportée dans le modèle de rapport d'activités, et ensuite de les comptabiliser. Les

³⁷ Nous réitérons ici une fois encore nos interrogations quant à la comptabilisation du public régulier aux animations plurielles dans la commune de Bruxelles, dans la mesure où cette commune, dont 39% du public appartient à la classe d'âge des 25-40 ans, comptabilise à elle seule 68% du public régulier global des animations plurielles (20.486 personnes sur 33.701).

³⁸ « *Les personnes arrivées récemment en Belgique* ». Cette définition a été choisie suite à une étude effectuée par le CIRÉ, qui dénombrait près d'une dizaine de définitions différentes, en fonction des institutions, niveaux de pouvoir,...

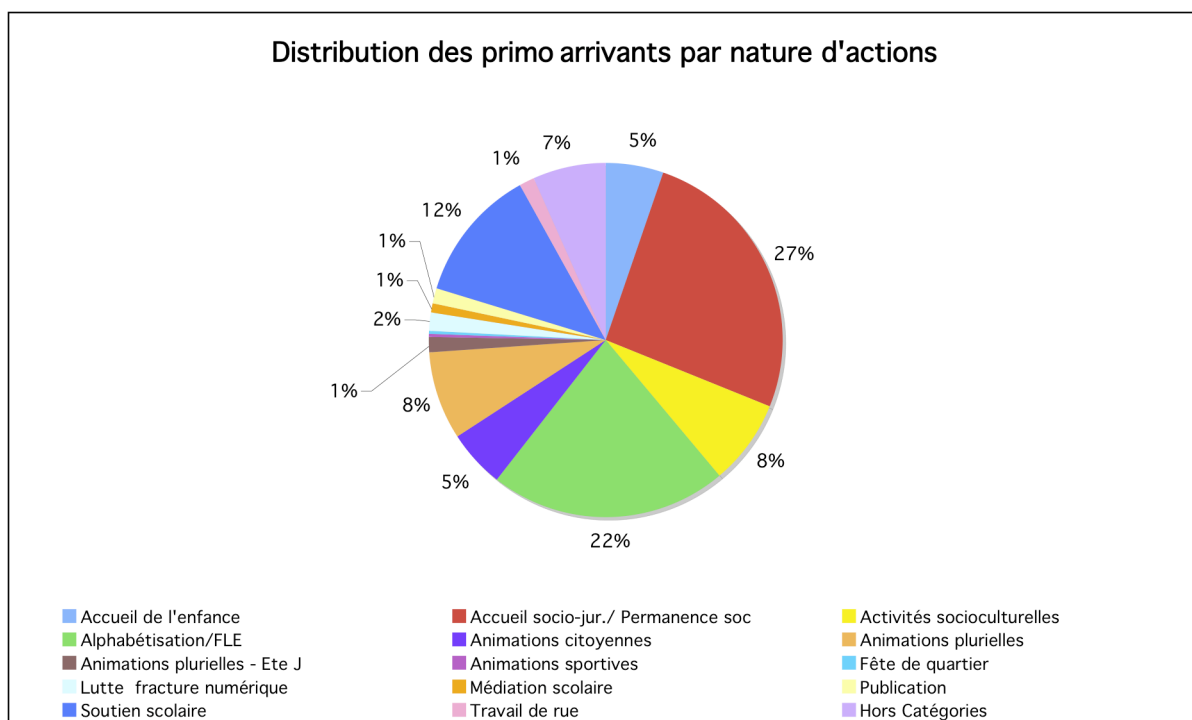
informations contenues dans le graphique suivant sont dès lors à prendre avec précaution.

Alors que les Primo arrivants représentent un peu moins de 10 % du public régulier³⁹, ils composent près d'un tiers des publics réguliers qui assistent aux cours d'**alphabétisation/FLE** (31%). Par ailleurs, ils représentent un cinquième du public régulier des actions en matière d'**accueil de l'enfance** et 16% des personnes se rendant aux **accueils socio juridiques et permanences sociales** organisées par les associations.



Par ailleurs, lorsque l'on observe la répartition des primo arrivants par type d'actions, on constate que près de la moitié d'entre eux se concentrent dans les **accueils socio juridiques/permanences sociales** et les cours d'**alphabétisation/FLE**. Cela n'est pas une surprise, puisque deux associations qui accueillent une majorité du public des accueils socio juridiques et des permanences sociales sont spécialisées dans le droit des étrangers.

³⁹ Ils étaient 12% en 2007, mais nous ne disposons pas de l'ensemble des données des 13 communes.

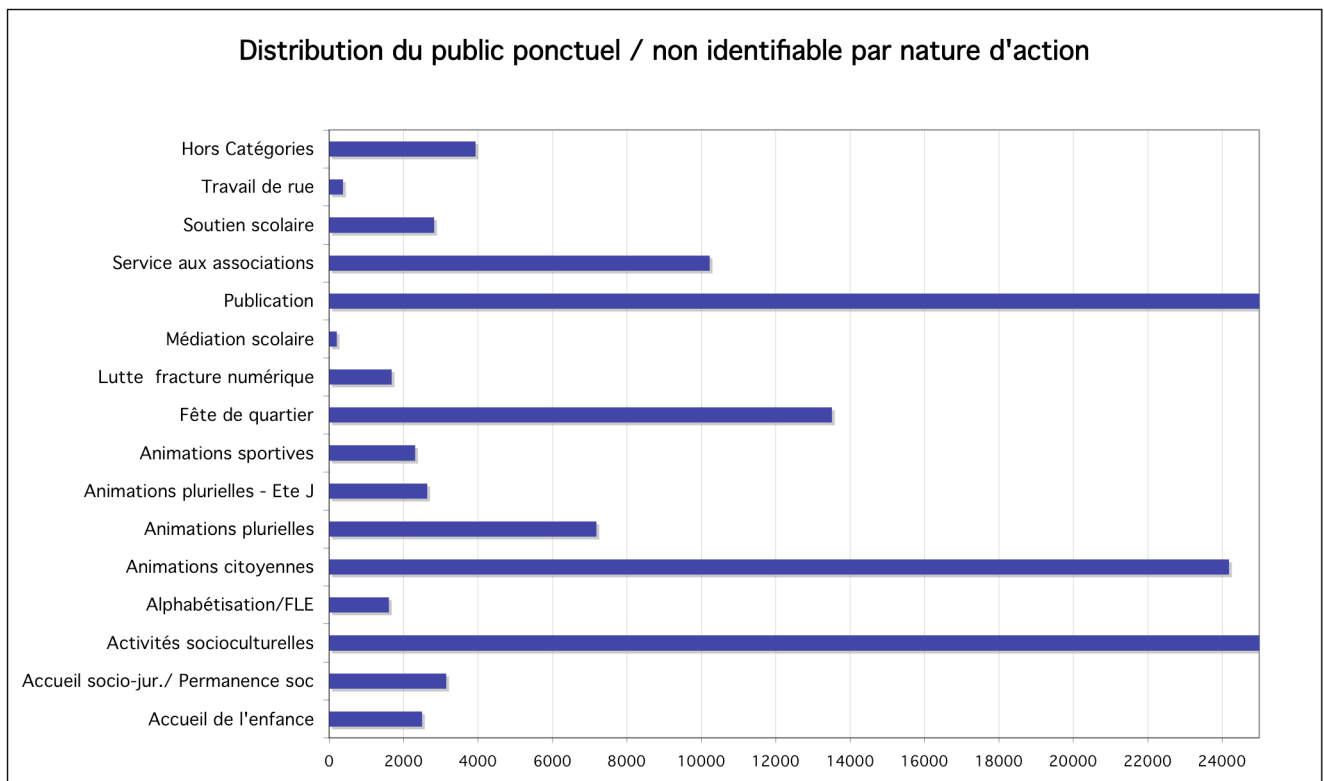


2.2.2. Le public ponctuel ou non identifiable

Par public ponctuel et non identifiable, on qualifie les participants non habituels de l'association ou les bénéficiaires non directs de l'action comme ceux qui assistent à un événement ou encore les lecteurs d'une publication. À partir des données récoltées, on constate que les actions socioculturelles (39%) et les publications (31%) composent plus des deux tiers de ce public. Les animations citoyennes correspondent à un dixième des usagers ponctuels.

Cela s'explique par le nombre phénoménal que peuvent représenter les spectateurs de spectacles artistiques et culturels ainsi que les visiteurs de sites internet⁴⁰ conçus par des associations. Ainsi, on a dénombré parmi les actions socioculturelles quelques festivals qui attirent des dizaines de milliers de participants. Et un site internet a recensé près de 60.000 visites par an. Les animations citoyennes, quant à elles, répertorient un certain nombre des campagnes de sensibilisation qui visent un large public. Notons toutefois que le public des fêtes de quartier qui, dans certains cas, peut attirer plusieurs dizaines de milliers de personnes, n'est pas toujours comptabilisé par les associations ou les coordinations locales, qui se concentrent sur les activités de préparation de la fête, qui drainent en général de petits groupes de public régulier. Ces visiteurs d'un jour ne sont dès lors pas pris en compte dans la répartition du public ponctuel par type d'actions, ce qui fausse partiellement les pourcentages annoncés.

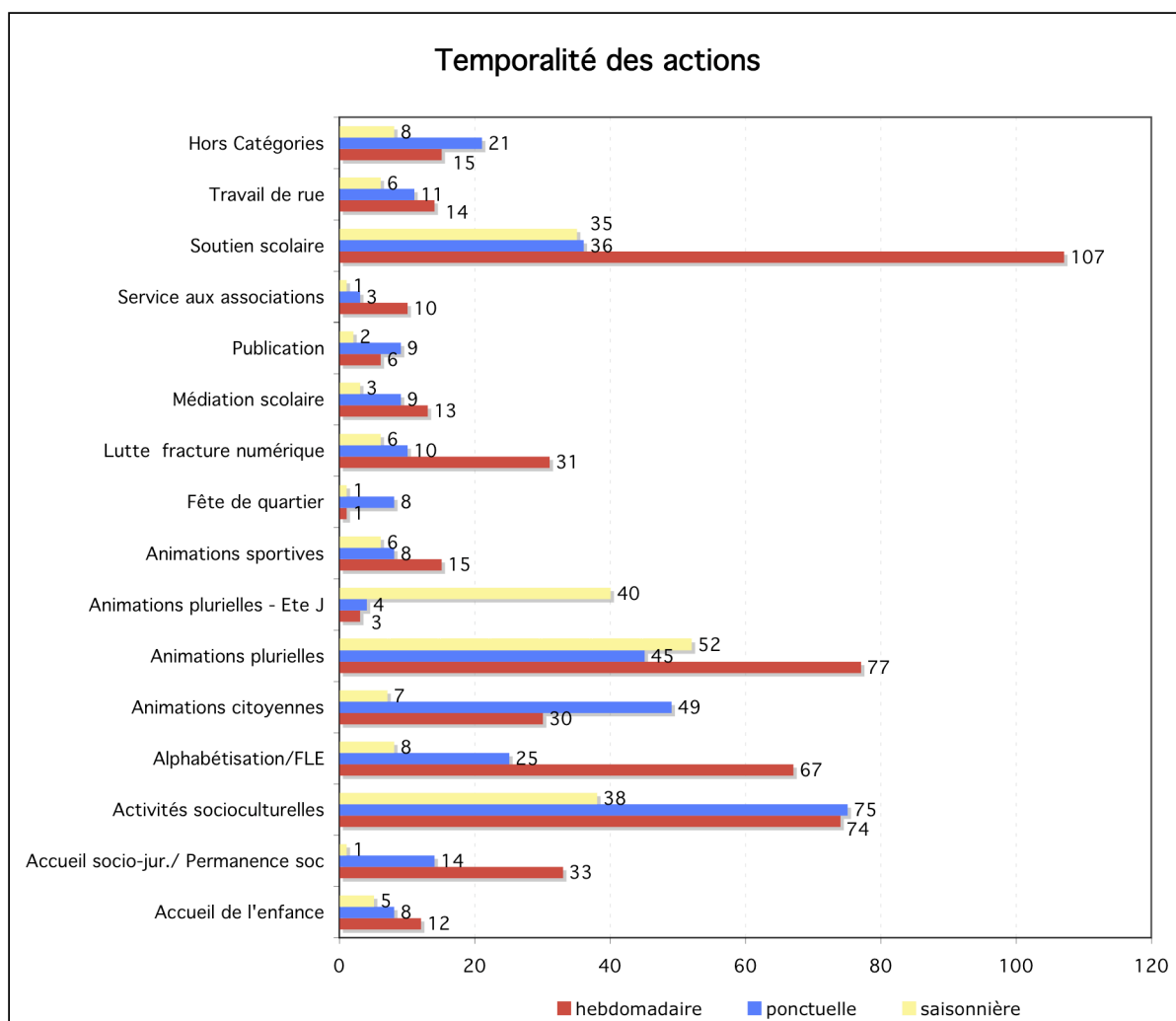
⁴⁰ Les sites web ont été répertoriés dans la catégorie « publication ».



Il nous apparaît déraisonnable de traiter les données relatives au public ponctuel et non identifiable de la manière dont nous avons procédé avec les statistiques sur le public régulier. Elles n'ont ni la même signification, ni la même fiabilité. Tenter de rendre compte d'un public « non identifiable » est, d'ailleurs, en soi une ineptie...

2.3. À quels moments ?

Le graphique ci-dessous présente le nombre d'actions recensées par type de temporalité (hebdomadaire, ponctuel et saisonnier). Pour rappel, une même action peut se dérouler à divers moments et donc répondre simultanément à deux ou aux trois critères de temporalité. Ainsi, si 754 actions ont été recensées : 508 (67%) ont lieu à une fréquence hebdomadaire, 335 (45%) se déroulent de façon ponctuelle et 219 (29%) sont organisées pendant les périodes de vacances scolaires.



D'après le graphique, près de deux tiers (64%) des actions hebdomadaires se concentrent sur quatre catégories d'actions : le soutien scolaire (107), les animations plurielles (77), les actions socioculturelles (74) et l'alphabétisation/FLE (67).

La majorité des accueils socio juridiques et permanences sociales (60%), des actions de lutte contre la fracture numérique (66%), d'alphabétisation/FLE (67%) et de soutien scolaire (60%) sont proposées toutes les semaines. Cependant peu de ces actions sont organisées pendant les vacances estivales : ainsi, moins d'un cinquième (19%) des associations qui proposent du soutien scolaire de septembre à juin, organisent un accueil pendant l'été pour préparer les examens de rattrapage. Pour les trois autres catégories, la proportion est moindre encore, avec que 12% pour la lutte contre la fracture numérique, 8% pour l'alphabétisation/FLE et une seule action (2%) d'accueil socio juridique/permanence sociale.

Les animations citoyennes et les fêtes de quartier sont à majorité des actions ponctuelles, ce qui semble assez logique étant donné le contenu de ces deux types d'action : l'organisation de rencontres-débats et de campagnes de sensibilisation pour l'une et le caractère événementiel pour l'autre.

Les animations plurielles – Été Jeunes sont majoritairement saisonnières, l'intitulé même de la catégorie suffit à expliquer cette donnée. Les animations plurielles ne s'adressant pas précisément à un public jeune comportent également une part non négligeable d'activités saisonnières (29%).

Les actions socioculturelles sont autant hebdomadaires que ponctuelles. Cela illustre la présence d'ateliers récurrents parallèlement à des initiatives au rythme plus irrégulier, soit parce qu'elles sont organisées de façon discontinue pendant l'année scolaire, soit au contraire sont concentrées sur un laps de temps plus court (par exemple : festival se déroulant sur quelques jours).

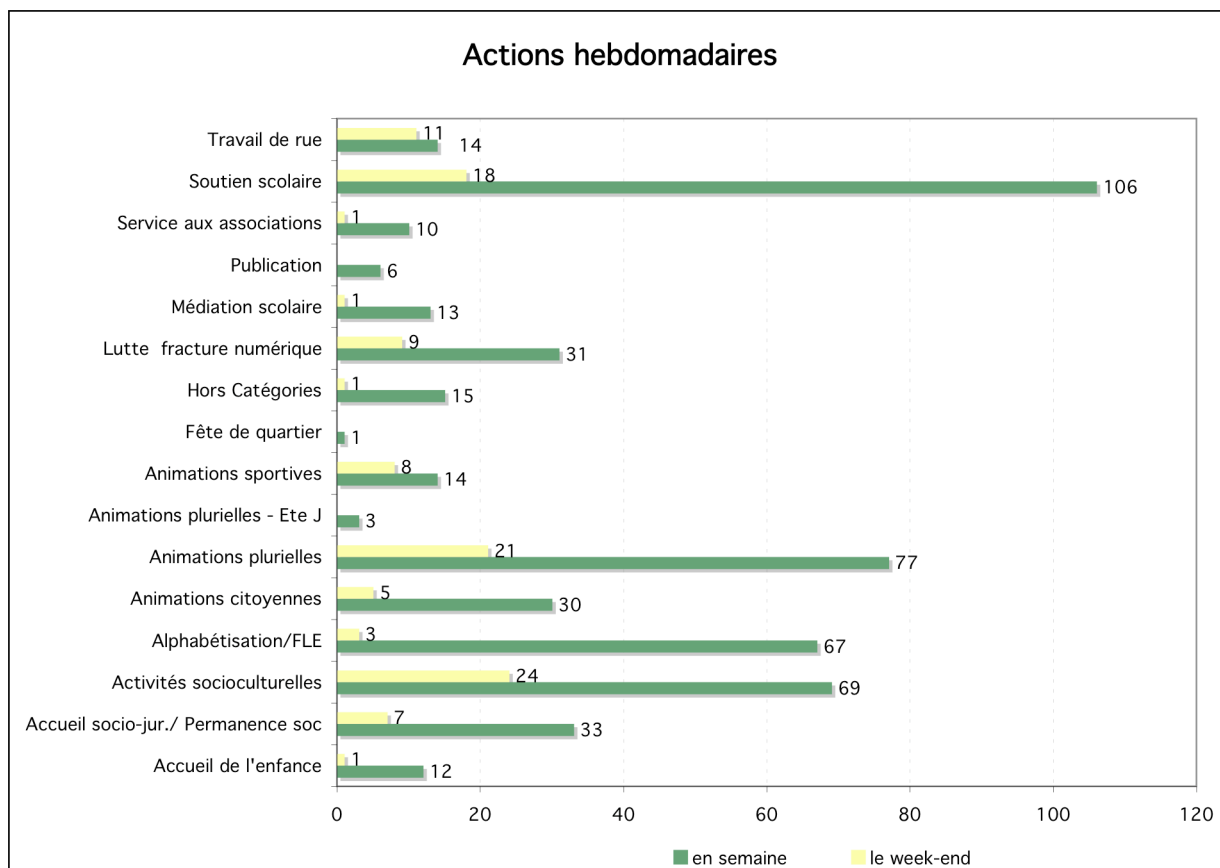
RAPPEL : le fait qu'une action ait lieu à un rythme hebdomadaire n'implique pas de facto que le public soit régulier. En effet, des actions telles que les permanences sociales ou les services aux associations peuvent présenter des rythmes hebdomadaires et connaître un public fluctuant de semaine en semaine.

- **Actions hebdomadaires**

Les graphiques et tableaux suivants permettent de faire un focus sur les actions hebdomadaires⁴¹. À noter qu'une action hebdomadaire peut se dérouler en semaine et le week-end (par exemple, une action de lutte contre la fracture numérique peut se manifester par l'organisation d'un atelier informatique du lundi au vendredi, mais également le samedi ; cette action sera donc répertoriée dans les deux catégories), ce qui explique les chiffres plus importants que les 508 actions hebdomadaires.

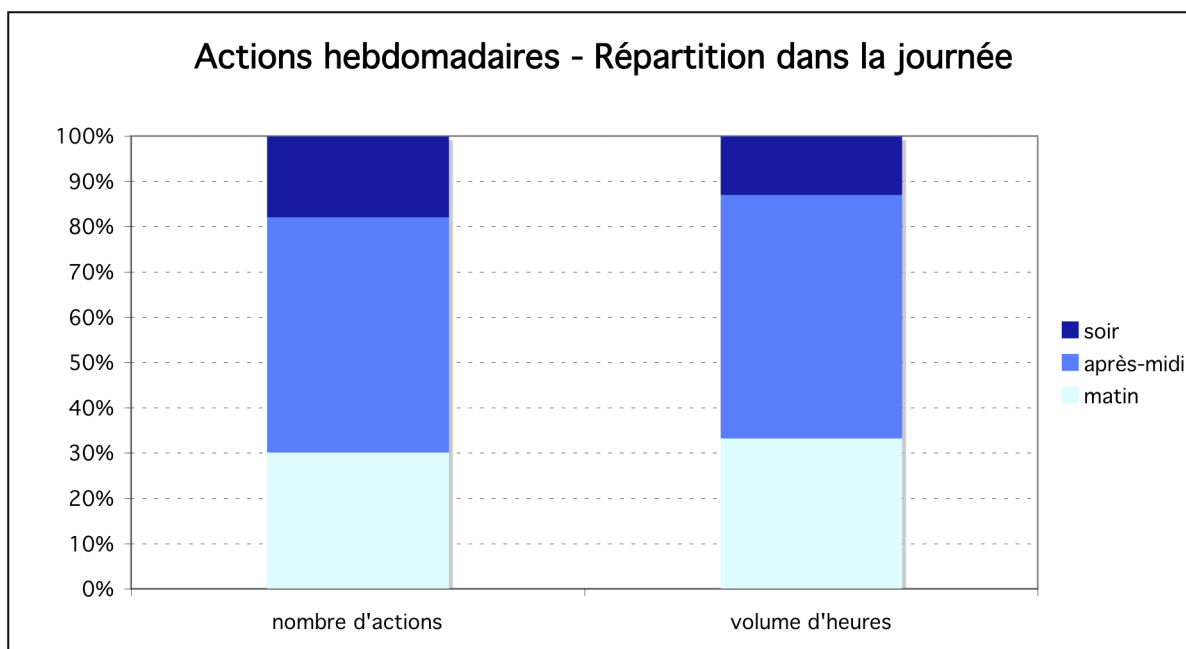
D'après le graphique ci-dessous, on observe que la quasi totalité des actions hebdomadaires se déroule du lundi au vendredi (501 = 98,5%) et qu'un peu plus d'une action sur cinq se déroule en week-end (110 = 21,5%). Parmi ces dernières, on retrouve surtout des actions socioculturelles (22%), des animations plurielles (19%), du soutien scolaire (16%) et du travail de rue (10%) qui ont lieu les samedis.

⁴¹ Les informations se rapportant aux actions ponctuelles et saisonnières étaient moins fiables. Ainsi, 63% des actions ponctuelles (211 sur 335) répondent à des rythmes différents de ceux proposés dans le cadre du modèle de rapport d'activités (tous les 15 jours, mensuelle) et sont donc répertoriées dans la catégorie « autres ». Nous avons décidé de ne pas les utiliser.



Concernant les **horaires d'activités**, plus de la moitié des actions hebdomadaires se déroule pendant l'après-midi (361), un peu moins d'une action sur trois en matinée (209) et moins d'une action sur cinq en soirée (124).

On constate une relative similitude de la distribution lorsque l'on parle en termes de volume d'heures d'activités par semaine, même si on relève une relative « perte » au niveau des activités en soirée (18% des activités correspondant à 13% du volume horaire des activités), au profit des activités se déroulant la journée.



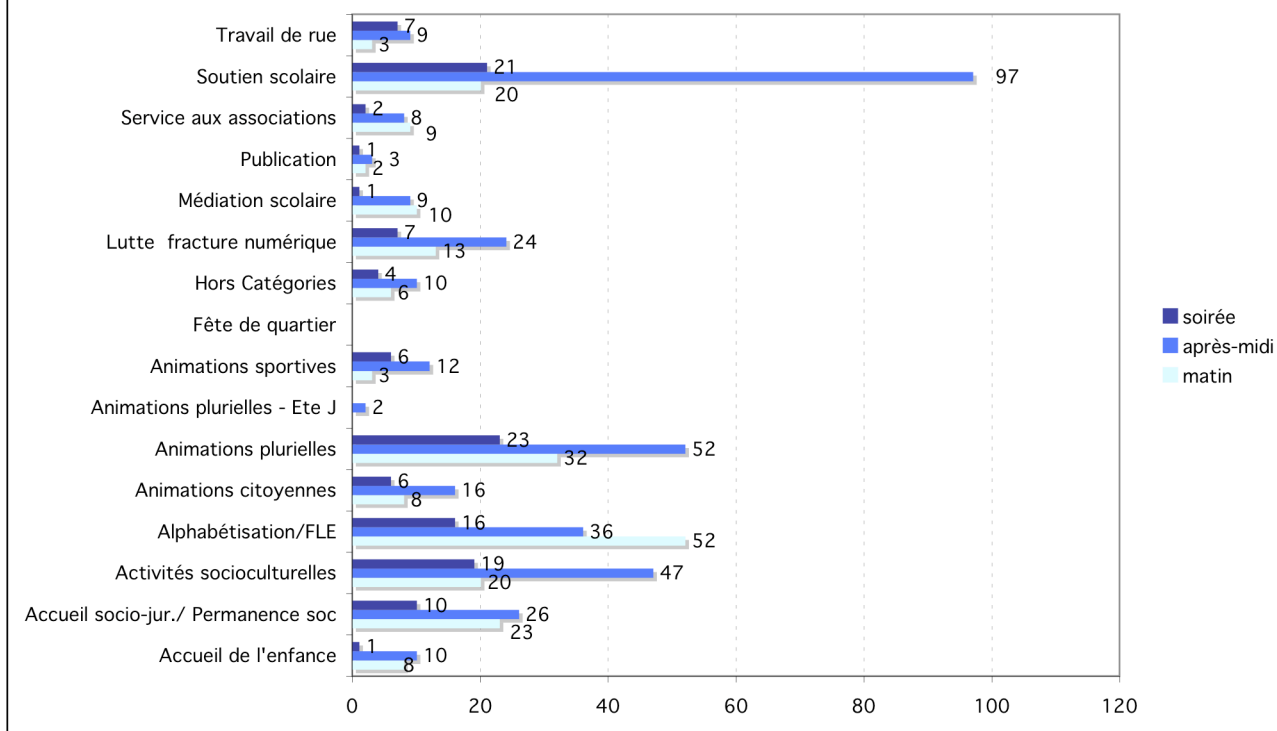
À l'examen du graphique suivant, on constate qu'en ce qui concerne les actions organisées en matinée, trois catégories d'action se démarquent ; elles concentrent ensemble plus de la moitié des actions, avec une nette prépondérance pour les cours d'alphabétisation/FLE (52)⁴², suivis par les animations plurielles (32) et les accueils socio juridiques/permanences sociales (23).

L'après-midi, quatre catégories d'actions représentent près de deux tiers des actions proposées dans cette période de la journée : fort logiquement, on retrouve en tête le soutien scolaire (97), ensuite, les animations plurielles (52), les activités socioculturelles (47) et l'alphabétisation/FLE (36).

Parmi les actions en soirée (après 18 heures), quatre catégories regroupent près de deux tiers des actions organisées : les animations plurielles (23), le soutien scolaire (21), les activités socioculturelles (19) et les cours d'alphabétisation/FLE (16).

⁴² À noter que 123 groupes ont été organisés en 2008 dans le cadre du PBA : 98 en journée et 25 en soirée.

Actions hebdomadaires - Répartition dans la journée par catégorie d'actions

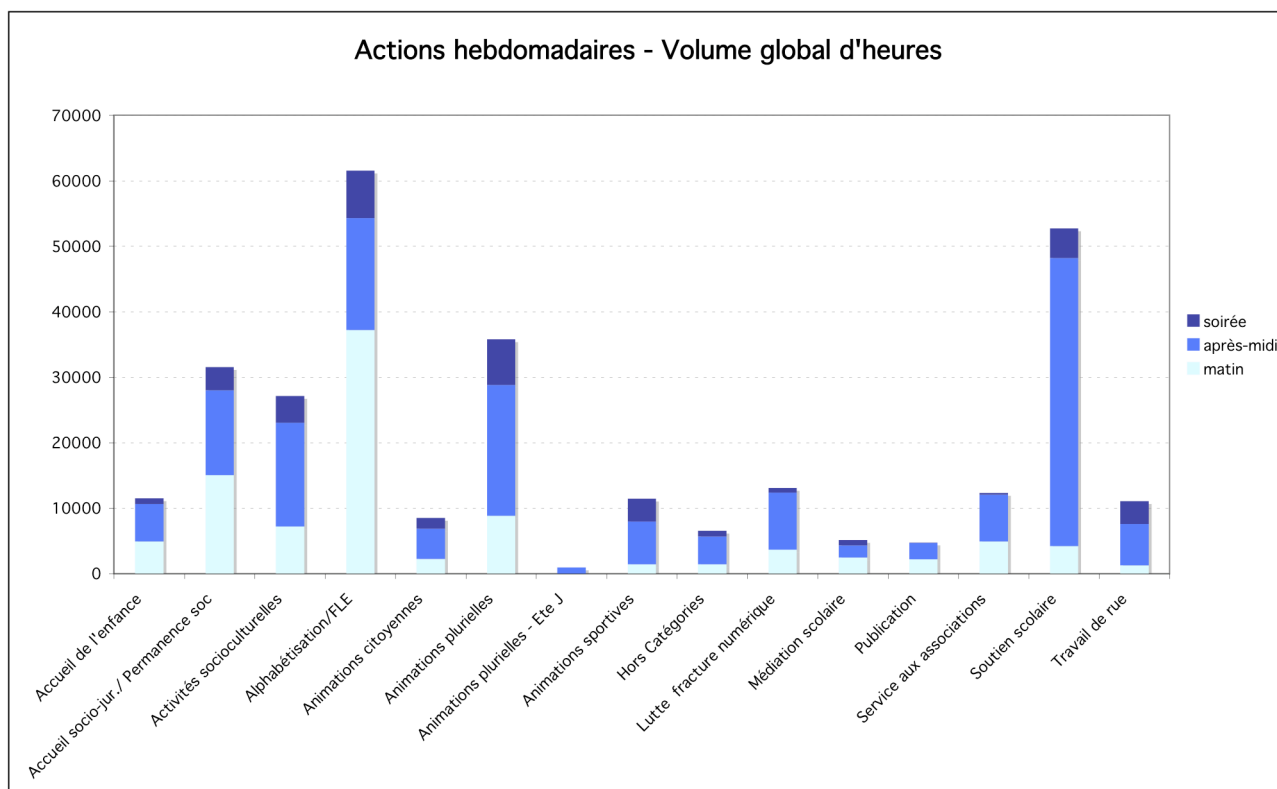


À propos du **volume d'heures** organisées dans le cadre des actions hebdomadaires, les cours d'alphabétisation/FLE⁴³, le soutien scolaire et les animations plurielles sont celles qui, sans surprise, en comptabilisent le plus : à elles trois, elles représentent plus de la moitié du volume horaire global.

Notons qu'en comparant ces données, avec le nombre d'actions concernées pour ces trois catégories (pour rappel, respectivement 67,107 et 77), on relève que les actions d'alphabétisation/FLE sont nettement plus importantes en termes de volume horaire. En effet, un cours d'alphabétisation/ FLE correspond à une moyenne de 7 à 9 heures par semaine. Par ailleurs, chaque opérateur propose plusieurs classes en fonction du niveau de français.

Notons enfin que la prépondérance de l'alphabétisation/FLE en termes d'heures ne tient pourtant pas compte des heures proposées dans le cadre du Plan Bruxellois pour l'Alphabétisation par l'asbl Lire et Écrire et ses partenaires, qui amplifierait encore cette surreprésentation.

⁴³ À noter que le volume hebdomadaire moyen des actions d'alphabétisation et de FLE organisées dans le cadre du PBA en 2008 est d'environ 890h.



2.4. Avec quels travailleurs ?

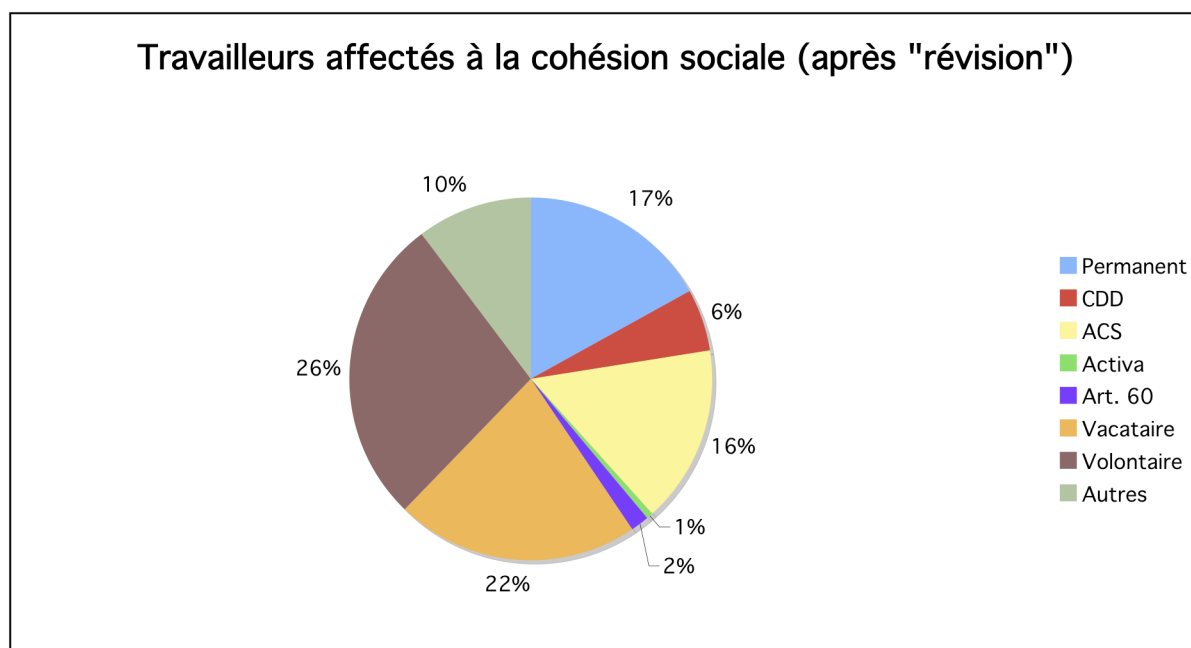
L'objectif de cette partie consiste à présenter une photographie des travailleurs effectivement impliqués dans le développement des projets de cohésion sociale, que leur salaire soit ou non pris en charge par le subside cohésion sociale de la COCOF et quel que soit leur statut (en ce compris donc les volontaires). Cependant, par la profusion d'informations que contenait le tableau intégré dans le modèle de rapport d'activités des associations, il n'a pu être exploité que partiellement par certaines coordinations locales et l'Administration de la COCOF. C'est pourquoi, nous ne pourrions malheureusement pas en tirer autant d'éléments que nous l'aurions souhaité. Nous avons néanmoins décidé de relayer quelques informations concernant le nombre de personnes et le nombre d'équivalents temps plein (ETP) affectés aux projets, contenues dans les rapports des coordinations locales⁴⁴ et de l'Administration de la COCOF.

⁴⁴ Toutes les coordinations locales ont encodé des données relatives aux travailleurs, à l'exception d'une commune. Certaines ont transmis l'ensemble des informations (c'est le cas de 5 coordinations locales). D'autres n'ont été en mesure de transmettre que des données complètes relatives aux nombres absolus de travailleurs, les informations sur les équivalents temps plein étant partielles (la difficulté principale étant de comptabiliser les ETP chez les travailleurs volontaires) ou manquantes (5 coordinations locales et l'Administration de la COCOF). Enfin, d'autres ont transmis exclusivement des données sur le nombre d'équivalents temps plein (2 coordinations locales).

Les données utilisées relatives aux **nombre absolus de travailleurs** affectés à la cohésion sociale proviennent de dix communes et des contrats régionaux dont les données ont été agrégées par l'Administration de la COCOF. Ensemble, ces données correspondent à 541 actions, ce qui représente 71% du nombre d'actions subsidiées en 2008 ; par ailleurs, ces données concernent 84% du public régulier accueilli dans les actions et environ 75 % du budget affecté aux contrats communaux et régionaux de cohésion sociale. Cela nous semble une proportion suffisamment importante que pour en faire état. À noter que ces données concernent 1.958 travailleurs.

Dans la mesure où un projet sous contrat régional recense, à lui seul, 440 travailleurs volontaires⁴⁵ (ce qui correspond à plus de la moitié du nombre global de volontaires), nous avons pris la décision de ne pas tenir compte de ce projet au moment de réaliser le graphique ci-dessous, afin de « neutraliser » la représentation importante des volontaires. À la lecture du graphique (qui concerne donc 1.518 travailleurs), on constate tout d'abord que près de la moitié des travailleurs affectés aux projets de cohésion sociale ne sont pas des travailleurs rémunérés par la structure associative dans laquelle ils effectuent leurs prestations : le statut le plus représenté est celui des travailleurs volontaires (26%), suivi par les vacataires, à savoir des travailleurs extérieurs auxquels il est fait appel pour des prestations ponctuelles (22%).

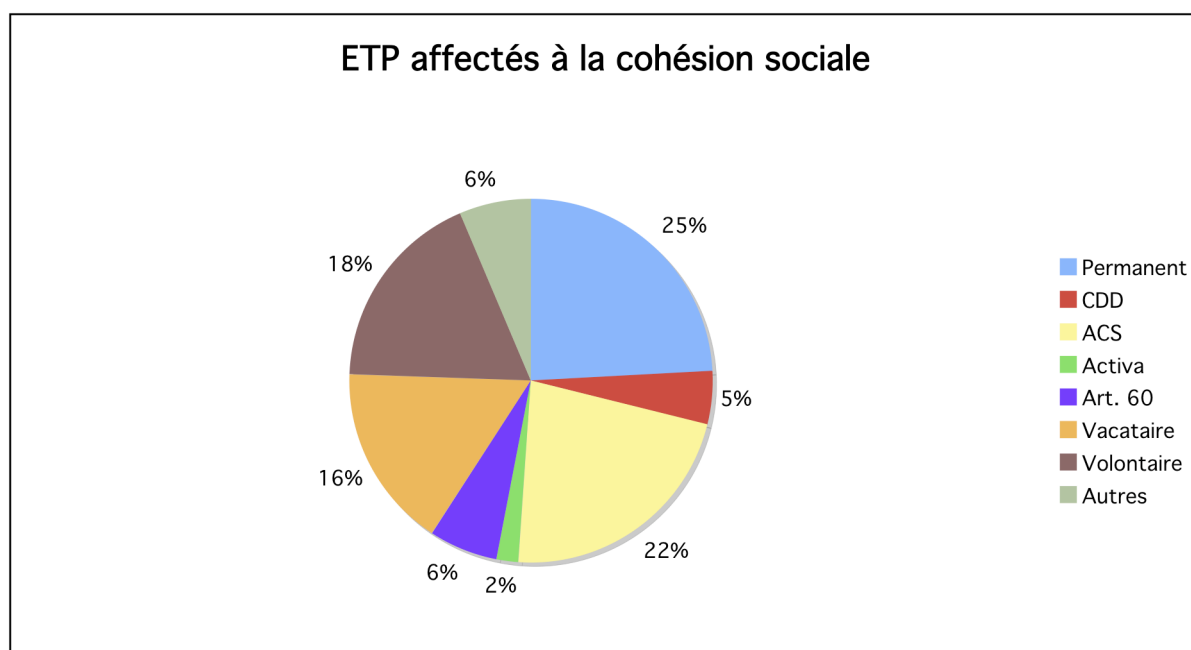
Ensuite, parmi les travailleurs directement attachés à l'association et rémunérés par elle, on relève que approximativement deux tiers d'entre eux ont un statut que l'on peut qualifier de stable (permanent et ACS) et un tiers a un statut plus précaire, la catégorie « autres » comportant des statuts tels que les stagiaires, les étudiants, les travailleurs ALE ou encore PTP⁴⁶ (10%).



⁴⁵ Anciennement appelés « bénévoles ».

⁴⁶ ALE : Agence Locale pour l'Emploi ; PTP : Programme de Transition Professionnelle.

Les données utilisées relatives aux **nombre d'équivalents temps plein** affectés à la cohésion sociale proviennent de sept communes⁴⁷. Ensemble, ces données correspondent à 364 actions, ce qui représente 47,5% du nombre d'actions subsidiées ; par ailleurs, ces données concernent 50% du public régulier accueilli dans les actions et un peu moins de la moitié (49%) du budget affecté aux contrats communaux et régionaux de cohésion sociale. On relève cette fois que ce sont les statuts les plus stables qui recensent près de la moitié des équivalents temps plein affectés au secteur, notamment pour la coordination des travailleurs sous statuts plus précaires, lesquels sont l'objet d'un *turn over* assez important. À noter que les travailleurs volontaires représentent encore un peu moins d'un travailleur équivalent temps plein sur cinq.



Ces données partielles sont à mettre en lien avec le travail de cadastre de l'emploi effectué par l'Administration de la COCOF, beaucoup plus précis en ce qui concerne les travailleurs rémunérés des associations.

L'ambition était ici de rendre visible l'importance du travail des volontaires dans le secteur. Pour beaucoup d'associations, leur apport est extrêmement précieux, voire indispensable pour permettre la mise en place et le développement de leurs actions de cohésion sociale.

⁴⁷ Ces données (relatives à 525,6 ETP) ne concernent pas précisément les mêmes communes et donc projets que les données relatives aux travailleurs en nombres absolus.

2.5. Les objectifs prioritaires

Pour clôturer l'approche quantitative de cet état des lieux, nous abordons les thématiques et publics visés explicitement par le décret, afin d'analyser les actions au regard des priorités définies par le Collège de la COCOF. Elles ont déjà, dans une certaine mesure, été abordées dans le cadre des trois précédentes catégorisations (« Qu'est-ce qui est fait ? », « Avec quels publics ? » et « À quels moments ? ») ; elles sont ici rassemblées sur base des cinq **thématiques prioritaires** déterminées par le Collège de la COCOF en début de quinquennat :

1. ***Le soutien et l'accompagnement scolaires*** : dans une dynamique de complémentarité avec les écoles et en lien permanent avec le milieu de vie de l'enfant ; en matière de soutien scolaire, un accent particulier doit être porté sur les aides spécifiques aux adolescents.
2. ***L'alphabétisation, la lutte contre la fracture numérique, l'accès aux nouvelles technologies de la communication.***
3. ***L'accueil des primo arrivants*** : cet accueil visera la globalité de la problématique de l'accueil et du nécessaire travail en réseau avec des opérateurs compétents en matière d'aide sociale, d'accueil de l'enfance, de logement, de santé... ; une attention particulière sera portée aux actions visant à l'apprentissage du français langue étrangère.
4. ***Le vieillissement des populations fera l'objet d'une attention particulière ; les actions intergénérationnelles seront privilégiées.***
5. ***La problématique du genre et plus particulièrement de la mixité, de l'émancipation et de l'égalité hommes - femmes.***

Notons tout d'abord que les cinq catégories liées aux thématiques prioritaires comportent à la fois des catégories en fonction de la nature de l'action menée (soutien et accompagnement scolaires, alphabétisation et lutte contre la fracture numérique) et des catégories en fonction du public auquel s'adressent les actions (accueil des Primo arrivants, actions intergénérationnelles et problématique du genre). Des publics spécifiques sont visés de façon explicite : les adolescents (une attention particulière doit leur être accordée dans le cadre de l'accompagnement et du soutien scolaires), les Primo arrivants, les personnes âgées et les femmes.

Le décret relatif à la cohésion sociale comporte une tension dans la mesure où il dépeint le destinataire de ces processus de cohésion sociale dans des traits universalistes et préconise la mixité dans les actions, et dans le même temps, il identifie et alloue des subsides à certains groupes cibles.

A. À propos des deux catégories spécifiquement dédiées à la nature de l'action, nous pouvons dresser les constats suivants :

Nous l'avons vu, le **soutien scolaire** représente, toutes actions confondues (hebdomadaires, ponctuelles et saisonnières) 15% des actions menées (112) ; ce pourcentage passe à **17%** si on y ajoute les actions de **médiation scolaire** (14), avec pour objectif l'accompagnement des enfants et des parents dans le milieu scolaire. Le soutien scolaire est également représenté, dans une mesure que nous ne pouvons évaluer, dans le cadre des animations plurielles.

Par ailleurs, 1.315 enfants participent à une action de soutien scolaire, que ce soit de manière régulière ou ponctuelle, ce qui représente 10,6% de l'ensemble du public. 870 enfants passent également par une action de médiation scolaire, sans que nous ne puissions déterminer avec une certitude absolue s'il s'agit d'enfants fréquentant des actions de soutien scolaire dans les associations subsidiées dans le cadre du décret.

Les actions d'**alphabétisation** et de FLE (81), couplées aux actions de **lutte contre la fracture numérique** (35) afin de répondre à la thématique prioritaire n°2, représentent quant à elles 16% de l'ensemble des actions (respectivement 11% et 5%). Par ailleurs, 6.902 personnes⁴⁸ apprennent le français oral et écrit via les cours d'alphabétisation et de FLE, ce qui représente 6,5% du total du public, et 2.595 personnes ont la possibilité de s'initier aux technologies de l'information et de la communication (TIC), soit 2,4% du public.

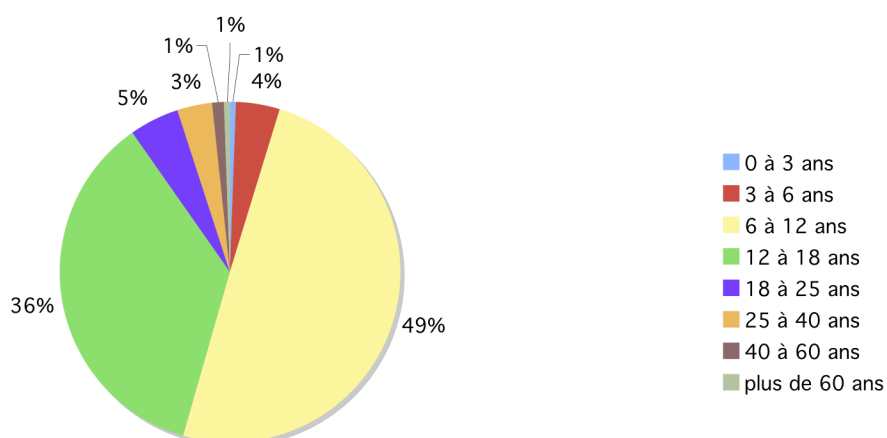
B. En ce qui concerne les catégories liées aux publics spécifiques, nous nous référons uniquement aux statistiques du public régulier.

Les **adolescents** (12-18 ans) représentent 14% du public global. Le Collège de la COCOF a souhaité les identifier comme public prioritaire des actions de soutien et d'accompagnement scolaires. On constate sur le graphique ci-dessous que les actions de soutien scolaire sont destinées pour près de la moitié aux enfants de l'enseignement primaire (6-12 ans) et pour plus d'un tiers aux adolescents de l'enseignement secondaire (12-18 ans). 5% du public du soutien scolaire est âgé de 18 à 25 ans, cela s'explique par la présence d'élèves du secondaire âgés de plus de 18 ans, mais aussi par l'existence d'un tutorat à destination d'étudiants démarrant le cycle supérieur.

Certaines associations ont également répertorié les tuteurs et les bénévoles, d'où la présence des plus de 25 ans dans les statistiques. Notons cependant des données à propos d'enfants de moins de 6 ans, ce qui constitue une « anomalie ».

⁴⁸ Auxquelles nous pourrions ajouter les 2.480 apprenants du Plan Bruxellois pour l'Alphabétisation, encore « hors décret » pour le moment.

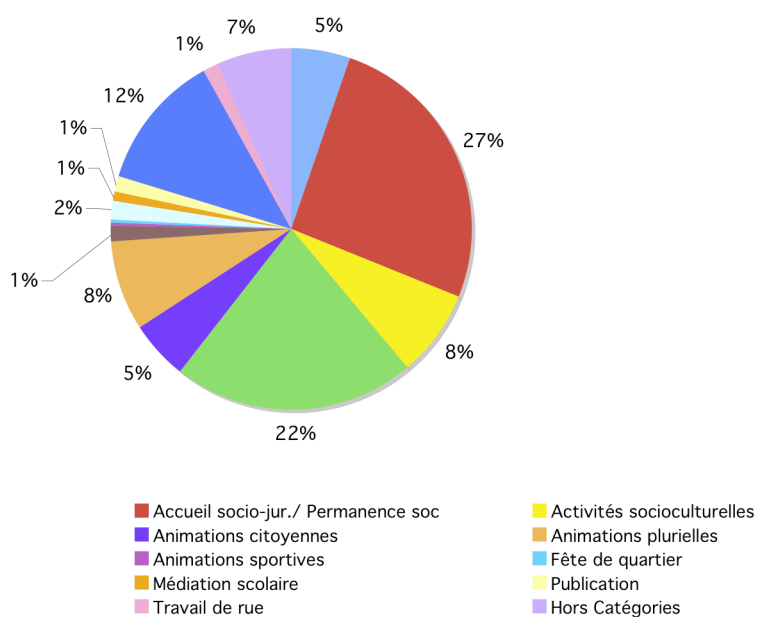
Distribution du public régulier par classe d'âges - Soutien scolaire



Le public des **Primo arrivants** représente en moyenne 10% du public régulier (voir pp. 43-45). La moitié d'entre eux se concentrent dans les accueils socio juridiques/ permanences sociales (27%) et les cours d'alphabétisation/FLE (22%). Par ailleurs, 12% (des enfants) participent aux actions de soutien scolaire.

La recherche d'un soutien dans leurs démarches administratives, l'apprentissage du français, de la lecture et de l'écriture ou encore le fonctionnement institutionnel du pays d'accueil sont des matières pour lesquelles les Primo arrivants sont particulièrement en demande.

Distribution des primo arrivants par nature d'actions



Nous avons déjà énoncé quelques réserves par rapport à cette catégorie de public. En effet, le vocable « primo arrivants » ne reflète pas systématiquement la même réalité en fonction des personnes qui l'emploient. Si une définition administrative en fixe les contours, le terme « primo arrivants » est néanmoins utilisé pour désigner des personnes et des situations bien diverses.

Les **personnes âgées** de plus de 60 ans représentent **6%** de l'ensemble des personnes participant à des actions organisées dans le cadre du décret cohésion sociale. Cette réalité ne correspond pas nécessairement à la priorité du Collège de la COCOF déclinée en termes d'« actions intergénérationnelles », dans la mesure où 43% des seniors se concentrent dans les accueils socio juridiques et les permanences sociales. L'essentiel des actions fréquentées par les plus de 60 ans ne visent pas à organiser la rencontre avec les autres générations.

Enfin, on constate globalement une faible majorité de **femmes** parmi les publics de la cohésion sociale (voir pp.36-37), même si elles sont significativement plus représentées dans certains types d'actions et dans certaines catégories d'âges (voir pp.41-43). Cette thématique déclinée en termes de « *mixité, émancipation et égalité hommes - femmes* » est une question répandue en cohésion sociale ; elle interroge l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, mais également les modalités d'action pour y parvenir : la mixité constitue-t-elle une condition de l'action ou une finalité de l'action ? Les acteurs, tant associatifs qu'institutionnels (l'Administration de la COCOF), n'apportent pas de réponse tranchée à cette question.

3. Conclusions

Afin de visualiser les projets menés dans le cadre du décret, des catégorisations ont été co-construites ; elles permettent de répondre à quatre questions : « **Qu'est-ce qui est fait ?** », « **Avec quel public ?** », « **À quel moment ?** » et « **Qui et combien de personnes travaillent pour la cohésion sociale ?** » .

En plus des précautions d'usage, nous avons dû énoncer un certain nombre de réserves méthodologiques quant à l'utilisation des catégorisations. Elles concernent notamment l'unité de base choisie pour la mise en catégorie (l'action telle que définie dans les conventions spécifiques), qui ne permet pas de visualiser la richesse du travail effectué par les associations sur le terrain, la difficulté de comptabiliser le public touché par les actions et les travailleurs effectivement affectés à la cohésion sociale, les diverses méthodes de recensement au sein des associations.

Néanmoins, certains **constats** peuvent être dressés :

- Cinq **catégories d'actions** représentent ensemble 65% des actions menées, avec dans l'ordre croissant : le soutien scolaire, les actions socioculturelles et les animations plurielles, chacune avec 15%, l'alphabétisation/ FLE (11%) et les animations citoyennes (9%).
- On constate pour l'ensemble du dispositif et des actions menées, une relative **mixité des publics réguliers**, même si les femmes sont légèrement plus présentes. Cependant, on note une prédominance des femmes très marquée pour les actions d'alphabétisation/FLE, les animations citoyennes et la médiation scolaire. Chez les mineurs d'âge (0-18 ans), on constate néanmoins une très légère surreprésentation des participants masculins, qui se marque plus particulièrement chez les adolescents (12-18 ans).
- Les **mineurs d'âge** (0-18 ans) représentent 43% du public régulier, avec une proportion particulièrement importante des enfants de l'enseignement primaire (6-12 ans).
- Les **Primo arrivants** correspondent à un peu moins de 10% des effectifs d'usagers réguliers, bien qu'ils fréquentent plus particulièrement les accueils socio juridiques et permanences sociales et les cours d'alphabétisation/FLE, et, dans une moindre mesure, le soutien scolaire.
- Les deux tiers des actions se déroulent de manière hebdomadaire, tandis que plus d'un quart (29%) ont lieu pendant les vacances scolaires. Par ailleurs, la quasi totalité des actions hebdomadaires est proposée du lundi au vendredi et un peu plus d'une action sur cinq se déroule en week-end. Enfin, plus de la moitié des actions hebdomadaires a lieu pendant l'après-midi, un peu moins d'une action sur trois en matinée et moins d'une action sur cinq en soirée.
- En ce qui concerne les **travailleurs** affectés aux actions de cohésion sociale, on constate une proportion importante de volontaires et de vacataires en nombre absolu. Cette proportion ne semble pas se refléter dans le nombre d'équivalents temps plein, lequel concerne pour près de la moitié les travailleurs permanents et sous statut ACS.

Les informations contenues dans cet état des lieux relèvent des constats. En effet, il s'agissait avant tout de permettre de visualiser, de manière globale, ce que le décret cohésion sociale permet de mettre en place sur le terrain. Néanmoins, nous le répétons, ce travail nous semble insatisfaisant pour refléter l'immense richesse des actions menées par les associations sur le terrain ; la question des limites de la catégorisation, tant des actions que des publics, a déjà été évoquée. Par ailleurs, cette question, et plus globalement l'évaluation de l'application du décret cohésion sociale, sera abordée dans le cadre des propositions et recommandations que le CRAcs formulera à l'adresse du ministre à la fin de l'année 2009, en vue de préparer au mieux le quinquennat 2011-2015.

II. EVALUATION « MICRO » - APPROCHE QUALITATIVE

Le modèle de rapport d'activités des associations tente d'allier une approche quantitative à une approche d'ordre plus qualitatif. L'objectif est de permettre aux associations de prendre du recul sur l'année écoulée, en identifiant les objectifs visés, les éventuelles difficultés rencontrées, les points positifs et, globalement, les enseignements utiles pour le développement futur de l'action. Il s'agit donc d'une forme d'autoévaluation de l'association sur son action.

L'objectif est de dépasser le constat chiffré et de dévoiler les aspects qualitatifs qui se cachent derrière les chiffres. Les coordinations locales et la COCOF ont identifié et mis en évidence les grandes tendances se dégageant des rapports des associations.

Un travail relativement important a été effectué en 2008, intégrant des citations issues des rapports d'activités des associations, afin d'exemplifier et de concrétiser l'analyse.

Les associations actives dans le décret cohésion sociale ont été sélectionnées sur base d'un dossier de candidature, dans lequel elles ont été invitées d'une part, à formuler les objectifs assignés au projet de cohésion sociale dans son ensemble, ainsi qu'aux diverses actions et activités organisées et, d'autre part, à présenter leurs partenaires et la nature des partenariats et collaborations noués. Dans la mesure où la majeure partie des projets subsidiés en cohésion sociale le sont pour une période de cinq ans, nous nous permettons de renvoyer le lecteur au rapport d'évaluation 2008 du CRAcs⁴⁹.

Rappelons simplement les tendances constatées en 2007.

1. Les objectifs

Globalement, les associations inscrivent leurs projets et actions dans des objectifs groupés en six catégories :

- Les rencontres et la création de liens entre publics différenciés
- L'égalité des chances
- La responsabilisation, l'émancipation et l'autonomisation des individus
- L'intégration sociale et socioprofessionnelle
- La participation citoyenne
- Le travail de proximité

⁴⁹ La partie qualitative de l'état des lieux 2008 est accessible à l'adresse : http://www.cbai.be/associatif/docs_en_stock.html.

2. Le travail en réseau et les partenariats

Le réseau, et plus précisément la connaissance du réseau associatif local et/ou sectoriel, apparaît comme un élément du travail au quotidien, facilitant le relais et l'orientation du public, qui en est donc le premier bénéficiaire.

Le travail en partenariat, largement présent dans les actions des associations, pour l'une ou l'autre de leurs actions, ou pour l'ensemble de celles-ci, peuvent prendre diverses formes :

- Partenariat pédagogique et/ou méthodologique
- Partenariat en terme d'encadrement du public
- Partenariat financier
- Partenariat logistique et organisationnel

Les partenariats sont globalement positifs, permettant notamment de diversifier l'offre d'activités. S'ils apparaissent comme indispensables, dans certains cas, ils sont développés également, voire essentiellement par nécessité économique.

- ⇒ Le réseau et les partenariats, même s'ils peuvent être sources de difficultés, sont généralement mis en exergue par les associations comme points forts, participant à la richesse de l'action.

3. Les difficultés rencontrées par les associations

Les difficultés rencontrées dans la mise en place et le développement des actions peuvent être regroupées en trois diverses catégories :

- **Les difficultés en lien avec les publics** : de manière générale, les associations pointent une précarité et une détresse sociale, familiale et psychologique croissantes⁵⁰ des publics, ce qui rend le travail extrêmement difficile, et dont découlent nombre des difficultés rencontrées dans leur travail quotidien. Ces difficultés concernent : l'immobilité des publics, leur irrégularité et instabilité (particulièrement chez les adolescents), leurs difficultés face aux cadres et aux règles, la (non) mixité, les liens avec les parents et avec les écoles et/ou les enseignants, la (non) maîtrise du français, les tensions entre groupes culturels différents dans des contextes de fragilisation,...
- **Les difficultés en termes de moyens financiers et humains** : manque de moyens financiers récurrents, instabilité des équipes (turn-over important au vu des conditions salariales peu enviables), manque de personnel et

⁵⁰ Même si elle est effectivement vécue ou ressentie par les associations de terrain, nous ne disposons pas d'éléments objectifs nous permettant de corroborer leurs impressions et la réalité de cette croissance de la précarité et de la détresse sociale, familiale et psychologique des publics avec lesquelles elles sont amenées à travailler.

d'outils pédagogiques, contraintes administratives,... Tous ces éléments mettent à mal la pérennité de certaines actions.

- **Les difficultés inhérentes à l'infrastructure** : difficultés d'accès, insuffisance et inadéquation des locaux, voire insalubrité, précarité des situations locatives.

4. Les points forts

Les points forts identifiés par les associations dans le développement de leurs actions sont, pour une grande part, la transposition réussie des difficultés. Ainsi, lorsque les associations parviennent à dépasser les difficultés, c'est alors souvent un gage de réussite pour l'action.

Pointons les éléments les plus récurrents : l'accueil, l'atmosphère chaleureuse et la convivialité de l'équipe, la diversité des actions, la confiance et la fidélité du public vis-à-vis de l'association, la participation et l'implication du public, les différentes formes de mixités, l'apprentissage du français, la stabilité, la qualité et le professionnalisme de l'équipe, la proximité et l'ancrage des associations dans le quartier, la transversalité et le travail en réseau et en partenariat,...

PARTIE 3

**DYNAMIQUE LOCALE
TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

I. INTRODUCTION

Cette partie vise à déterminer de quelle manière se décline concrètement le principe de territorialisation au sein du secteur cohésion sociale, sous la forme d'une communalisation. À l'aide des observations accumulées par le CRAcs, depuis l'entrée en application de ses missions, nous proposons une analyse de certains des traits saillants sur lesquels repose concrètement cette territorialisation. Nous verrons à l'aide d'une exploration théorique que la politique menée dans le cadre du décret n'échappe pas à cette tendance générale à la décentralisation de l'action publique vers le local, lequel est de plus en plus investi en termes de pouvoirs décisionnels et de moyens financiers. Nous tâcherons de montrer les limites de cette stratégie territoriale (telle que mise en œuvre au sein du décret mais également au travers des approches développées par des chercheurs) et nous veillerons également à faire apparaître les avantages qu'elle peut révéler pour peu qu'un ensemble de conditions soient réunies.

Cette partie constitue une synthèse et un prolongement des réflexions entamées ces dernières années par le CRAcs, lesquelles ne sont pas clôturées et feront l'objet de recommandations à la fin de l'année 2009.

Des territoires et/ou des personnes ?⁵¹

Comme le CRAcs l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, le décret relatif à la cohésion sociale, dans les finalités qu'il énonce⁵², entend soutenir des processus à destination de toute personne ; il comporte dès lors une dimension universalisante puisqu'il s'adresse à des personnes indépendamment de leurs traits identitaires particuliers. D'un autre côté, il vise pour partie non pas des personnes, mais des territoires spécifiques sur lesquels vivent des populations dites fragilisées. Il repose donc sur une tension inhérente à sa constitution, dans la mesure où il est caractérisé à la fois par sa visée universalisante et par son mode d'intervention orienté majoritairement sur des enjeux micro locaux. On peut donc relever une tension liée au fait que son destinataire est universel, mais que les territoires auxquels il s'adresse sont particuliers.

Il apparaît que dans ses modes opératoires, la politique de cohésion sociale mise en œuvre dans le cadre du décret réunit un ensemble de caractéristiques propres à ce que de nombreux observateurs qualifient de « nouvelles politiques sociales ». Un des éléments sur lequel reposent ces nouvelles organisations de l'action publique est la territorialisation. Ce principe de territorialisation se traduit dans le cadre de la politique de cohésion sociale essentiellement par le fait que les entités communales se voient confier un ensemble de prérogatives en termes de définition des priorités

⁵¹ Jacques Donzelot a étudié cette problématique dans le chapitre « People versus place. Traiter des lieux plutôt que de s'occuper des gens » de l'ouvrage *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, La couleur des idées. Seuil. Paris, 2003.

⁵² Article 3 du décret de la COCOF du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale.

locales, d'élection des projets, et d'évaluation de l'ensemble du contrat communal de cohésion sociale.

Deux éléments attestent de cette territorialisation de la politique de cohésion sociale :

1. Le décret relatif à la cohésion sociale contient des dispositions⁵³ qui répartissent les budgets alloués aux projets de cohésion sociale de telle sorte que les contrats communaux absorbent 80 % du budget, alors que seuls 20 % sont consacrés au volet régional. Il apparaît donc que la majorité des projets soutenus sont déployés à l'échelle du territoire communal.

2. En outre, force est de constater que l'entrée en vigueur du décret, par le nouveau mode de répartition qu'il institue, modifie le partage budgétaire antérieur, qui donnait davantage de moyens au programme régional Insertion Sociale, au bénéfice du volet communal.

Le CRAcs a ainsi observé sur base des informations transmises par les Services du Collège, pour l'année 2006 (qui est l'année d'entrée en application du décret) et en comparaison des données budgétaires relatives aux programmes PIC, IS et Eté Jeunes de l'année 2005, une augmentation importante de l'enveloppe globale de l'ordre de 14%. Une comparaison plus fine des deux années permet de constater d'une part, une diminution de l'ordre de 1.200.000 € à destination des projets IS⁵⁴ directement en lien avec l'Administration de la COCOF, aujourd'hui projets disposant d'un contrat régional et, d'autre part, une augmentation de l'ordre de 1.825.000 €⁵⁵ pour les projets PIC, aujourd'hui inscrits dans un contrat communal. De nombreux projets précédemment subsidiés dans le cadre du programme IS ont dès lors été « déplacés » dans le cadre des contrats communaux de cohésion sociale. L'enveloppe dédiée aux associations et communes pour la mise en œuvre concrète des actions dans le cadre de la politique de cohésion sociale a donc augmenté de 625.000 €⁵⁶, ce qui correspond à une augmentation de l'ordre de 8,5%.

Ces deux éléments attestent que l'entrée en vigueur du décret relatif à la cohésion sociale, en consacrant un mode de répartition qui octroie plus de moyens aux projets communaux, a renforcé une tendance, déjà présente précédemment à l'ère des programmes IS et PIC, à davantage territorialiser la politique de cohésion sociale que ce soit en terme de moyens budgétaires et de prises de décisions et de définition de priorités.

⁵³ Article 6

⁵⁴ Comparaison entre, d'une part, les 3.746.000 € dédiés au programme IS en 2005 auxquels sont soustraits les subsides Été Jeunes (311.613 €), Lire et Écrire Bruxelles (750.000 €) et FIPI associatif (environ 90.000 €) et, d'autre part, l'enveloppe 2006 dédiée aux contrats régionaux (1.390.000 €).

⁵⁵ Comparaison entre, d'une part, les 4.289.000 € dédiés au programme PIC en 2005 auxquels sont soustraits le FIPI communal (439.000 €), mais ajoutés les subsides Été Jeunes (311.613 €) et, d'autre part, l'enveloppe 2006 dédiée aux contrats communaux (5.987.000 €).

⁵⁶ Il n'est pas tenu compte dans ce calcul de l'enveloppe obtenue par le ministre en charge de la cohésion sociale pour l'application de l'accord non marchand au secteur ; celle-ci participe néanmoins au développement de la politique de cohésion sociale.

En outre, cette territorialisation de la politique de cohésion sociale est structurée selon le principe suivant : sont éligibles des communes dont une ou plusieurs parties du territoire composent l'Espace de Développement et de Renforcement du Logement et de la Rénovation (EDRLR)⁵⁷. C'est donc l'échelle du « quartier » ou du « territoire » qui détermine les communes bénéficiant d'un contrat de cohésion sociale.

À la lumière de ses observations, le CRAcs propose d'analyser, au sein du décret, certains des éléments sur lesquels repose cette territorialisation. En d'autres termes, nous proposons d'explorer le fonctionnement de quelques-uns des outils sur lesquels s'appuie la politique de cohésion sociale dans ses dimensions territoriales, en lien avec certaines des caractéristiques propres aux « nouvelles politiques sociales ». Nous analyserons les éléments suivants : les cohérences et les transversalités, le statut de la coordination locale, les pratiques de concertation locale, le décret du 13 mai 2004 et « les nouvelles politiques sociales ».

II. LES COHÉRENCES ET LES TRANSVERSALITÉS

1. Introduction

Depuis le début des années 1990, les différents niveaux de pouvoir ont pris pour habitude de fixer des objectifs transversaux aux politiques de la ville, en demandant au niveau communal de veiller à la cohérence du tout. Le décret relatif à la cohésion sociale n'échappe pas à la règle, puisqu'il contient des dispositions⁵⁸ qui visent « *la recherche d'une cohérence des actions retenues en application du décret avec d'autres programmes et politiques, que ceux-ci relèvent des pouvoirs locaux, régionaux, fédéraux ou internationaux* ».

Ce souci de collaboration et de complémentarité entre dispositifs publics visant les mêmes publics et problématiques existaient déjà à l'époque des programmes Intégration Cohabitation et Insertion Sociale. Aujourd'hui, cette préoccupation est inscrite dans le corps même des contrats communaux et régionaux. C'est en partie le rôle dévolu aux concertations locales qui, en plus d'encourager l'échange et le partenariat entre structures associatives et communales, vise aussi à rassembler autour de la table les représentants des différents dispositifs publics actifs sur le territoire communal.

⁵⁷ Article 5 du décret

⁵⁸ Article 10 du décret. Article 5 § 2 du contrat communal : « *La coordination locale est chargée de la mise à jour permanente d'une information sur l'offre sociale. On entend par là le relevé des politiques sociales et de la ville au sens large et des projets et actions dans le domaine social menés sur le territoire de la Commune. Une cohérence entre la politique de cohésion sociale et ces autres politiques sociales et de la ville au sens large est prévue.* »

La Région bruxelloise présente une configuration urbaine où se superposent plusieurs politiques sociales aux finalités relativement analogues. Cela est dû, entre autres, au fait que plusieurs institutions à différents niveaux de pouvoir –la Région, les trois Commissions communautaires, les deux Communautés, le Fédéral et l'Europe (via le FSE et le FEDER)- ont la capacité d'intervention sur son territoire.

Ainsi, on constate qu'une grande partie des associations agréées en cohésion sociale sont, en parallèle, subventionnées dans le cadre d'autres politiques – c'est ce qu'on nomme le « polysubventionnement » du secteur. En effet, le décret de cohésion sociale renvoie à un secteur « aux contours flous », sans spécificités propres et qui traverse plusieurs autres secteurs non-marchands bruxellois. On y retrouve une grande diversité d'associations (écoles de devoirs, centres de formation, maisons de jeunes,...) et une bonne partie d'entre elles jouissent d'un agrément ou d'une reconnaissance auprès d'un autre secteur de la COCOF (ISP, éducation permanente, CASG,...) ou d'un autre niveau de pouvoir (CFWB, RBC,...). C'est suite à ce constat de multiplicité de sources de financement, ainsi que de la nécessité d'optimiser les ressources et instruments disponibles en ces temps de restrictions budgétaires qu'est née la volonté politique d'encourager au niveau local des dynamiques d'échanges et de synergies avec d'autres initiatives et programmes publics ciblant les mêmes populations et les mêmes quartiers.

2. Les politiques de la ville à Bruxelles : accent sur les quartiers fragilisés

Héritage des réformes institutionnelles, Bruxelles cumule les statuts de ville, de capitale et de Région. Contrairement aux deux autres Régions, il est important de mettre en évidence sa spécificité urbaine. Quand on aborde les politiques sociales actives à Bruxelles, il importe de garder à l'esprit qu'elles s'inscrivent dans le contexte d'une grande ville, capitale à plus d'un titre. Pour illustrer ce propos, il suffit de se référer à certains objectifs et thématiques quinquennaux du Collège de la COCOF, qui se concentrent dans le milieu urbain, par exemple les écoles de devoirs, l'accueil des primo arrivants ou la question de l'interculturalité ou de la diversité socioculturelle. Le terme « politiques de la ville » sera d'ailleurs utilisé dans les paragraphes suivants pour désigner le niveau « méso » de la cohésion sociale.

Alors qu'en France, on parle de politiques de la ville depuis une trentaine d'années, elles ne sont apparues que plus tard à Bruxelles dans un contexte politico-historique particulier. En effet, ces politiques sociales de la ville sont le fruit d'expérimentations et de tâtonnements successifs suite à des incidents dans les quartiers (les « émeutes » de Forest en mai 1991 et les « émeutes » de Cureghem en novembre 1997) ou des événements politiques qui ont frappé l'opinion publique (Zwart Zondag suite à la percée électorale du Vlaams Blok en novembre 1991). Ces politiques ont donc souvent été conçues dans une situation d'urgence et en réaction à une crise. Mais elles ont aussi l'avantage de suivre plus rapidement les transformations urbaines auxquelles sont confrontées les villes aujourd'hui. Depuis le début des

années 1990, on assiste en Belgique à la création de nouvelles formes d'interventions publiques ciblant prioritairement ce qu'on appelle les quartiers fragilisés et qui renvoient aux quartiers populaires de la ville.

Un des objectifs déclarés des politiques de la ville est d'améliorer les conditions de vie difficiles dans certains quartiers. Premier trait par lequel se distinguent ces nouveaux programmes, c'est le mouvement de territorialisation de leurs actions, c'est-à-dire la volonté de concentrer les interventions publiques sur les quartiers qui en ont le plus besoin. Il s'agit d'une orientation nouvelle dans la manière de faire la politique, car on part du postulat d'une distribution spatiale des problèmes sociaux, à savoir que les catégories de personnes les plus démunies se concentreraient dans les mêmes quartiers. On conçoit les problèmes de marginalisation sociale comme intrinsèquement liés au territoire. Ce phénomène implique un changement dans la façon de concevoir les politiques sociales : on constate petit à petit une tendance à remplacer dans les discours les problèmes de « pauvreté » et d'« exclusion sociale » et donc, l'enjeu des inégalités sociales par le problème des « quartiers en crise » et donc, des inégalités spatiales.

Ces politiques ne concernent pas toute la ville, car toutes les communes n'en bénéficient pas nécessairement, ni d'ailleurs tous les quartiers au sein d'une commune. Elles s'appuient sur des périmètres d'interventions prioritaires définis à partir de critères et d'indices statistiques sur une assise géographique (par exemple : EDRLR ou la zone Objectif II)⁵⁹. Le calcul des indicateurs utiles à la définition des périmètres d'intervention se fait généralement à partir des données relatives aux secteurs statistiques de l'Institut National de Statistique⁶⁰. Ces périmètres d'action ainsi définis correspondent aux quartiers dont les populations cumulent un certain nombre de handicaps sociaux (concentration de chômeurs, d'allocataires sociaux, bas niveaux scolaires,...). En outre, ils présentent un cadre de vie délabré (bâties anciens, logements de faible qualité, rareté des espaces verts et d'infrastructures de proximité,...). Ces quartiers concentrent les difficultés sociales et urbanistiques et parallèlement, on y constate une accumulation et une superposition d'initiatives publiques visant à combattre ces « maux ».

À Bruxelles, la distribution géographique des ressources et des interventions de la politique de cohésion sociale s'inscrit dans une évolution plus large qui touche d'autres catégories de l'action publique. Les politiques de la ville recouvrent une variété de mesures et de programmes d'actions. *« De nouveaux dispositifs voient le jour, chacun avec ses spécificités. Certains d'entre eux s'inscrivent dans une logique sécuritaire, d'autres s'attachent à la rénovation des quartiers, d'autres encore à la*

⁵⁹ Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR). L'Objectif II est l'un des objectifs prioritaires définis par l'Union européenne pour la période 2000- 2006. Il vise à soutenir la reconversion économique et sociale des « zones urbaines en difficultés ». Ces zones sont déterminées à partir de critères statistiques liés au taux de chômage de longue durée, au faible niveau d'éducation, au taux de criminalité, au niveau de pauvreté de la population et à la situation environnementale. A Bruxelles, sont concernés quelques quartiers d'Anderlecht, de Bruxelles-Ville, de Forest, de Molenbeek-Saint-Jean, de Saint-Gilles, de Saint-Josse-ten-Noode et de Schaerbeek, correspondant au croissant pauvre de Bruxelles.

⁶⁰ Aujourd'hui rebaptisé DGSIE.

recréation des liens sociaux entre les habitants. Ils ont cependant en commun de se déployer dans les quartiers populaires, de faire la part belle aux activités socioculturelles et communicationnelles et de prôner l'importance de la proximité et des communautés locales dans la lutte contre l'exclusion sociale »⁶¹.

Les politiques sociales et de la ville sont nombreuses et il nous semblait difficilement envisageable de procéder à un relevé exhaustif des programmes existants et mis en œuvre sur le territoire bruxellois. Nous nous concentrons donc sur l'acception « méso » du champ de la cohésion sociale, en traitant principalement des politiques « territoriales » dont le programme est piloté et coordonné par l'autorité communale.

Les paragraphes suivants concernent huit dispositifs publics actifs à Bruxelles, parmi lesquels cinq utilisent la notion de cohésion sociale :

1. Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés, dont la cohésion sociale est l'une des dimensions de l'appel à projets
2. Contrat de sécurité et de prévention
3. Dispositif d'accrochage scolaire
4. Accueil temps libre et soutien de l'accueil extrascolaire, où la cohésion sociale est l'un des quatre objectifs du décret de la Communauté française
5. École de devoirs
6. Politique régionale de revitalisation des quartiers – (volet 5 des contrats de quartier)
7. Politique des Grandes Villes, où la cohésion sociale figure en tant qu'un des cinq objectifs stratégiques du programme fédéral pluriannuel
8. Projets Cohésion sociale soutenus par la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) dans le cadre de la politique régionale du logement

À noter que les Projets de cohésion sociale - SLRB ne sont pas à proprement parler gérés par la commune, mais ont néanmoins un intérêt et un rapport manifeste avec le décret du 13 mai 2004 par leur intitulé respectif et les quartiers dans lesquels ils sont mis en œuvre. Par ailleurs, la SLRB est membre effectif de la section cohésion sociale du Conseil consultatif.

Les subsides liés aux écoles de devoirs ne sont pas du tout gérés par les autorités communales ; cependant, au vu du nombre d'actions de soutien et d'accompagnement scolaire développés dans le cadre du décret relatif à la cohésion sociale, ils nous ont semblé important d'inscrire ce dispositif dans le cadre de la réflexion sur les cohérences entre les différents dispositifs qui composent les politiques de la ville au sein de la Région Bruxelles-Capitale.

Notons également les dispositifs d'insertion qui ont vu le jour dans les années 1980, suite au constat du caractère structurel de la crise de l'emploi. De nombreuses initiatives sont lancées à destination des personnes peu qualifiées et, dès 1988, sont

⁶¹ SCHAUT, C., « Une participation sur ordonnance : le cas des conseils consultatifs des locataires en région de Bruxelles-Capitale », *Espaces et Sociétés*, n°112, 2003 pp.41-58.

créées des missions locales dans les quartiers défavorisés de La Région bruxelloise. Un peu plus tard, le décret du 27 avril 1995 de la COCOF relatif à l'agrément et au financement des organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) consolide le dispositif d'insertion bruxellois. Cinquante OISP sont ainsi agréés avec pour missions d'aider les adultes peu qualifiés à se former, à acquérir des compétences de base et/ou professionnelles, mais aussi à clarifier leur projet professionnel en vue de trouver un emploi. Parmi ces OISP, on distingue les opérateurs d'alphabétisation, de formation de base, de préformation, de formation qualifiante, les ateliers de formation par le travail et les missions locales. Ces dernières, outre leurs missions d'orientation du public vers la formation ou l'emploi et de développement de formations innovantes en lien avec de nouveaux besoins, sont chargées de l'articulation et de la coordination des différentes actions d'insertion socioprofessionnelle dans leur zone. Cette mission est à mettre en rapport avec la décentralisation d'Actiris (ex-Orbem), qui a permis que chaque commune bruxelloise soit dotée d'une antenne du service public de l'emploi.

Si les actions des OISP et principalement des missions locales s'inscrivent dans une dynamique de développement social et économique des quartiers, et sont donc territorialisées, elles concernent exclusivement l'insertion vers l'emploi. Ce volet « insertion » participe également de la cohésion sociale, mais dans la mesure où il constitue un pan très spécifique de la politique publique, avec peu de référence aux dimensions du « vivre ensemble » et d'interculturalité qui animent le décret relatif à la cohésion sociale, nous n'intégrerons pas ce dispositif dans la présente réflexion.

3. La cohérence entre les différents dispositifs

Au premier coup d'œil, les objectifs et les champs d'action de ces huit dispositifs sont variés : par exemple, prévention et lutte contre la délinquance, revitalisation urbaine, cohabitation et restauration du lien social (PCS-SLRB), intégration sociale des personnes d'origine étrangère (FIPI). Pourtant, les discours et les logiques d'intervention sont relativement similaires : concrètement, tous ces programmes visent à mobiliser les synergies locales pour agir sur les problèmes sociaux. Ces « nouvelles » politiques publiques partagent des modes opératoires identiques : ancrage local, partenariat entre acteurs, transversalité des actions, participation.

En termes de cohérence avec les autres politiques sociales de la ville et bien que ces « nouvelles » politiques partagent donc des modes opératoires identiques, il faut constater que les articulations entre la structure locale de cohésion sociale et ces autres dispositifs ne sont que peu développées. Le manque de dialogue et les phénomènes de cloisonnement sont observés régulièrement par les coordinations locales. Si certaines coordinations mettent en exergue leur collaboration, formelle ou informelle, avec les volets sociaux des autres politiques de la ville, globalement, on constate peu d'articulations effectives entre les différents dispositifs. Les coordinations locales relèvent la plupart du temps le manque de dialogue et le fonctionnement de manière « isolée » et indépendante, parfois même lorsque les différents dispositifs sont à charge du même échevin.

Néanmoins, l'invitation des coordinations locales de cohésion sociale dans des lieux de concertation (Conseil de prévention et de sécurité, Partenariat D+, Commission locale de développement intégré,...) leur offre la possibilité de disposer d'un regard transversal sur les différentes problématiques liées au développement local⁶². L'un des enjeux futurs consistera à développer cette transversalité.

Plusieurs coordinations appellent d'ailleurs de leurs vœux la création d'une cellule transversale, d'un lieu de concertation entre les différents responsables en charge de la cohésion sociale sur le territoire communal, premier pas vers une collaboration plus efficace avec les autres programmes communaux. « *Aucun lieu n'est prévu de manière organisée, structurée et formelle pour que les différents responsables en charge des projets de cohésion sociale puissent S'INFORMER, ECHANGER et SE CONCERTER.* »⁶³

Certaines communes tentent néanmoins de développer des stratégies allant vers une mutualisation et une rationalisation des ressources à leur disposition. C'est notamment le cas des communes de Forest, de Molenbeek-Saint-Jean et de Schaerbeek qui ont mis en place un service spécifique à cet effet, respectivement le Forum, la cellule Partenariat de la CLES et le Département Développement Stratégique et Durable.

Un exemple du manque de cohérence concerne le recueil de données relatives à la situation socioéconomique de la commune, où ces données ne sont pas spontanément (ou pas du tout) partagées entre services et dispositifs. La concurrence parfois marquée entre services semble particulièrement incompréhensible lorsque l'enjeu financier se situe à un autre niveau que le local. Les niveaux fédéral, régional et communautaire, qui sollicitent ces données relatives à la situation communale dans le cadre du subside qu'ils octroient à la commune, ne se préoccupent pas du fait que ces mêmes données soient collectivisées. Ce sont dès lors plutôt des enjeux internes aux administrations communales, et non aux autres niveaux de pouvoir, qui sont susceptibles d'entraîner des blocages ou une certaine forme de rétention d'informations.

Cependant, le tableau n'est évidemment pas aussi sombre, il existe çà et là des collaborations (comme le soutien en personnel, la participation à des événements communs,...) et des échanges d'informations et d'expertise entre dispositifs. Mais il semble qu'ils soient d'une part, d'ordre ponctuel et, d'autre part, davantage liés à des relations interpersonnelles positives qu'à une réelle volonté de collaboration organisée.

⁶² Quasiment toutes les concertations locales de cohésion sociale sont ouvertes à d'autres services communaux et à d'autres dispositifs de la ville, principalement la coordination de l'accueil extrascolaire, le service prévention, le(s) contrat(s) de quartier, le service jeunesse, le CPAS, les habitations sociales, la mission locale,... Ce n'est, par contre, pas une habitude des autres dispositifs.

⁶³ Remarque issue du rapport annuel 2006 d'une coordination locale.

Les objectifs du décret cohésion sociale sont ambitieux et indispensables pour permettre le développement d'une politique sociale de la ville coordonnée et intégrée. Cependant, on reste perplexe quant à la capacité d'un dispositif, pris isolément, de susciter la transversalité et la cohérence d'ensemble. Il s'agit d'une volonté politique qui doit nécessairement être au cœur des préoccupations de l'ensemble des niveaux de pouvoir de l'État fédéral et, en leur sein, des compétences concernées.

Cela dit, il n'empêche évidemment pas de tenter de donner la première impulsion au départ du décret de cohésion sociale, par le biais des coordinations et concertations locales. Une articulation de différents programmes autour d'objectifs complémentaires demanderait un travail de réflexion collective, de négociation politique et d'ingénierie administrative et financière, et donc du temps (et de l'argent).

III. LE STATUT DE LA COORDINATION LOCALE

Les coordinations locales existent depuis le démarrage de la politique aujourd'hui appelée de cohésion sociale. Cependant, leurs missions ont évolué, tout comme leur positionnement, au regard de l'accroissement de la responsabilité des communes dans le dispositif. Ces évolutions posent quelques questions en termes de mise en pratique concrète.

1. L'évolution des missions de la coordination locale

La coordination locale a pour mission principale de « *garantir la bonne exécution des contrats communaux. (...) La coordination locale est chargée de sélectionner les projets de cohésion sociale après appel public à projets, d'en organiser la coordination, de les accompagner au niveau administratif et de les évaluer. Elle est le relais entre le Collège, la commune et les associations.*

Elle assure en outre :

- *la mise à jour permanente d'une information sur l'offre sociale sur le territoire de la commune ;*
- *une analyse continue des problèmes et besoins sur le territoire de la commune et l'établissement d'un rapport annuel (...)* ;
- *l'organisation et le suivi d'une concertation avec les différents acteurs de la cohésion sociale (...)* ;
- *la préparation et le suivi de l'exécution des contrats communaux de cohésion sociale. »*⁶⁴

⁶⁴ Décret de la COCOF du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale, Article 7.

La concertation locale mise en place par la coordination vise « *la recherche d'une cohérence des actions retenues en application du présent décret avec d'autres programmes et politiques, que ceux-ci relèvent des pouvoirs locaux, régionaux, fédéraux ou internationaux* ».

Ces missions sont également explicitées dans le contrat communal de cohésion sociale, qui précise ce qu'on entend par « offre sociale » : « *le relevé des politiques sociales et de la ville au sens large et des projets et actions dans le domaine social menés sur le territoire de la commune* »⁶⁵.

Les missions de la coordination locale dépassent donc le seul cadre du décret et des projets de cohésion sociale ; si l'intention est évidemment importante, les énoncés des textes légaux apparaissent bien ambitieux, notamment au vu des moyens dont disposent les coordinations locales.

Si les coordinations locales avaient déjà précédemment, dans le cadre des dispositifs PIC et IS, l'obligation de réaliser un état des lieux⁶⁶, ce fut, aux dires de l'Administration de la COCOF, un des points peu probants, les données étant, dans la plupart des cas, soit simplement manquantes, soit approximatives. Les coordinations locales ne remettent pas en cause, au contraire, l'intérêt du travail d'analyse et d'état des lieux, mais celui-ci suppose d'une part, des compétences particulières et, d'autre part, du temps au-delà du travail de proximité à effectuer avec les associations locales. À cet égard, rappelons l'initiative d'une recherche réalisée par l'IGEAT/ULB et l'Observatoire de la Santé et du Social, relative aux besoins et problèmes sur le territoire des communes éligibles dans le cadre du décret, qui constitue un appui méthodologique aux coordinations locales. Le lancement du processus de présentation⁶⁷, au sein des concertations locales, des résultats de cette recherche a notamment pour objectif de provoquer des interactions avec les acteurs locaux de la cohésion sociale de façon à confronter d'une part, l'approche quantitative et statistique amenée par les chercheurs et, d'autre part, les points de vue des acteurs de terrain concernés par des problématiques de cohésion sociale.

À propos du temps de travail que nécessite cet élargissement des missions, l'un des arguments évoqués par le Cabinet du ministre et par la COCOF concerne la suppression de la responsabilité des coordinations en matière financière ; l'intention était en effet, dans le cadre du décret, de les « délester » du travail administratif de vérification des pièces justificatives des associations. Cependant, officiellement, si

⁶⁵ Article 5 du contrat communal de cohésion sociale

⁶⁶ La Circulaire aux communes pour le Programme Cohabitation, dans le chapitre dédié à la « mise en place d'une concertation », dont le secrétariat est assuré par la coordination locale, précise que la concertation se réunit au moment de l'introduction des projets « pour définir l'état des lieux et faire le relevé des besoins en matière d'intégration sociale et de cohabitation, établi sur base de consultations avec les associations et groupements locaux, pour définir les priorités communales et établir le cahier des charges local. (...) L'analyse des besoins est privilégiée à l'échelle des quartiers afin de déterminer les priorités locales. La détermination de ces besoins est réalisée sur base de données statistiques précises, de réalisation d'enquêtes sociales et/ou par la consultation des responsables des associations partenaires ».

⁶⁷ De la mi-septembre à la mi-novembre 2009.

cette responsabilité n'apparaît pas dans le décret, le contrat communal prévoit que la coordination locale s'engage à « *apporter un accompagnement méthodologique, pédagogique, administratif et financier des projets* »⁶⁸. Le volet financier n'est donc pas explicitement exclu des missions de la coordination locale. Comment pourrait-elle, dès lors, d'une part, expliquer aux associations qu'elle n'apporte désormais plus ce soutien précieux ? Et, d'autre part, plus fondamentalement, comment pourrait-elle se désintéresser d'une telle matière et risquer de laisser certaines associations sombrer dans les difficultés financières pour des raisons purement administratives ? Le rôle premier de la coordination locale est bien de « *garantir la bonne exécution des contrats communaux de cohésion sociale* » ; lorsqu'une association ne parvient pas à justifier l'ensemble de son subside, c'est d'une certaine manière le contrat communal qui n'optimalise pas l'enveloppe globale mise à sa disposition. Ce serait une ineptie dans un contexte où la principale difficulté relevée par les associations est le manque de moyens... Plusieurs coordinations locales ont ainsi maintenu ce « service » aux associations de vérification et d'accompagnement à la rédaction de leurs dossiers justificatifs.

Le manque de temps et la surcharge de travail dont font écho les coordinations locales les amènent, à regret, à fonctionner davantage sur un mode réactif que proactif, au détriment du travail sur le terrain. La difficulté semble d'autant plus marquée lorsque la coordination est amenée à gérer l'asbl paracommunale dont elle dépend et/ou lorsqu'elle est elle-même promoteur de projet(s), trouvant d'autant plus difficilement l'équilibre entre ses diverses tâches. À noter également certains mandats attribués par l'autorité communale à la coordination locale de manière non formalisée, rendant l'exécution de sa mission encore un peu plus délicate.

2. Le statut de la coordination locale

Le décret prévoit que « *le Collège finance une coordination locale par commune éligible* ». Le découpage institutionnel belge implique l'obligation de disposer du statut d'asbl pour bénéficier d'un subside en provenance de la COCOF ; ces modalités de financement ont impliqué, dans certaines communes, la modification du statut de la coordination locale, afin de se constituer en asbl. Dans d'autres communes, la coordination locale est attachée à un service communal.

Ce statut différencié a des implications financières directes, puisque seules les coordinations constituées en asbl ont la possibilité de disposer d'un subside de la COCOF. Néanmoins, quels que soient le statut et le mode de financement de la coordination locale, les missions qui lui sont dévolues sont identiques. Elles sont explicitement consignées dans le contrat communal de cohésion sociale. Cependant, même si les missions sont désormais officiellement identiques avec l'entrée en vigueur du décret, au fil des années, chaque coordination locale s'est forgé un savoir-faire et des pratiques en fonction de son contexte communal et des moyens mis à sa disposition (en ressources humaines et financiers).

⁶⁸ Article 6 du contrat communal de cohésion sociale.

Une problématique nous apparaît cruciale, celle du **positionnement** et du **degré d'autonomie** de la coordination locale par rapport à l'autorité communale en tant qu'entité politique. A-t-elle l'opportunité de travailler en toute « neutralité » (en qualité de service public) ou est-elle le « pion » de l'autorité communale ? Autrement dit, la coordination tend-t-elle vers un poste le moins politique possible où son rôle est empreint de neutralité et d'objectivité, l'autorité communale usant finalement de son pouvoir de décision sur base du travail de la coordination ou son travail est-il envisagé d'emblée comme devant répondre aux exigences politiques, la coordination étant dépendante et représentante de l'autorité communale face aux associations ?

Succinctement, on peut considérer que la coordination locale dispose d'un statut « hybride », qui comporte des aspects positifs et négatifs. D'une part, elle joue le rôle d'interface et de médiateur entre diverses logiques et cultures, ce qui est très riche, mais, d'autre part, elle se trouve souvent « piégée » dans un dilemme provoqué par ces logiques différentes, et manque de marge de manœuvre et d'indépendance dans l'exercice de sa mission. Le degré d'autonomie dont elle dispose vis-à-vis de l'autorité communale participe, dans certains cas, de sa crédibilité et de la confiance que sont susceptibles de lui accorder les associations.

L'observation nous conduit à considérer les coordinations locales dans une position particulièrement délicate, au centre d'un triangle tendu entre les pôles de la commune, de la COCOF et du secteur associatif, principalement en ce qui concerne l'évaluation des projets. En effet, dans le cadre de sa mission d'accompagnement et d'évaluation, elle peut être amenée à émettre un avis positif (ou négatif) à propos d'une action ou d'un projet d'une association spécifique et être ensuite « désavouée » par l'autorité communale. Sa crédibilité risque alors d'être largement remise en cause. C'est pourquoi, certaines coordinations refusent, par prudence, de s'avancer face aux associations et ne leur font dès lors pas part de leur appréciation, suite à la visite de terrain par exemple. D'autres se contentent d'une appréciation orale en précisant ne pas porter la responsabilité de la décision finale.

Si le poids et la marge de manœuvre de la coordination sont manifestement limités, et donc susceptibles d'entraîner une certaine forme de démotivation, le CRAc l'invite pourtant à tenter de peser sur la décision, et à jouer pleinement son rôle en apportant son expertise de terrain et d'accompagnement, sans « autocensure ». Cette position n'est évidemment pas toujours tenable, voire souhaitable ou souhaitée, et est extrêmement dépendante de la configuration communale.

Dans un souci de professionnalisation du poste de coordinateur, et parce que l'on constate, dans certaines communes, un turn-over relativement important du personnel affecté à la coordination locale, mais également des responsables d'associations, des animateurs, des échevins et des gestionnaires de la COCOF, le CRAc prône la systématisation des notes écrites, qu'il s'agisse de mémos suite à des rencontres avec les associations, de comptes rendus de visites de terrain, ... Ces traces écrites se révéleront inévitablement utiles en termes de « mémoire » du

travail de la coordination, permettant ainsi à la coordination locale de faire valoir son expertise et d'asseoir sa crédibilité.

Enfin, au vu de la forme désormais très officielle de leur rapport annuel, certaines coordinations locales font part de leurs craintes à propos de son statut et de l'utilisation qui pourrait en être faite : quelle responsabilité pourrait endosser le rapport de la coordination (et plus précisément les constats et analyses qu'il contient) dans une éventuelle révision -défavorable- de la répartition des enveloppes budgétaires allouées aux communes ?

Un travail de définition de la fonction de la coordination locale (ses missions, ses responsabilités, ses limites, ses tâches concrètes,...) semble indispensable pour permettre une réelle clarification de son positionnement face à tous les acteurs de la cohésion sociale et lui garantir d'assurer sa mission en toute objectivité et neutralité. Ce travail devrait, par ailleurs, permettre de parvenir à un socle minimum commun dans les pratiques en matière d'évaluation, mais également d'accompagnement méthodologique, pédagogique, administratif et financier.

IV. LES PRATIQUES DE CONCERTATION LOCALE

Parmi les évolutions apportées par le décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale, figure l'ambition ouvertement affichée de dynamiser le secteur par le renforcement de la coordination locale et la mise en place d'une concertation entre les acteurs locaux de la cohésion sociale.

Dans son rapport 2007, le CRAc proposait un état des lieux des concertations locales, sous forme de photographie avec les traits suivants : le profil et le statut des coordinations locales, l'organisation pratique de la concertation (lieu, membres, points abordés en réunion, déroulement et prise de décision, présidence,...) et certains éléments du climat. En 2008, nous allions un pas plus loin, avec une exploration de dynamique locale à travers les prescrits légaux (le décret et son arrêté d'application), la mobilisation d'une grille de lecture théorique et l'identification des attentes des acteurs (la COCOF, les coordinations locales et les membres de la concertation locale), tout en identifiant les facteurs facilitants et les obstacles⁶⁹.

⁶⁹ CBAI-CRAc, « Rapport d'évaluation 2008. La politique de cohésion sociale à Bruxelles : constats, enjeux et perspectives », Partie III : Dynamique locale, Septembre 2008, pp.91-115. Rapport accessible en ligne à l'adresse : http://www.cbai.be/associatif/docs_en_stock.html

Aujourd'hui, nous proposons d'analyser les pratiques de concertation locale, en les appréhendant sous l'angle de la participation et de la notion de coopération conflictuelle⁷⁰.

1. La concertation locale telle qu'elle est instituée au sein du décret relatif à la cohésion sociale

Pour rappel, le décret du 13 mai 2004 et son arrêté d'exécution contiennent des dispositions spécifiques relatives à la concertation locale. Le décret érige les objectifs et les finalités, ainsi que les grands principes d'organisation et les dispositions générales. À la lecture de ces textes, la concertation locale peut être comprise, tout d'abord, comme un organe destiné essentiellement à transmettre des informations aux acteurs locaux de la cohésion sociale, mais également, nous l'avons dit, à développer des collaborations entre associations et une cohérence des actions avec d'autres programmes et politiques. Elle est aussi une instance chargée de remettre un avis sur les propositions de contrat communal.

Par ailleurs, l'arrêté d'application précise que la concertation locale doit élaborer « *un règlement d'ordre intérieur pour préciser son fonctionnement, les éventuelles modalités d'admission ou d'exclusion à ses travaux et l'octroi du droit de vote (...)* »⁷¹. Ainsi, si le décret et son arrêté d'application apportent un cadre général à l'espace de concertation, la manière dont celui-ci est mis en œuvre peut varier considérablement d'une commune à une autre.

2. L'échelle de participation citoyenne⁷²

Sherry ARNSTEIN est notamment connue pour avoir conçu « L'échelle de participation citoyenne »⁷³, dans laquelle elle tente de clarifier, par le biais d'un principe clair de hiérarchisation des pratiques, celles qui méritent le nom de participation et à quel titre.

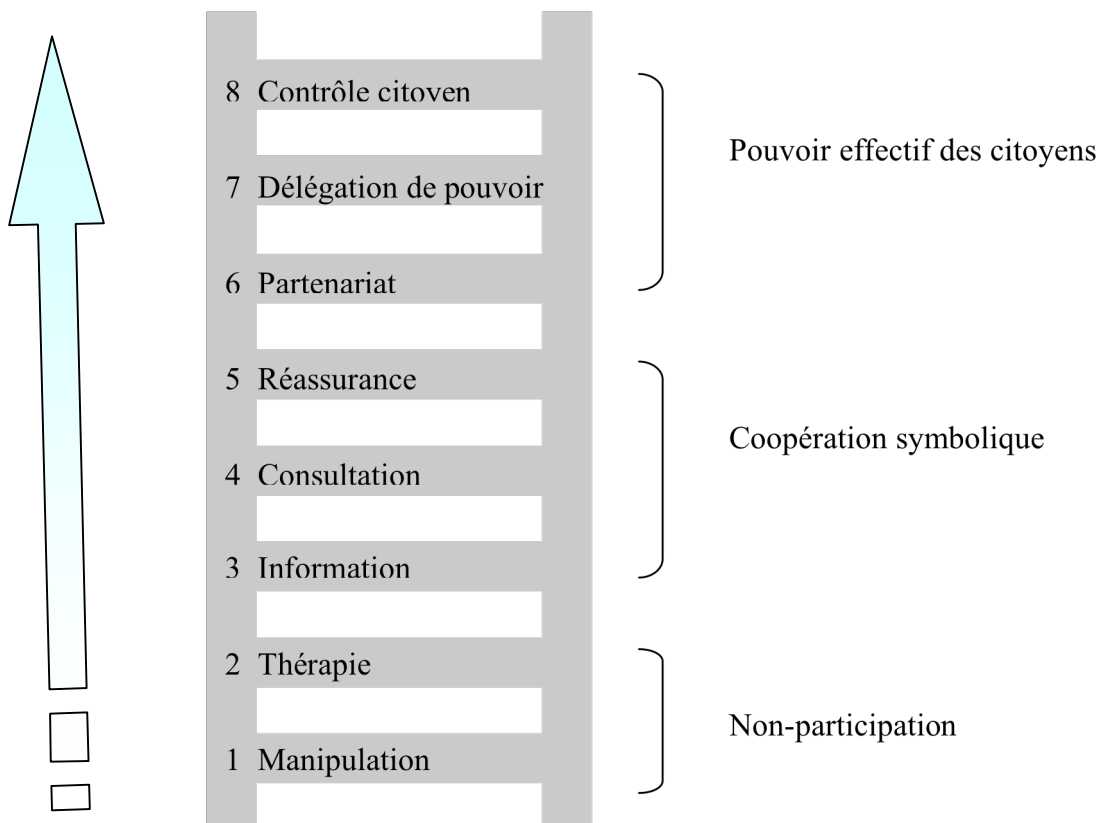
Sherry ARNSTEIN distingue trois niveaux correspondant à différents registres de pratiques, obtenant au total huit degrés sur son échelle, illustrant un principe fondamental à ses yeux : l'existence de paliers significatifs de participation des habitants et du public en général.

⁷⁰ Nous nous appuyons largement sur les analyses effectuées dans le cadre de la deuxième analyse en groupe (voir partie III).

⁷¹ Arrêté 2005/504 de la Commission communautaire française portant exécution du décret du 13 mai relatif à la cohésion sociale, article 8.

⁷² Nous renvoyons le lecteur à la partie III du rapport d'évaluation 2008 du CRAcs (*op.cit.*), et plus particulièrement aux pages 94-100.

⁷³ Sherry ARNSTEIN, « A ladder of Citizen Participation », in *JAIP*, Vol.35 , n°4, 1969, pp.216-224.



L'échelle se lit de bas en haut, avec en point de mire la distance du pouvoir et de la prise de décision. Le postulat de base de Sherry ARNSTEIN consiste à dire que « *la participation du citoyen est une expression radicale qui désigne le pouvoir des citoyens* » et que « *la participation sans redistribution de pouvoir est un processus vide de sens, qui frustre les faibles* »⁷⁴.

L'échelle de Sherry ARNSTEIN nous apparaît constituer un bon outil d'analyse⁷⁵ de l'état de la situation au niveau des concertations locales, même si les objectifs des concertations locales instituées dans le cadre du décret relatif à la cohésion sociale n'ambitionnent pas le contrôle citoyen que l'auteur assigne à la notion de participation et se « limitent » à l'information et à la consultation. Où peut-on situer les liens qui se nouent, entre les autorités locales et les acteurs associatifs, sur cette échelle de participation d'ARNSTEIN ?

Sur base des observations des membres de l'équipe du CRAcs, les concertations locales se situent majoritairement aux deux premiers niveaux de l'échelle, par moments au niveau de la *non participation* et, à d'autres, au niveau de la *coopération symbolique*, en fonction des points à l'ordre du jour, du type de questions abordées, des acteurs présents, de la nature des réunions.

⁷⁴ Sherry ARNSTEIN, *op cit.*, traduit de l'anglais.

⁷⁵ Cette grille ancienne n'est néanmoins pas obsolète comme le confirme sa mobilisation, en qualité d'instrument d'appréciation de la participation dans les dispositifs publics, par certains auteurs contemporains. Voir notamment Jacques DONZELOT et Renaud EPSTEIN, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », in Revue Esprit, n°326, 2006, pp.5-34.

Il est ainsi des cas où la concertation se situe au premier niveau, celui de la *non participation*, qui consiste à persuader les habitants de la qualité du projet, en somme, à les instrumentaliser et à manipuler leur soutien. Il s'agit de prouver que les habitants ont été impliqués dans le processus et de légitimer ainsi le projet. Si ces cas ne sont pas rares, ils n'apparaissent néanmoins pas nécessairement volontaires, la concertation locale étant menée avec une certaine forme de bienveillance. Notons, cependant, certaines dérives où cette manipulation est manifestement le fait d'une stratégie de la part de l'autorité communale, qui adopte une position et présente ses propositions de telle manière que l'on peut s'interroger sur la réelle volonté d'impliquer les associations dans une quelconque forme de participation à la décision, voire à la simple discussion.

Dans la plupart des cas, les concertations locales se situent au niveau de la *coopération symbolique*, et plus précisément de l'*information*, ce qui correspond à leur mission légale première. Les autorités locales et/ou la coordination locale transmettent des informations, principalement relatives au contrat communal et au secteur de la cohésion sociale. Il s'agit alors le plus souvent d'informations d'ordre administratif et financier. Des informations d'ordre plus général sont également transmises, comme les événements se déroulant sur le territoire communal ou régional en lien avec la cohésion sociale, les projets et initiatives prises par l'autorité communale,...

Dans les concertations locales, la *consultation* est aussi à l'œuvre, sans que cela ne soit néanmoins le cas dans l'ensemble des communes, malgré leur mission d'avis. En effet, lorsque les associations sont sollicitées pour remettre un avis sur des questions budgétaires, il arrive régulièrement qu'elles soient officiellement invitées à voter sur une proposition, mais ne disposent pas toujours des informations utiles (vote non éclairé) ou que leurs avis ne soient pas écoutés ; il s'agit donc, dans ce cas, d'une consultation d'ordre symbolique.

Pointons certaines expériences, principalement dans le cadre de groupes de travail thématiques ou de réunions à caractère plus informel, qui peuvent être qualifiées de *réassurance*. Les acteurs associatifs y sont invités à faire des observations, des propositions d'actions, pour le développement ou la réorientation de tel ou tel axe de travail, ... C'est aussi l'occasion de faire part de ses difficultés et de son éventuel mécontentement et de proposer des pistes de solution. Il n'y a cependant pas de garantie que ces propositions soient retenues, l'autorité communale conservant le pouvoir de décision. On peut également inscrire les réflexions collectives sur des thématiques particulières, qui ne débouchent pas nécessairement sur des propositions concrètes, mais où les acteurs ont l'opportunité de débattre de problématiques qu'ils rencontrent dans leur travail quotidien ou de questions de fond en lien avec la cohésion sociale. Ces discussions et débats sont souvent riches. S'ils ne peuvent être assimilés à un processus de participation selon Sherry ARNSTEIN, ils répondent néanmoins, nous semble-t-il, à l'un des objectifs de l'initiateur du décret, à savoir susciter la réflexion et l'analyse dans le secteur.

3. La dynamique relationnelle au regard de la notion de coopération conflictuelle développée par Luc VAN CAMPENHOUDT

Dans quelle mesure une société peut-elle prétendre reposer sur des processus de cohésion sociale ? À cette question, le sociologue Luc VAN CAMPENHOUDT apporte la réponse suivante⁷⁶ : il développe l'idée selon laquelle la société dont il est question doit pouvoir être caractérisée par l'existence d'une dynamique relationnelle qualifiée de coopération conflictuelle. Cette dernière suppose la participation d'acteurs sociaux auxquels il est donné de coopérer, c'est-à-dire, « *de travailler avec d'autres à la production de valeurs communes reconnues par la société* »⁷⁷. Quatre pôles composent la dynamique relationnelle : la coopération, la non coopération, le conflit et la soumission.

La **coopération** entre des acteurs suppose que ceux-ci disposent de ressources en termes de compétences, de qualités et de capacités à intégrer des valeurs et des normes. Par ailleurs ces mêmes éléments doivent effectivement être reconnus.

Dans la **non coopération**, les acteurs n'ont pas la possibilité de participer au processus de production collective. Alors que dans certains systèmes de relations sociales, les acteurs n'ont pas accès à la coopération, dans d'autres, ils peuvent y trouver leur place. Dés lors, un acteur peut être tantôt exclu d'un champ déterminé et en situation de coopération dans un autre.

Dans la figure du **conflit**, les acteurs se livrent à des luttes d'emprise et de contre emprise sur les enjeux de la coopération. Selon cette acception, les acteurs qui sont parties prenantes d'un conflit, s'ils partagent le souci de l'intérêt commun, peuvent s'opposer notamment en termes de « *divergences considérables d'intérêts, de vision des choses et de ressources* »⁷⁸. Pour Luc VAN CAMPENHOUDT, « *il n'y a pas de coopération sans conflit et tenter de chercher une coopération en écrasant le conflit, en le refoulant, est une manière de générer non pas du conflit mais de la violence* »⁷⁹.

Les acteurs ne peuvent participer à un conflit qu'à certaines conditions :

- La capacité de percevoir et définir les enjeux du conflit, ce qui suppose que les acteurs disposent d'un capital culturel suffisant adapté au contexte dans lequel s'inscrit le conflit. Les acteurs en situation de conflit doivent également pouvoir négocier les normes de la relation.
- Le contexte institutionnel et organisationnel doit permettre aux acteurs de prendre la parole librement, et donc de pouvoir construire une parole publique (ce qui suppose également une capacité à faire valoir son capital culturel).
- Certains droits doivent être garantis, car l'entrée dans le conflit ne doit pas menacer un ensemble d'acquis sociaux.

⁷⁶ « *Quelle cohésion sociale à Bruxelles ? Un décret, des pratiques* », Actes du Colloque du 27 novembre 2007, CBAI/CRAcs, Octobre 2008, pp.29-41

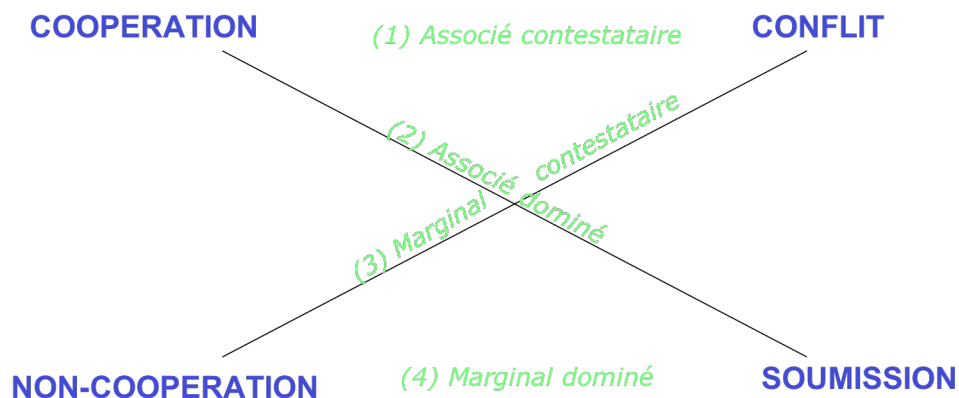
⁷⁷ *Ibidem*, p.31

⁷⁸ *Ibidem*, p.33

⁷⁹ *Ibidem*, p.33

- La capacité de disposer des moyens qui permettent d'entrer en conflit et de le mener à bien.
- La soumission est définie comme le contraire du conflit, c'est-à-dire comme l'incapacité d'exercer une contre emprise sur les enjeux de la coopération.

L'analyse des dynamiques relationnelles proposée par Luc VAN CAMPENHOUDT attribue à chacun de ces quatre pôles, des acteurs sociaux respectifs : l'associé contestataire, l'associé dominé, le marginal contestataire et le marginal dominé.



L'*associé contestataire* est un acteur social fortement structuré : à la fois associé à la production, il a sa place dans l'œuvre collective : la vie de la commune, la vie du quartier, la vie économique, la vie scolaire,... Et en même temps, il est contestataire et peut exercer une contre emprise sur les enjeux de la coopération. C'est par exemple dans une entreprise, le travailleur qui, non seulement travaille de manière professionnelle, mais qui, en même temps, est capable d'intervenir dans les instances de travailleurs dans les discussions avec la direction (un représentant syndical par exemple).

Les trois autres types d'acteur social sont d'une certaine manière des acteurs sociaux déstructurés. L'*associé dominé* joue le jeu, bosse, participe, mais n'est pas capable d'entrer en conflit, par crainte du conflit ou par manque de ressources. À l'inverse, le *marginal contestataire*, se sentant exclu de la coopération, entre dans une contestation sans coopération. Ce qu'on a appelé les « émeutes » dans les années 1990 peuvent être considérées comme des formes de non coopération conflictuelle : un certain moment, les protagonistes se disent que, dans la mesure où on ne leur reconnaît pas de place dans la coopération, dans la société, ils ne jouent plus le jeu, contestent et entrent dans la pure révolte. Le *marginal dominé* est l'acteur social le plus déstructuré. C'est par exemple la personne exclue, qui ne participe pas, mais qui, en même temps, est fataliste et subit son exclusion sans avoir la force ou les ressources pour se révolter.

Nous avons appliqué l'analyse de Luc VAN CAMPENHOUDT à une situation concrète rapportée par une des participantes à la deuxième analyse en groupe. Comme le veut la méthode d'analyse en groupe, cette situation a fait l'objet d'un récit dénommé « je remballe » par les participants. Ce récit décrit une situation mettant aux prises, au sein d'une concertation locale, d'une part, les représentants des associations invitées et, d'autre part, l'autorité communale en charge de cette matière. Dressant le constat que cette opposition perdurait depuis plusieurs années, sans qu'aucune solution satisfaisante ne fut apportée, la narratrice fait part des affects qui l'envahissent : frustration, dépit, impuissance, ras-le-bol. Le récit s'achève sur la décision de quitter la concertation, tant cette situation est ressentie comme stérile et inféconde et, en définitive, insupportable et sans issue.

Les réactions de la narratrice montrent combien l'espace de concertation institué par le décret nourrit des attentes qui ne sont manifestement pas rencontrées par la manière dont les choses se passent.

Si l'on applique l'analyse de Luc VAN CAMPENHOUDT à la situation évoquée, il semble que les acteurs associatifs sont reconnus comme des acteurs locaux de cohésion sociale et invités, à ce titre, à l'espace de concertation. Cependant, les conditions ne semblent pas réunies pour qu'ils puissent agir et influencer sur les enjeux de la coopération. Dès lors, l'autorité communale les réduit à des *associés dominés*. La décision de quitter la concertation locale, exprimée par la phrase « *je remballe* », désigne clairement une situation dans laquelle la narratrice en est réduite à poser un geste de rupture et se transforme en *marginale contestataire*, dans la mesure où le type de dynamique relationnelle l'empêche d'exercer une contre emprise sur les enjeux de la coopération. L'une des stratégies suggérées par les participants à l'analyse en groupe a consisté à proposer une négociation sur les normes et les procédures de la concertation. Si la négociation était acceptée, cela permettrait une forme de conflit dans laquelle les représentants des associations seraient reconnus en tant qu'acteurs sociaux autorisés à négocier les normes régissant la dynamique relationnelle à l'œuvre au sein de la concertation locale.

En dernière instance, la situation relatée pose aux dispositifs de concertation locale institués dans le cadre du décret une question relative au type de dynamique relationnelle mis en place : idéalement, la politique de cohésion sociale ne devrait-elle pas faire en sorte que les opérateurs associatifs soient en position d'*associés contestataires* ? Autrement dit, dès lors que le décret du 13 mai 2004 appelle à la mise en œuvre d'une politique partenariale entre pouvoirs publics locaux et acteurs associatifs, la question demeure de déterminer dans quelle mesure cette politique permet-elle aux acteurs concernés d'exercer une contre emprise sur les enjeux de la coopération qui leur est proposée ?

Nous ne pouvons pas apporter de réponse catégorique, mais nous pensons qu'il s'agit d'une question fondamentale parce qu'elle interroge la nature des relations entre pouvoirs publics et acteurs associatifs. Par ailleurs, cette question de la coopération conflictuelle pourrait également s'appliquer aux dynamiques

relationnelles qui mettent aux prises les opérateurs associatifs avec les publics auxquels ils adressent leurs actions.

4. Les impensés de la participation selon Loïc BLONDIAUX⁸⁰

La valorisation contemporaine de la participation et son usage fréquent dans les politiques publiques est indissociable d'un contexte que certains ont qualifié de « crise de la représentation ». Selon cette thèse, le fossé qui sépare les citoyens et leurs élus se creuse de plus en plus, au point que ces derniers sont suspectés de ne plus être en mesure d'œuvrer au bien commun et d'être les dignes représentants de l'intérêt général. C'est pourquoi, devant le déficit de confiance qui affecte les institutions traditionnelles de l'État, il convient de réinventer des nouvelles formes de vie démocratique de façon à ce que les citoyens soient davantage impliqués dans les processus de décision qui ont trait à leur environnement immédiat. C'est dans ce cadre qu'il faudrait situer l'apparition de l'idée de participation : celle-ci consacre la transformation par laquelle des individus éloignés des lieux de décisions deviennent des citoyens capables de peser sur le devenir de leurs milieux de vie proches. Cela expliquerait dans quelle mesure l'idée de démocratie participative a pu être investie d'une fonction de remède aux troubles que connaissent les institutions démocratiques traditionnelles.

C'est dans les années 1960 que les dispositifs de participation se seraient répandus, traduisant des dynamiques citoyennes de type « *bottom-up* » (logique ascendante), à l'exemple des comités de quartier dans lesquels se réunissent des habitants pour interpellier les autorités politiques au sujet de décisions qui concernent leurs réalités de vie immédiates. Ces dynamiques sont à distinguer des nouvelles formes de management public, par lesquelles les autorités politiques vont instituer des lieux de participation, afin d'associer des citoyens à la discussion d'enjeux collectifs. Il s'agit alors d'une dynamique « *top-down* » (logique descendante), dans la mesure où c'est l'autorité politique qui est à l'initiative de la création du lieu de participation. Dans un cas, ces formes de vie participative constituent des émanations de la société civile locale, dans l'autre, elles sont le fait d'une décision politique.

Loïc BLONDIAUX distingue, parmi les dispositifs participatifs « *top-down* » (institués dans le cadre d'une décision politique), les dispositifs organisés à l'occasion d'un conflit déterminé (conflit entre autorité politique locale et riverains d'un quartier au sujet du réaménagement des voiries, par exemple) ou d'une situation liée à des circonstances particulières (jury citoyen pour décider de l'aménagement d'une place publique, par exemple) et les dispositifs cherchant à institutionnaliser la participation ou la délibération de manière durable.

⁸⁰ Loïc BLONDIAUX, *L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes*, Chaire de la Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, Conférence prononcée à l'Université de Québec à Montréal, 11 novembre 2004.

Le rapport du premier groupe d'analyse en groupe (septembre 2008) traite de l'enjeu de la participation (pp.85-88). Le rapport complet est accessible en ligne à l'adresse :

http://www.cbai.be/associatif/docs_en_stock.html

Ces dispositifs de participation institués par une décision politique revêtent, selon cet auteur, un caractère consultatif. Ils ne seraient jamais en prise directe avec la décision démocratique⁸¹. En outre, ces notions de participation, de concertation, de proximité, qui font l'objet d'une « forte valorisation symbolique », demeurent, selon lui, floues et indéterminées. Par ailleurs, la question demeure de définir les publics auxquels s'adressent ces dispositifs de participation. S'agit-il de penser le public comme « *un consommateur de services publics, un habitant affecté à un territoire, un citoyen capable de délibérer politiquement ?* »⁸². Dans les différents cas, le destinataire des procédures sera invité à adopter des postures sensiblement différentes.

Notons les craintes que peut ressentir l'autorité publique face à ces espaces de participation. À cet égard, Loïc BLONDIAUX identifie ce qu'il appelle des « impensés politiques » qui ont trait à la question des intentions qui animent l'autorité politique lorsqu'elle prétend mettre en œuvre une démarche participative. Ainsi, cette dernière peut être utilisée dans le cadre du « nouveau management public », qui se soucie de la bonne gestion d'une politique dans laquelle il est de bon ton de demander aux gens (ou aux associations) ce qu'ils pensent avant de prendre une décision. Dans d'autres cas, les mandataires politiques locaux revendiquent la participation comme une manière de recréer du lien de façon à fabriquer « de meilleurs citoyens ». « *Certains élus voient dans la participation une manière d'élargir leur base de légitimité* »⁸³. Il demeure, selon BLONDIAUX, que les élus continuent à penser qu'ils sont les seuls à posséder le droit de dire ce qu'est l'intérêt général. En tant qu'ils constituent des « forums hybrides », c'est-à-dire des lieux participatifs qui réunissent différents types de personnes dotés de savoirs hétérogènes (associations, mandataires locaux, experts, habitants, usagers), quels sont les rapports de force qui se déploient dans ces enceintes ? Qu'en est-il de la place des plus « faibles » ? Ainsi, les acteurs qui ne disposent pas d'une maîtrise suffisante des codes utilisés ont tendance à fuir les structures de participation, lesquelles sont alors suspectées de produire des formes d'exclusion. En plus de ceux qui quittent ces espaces de participation, il est une autre catégorie constituée de ceux et celles qui ne sont tout simplement pas invités à participer.

Au final, la pensée de Loïc BLONDIAUX ne procède pas d'une condamnation de l'idée de démocratie participative. Elle cherche à attirer l'attention sur des dimensions fondamentales qui permettent d'évaluer dans quelle mesure ces espaces de discussion réalisent effectivement une avancée démocratique pour éviter de donner de l'eau au moulin de ceux qui la condamnent sous la forme d'une vaste supercherie.

⁸¹ Exception faite des budgets participatifs de Porto Alegre ou des enveloppes de quartier.

⁸² Loïc BLONDIAUX, *op.cit.*

⁸³ *Ibidem*

V. LA RECONFIGURATIONS DES NOUVELLES POLITIQUES SOCIALES

1. Introduction

Après avoir analysé quelques-uns des outils sur lesquels repose le volet local du décret relatif à la cohésion sociale, il nous a semblé opportun de mettre cette stratégie politique de territorialisation en perspective, au sein d'un contexte global de redéfinition des politiques sociales⁸⁴. Ces dernières sont notamment caractérisées - sous nos contrées - par une tendance à confier la mise en œuvre des politiques socio-urbaines aux entités communales, lesquelles jouissent, vis-à-vis de la COCOF, d'une autonomie qui leur est garantie par la Constitution.

D'autres caractéristiques sont également attribuées à ces nouvelles configurations des politiques sociales : elles ont notamment trait à des préoccupations liées à des enjeux d'insécurité et de mixité sociale. Nous proposons de nous attarder sur ces caractéristiques car elles ne sont pas totalement étrangères aux réalités que vivent les acteurs de terrain, mais également ceux et celles auxquels s'adressent les actions de cohésion sociale financées dans le cadre du décret.

2. La territorialisation

Le règne d'une économie néolibérale amoindrit les marges de manœuvre de l'autorité politique et jette le discrédit sur les institutions démocratiques traditionnelles. Les décisions qui ont trait aux enjeux de justice distributive échappent de plus en plus aux mandataires politiques et les effets de l'exclusion socio-économique se concentrent dans les quartiers dits « fragilisés ». Ces quartiers deviennent alors le lieu où se manifestent les problèmes sociaux, mais aussi le lieu par lequel les solutions sont appelées à se réaliser. Voilà pourquoi de nombreuses politiques socio-urbaines sont structurées sur des principes de territorialisation. Alors que le global produit de l'exclusion, le local est appelé à y remédier par de l'inclusion.

Une territorialisation qui s'appuie sur la communalisation

« En Belgique, la territorialisation des politiques sociales s'apparente de plus en plus à une communalisation. »⁸⁵

⁸⁴ Jean Louis GENARD et Jean Yves DONNAY, *Le social reconfiguré, les nouvelles politiques sociales et leurs tensions constitutives*, article disponible sur le site : www.lacambre-archi.be.

⁸⁵ Jean Louis GENARD et Jean Yves DONNAY, *op. cit.*

Depuis le début des années 1990, les politiques sociales connaissent une mutation importante qui affecte tant leur conception que leur mise en œuvre. La territorialisation des politiques publiques, qui constitue une des premières caractéristiques de cette reconfiguration, va de pair avec ce que certains ont appelé une « communalisation »⁸⁶ des ressources étatiques. Ce terme désigne un processus par lequel le pouvoir politique communal est habilité à organiser et à coordonner des programmes d'action publique dont l'application est confiée tantôt à des structures associatives par le biais d'une « contractualisation », tantôt à des services liés à l'administration locale⁸⁷. Cela signifie qu'il lui appartient d'une part, de définir les objectifs visés et, d'autre part, de choisir les acteurs appelés à les réaliser. Cette municipalisation des politiques publiques serait la conséquence d'une perte de légitimité et d'efficacité de l'Etat central ou une manière pour ce dernier de se débarrasser de problèmes sans solution.

Néanmoins, les différentes contributions auxquelles nous nous sommes référés insistent peu, nous semble-t-il, sur des facteurs non liés à une conjoncture globale, mais qui trouvent leur origine dans une stratégie politique. La territorialisation des politiques socio-urbaines, lorsqu'elle s'inscrit dans une communalisation des ressources, relève de décisions politiques adoptées aux niveaux fédéral, communautaire ou régional par des élus qui exercent, par ailleurs, des mandats communaux. Il est à noter qu'en Belgique, la majorité des élus et mandataires politiques sont souvent des personnalités qui s'appuient sur un ancrage communal. De ce fait, il n'est pas interdit de penser qu'il s'agit pour ces derniers de mettre à leur disposition des moyens financiers afin de développer des politiques à destination des habitants de leur commune.

Dès lors, la territorialisation ne doit pas être comprise comme une tentative qui vise uniquement à « délocaliser la gestion des situations difficiles »⁸⁸, en déplaçant ces dernières sur le terrain communal, car elle offre aux autorités politiques locales la possibilité de conquérir de la légitimité en montrant que ces dernières engagent des moyens pour lutter contre l'exclusion et les effets de celle-ci engendrent.

3. Atténuer les effets de l'insécurité

Bien que le décret du 13 mai 2004 se distingue - notamment, au regard des finalités qui l'orientent - des politiques sécuritaires ou socio-préventives, de nombreux travailleurs sociaux estiment participer⁸⁹, dans les actions qu'ils mènent, à des formes de « pacification » des quartiers pour désigner l'orientation attendue de cette

⁸⁶ Yves CARTUYVELS et Luc VAN CAMPENHOUDT, « La douce violence des contrats de sécurité », *Revue Nouvelle*, mars 1995, p.52 ; Andrea REA, *La société en miettes. Épreuves et enjeux de l'exclusion*, Bruxelles, Labor, coll. Quartier libre, 1997, p. 77. ; Jean Louis GENARD et Jean Yves DONNAY, *op. cit.*

⁸⁷ Andrea REA, « Sécurité ou solidarité : confusion dans les politiques de sécurisation des villes », *Cahiers marxistes*, 1995, p. 200.

⁸⁸ Yves CARTUYVELS et Luc VAN CAMPENHOUDT, *op. cit.*, p. 52.

⁸⁹ Ce constat a été formulé par certains des participants à la deuxième analyse en groupe, menée par le CRAcs.

politique dite de cohésion sociale. À l'opposé, d'autres considèrent que le décret, par la souplesse qu'il offre, permet de mettre en œuvre des finalités liées à la « citoyenneté ». Il s'agit là d'une tension que la première analyse en groupe avait déjà identifiée. Elle illustre le fait que de nombreux opérateurs associatifs se demandent s'ils ne participent pas, sans en avoir toujours conscience, à une entreprise dont l'objectif tantôt implicite, tantôt explicite, consiste à sécuriser l'espace public en (en)cadrant les jeunes des quartiers, et de façon plus générale, à pacifier la réalité sociale.

« À la violence du social qui exclut répond la priorité du « droit à la sécurité » des citoyens. »⁹⁰

Les politiques dites socio-sécuritaires ou de prévention devraient être comprises essentiellement à partir de leur finalité première : il ne s'agit pas tant d'agir sur les causes qui produisent l'exclusion sociale ou économique que sur les effets et les conséquences engendrés par cette dernière. En d'autres termes, les dynamiques sociales qui structurent notre société produisent des formes d'insécurité car elles éjectent des personnes dans des espaces de précarité et de marginalité. Dans le même temps, les pouvoirs publics vont développer des politiques à destination de ces groupes qualifiés de « à risques », « fragilisés », « difficiles » ou « à difficulté » pour atténuer les effets de cette exclusion. C'est pourquoi, ces politiques - dont l'objectif apparent est de lutter contre ou de prévenir les situations d'insécurité - se révèlent être, en fait, des mesures visant à atténuer les effets d'une violence sociale qui projette des individus dans des processus de marginalisation⁹¹.

C'est dans ce contexte - bien que le décret cohésion sociale, dans les finalités qu'il énonce, ne comporte pas d'aspect sécuritaire - que peuvent être situés les questionnements des travailleurs sociaux sur la place qu'ils occupent dans ces situations professionnelles qui les placent au milieu d'une sorte d'« entre deux », avec d'un côté, les institutions qui les emploient -lesquelles sont mandatées par les autorités publiques- et, de l'autre, les publics auxquels s'adressent ces actions. Ces questionnements ont été formulés au cours de la deuxième analyse en groupe, lorsqu'un participant a utilisé le terme « tampon »⁹² pour désigner la manière dont il concevait le rôle assigné à sa fonction professionnelle. Par ailleurs, certaines structures financées dans le cadre du décret font valoir qu'elles conçoivent leur engagement professionnel comme un acte de militance politique qui les amène à développer des projets de cohésion sociale dans une perspective d'éducation permanente dont l'objectif majeur est d'initier les participants à une citoyenneté critique.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 51

⁹¹ « À cet égard, la transformation d'un projet social de lutte contre l'exclusion en politique criminelle de lutte contre l'insécurité ne paraît pas, tant s'en faut, la meilleure voie. » Yves CARTUYVELS et Luc VAN CAMPENHOUDT, *op. cit.*, p. 56

⁹² « Premièrement, on ne retisse pas du lien social par des dispositifs renvoyant dos à dos, en glissant entre eux des individus « **tampons** » tels que les agents de prévention et de sécurité, les médiateurs sociaux ou autres, voire les forces de l'ordre, ce qui dispense les personnes de devoir se rencontrer, d'échanger, de définir un espace commun, même si c'est sur un mode conflictuel. » Andrea REA, *La société en miettes. Epreuves et enjeux de l'exclusion*, p. 77.

Enfin, il y a lieu de se demander si les nouvelles politiques sociales - parmi lesquelles il faut compter les contrats de prévention et de sécurité - ne risquent pas de réduire leurs destinataires à des sujets potentiellement dangereux. Car ces dispositifs - lorsqu'ils sont conçus et mis en œuvre selon une pensée par laquelle s'opère le glissement de la lutte contre l'exclusion à la lutte contre l'insécurité - concourent à transformer les êtres auxquels ils s'adressent en des individus menaçants⁹³. Dans cette perspective, les questionnements qui ont trait à l'identité professionnelle des travailleurs sociaux se révèlent tout à fait légitimes, car la construction identitaire des sujets - que ces derniers soient travailleurs ou bénéficiaires - dépend également des perceptions sociales et culturelles qu'ils s'attribuent mutuellement.

4. La mixité sociale

La notion de mixité sociale est aujourd'hui abondamment utilisée dans le vocabulaire des politiques publiques, à tel point que, selon le sociologue Jacques DONZELOT⁹⁴, cette notion constitue actuellement le mot d'ordre et la justification philosophique majeure des politiques de la ville. Au même titre que la notion de territorialisation, la mixité sociale figure comme l'un des maîtres mots sur lesquels reposent bon nombre de dispositifs socio urbains. Elle est souvent présentée comme une finalité orientant les actions, lesquelles sont censées provoquer des interactions entre individus ou groupes d'individus issus de milieux socioéconomiques ou culturels hétérogènes. Or, comme nous avons tenté de le montrer, la politique de cohésion sociale est structurée essentiellement sur un principe de territorialisation en vertu duquel les projets sont appelés à se déployer à l'échelle du quartier, lequel n'est pas nécessairement hétérogène que ce soit d'un point de vue culturel ou social. Il existe donc une tension possible entre d'une part, un impératif de territorialisation des actions et, d'autre part, cette finalité de mixité sociale.

La deuxième analyse en groupe réalisée par le CRAcs en mai 2009 a montré combien cette notion de mixité sociale, lorsqu'elle est mise à l'épreuve d'une action concrète menée dans le cadre d'un projet de cohésion sociale, peut céder le pas à d'autres enjeux liés par exemple à des attentes de reconnaissance. Ainsi, dans la situation évoquée, le projet décrit par la narratrice est orienté vers une finalité de mixité sociale, qui se traduit par la réalisation d'une rencontre de type artistique, entre d'une part, un groupe de musiciens affiliés à une institution académique locale et, d'autre part, des artistes rappeurs participant à un atelier mis en place au sein d'une maison de quartier. Lorsque la narratrice a identifié les enjeux que recelait son récit, elle a avancé, dans un premier temps, l'enjeu de la mixité sociale. Par la suite, il est apparu, au fil des discussions, qu'il s'agissait également d'un enjeu lié à la découverte d'univers et de cultures artistiques différents, ainsi qu'à des attentes de reconnaissance.

⁹³ Carla NAGELS, Andrea REA, *Jeunes à perpète. Génération à problèmes ou problèmes de générations ?*, Academia Bruylant, 2007, p.141

⁹⁴ Jacques DONZELOT, « Une politique pour la ville », *Revue Esprit*, Octobre 2005, p. 135

Le géographe Maarten LOOPMANS⁹⁵ a exploré la manière dont les politiques urbaines européennes s'approprièrent la notion de mixité sociale. Il apparaît que cette notion est à mettre en lien avec différents types de finalité : Un premier but : la mixité sociale est utilisée dans les politiques fiscales des villes. Un deuxième : elle est mise en place pour le contrôle social. Et un troisième : elle se développe dans une politique d'intégration et de cohésion sociale d'une ville et d'un pays.

À en croire cet auteur, la première finalité vise à lutter contre le phénomène de périurbanisation, qui caractérise le fait que des personnes appartenant à des milieux aisés quittent le centre de la ville pour s'établir en périphérie. Dès lors, et en vue d'augmenter les revenus liés à la fiscalité, les pouvoirs publics développent des mesures pour attirer ces mêmes personnes dans le cœur des villes. Ce faisant, ils courent le risque de favoriser une forme de gentrification excluante à l'égard des pauvres.

Un autre objectif assigné à cette mixité sociale revient à développer des formes de contrôle social, en favorisant l'implantation de groupes « civilisés » dans des zones habitées majoritairement par des personnes qu'il s'agit précisément de « civiliser »⁹⁶.

Enfin, c'est en vue de provoquer des expériences de rencontre entre groupes différents, y compris à des « processus interculturels »⁹⁷, que sont consacrées les politiques de mixité sociale orientées à des fins de cohésion sociale. Ces processus peuvent amener les différents groupes à s'adapter, mais ils sont également susceptibles de provoquer des réflexes défensifs. Cela dit, comme l'observe l'auteur, ces adaptations sont souvent attendues dans les quartiers dits « défavorisés », alors qu'il n'en est pas toujours de même pour les quartiers « aisés ». Voilà qui dessine « un usage unilatéral » de la mixité sociale. Ce faisant, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une notion lorsque celle-ci est utilisée politiquement à destination de certains groupes d'habitants, alors que sa définition première renvoie à une idée de réciprocité.

« *Ne faut-il pas mieux faciliter la mobilité qu'imposer la mixité ?* »⁹⁸ Le sociologue Jacques DONZELOT a formulé de nombreuses critiques à l'encontre de cette notion de mixité sociale, en particulier lorsque celle-ci n'est pas accompagnée par des mesures qui visent à accroître la mobilité des habitants. Le principal grief qu'il nourrit à l'égard de cette notion tient au fait qu'elle ne s'attaque pas au problème dont elle tire sa légitimité : les concentrations de pauvreté. De plus, il soutient que la mixité socio économique et culturelle au sein d'un même territoire ne signifie pas nécessairement que les groupes hétérogènes vont s'ouvrir les uns aux autres. Au contraire, cette proximité a de fortes chances de donner lieu à des formes de repli sur soi et de « *diminution du système relationnel* »⁹⁹. Pour Jacques DONZELOT,

⁹⁵ Maarten LOOPMANS, Mixité sociale : principes et dynamiques, *Agenda Interculturel*, CBAI, janvier-février 2009, p. 32-33

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ Jacques DONZELOT, « Une politique pour la ville », *Revue Esprit*, Octobre 2005, p. 136

⁹⁹ *Ibidem*, p.140

faciliter la mobilité des citoyens signifie « *réduire les barrières qui empêchent les gens d'améliorer leur condition. Les barrières en question tiennent aux séparations, dont on a déjà parlé, entre la relégation et le périurbain, entre celui-ci et les centres gentrifiés. De quels leviers dispose-t-on pour lever ces frontières ? On connaît bien les trois principaux : le logement, la scolarité, l'emploi.* »¹⁰⁰

VI. CONCLUSION

Le décret relatif à la cohésion sociale, s'il revêt les traits d'une politique essentiellement territorialisée, s'appuie sur un système de relations de type contractuel dont les parties prenantes sont d'une part, les pouvoirs publics régionaux et communaux et, d'autre part, les opérateurs associatifs. Nous avons vu que la concertation locale constitue l'espace institutionnel dans lequel des interactions complexes se jouent entre les différents partenaires de cette relation. La deuxième analyse en groupe, à laquelle nous avons souvent fait référence, a permis d'apporter des éclaircissements à propos des dynamiques relationnelles dans lesquelles les différents acteurs se trouvent engagés.

Ainsi, le récit « *Je remballe* » met en scène une situation conflictuelle qui oppose d'une part, l'autorité politique communale en charge de la cohésion sociale et sous la présidence de laquelle ont lieu les concertations locales et, d'autre part, les associations invitées à cette même concertation. Il apparaît au travers de ce récit que le mode d'encadrement du conflit mis en place par l'autorité politique communale concourt à convertir les partenaires associatifs en des « associés dominés »¹⁰¹. Cette observation ne s'applique néanmoins pas à l'ensemble des pratiques de concertation à l'œuvre au sein du décret, lesquelles ne donnent pas nécessairement lieu à des conflits inféconds, où les acteurs associatifs n'émergeraient que sous la figure du partenaire dominé.

Selon le sociologue Luc VAN CAMPENHOUDT¹⁰², toute forme de coopération, même si elle peut être structurée par une convergence des intérêts respectifs des partenaires, génère d'une façon ou d'une autre l'apparition de tensions conflictuelles. Ces dernières ne renvoient pas nécessairement à des oppositions ouvertes et explicites qui déboucheraient, par exemple, sur des actes de violence ou sur des désaccords verbalisés. Selon cette approche, la conflictualité serait au cœur même des interactions sociales, sans forcément donner lieu à des affrontements. La conflictualité, sans toujours être apparente, n'en demeure pas moins réelle ; elle peut se manifester par des débats d'idées, des points de vue divergents,...

¹⁰⁰ *Ibidem*

¹⁰¹ Voir ci-dessous l'analyse proposée par Luc VAN CAMPENHOUDT.

¹⁰² Luc VAN CAMPENHOUDT, « La notion de coopération conflictuelle », CBAI/CRAcs, *Actes du colloque « Quelle cohésion sociale à Bruxelles »*, Octobre 2008, p31 et p.33.

Cette idée d'une conflictualité inéluctable et inhérente aux dynamiques relationnelles à l'œuvre dans les formes de coopérations doit être mise en lien avec l'une des spécificités du décret du 13 mai 2004 qui repose sur la mise en œuvre d'une politique contractuelle entre les pouvoirs publics locaux et les acteurs associatifs. Ces formes de partenariat induisent des formes de conflictualités qui peuvent, dans certains cas, être bien vécues par les acteurs impliqués et, dans d'autres, comme l'illustre le récit « *Je remballe* », donner lieu à des rapports de force dont ne résultent que ressentiment et frustration.

À cet égard, un fait mérite d'être rappelé : le décret organise des rapports de force qui peuvent parfois être assimilés à des formes d'allégeance du secteur associatif à l'autorité politique locale. Encore une fois, c'est la culture démocratique -le mode de « gouvernance », selon une expression fréquemment utilisée aujourd'hui- pratiquée par l'autorité politique qui semble être l'élément déterminant : autorise-t-elle les acteurs associatifs à adopter, dans les situations de conflit, la posture de l'« associé contestataire » ? Cette question appelle des réponses variées¹⁰³ qui dépendent des pratiques de concertation locale mises en œuvre et des modes de gouvernance appliqués par les autorités politiques locales.

Ajoutons également que des déficits de participation sont observés à propos d'autres politiques publiques et sous d'autres contrées¹⁰⁴. Ils renvoient à ce que le sociologue Loïc BLONDIAUX a qualifié d'« impensés » pour désigner l'usage de notions abondamment utilisées (telles que participation, concertation, évaluation), mais dont les contenus ne sont que peu explicités et rarement mis en discussion avec les acteurs concernés.

La situation de conflictualité décrite s'inscrit dans un contexte marqué par une territorialisation croissante des politiques publiques, laquelle se traduit dans le cas du décret du 13 mai 2004 par une « communalisation » des contrats de cohésion de sociale. Cette communalisation se trouve également renforcée en vertu du principe d'autonomie communale, laquelle amoindrit les marges de manœuvre de la COCOF qui ne dispose pas d'un pouvoir de contrainte, grâce auquel elle pourrait être en mesure de provoquer, eu égard à la situation d'impasse évoquée, un infléchissement déterminant.

Les pouvoirs publics locaux et régionaux reconnaissent-ils les partenaires associatifs comme des acteurs sociaux à part entière auxquels il est donné de coopérer ? Les conditions de cette coopération ont été énoncées : les acteurs sociaux appelés à coopérer doivent disposer de compétences qui renvoient à des ressources économiques, sociales et culturelles. De plus, il faut que les partenaires de la coopération s'accordent sur une base commune de valeurs, lesquelles doivent être reconnues comme nécessaires. Enfin, les compétences et les qualités des acteurs de

¹⁰³ Les pratiques de concertation locale constituent l'un des objets d'évaluation analysés par le CRAc dans le cadre de son premier et deuxième rapport (disponible sur le site du CBAI).

¹⁰⁴ Loïc BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes », Chaire de la recherche au Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie, Conférence prononcée l'Université du Québec à Montréal, 11 novembre 2004.

cette coopération doivent être reconnues. Comme l'indique Luc VAN CAMPENHOUDT, « *les enjeux de reconnaissance sont aujourd'hui essentiels dans une série de conflits et de débats* »¹⁰⁵.

Ceci nous amène à penser que les politiques territoriales, dès lors qu'elles mettent en œuvre des actions qui permettent la production d'identités locales urbaines, lesquelles sont susceptibles de produire des brassages et des constructions identitaires métissées, elles se révèlent pertinentes et souhaitables, car elles gratifient des attentes de reconnaissance que peuvent nourrir tant les travailleurs sociaux que les citoyens qui prennent part aux actions qui leurs sont proposées.

Cette assertion semble vérifiée par le second récit (« *Le jumelage* ») de l'analyse en groupe. La situation relatée manifeste tout d'abord une intention politique visant la réalisation d'un jumelage avec une municipalité extra nationale. Ensuite, émerge le projet porté par une association, qui se greffe sur l'intention initiale de l'autorité politique locale. Les enjeux en termes de finalités institutionnelles concernent notamment l'une des dimensions du décret liée à la mixité. Le projet devient le théâtre d'une forme de conflictualité dans laquelle des individus inscrits dans des cadres culturels et sociaux hétérogènes sont amenés à se rencontrer autour d'une production musicale commune.

Bien que cette relation conflictuelle, inhérente à toute forme de coopération, n'ait pas donné lieu à des oppositions ouvertes et bien que certains aspects du récit dénotent une volonté d'éviter l'affrontement, nous pensons pouvoir parler d'une conflictualité réussie. Il existe en effet un processus de nature conflictuelle par lequel s'opère une évolution qui voit le projet politique initial (voyage par le biais d'un jumelage communal) être reformulé dans le cadre d'une finalité institutionnelle associative qui redéfinit sa propre visée (la mixité des publics), cette dernière étant, à son tour, mise à mal par les attentes des jeunes (la reconnaissance de leurs qualités artistiques). Cette tension conflictuelle, qui met aux prises des attentes divergentes, est productrice de devenirs dans lesquels émerge une forme de reconnaissance réellement effective.

Il apparaît que les acteurs de cette conflictualité sont en mesure d'exercer une contre emprise sur les enjeux de la coopération lorsque, exemple parmi d'autres, les jeunes rappeurs se permettent de ne pas venir aux rendez-vous ou s'autorisent à influencer sur le rythme des morceaux musicaux. Il ne s'agit pas ici, à l'évidence, d'une conflictualité qui se résout dans une forme d'allégeance à l'institution (l'association) : cette conflictualité ne met pas en scène des protagonistes soumis ou dominés, même si le récit dépeint des acteurs aux prises avec des enjeux de reconnaissance inscrits dans des champs sociaux où ils occupent des positions différentielles. À ces positions correspond une distribution inégale du capital symbolique, avec d'un côté, les académiciens dont les compétences sont reconnues

¹⁰⁵ Luc VAN CAMPENHOUDT, *op.cit.*

et sanctionnées par leur institution et, de l'autre, les rappeurs, dont l'art renvoie à ce que certains qualifient de « contre culture » et dont les conditions de production se jouent dans des marges sociétales.

Cette forme de conflit nous semble réellement coopérationnelle, dans la mesure où elle est opérée de façon à restaurer des identités lésées et dont le récit nous apprend qu'elles ont été endommagées par des expériences de déni de reconnaissance. Cette forme de coopération conflictuelle s'inscrit dans l'un des axes identifiés par Andrea REA, celui de la production des identités culturelles métissées¹⁰⁶.

Cette analyse tend à montrer que les cadres d'évaluation gagneraient à rendre compte de ces processus conflictuels, par le biais de protocoles qu'il conviendrait de redéfinir. Ces processus nous enseignent que si les finalités initiales sont contredites par la mise en oeuvre du projet, cela ne signifie pas pour autant qu'il y ait échec. Au contraire, cela montre qu'une conflictualité constructive est possible, dans la mesure où les protagonistes sont reconnus comme des acteurs à part entière, puisqu'il leur est donné d'exercer une contre emprise sur les enjeux de la coopération.

Au final, nous retiendrons que tisser la cohésion sociale ne revient pas seulement à développer des projets à destination d'habitants ou de citoyens. Les liens qui lient et que lient les associations les attachent également à des coopérations avec des pouvoirs publics. Dans ces rapports qu'elles tentent d'établir et de préserver, elles peuvent se retrouver réduites, au gré des modes de gouvernance locaux, à une forme particulière d'allégeance. Cette dernière n'exclut pas nécessairement le conflit, mais elle confine les associés au statut de partenaires soumis et dominés, car pris dans un rapport de force où le choix de la contestation peut aboutir à leur exclusion du contrat communal de cohésion sociale.

De plus, les possibilités d'une coopération conflictuelle sont amoindries lorsque les associations partenaires constituent le fait d'une décision politique (les associations dites para communales) et sont prises dans un rapport de dépendance et de soumission à l'autorité politique locale. La relation contractuelle n'est donc pas de type symétrique car elle repose sur un rapport de force dans lequel celui qui désigne -le pouvoir public local- a le pouvoir de congédier celui qui reçoit le subside -le partenaire associatif. Comment assumer les risques d'un conflit lorsque le protagoniste auquel on s'oppose n'est autre que le pouvoir politique local, celui-là même qui désigne les opérateurs inscrits dans le contrat communal, ainsi que les montants qui leur sont affectés ?

¹⁰⁶ Andrea REA, « Des politiques locales issues de l'immigration », CBAI, *Agenda Interculturel*, décembre 2003, n° 218-219. L'auteur précise que « ces activités culturelles et identitaires ne sont pas des activités composées de résurgence de folklore mais l'expression de la culture et de l'identité urbaine des communautés locales. En somme, il ne s'agit pas d'activités nécessairement centrées sur les cultures d'origine », p.7.

Mais ce qui vaut pour les associations vaut également pour la coordination locale de cohésion sociale dont le statut demeure, dans les faits, relativement flou et dépendant des configurations communales. Dans certains cas, la coordination locale dispose de marges de manœuvre et d'une certaine autonomie à l'égard de l'autorité politique locale, étant entendu qu'en dernière instance, c'est toujours cette dernière qui dispose du pouvoir décisionnel quant à la définition du contrat communal. Dans d'autres cas, la coordination locale est conçue comme le levier organisationnel sur lequel s'appuie l'autorité politique locale pour mettre en œuvre les orientations qu'elle choisit et pour lesquelles elle estime avoir été élue. Il y a lieu de se demander si les analyses des dynamiques relationnelles entre les pouvoirs publics et les acteurs associatifs ne pourraient pas également s'appliquer aux relations entre l'autorité politique locale et la coordination locale. Il s'agirait alors de déterminer s'il est donné à la coordination locale l'opportunité de se positionner en tant qu'associé contestataire ou si, au contraire, elle en est réduite à coopérer dans la soumission (associé dominé). À la lumière de nos observations, nous devons dire, encore une fois, que la situation est dépendante du mode de gouvernance appliqué par l'autorité politique locale, mais également des conditions de travail de la coordination, notamment en termes de statut professionnel (les personnes sont-elles engagées dans des contrats précaires ou bénéficient-elles d'une plus grande protection sociale ?).

La dimension liée à la prise de risque s'est retrouvée au cœur de la rencontre finale avec les participants à l'analyse réflexive, dont l'objectif opérationnel consistait à vérifier la fidélité du rapport de synthèse aux analyses et prises de position formulées. Au cours du travail de rédaction, nous avons fait particulièrement attention à garantir l'anonymat des participants. Certains ont néanmoins estimé, avec raison, que notre rapport comportait encore trop d'éléments permettant l'identification des situations et/ou des narratrices et certaines retouches ont été sollicitées, afin de ne pas les exposer à d'éventuelles représailles. Il existe donc une crainte que cette identification, à tort ou à raison, leur porte préjudice¹⁰⁷. Ce fait suffit à montrer que les conditions d'une réelle coopération conflictuelle ne sont, à l'heure actuelle, pas garanties.

Si l'on s'accorde sur le principe que les projets de cohésion sociale ont notamment pour finalité d'émanciper les individus auxquels ils s'adressent, cette revendication semble être contredite par la réalité de certaines pratiques de gouvernance qui maintiennent les acteurs associatifs dans un rapport de soumission. L'autorité politique ne peut, dans le même temps, revendiquer l'émancipation des personnes et maintenir les associations (et éventuellement la coordination locale) dans des rapports d'allégeance. C'est une forme élémentaire de reconnaissance qui est refusée, celle qui institue les partenaires associatifs comme les protagonistes loyaux d'un conflit toujours possible, car inhérent à toute forme de coopération démocratique.

¹⁰⁷ Quelques participants estimaient, au contraire, que les noms de l'ensemble des participants devaient apparaître : ils remettaient en question les principes d'anonymisation que nous avons d'emblée posés dans la phase de présentation de la méthode d'analyse en groupe.

Il semble donc que la territorialisation de la politique de cohésion sociale est susceptible de produire différentes formes de coopération conflictuelle. Le fait de déployer une action publique à l'échelle locale ne représente en soi, ni un bien, ni un mal. En revanche, l'enjeu réside dans la manière dont les partenaires de la relation vont être reconnus et admis comme des sujets qui se sentiront autorisés à rentrer dans un conflit qui a trait aux enjeux de la coopération qui leur est proposée.

Un autre élément doit être pris en ligne de compte et risque de tempérer l'« enthousiasme local », croyance selon laquelle les territoires urbains sont les espaces sur lesquels les souffrances sociales de nos sociétés contemporaines ont le plus de chance d'être traitées efficacement. Il s'agit de ce que la philosophe Nancy FRAZER désigne sous le vocable du « problème de la déformation de perspective »¹⁰⁸, en vertu duquel il s'agit de ne pas perdre de vue que « *les forces qui produisent une grande part de la distribution inique et du déni de reconnaissance actuels sont transnationales dans leur portée, et extra - ou aterritoriales dans leur mode d'opération* ». ¹⁰⁹ **C'est pourquoi une politique territoriale de cohésion sociale n'a de sens que si elle est adossée à une politique qui met en œuvre des remèdes dits de « transformation ».** Ces derniers s'attaquent à des rapports de forces induits par le néo libéralisme qui, du fait de mettre les citoyens et les ensembles urbains dans des situations de concurrence et de compétitivité, fabriquent des exclus sociaux et des territoires de relégation. Il convient dès lors de ne pas se tromper d'échelle car, comme le dit Olivier MONGIN, « *un territoire enferme quand il est clos sur lui-même, ce qui ne peut être le cas de l'expérience urbaine qui articule toujours le territoire et l'extranational, le dehors et le dedans, l'appartenance et la possibilité de s'affranchir, l'identité, l'exil et la distance.* »¹¹⁰

¹⁰⁸ Nancy FRAZER, « Qu'est-ce que la justice sociale ? », Edition la découverte, Paris, 2005, p. 73

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 73 et 87.

¹¹⁰ Olivier MONGIN, « De la lutte des classes à la lutte des lieux », Revue Esprit, octobre 2005, p. 114

PARTIE 4
PERSPECTIVES

Cette partie n'entend pas apporter de conclusions aux analyses déployées dans le présent rapport ; nous les réservons pour le second volet du rapport d'évaluation, qui embrassera l'ensemble des problématiques sur lesquelles le CRAcs s'est penché depuis l'entrée en vigueur du décret et de ses missions. Il s'agit ici de présenter quelques **perspectives qui orienteront le travail du CRAcs jusqu'à la publication de ses recommandations au ministre en charge de la cohésion sociale et au Collège de la COCOF à la fin de l'année 2009.**

Pour rappel, l'année 2009 est une année importante en vue de préparer la définition des priorités thématiques qui présideront à la mise en place du prochain quinquennat du décret relatif à la cohésion sociale (2011-2015)¹¹¹. C'est dans le cadre de cette préparation que le ministre en charge de la Cohésion sociale a commandité la **analyse de la situation sociodémographique et socioéconomique des communes et des quartiers de la Région de Bruxelles-Capitale**. L'objectif principal de cette recherche, réalisée conjointement par l'IGEAT de l'ULB et par l'Observatoire de la Santé et du Social, visait à identifier les besoins et problèmes sur le territoire des 19 communes composant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le cahier des charges prévoit que les résultats de cette recherche soient présentés dans l'ensemble des concertations locales des communes éligibles et dans le cadre d'une réunion regroupant les projets régionaux de cohésion sociale, et ce afin de confronter les données chiffrées aux réalités sociales vécues sur le terrain. Il s'agit donc de veiller à ce que les différents acteurs concernés par la politique de cohésion sociale puissent faire part, à la fois de leurs questions et de leurs observations, mais également de leurs constats quant aux évolutions de la réalité sociale dont ils sont les témoins privilégiés et des enjeux qui en découlent. Par ailleurs, les chercheurs se sont montrés attentifs à ce que les membres des concertations locales soient informés de l'existence des différents outils statistiques de façon à inciter ces derniers à explorer les sources d'informations existantes à l'échelle des quartiers dans lesquels les projets de cohésion sociale sont déployés ou devraient davantage être développés.

Le CRAcs estime que ce processus est fondamental, dans la mesure où il permet d'inscrire en complémentarité les dimensions statistiques apportées par les chercheurs et les constats d'ordre plus qualitatif qu'accumulent les acteurs locaux et régionaux de la cohésion sociale. Ce processus permet d'éviter une situation dans laquelle les chiffres sans leurs mises en discussion par les acteurs de terrain demeurent, d'une certaine manière, « muets ». Inversement, il s'agit également de veiller à ce que les pratiques discursives, sans une mise en perspective statistique, restent « aveugles » à un ensemble d'enjeux socioéconomiques et démographiques.

¹¹¹ Voir Partie I, pp.13-15.

Le processus de présentation et de mise en discussion des données statistiques au sein des concertations locales a démarré à la mi-septembre 2009 et prendra fin à la mi-novembre 2009. Le point de vue et les réactions des acteurs locaux de la cohésion sociale¹¹² devraient permettre de confirmer ou infirmer les tendances issues des données statistiques, de faire émerger d'autres types de besoins et d'enjeux qui n'auraient pas été pris en compte dans le cadre l'analyse statistique communale ou d'en tirer d'autres conclusions.

Le CRAcs veillera à condenser dans le second volet de son rapport d'évaluation les principaux enseignements accumulés au cours de ces rencontres. Il s'agit, par ce biais, d'identifier un ensemble d'enjeux régionaux en termes de cohésion sociale.

Le dernier trimestre de l'année 2009 sera donc prioritairement consacré d'une part, au travail de suivi des débats en concertation locale, en vue de la définition des priorités communales pour le second quinquennat et, d'autre part, à la rédaction des recommandations à l'attention du Collège de la COCOF.

Les constats et les recommandations énoncées dans ce document porteront sur des éléments d'ordre administratif ou technique, mais également d'ordre politique.

Nous terminerons par préciser qu'il est une question qui n'a été que peu traitée dans le présent rapport et qui a trait aux **destinataires de la politique de cohésion sociale** : à trop se concentrer sur les interactions entre pouvoirs publics et associatifs, sur les tensions entre les enjeux politiques globaux et la délimitation territoriale de ces derniers, n'en finit-on pas par oublier les principaux intéressés ? Celles et ceux auxquels devraient profiter ces politiques de cohésion sociale. Qui sont-ils ? Quels publics devrait toucher la politique de cohésion sociale ? Voilà des questions qui ont trait aux finalités politiques de ce décret et des politiques de la ville de façon plus générale. Ces questions que nous traiterons dans notre prochain rapport renvoient également aux enjeux et aux défis que doivent relever des politiques dites de cohésion sociale. Elles sont au centre du processus de présentation et de mise en discussion engagé dans les concertations locales autour de l'analyse des besoins et problèmes réalisée par l'IGEAT et l'Observatoire de la Santé et du Social. Elles font également l'objet d'une réflexion menée dans le cadre du groupe de travail institué au sein de la section cohésion sociale du Conseil consultatif francophone bruxellois de l'aide aux personnes et de la santé, dont l'aboutissement prévu fin 2009, devrait aboutir à une définition opérationnelle de la cohésion sociale.

¹¹² L'invitation à cette concertation spécifiquement dédiée à la présentation des résultats de la recherche était laissée à la discrétion des communes. Dans la plupart des cas, la concertation a été élargie, pour cette occasion, à un ensemble d'acteurs comme le CPAS, le Service prévention, le service jeunesse de la commune, les écoles,...