
Modalités de la cohésion sociale en Belgique francophone

Michaël LEBRUN

Assistant

Institut des Sciences du Travail de l'Université Libre de Bruxelles (Belgique)

Le paradigme de la « cohésion sociale », malgré ses mues sémantiques, voire en vertu de sa polysémie, occupe une place de choix dans le référentiel politique européen actuel. L'analyse de certaines de ses cristallisations nous donne à voir les nuances spécifiques conférées par les législateurs aux politiques menées en cette matière en Belgique francophone. Leur passage au crible de la sociologie de l'action sociale publique territorialisée nous permet de relever les modalités et les effets des nouvelles pratiques sociales prescrites, mais aussi de fonder de sérieux doutes quant au potentiel émancipateur de ces programmes d'action drapés des oripeaux de la démocratie participative.

1. Introduction : la « cohésion sociale », un « concept à large spectre »⁵⁶

En Belgique francophone, les « politiques de cohésion sociale » déclinent des modalités particulières de partenariats publics-privés, de financements périodiques, de contractualisation de projets transversaux, d'implication des citoyens, de territorialisation et de modulation de l'action sociale publique. Avant d'illustrer aux travers d'exemples concrets bruxellois et wallons, l'utilisation politique faite en Belgique francophone du concept de « cohésion sociale », consacrons une courte parenthèse à la déconstruction critique de cette notion, non dénuée d'ambiguïté.

Utilisé, dans son ouvrage *De la division du travail social*, par le sociologue Emile Durkheim dès 1883, la « cohésion » fait partie de ces termes empruntés aux sciences exactes par les sciences sociales naissantes, pour, une fois complétés par l'épithète « social », caractériser les causes et/ou les effets d'une société humaine

⁵⁶ Expression empruntée à ANSAY, A., « Approches d'un secteur en questionnement : la cohésion sociale », *L'insertion*, n° 70, FEBISP, Bruxelles, 15 janv.-15 mars 2007, p. 23.

métaphoriquement perçue comme un organisme vivant dont le bon fonctionnement est notamment assuré par l'action solidaire, consciente et interdépendante de ses composantes individuelles. Pour Durkheim, rappelons-le, la « *division du travail*⁵⁷ » est « *source de cohésion sociale* », car, en rendant « *les individus solidaires* », elle « *accroît l'unité de l'organisme* ».

Définissant chez Durkheim l'équilibre fonctionnel de la société formé par la solidarité humaine en acte, le concept de « cohésion sociale » acquiert le statut de « paradigme » dans les référentiels politiques traditionnels belge et français où, opposé au concept marxiste de « lutte des classes », il contribuera notamment à l'émergence des courants conservateur et socialiste réformiste. Dans le cadre national-étatique belge et français du XXème siècle naissant, une politique de « cohésion sociale » a un rôle de pacification, de contrôle social et de lutte marginale contre les inégalités les plus criantes. Des détournements spectaculaires de sens se produisent alors : on voit ainsi la « cohésion sociale » utilisée par des nationalistes radicaux, comme synonyme de l'« unité nationale », afin de légitimer les attaques contre les cultures minoritaires⁵⁸.

Le sens de la « cohésion sociale » connaît une nouvelle mue lors de son irruption dans les textes officiels déclinant les orientations politiques des Etats européens, que ces textes émanent de la Commission Européenne ou du Conseil de l'Europe. Relevons tout d'abord l'évocation, dans le préambule du Traité de Rome (1957), d'un « *objectif de cohésion économique et sociale* » visant à réduire les écarts de développement entre les régions d'Europe. Cet objectif sera introduit en 1986, aux côtés de celui du « *Marché unique* » dans l'Acte Unique Européen, permettant, dès 1988, à l'action communautaire de devenir, par le biais des Fonds structurels, l'axe central d'une politique de développement de l'Union Economique et Monétaire. Cette politique de « *cohésion économique et sociale* » se voit pérennisée par les art. 130A à 130E du Traité de Maastricht (1992), puis remaniée pour faire face à l'arrivée des 12 nouveaux Etats membres entre 2004 et 2007.

⁵⁷ DURKHEIM, E., *De la division du travail social*, Livre II et III, Paris, Presses universitaires de France, 1967 (8^{ème} édition), 416 p.

⁵⁸ Le lecteur intéressé par les tensions existant entre « diversité » et « cohésion » se référera utilement aux contributions présentées lors du colloque « Culture européenne : identité et diversité », organisé à Strasbourg les 8 et 9 septembre 2005, Documents disponibles à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dg4/culturalconvention/CIIIntervenants_fr.asp.

A l'issue du programme des Fonds structurels 2000-2006, la Commission a, à nouveau, tenu à redessiner le paysage de la solidarité européenne dans le contexte de la globalisation économique et de l'essor de l'économie de la connaissance⁵⁹. La « *politique de cohésion économique et sociale* » est renommée simplement, dans la nouvelle période programmatique 2007 – 2013, « *politique de cohésion*⁶⁰ », toujours déclinée en 3 objectifs cependant différents des Objectifs 1, 2 et 3 de la programmation précédente⁶¹.

La « cohésion sociale » apparaît également comme l'un des objectifs de la Stratégie de Lisbonne⁶², ce qui donnera lieu à la production des rapports et plans nationaux pour l'inclusion sociale dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination ». Il est important de relever que la Commission européenne a tenté, lorsqu'elle a revisité la Stratégie de Lisbonne en mars 2005 pour rationaliser cette « méthode ouverte de coordination », de mettre la cohésion sociale en veilleuse dans les programmes nationaux de réforme (PNR). Cette tentative a échoué suite à la levée de boucliers de la Confédération Européenne des Syndicats et de la Plate-forme des ONG européennes du secteur social.

Notons encore qu'en 1997, lors de son 2^{ème} sommet, le Conseil de l'Europe érige la « cohésion sociale » au titre de « *besoin prioritaire pour une Europe élargie* », se dotant

⁵⁹ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, « Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 21/10/2006, 22 pages, Document disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021fr00110032.pdf.

⁶⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *La politique de cohésion 2007-2013. Commentaires et textes officiels*, Office de publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 2007, 160 pages.

⁶¹ La « politique de cohésion » européenne est déclinée en 3 objectifs : un objectif de « Convergence » (ancien Objectif 1) visant, par l'intermédiaire du FEDER (Fonds européen de développement régional, créé en 1973), du FSE (Fonds social européen, créé en 1957) et d'un Fonds de cohésion, le soutien de la croissance et de la création d'emploi dans les régions les moins développées de l'Union européenne ; un objectif « Compétitivité régionale et emploi » (anciens Objectifs 2 et 3) soutenant, via le FEDER et le FSE, le maintien d'un emploi compétitif dans les régions ne pouvant prétendre à une aide communautaire dans le cadre de l'objectif précédent ; un objectif « Coopération territoriale européenne » organisant, via le FEDER et le FSE également, la concurrence économique dans les régions transfrontalières.

⁶² La présidence du Conseil européen de Lisbonne des 22 et 23 mars 2000 fixe effectivement l'objectif « de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

même d'une « *Stratégie de Cohésion Sociale*⁶³ » et d'un Comité européen pour la Cohésion Sociale (CDCS), définissant celle-ci comme « *la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à réduire le plus possible les disparités et à éviter la polarisation* », devant « *s'appuyer fermement sur les droits de l'Homme (...) et sur l'acceptation d'une responsabilité partagée* » de l'ensemble des individus.

Cette parenthèse nous aura permis de relever qu'en dépit de ses multiples définitions, ou plutôt, comme le pense Mateo Alaluf, « *en raison même de [cette] ambivalence*⁶⁴ », le concept de « cohésion sociale » s'est trouvé projeté « *à l'avant-scène des débats contemporains* », placé au centre de nombreux textes légaux européens, mais également nord-américains, légitimant l'adoption de diverses politiques publiques, conditionnant l'existence d'un secteur institutionnel et parapublic. En effet, « *inscrit[e] historiquement dans une conception des droits sociaux fondée sur la solidarité [la] cohésion se trouve en conséquence liée à trois autres notions : la société civile qui constitue sa condition, le capital social qui la perpétue et l'exclusion sociale qui la menace*⁶⁵ ». Nous proposons dès lors d'examiner, tant au travers du prescrit légal qu'au travers des pratiques concrètes, quelques exemples de dispositifs appartenant au secteur de la cohésion sociale en Belgique francophone.

2. Les politiques de cohésion sociale : illustrations bruxelloise et wallonne

En région de Bruxelles-Capitale, le concept de « cohésion sociale » apparaît, de manière centrale ou périphérique, dans au moins 6 programmes politiques différents :

- au sein de la politique régionale de revitalisation des quartiers (Volet « cohésion sociale » des « Contrats de quartier » - CdQ) ;

⁶³ COMITE EUROPEEN POUR LA COHESION SOCIALE, *Une nouvelle stratégie de cohésion sociale*, 2004, 28 pages, Document disponible à l'adresse http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_fr.pdf. Les citations du paragraphe en sont issues. Il s'agit ici de la révision de la « Stratégie » initialement adoptée en 2000. Rappelons toutefois que le CDCS, en tant qu'organisme intergouvernemental mandaté par le Conseil de l'Europe, poumon historique de la construction européenne en 1949, est dépourvu également de pouvoir législatif ou exécutif. Ses travaux servent principalement de source d'inspiration pour les fonctionnaires de la Commission Européenne.

⁶⁴ ALALUF, M., « La cohésion sociale : une controverse politique et théorique », *L'Observatoire*, n° 54, Stavelot, septembre 2007, p. 38.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 40.

- au sein de la politique régionale du logement (« projets de cohésion sociale ») ;
- comme un des 5 objectifs poursuivis par la Politique (fédérale) des Grandes Villes ;
- comme « action préventive » des Contrats de Sécurité et de Société (CdS) ;
- comme une des dimensions visées par le Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés (FIPI) ;
- et dans le décret du 13 mai 2004 relatif à la Cohésion sociale (Commission Communautaire française - COCOF).

Si nous n'examinerons, dans ce chapitre, que deux des dispositifs légaux précités, circonscrits à la région de Bruxelles-Capitale, nous tenons à signaler que les régions wallonne et flamande ont également succombé à la fièvre de la « cohésion sociale ». Nous ne traiterons pas, dans cet article, du cas de la Flandre, où un décret du 26 juin 1991 règle l'organisation du secteur de la cohésion sociale (« *samenlevingsopbouw* » en néerlandais), sous la tutelle du ministre flamand du Bien-être⁶⁶. Par contre, nous analyserons les raisons invoquées par le gouvernement wallon pour justifier l'adoption en deuxième lecture, ce 24 avril 2008, d'un projet de décret relatif au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, réformant les précédents Plans de Prévention de Proximité.

2.1. Les « Contrats de quartier » en région de Bruxelles-Capitale (RBC)

La question de la rénovation urbaine de la région bruxelloise remonte aux origines industrielles de la ville. Les mutations du tissu économique bruxellois, notamment sa désindustrialisation, les flux de migrations, la périurbanisation, sont autant d'éléments qui ont abouti à une concentration de populations socio-économiquement défavorisées dans le centre et l'ouest du Pentagone, constituant ce qu'on appelle un « croissant pauvre⁶⁷ ». Dans ce cadre, le contrat de quartier se veut comme un nouvel instrument législatif de gestion urbaine, qui vise à fournir à certaines communes sélectionnées par le

⁶⁶ Nous renvoyons le lecteur intéressé vers le site <http://www.samenlevingsopbouw.be>.

⁶⁷ La région de Bruxelles-Capitale présente une répartition de la pauvreté très inégale sur le plan spatial : une zone de grande précarité entoure d'un cercle le centre historique, cercle interrompu toutefois à l'est, dans le « haut de la ville » et dans le quartier européen, à tel point que de nombreux auteurs, tels KESTELOOT, C., MISTIAEN, P. et DECROLY, J.-M. (1996), parlent du « *croissant pauvre* » de Bruxelles pour délimiter cette zone défavorisée.

Gouvernement de la RBC (en particulier le Ministre chargé de la Revitalisation des quartiers), sur base de critères tels que le degré de dégradation des immeubles et des espaces publics et le niveau socio-économique des habitants, des moyens afin d'entamer une rénovation des zones urbaines particulièrement fragilisées.

Votée sur base du projet du Ministre-Président régional bruxellois Charles Piqué, inspiré des expériences françaises de développement social urbain au travers du réseau européen « revitalisation des quartiers en crise », la première ordonnance date de 1993 : elle visait à compléter le caractère purement technique des opérations de « rénovation d'îlots » en intégrant une réflexion sur les espaces publics et sur la question sociale du relogement des habitants devant quitter les lieux où sont programmés des travaux. En 1999, les compétences en matière de logement en région de Bruxelles-Capitale se retrouvent concentrées dans les mains d'Eric Tomas, ministre de la Revitalisation des Quartiers : sous son impulsion, vu la nécessité de jouer sur différents paramètres pour influencer sur les causes multifactorielles de la dégradation urbaine et sociale, l'ordonnance de 1993 est modifiée de manière à mettre l'accent également sur le développement économique (initiatives d'insertion socioprofessionnelle), social (infrastructures de proximité) et culturel (création d'espaces de rencontre) des quartiers. Depuis 1999, ce sont 4 nouveaux contrats de quartier qui voient le jour chaque année en RBC. Ils ont une durée de 4 ans chacun (prolongeable durant 2 ans pour terminer les derniers chantiers). En 2003, le budget régional annuel qui leur était consacré était de 25 millions d'euros ; ce budget régional est complété, en vertu d'accords de coopération entre l'Etat fédéral et la Région, par des investissements fédéraux (12,5 millions d'euros) et communaux (10 % de l'enveloppe régionale réparti entre les 4 communes sélectionnées).

« Un contrat de quartier permet 5 types d'intervention, familièrement appelées « volets » : création ou réhabilitation de logements assimilés au logement social (volet 1), création de logements conventionnés (volet 2), mécanisme de partenariat entre le secteur public et le secteur privé (volet 3), (...) création et réaménagement des espaces publics (volet 4) et revitalisation sociale du quartier (volet 5)⁶⁸ ». A noter que des mesures contraignantes sont prévues par la réglementation pour maintenir les loyers sous contrôle et empêcher

⁶⁸ REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Vivre au cœur des quartiers. 1993-2003. Dix ans de revitalisation des quartiers en région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, 2003, p. 11.

un processus de « gentrification résidentielle » (remplacement, après rénovation des logements, des locataires à revenus modestes par des personnes à revenus plus élevés) notamment décrit par Matthieu Van Criekingen⁶⁹. « *Le but poursuivi est de permettre aux habitants de rester dans leur quartier et d'éviter que les poches de pauvreté ne se déplacent au gré des opérations de rénovation urbaine. Il s'agit également de permettre à l'ensemble des catégories sociales d'avoir accès à des logements de qualité et d'assurer ainsi la nécessaire mixité du quartier*⁷⁰ ».

En pratique, deux périodes distinctes se succèdent dans les contrats de quartier : une période d'élaboration du programme (9 mois), suivi de la période de mise en œuvre du programme (de 4 à 6 ans). « *Pour chaque contrat de quartier, un projet de programme est élaboré par la Commune ou par un bureau d'études qu'elle désigne. Pour que ce programme réponde au mieux aux besoins du quartier, la Commune se basera sur les avis des personnes qui vivent, travaillent et fréquentent le quartier. (...) Lorsque le programme a été soumis à toutes les instances chargées de remettre un avis (commissions locales de développement intégré - CLDI⁷¹, enquête publique, commission de concertation, (...), le Conseil communal se prononce et le transmet [pour approbation] à la Région⁷²* ». « *La nouvelle réglementation insiste sur la participation des habitants en organisant plus systématiquement les CLDI⁷³* » de manière à contrer le manque de dynamisme et de volonté de certains conseils communaux : en parallèle avec les enquêtes publiques traditionnelles, la CLDI prétend offrir un espace d'échanges entre habitants, associations et pouvoirs publics afin que tous puissent donner leur avis sur la définition du programme d'action et sur sa mise en œuvre.

⁶⁹ Notamment in Bidou-Zachariasen C. (dir.), 2003, *Retours en ville - des processus de "gentrification" urbaine aux politiques de "revitalisation" des centres*, Paris, Descartes et Cie, collection "Les urbanités", 267 p.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 18.

⁷¹ « La Commission Locale de Développement Intégré (CLDI) (...) mise en place au début de chaque contrat (...) regroupe au minimum 8 habitants du quartier, 3 délégués de la commune, un délégué de la Mission Locale, 2 représentants du réseau « Habitat », 2 représentants du monde associatif, un délégué du CPAS, 2 délégués régionaux, ainsi que des représentants des administrations des communautés françaises et flamandes » (*Ibidem*, p. 12).

⁷² *Ibidem*, p. 14.

⁷³ *Ibidem*, p. 10.

Une recherche sur l'un des contrats de quartier réalisés, dans le quartier Blyckaerts-Matongé (Ixelles), nous a permis, par le biais d'entretiens⁷⁴ et de l'observation des réunions de la CLDI mise sur pied dans ce cadre, de confronter les éléments fournis par l'analyse du cadre formel à ceux dégagés des pratiques concrètes. De nos observations, il ressort que :

- A la relative satisfaction de certains habitants (et à l'indifférence d'une majorité d'eux) exprimée à l'annonce de l'élaboration d'un contrat de quartier dans leur périmètre de résidence, succède rapidement une vive insatisfaction en raison du manque de communication de la commune par rapport aux initiatives et actions déployées, du caractère expéditif de l'analyse des besoins et de la concertation, des effets « masqués » du système de prime à la rénovation⁷⁵, et surtout, du sentiment d'être « utilisé » pour apporter un vernis démocratique à des décisions prises par le pouvoir technocrato-politique ;
- La CLDI n'est pas représentative de la population, notamment parce que les représentants sont *in fine* choisis par l'autorité communale et qu'ils poursuivent des intérêts plutôt personnels, que les habitants les plus riches en capital culturel tendent à confisquer la parole, et que seuls les représentants, par ailleurs membres d'un comité de quartier, veillent à relayer l'information vers les autres habitants ;
- La participation des « représentants » des habitants baisse au fil du temps, en particulier après la phase de négociation du programme et en raison du caractère uniquement consultatif de cette participation. Selon Mathieu Van Crieckingen de l'Université Libre de Bruxelles, « *c'est une démocratie plus formelle qu'effective. On leur demande un avis quand les grandes options sont arrêtées, comme pour la couleur d'un banc public*⁷⁶ ». Cette situation est d'autant plus dommageable qu'aucune évaluation du niveau de participation ou des raisons de la démobilisation des habitants n'est programmée. Or, selon le Dr Stefan Rummens⁷⁷ de l'Université Catholique de Louvain, une véritable participation nécessite l'établissement d'un

⁷⁴ Entretiens menés avec la coordinatrice de l'Antenne « Contrat de Quartier » au sein de l'a.s.b.l. Habitat & Rénovation (17 novembre 2005), association centrale dans le volet social du dispositif ixellois, et le coordinateur communal du projet (24 novembre 2005).

⁷⁵ Les primes octroyées aux habitants pour rénover leur habitation induisant *in fine* une augmentation sensible du revenu cadastral et donc des impôts sur le revenu des propriétaires, souvent modestes.

⁷⁶ VAN CRIEKINGEN, M., chargé de recherches FNRS au laboratoire de géographie urbaine de l'Université Libre de Bruxelles, cité par VOOGT, F., « On ne prête qu'aux riches », *Le Soir*, 14 février 2008, p. 11.

⁷⁷ CAVID/SRDU, Le contrat de quartier, un contrat durable ? Un inventaire de la présence des critères de durabilité dans les Contrats de quartier à Bruxelles, Bruxelles, décembre 2004, p. 32.

certain nombre de conditions-cadre : l'inclusivité, l'ouverture et la transparence, l'égalité des chances au niveau de la participation, la minimalisation des facteurs de puissance et leur visibilité pour les citoyens. La mise en œuvre de la participation citoyenne requiert un temps et une formation non prévus par le dispositif ;

- Les partenariats associatifs tendent à se dissoudre lors de la résolution du contrat de quartier (vu la difficulté, due à la complexité de la répartition des compétences sur le territoire de la RBC, d'obtenir des subsides suffisants, en particulier dans le cadre d'actions bicommunautaires) ;
- Après quelques années, malgré les garde-fous prévus dans la législation, on constate un remplacement des habitants peu solvables par des habitants à revenus moyens. A tel point que la Cour des Comptes, dans un récent rapport, fustige le leurre de la « mixité sociale » désirée officiellement par le législateur : « *Le plus souvent, (...) il est question d'attirer des classes moyennes dans des quartiers défavorisés (...) (il est rarement préconisé de promouvoir la mixité sociale dans des quartiers plus aisés)*⁷⁸ ». La Cour des Comptes postule que le « *renforcement de la cohésion sociale* » est évoquée pour aboutir à une « *amélioration des revenus des communes* » ;
- Si la participation renvoie à « *la meilleure prise en compte des besoins des habitants du quartier* » et parfois au principe de la discrimination positive, elle ne précise ni le contenu normatif à donner à celle-ci, ni les publics-cibles qui seraient visés par les réalisations des contrats des quartiers ;
- La complexité des volets et des procédures constitutives des contrats des quartiers est grande et elle porte sur une logique de segmentation des opérations et la division du travail au sein de la CLDI ; la multiplication des opérations par volet, les modifications en cours de contrat, le caractère séquentiel ont pour effet, soit de faire perdre le fil conducteur ou la visibilité de l'ensemble des opérations, soit de renforcer une division du travail par volets.

Enfin, qu'en est-il de la durabilité des changements apportés par les contrats de quartiers ? Alors que le législateur relève la nécessité d'une vision intégrale et d'une approche transversale dans laquelle les éléments sociaux, économiques et écologiques

⁷⁸ COUR DES COMPTES, *La politique fédérale des grandes villes. Examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007*, Bruxelles, 2008, p. 47

sont indissociablement liés les uns aux autres, le Secrétariat Régional au Développement Urbain⁷⁹ constate qu'il n'y a bien souvent pas de critères de durabilité explicites à la base ni des contrats de quartier, ni du cahier des charges de la Région.

2.2. Le décret du 13 mai 2004 relatif à la Cohésion sociale (COCOF)

Le 1^{er} janvier 2006 est entré en vigueur, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, un décret relatif à la Cohésion sociale. Le vote de ce décret à la Commission communautaire française (COCOF), remonte au 13 mai 2004. Le décret définit la cohésion sociale comme un « *ensemble de processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus (...) l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu*⁸⁰ ». Ces processus sociaux, mis en oeuvre par le biais de l'« *action communautaire de quartier et du travail en réseau* », sont structurés autour d'objectifs généraux tels que « *la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale, l'intégration sociale, l'interculturalité, la diversité socioculturelle, la cohabitation des différentes communautés locales* ».

La première programmation 2006-2010 articule cinq objectifs prioritaires :

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 » ;

⁷⁹ CAVID/SRDU, *op. cit.*, pp. 1-43.

⁸⁰ Les prochaines citations sont extraites du CRACS/CBAI, *Rapport annuel sur l'application du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale*, CBAI, Bruxelles, 2007, Document disponible à l'adresse http://www.cbai.be/associatif/docs_en_stock.html.

4. Le développement d'actions intergénérationnelles afin d'accorder « *une attention particulière* » au « *vieillissement des populations* » ;
5. « La problématique du genre et plus particulièrement de la mixité, de l'émancipation et de l'égalité hommes – femmes ».

L'élaboration de ce décret est notamment motivée par la volonté de rassembler, de fusionner les dispositifs sociaux antérieurs dénommés Programmes Intégration Cohabitation (PIC), Insertion Sociale et Été Jeunes⁸¹, en pérennisant le financement des actions menées dans ces anciens cadres, ainsi que les nouvelles initiatives, « *par le biais de contrats communaux et régionaux signés pour une période de cinq ans, en lieu et place du renouvellement annuel des projets dans le cadre de circulaires administratives* ».

Afin de respecter l'hétérogénéité des actions réalisées par le secteur associatif dans le cadre des dispositifs antérieurs, tout en substituant à ces mesures catégorielles, une approche généraliste et transversale de lutte contre les désavantages sociaux a été élaborée. Les auteurs du rapport précité parlent en ce sens d'une « *configuration hybride, dans la mesure où les processus que [le décret] entend soutenir s'adressent à tout individu sans qu'il soit tenu compte de ses distinctions identitaires* », tout en respectant un principe de « *discrimination territoriale positive*⁸² », 80 % du budget étant investi dans les 13 communes appartenant à l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR)⁸³. Les 20% restant sont injectés dans de projets régionaux.

Mandaté par le Collège de la COCOF en tant que Centre Régional d'Appui à la Cohésion Sociale (CRAcs)⁸⁴, le Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI) a notamment pour

⁸¹ Ces plans ont été mis en place suite à la percée de l'extrême droite lors des élections législatives et aux émeutes qui ont secoué certaines communes du « croissant pauvre » bruxellois (Forest, Saint-Gilles...), en 1991. Ces mesures étaient ainsi spécifiquement orientées vers les populations immigrées, en particulier les plus jeunes.

⁸² DAMON, J., « Objectifs et moyens de la ville : quelles évolutions ? », *Cahiers français*, n° 328, 2005, p. 81.

⁸³ Zone déterminée par le Plan Régional de Développement (PRD) bruxellois en fonction de certains indices socio-économiques.

⁸⁴ Par l'Arrêté 2005/9 du 26 mai 2005 portant exécution du décret de la Commission Communautaire française du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale

mission la réalisation d'un rapport annuel sur l'application du décret. Voici les principales conclusions du premier rapport annuel du CRAcs⁸⁵.

- Le financement quinquennal de projets de cohésion sociale constitue une « *avancée considérable* » pour les projets menés dans le cadre des dispositifs antérieurs, mais il restreint l'accès aux nouveaux projets portés par de nouvelles associations ;
- Le type de contractualisation mise en place renforce « *la coordination des actions locales par un accroissement de la responsabilité des Communes et de leurs coordinateurs* » ;
- L'évaluation de cette politique est rendue ardue, d'une part, en l'absence « *d'objectifs opérationnels précis* » voulue par le législateur afin de « *ne pas tomber dans une réglementation trop rigide*⁸⁶ », d'autre part, par le caractère « *multicatégoriel* » et « *polysubventionné* » des actions hétérogènes menées sur le terrain ;
- Concevant « *les problèmes de marginalisation sociale comme intrinsèquement liés au territoire* », les politiciens amènent les « *opérateurs locaux à devoir trouver des solutions à des problèmes engendrés notamment par des phénomènes globaux. Cela peut expliquer le sentiment que partagent les travailleurs sociaux, d'accompagner les effets de déstructuration du tissu social sans pouvoir agir sur les causes qui les produisent* » ;
- Les auteurs relèvent également l'« *injonction paradoxale* » que constitue, dans ce décret, l'exigence de « *proximité* » territoriale et celle de « *mixité* » sociale, culturelle, intergénérationnelle et sexuelle, dans le sens où ce sont au final des publics « *issus majoritairement de l'immigration et fragilisés d'un point de vue socioéconomique* » qui bénéficient de ces actions déployées « *sur des espaces urbains dans lesquels [ils] résident majoritairement* » ;
- Par rapport à l'objectif de « *mixité des genres* », « *beaucoup d'associations expliquent (...) [qu'il] peut constituer un obstacle à l'émancipation des femmes [immigrées], (...) ces dernières ne pouvant accéder à ces activités que dans la mesure où elles sont exclusivement fréquentées par un public féminin* » ;

⁸⁵ Cette évocation repose sur la synthèse effectuée par 3 membres du CRAcs, ANSAY, A., LANOTTE, G. et BEN YAACOUB, L., « Un décret, des pratiques », *Agenda interculturel*, n° 257/258, CBAI, Bruxelles, nov./déc. 2007, pp. 4-14. Les passages suivants entre guillemets en sont extraits.

⁸⁶ Alain HUTCHINSON dans l'exposé des motifs ayant trait à l'avant-projet de décret relatif à la cohésion sociale (Assemblée de la COCOF, session ordinaire 2003-2004).

- « *Cinq catégories d'actions représentent ensemble 70 % des actions menées : les animations citoyennes (7 %), l'alphabétisation (...) (11 %), les actions socioculturelles et le soutien scolaire (chacun 15 %) et les animations plurielles⁸⁷ (22 %) » ;*
- En ce qui concerne le profil des publics, globalement, les femmes sont légèrement plus présentes, mais quand on observe les proportions selon le type d'activité, on constate qu'elles sont surreprésentées dans les actions d'alphabétisation (73,2 %) et d'animations citoyennes (68,5 %). Du point de vue de l'âge, 51% des bénéficiaires sont âgés de 0 à 18 ans, alors que les 60 ans et plus ne représentent que 2 % du public « *alors qu'il s'agit de l'une des priorités du décret* » ;
- Bien que la très grande majorité du public soit « *composée de personnes étrangères ou d'origine étrangère fragilisées sur le plan socioéconomique* », les auteurs constatent que « *très peu d'actions sont spécifiquement organisées pour les publics primo-arrivant* » ;
- Les associations de terrain éprouvent 4 grandes catégories de difficultés :
 1. les « *difficultés liées aux publics, notamment en ce qui concerne l'intériorisation des règles de l'association, l'accrochage des jeunes, l'implication des seniors, le travail avec les parents et les écoles, l'accès aux activités des jeunes filles, la difficile mixité des publics et les situations de précarité sociale, à l'origine de tensions entre groupes culturels différents* » ;
 2. les « *difficultés inhérentes aux moyens, principalement en termes de conditions salariales liées à des contrats précaires, de manque de personnel et parfois d'accompagnement pédagogique* » (à noter toutefois la satisfaction des associations vis-à-vis d'un soutien d'ensemble de leurs projets, plutôt qu'« *action par action* ») ;
 3. les « *difficultés institutionnelles, notamment en ce qui concerne la difficile application de l'accord non marchand* » ;
 4. les « *difficultés inhérentes à l'infrastructure, principalement en ce qui concerne les problèmes de salubrité des locaux et la précarité liée à la situation locative* » ;

⁸⁷ Cette catégorie comprend notamment « les actions de type communautaire et les lieux d'accueil multi-publics (maisons de quartier) ou pour un public spécifique (maisons de jeunes, maisons des femmes), touchant à différents secteurs dans une approche multidisciplinaire et regroupant un ensemble très diversifié d'activités », ainsi que « les activités saisonnières pour les jeunes proposées pendant les congés scolaires (ex-Eté Jeunes) présentant là aussi une grande diversité d'activités » (ANSAY, A., LANOTTE, G. et BEN YAACOUB, L., op. cit., p. 8-9.

- Enfin, la logique du « *travail en partenariat ne fait pas l'unanimité ; considéré par certains comme un apport à l'action menée, il implique, pour d'autres, des complications* ».

2.3. Le Décret du 6 novembre 2008 relatif au Plan de Cohésion sociale des villes et communes de Wallonie

Fort de l'expérience des initiatives réalisées dans le cadre des Contrats de Sécurité et de Prévention (CSP), en juin 1997, le Gouvernement wallon marquait son accord sur l'octroi d'un soutien à des « plans sociaux intégrés » (PSI), mis en œuvre dès 1998. Les PSI concrétisaient ainsi la volonté du Gouvernement de venir en aide aux villes et communes désireuses de mener une action visant à favoriser l'intégration sociale de leurs citoyens, et ce, par le biais de l'articulation, de l'accompagnement, de la coordination et de l'évaluation des initiatives développées au niveau d'une commune pour lutter contre les phénomènes de précarisation, de pauvreté et d'exclusion. Les PSI visaient également à mettre en œuvre des projets répondant aux besoins spécifiques non encore rencontrés. Ici aussi, 5 axes d'actions :

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

Les communes souhaitant solliciter des subventions (couverture des frais du projet, subventions APE pour les emplois créés⁸⁸) dans ce cadre devaient répondre à un appel d'offres lancé par le gouvernement wallon. La sélection des communes et le niveau de subsidiation était ensuite opérée par ce gouvernement (en particulier le ministère des Affaires intérieures et de la Fonction publique) sur base de critères objectifs de précarité

⁸⁸ L'objectif du programme « Aide à la Promotion de l'Emploi » (Région wallonne) est de promouvoir, via une exonération de cotisations sociales, l'embauche de travailleurs dans le secteur non-marchand. En 2001, on estimait à 550 le nombre de travailleurs occupés dans le cadre d'un PSI.

(revenu imposable moyen des habitants, nombre de minimexés, de chômeurs complets indemnisés, de logements sociaux dans la commune).

Dès la première année (1998), 105 communes ont obtenu la mise en place d'un PSI, précisant les objectifs poursuivis, les différents partenaires et leur contribution à la mise en œuvre du plan et des actions qu'il prévoit. Chaque PSI était piloté par une commission d'accompagnement local créée à l'initiative de la commune et associant le CPAS ainsi que d'autres acteurs sociaux publics ou privés concernés.

Le 15 mai 2003, le Parlement wallon adoptait le décret relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie, communément appelé décret « PPP ». De ce fait, il intégrait, pour la période 2004-2007, dans une politique concertée, les moyens auparavant alloués aux Contrats de sécurité et de prévention, aux Plans sociaux intégrés (PSI) et à l'accompagnement social des victimes dans les zones de police. A nouveau adopté par plus d'une centaine de communes wallonnes, ce programme, dont l'objectif est transversal, a permis de mettre en oeuvre un plan d'actions visant à rencontrer non plus 5 mais 4 axes prioritaires :

- *« répondre aux besoins locaux en matière de prévention de la précarisation, de la pauvreté et de l'exclusion ;*
- *répondre aux besoins locaux en matière de réduction des risques liés à la toxicomanie ;*
- *retisser les liens sociaux, intergénérationnels et interculturels ;*
- *répondre aux besoins locaux en matière de prévention de la délinquance et d'assistance aux victimes⁸⁹ ».*

Aux commissions d'accompagnement local (PSI) succèdent alors les commissions de prévention de proximité, toujours composées de représentants de la commune et du CPAS, ainsi que de tout autre partenaire public ou privé identifié dans le plan. Dans les PPP comme dans les anciens PSI, les partenariats sont formalisés par une convention.

⁸⁹ Cette citation, et les suivantes, sont extraites du site de la Direction Interdépartementale de la Cohésion Sociale (DiCS), <http://cohesionsociale.wallonie.be>.

En 2007, sur 96 réponses à l'appel d'offres annuel, examinés par la Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale (DIIS), un comité de sélection composé de représentants des ministres régionaux et communautaires a retenu 94 projets.

Suite aux constats tirés des évaluations successives du dispositif, qui ont notamment fait ressortir que « *dans certaines communes, on a utilisé le personnel pour faire de l'occupationnel et pas pour des missions liées au PPP⁹⁰* », le Gouvernement a chargé le Ministre des Affaires intérieures d'envisager une réforme du dispositif PPP destinée à en clarifier les objectifs et en améliorer le fonctionnement et la transparence. La volonté exprimée par le Gouvernement est de maintenir un dispositif de proximité tout en visant à renforcer la cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie. Par conséquent, le Gouvernement a décidé, dans l'intervalle, de prolonger les PPP d'un an, reconduisant la subvention PPP 2008 à hauteur de celle de 2007.

Le 6 novembre 2008, le Parlement wallon a adopté deux projets gouvernementaux de décret relatif au Plan de cohésion sociale (PCS) dans les villes et communes de Wallonie, l'un relatif aux matières régionales et l'autre aux matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française à la Région, lequel définit (en son art. 2§2) définit la cohésion sociale comme « *l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap* ».

Par rapport aux plans de prévention de proximité, rien de fondamentalement innovant. Les objectifs globaux, le développement social des quartiers et la lutte contre toutes les

⁹⁰ Philippe COURARD, ministre wallon des Affaires intérieures (socialiste), cité par DANZE H., « Ne dites plus prévention mais cohésion », *Le Soir*, 1^{er} février 2008, p. 9.

formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité, sont maintenus. Les axes prioritaires des PCS sont légèrement modifiés :

- l'insertion socioprofessionnelle (ancien axe PSI) ;
- l'accès à un logement décent (nouvel axe) ;
- l'accès à la santé et le traitement des assuétudes (axe PSI ET PPP) ;
- le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels (ancien axe PPP).

Afin d'évaluer le travail réalisé sur le terrain, le législateur a construit un « indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux », chargeant l'Institut wallon de l'étude, de la prospective et de la statistique (IWEPS) de son calcul à partir de variables telles que « le taux de bénéficiaires de l'aide sociale, (...) le taux de bas salaires, (...) l'espérance de vie à la naissance, (...) le pourcentage de personnes qui souffrent d'une maladie de longue durée ou d'un handicap, (...) le pourcentage de logements de qualité insuffisante, (...) le pourcentage de ménages qui habitent dans une caravane ou roulotte, (...) le pourcentage de locataires sociaux, (...) le taux de chômage de très longue durée, (...) le taux de personnes âgées de 18 ans et plus ayant au maximum un diplôme primaire, (...) le taux de personnes isolées de 65 ans et plus, le taux de ménages monoparentaux, le nombre de demandeurs d'asile en procédure⁹¹ ».

Le décret met l'accent sur la nécessité de réaliser, dans chaque commune, un « diagnostic de cohésion sociale⁹² » afin d'envisager les actions pertinentes. Le travail en réseau et le partenariat local sont requis comme méthodologie d'action, ainsi que la programmation des actions sur une période plus longue (5 ans, de 2009 à 2013, pour la première programmation) afin de « *développer une politique sur le terrain et d'engranger des résultats* » ou plutôt, sans langue de bois, afin de coller aux programmes de Fonds structurels dont sont issus les moyens « régionaux ». A côté de ces moyens et des subventions d'aide à l'emploi est requis un cofinancement communal. Le caractère européen du financement explique en partie cette coresponsabilité financière des

⁹¹ Art. 3§3 du Décret du 6 novembre 2008 (publié au Moniteur Belge le 26 novembre 2008).

⁹² « Par diagnostic de cohésion sociale, on entend le diagnostic : 1° des initiatives publiques ou privées déjà mises en oeuvre sur le territoire communal; 2° des attentes de la population; 3° des manques à satisfaire en termes de populations, quartiers, infrastructures, services » (art. 5§2 du Décret du 6 novembre 2008).

Communes, mais explique plus encore l'innovation introduite dans le projet de décret de sanctionner les Communes qui seraient évaluées négativement en fin de plan.

Le 28 février 2009, après seulement deux mois de concertation avec les acteurs associatifs concerné par le PCS local, les conseils communaux ont dû remettre leur plan à la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, structure nouvellement créée par le gouvernement wallon et placée sous la tutelle du Ministre-Président. Les nouveaux Plans de cohésion sociale ont démarré en avril 2009.

3. Apports de la sociologie de l'action sociale territorialisée

Au terme de cette présentation du fonctionnement et des origines de ces « politiques de cohésion sociale », nous sommes en mesure de tester notre hypothèse centrale, à savoir que ces dispositifs, tant dans leurs aspects formels que concrets, constituent chacun une forme singulière marquée du sceau de la « gestion sociale territorialisée » et des nouveaux modes de travail social décrits par Autès et Hamzaoui⁹³.

Il apparaît effectivement que nous sommes en présence d'une politique marquée par les critères développés par Michel Autès⁹⁴, de « transversalité » (articulation des politiques urbaines, économiques, sociales, culturelles et écologiques) et de « territorialité » (déploiement des actions sur le territoire d'un ou de plusieurs quartiers). Ces deux éléments se conjuguent dans la sélection des quartiers concernés par les deux niveaux régionaux étudiés, sur base de critères mixtes urbanistico-socio-économiques, dans la combinaison des volets d'action des contrats de quartier, comme dans les axes prioritaires du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale et des PSI, PPP et futurs PCS wallons.

⁹³ Lire à ce propos AUTES, M., *Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations*, in MIRE, *Le RMI à l'épreuve des faits*, Syros-Alternatives, Paris, 1991, pp. 197-213; HAMZAOUI M., *Le travail social territorialisé : un nouveau mode de régulation sociale*, in *Villes multiculturelles, lieux de séparation, lieux d'agrégation ?*, Sabir, Bruxelles, 1993, pp. 148-159.

⁹⁴ Les citations non référencées suivantes sont extraites de AUTES M., *op. cit.*

Il ressort de l'étude des différents dispositifs que nous sommes bien en présence de projets contractualisés de type « *administration de mission (...) pilotée par les cabinets impulsant des logiques politiques* », bien qu'impulsés et réglementés au niveau régional, les différentes mesures impliquent la délégation, sous forme d'appels d'offre, de missions à caractère social aux communes et au secteur associatif « parapublic ». Les différents dispositifs présentent un caractère « *expérimental, nécessitant pour leur mise en œuvre l'engagement volontaire des acteurs locaux (...) en collaboration avec les administrations d'autres échelons territoriaux* ». La configuration de chacun des projets, en l'absence de définition d'objectifs opérationnels précis, dépend du contexte local et du degré d'investissement des différents acteurs, habitants, représentants associatifs, élus locaux ou régionaux.

« *La mobilisation est recherchée et nécessaire à la réussite des mesures qui sont "proposées" par l'Etat, mais dont le succès dépend de la façon dont elles seront comprises, investies par ceux qui seront chargés de leur exécution* ». De manière semblable, l'efficacité des différents projets subventionnés dans les cadres précités est étroitement liée au degré d'adhésion des différents acteurs. Dans tous les cas, l'« implication/participation⁹⁵ » des habitants, des responsables communaux et associatifs, est requise. S'il s'avère que les habitants participent effectivement aux projets de cohésion sociale bruxellois et wallons, nous avons néanmoins relevé que la participation des habitants impliqués dans les CLDI des contrats de quartier relevait parfois d'une forme de « *'zombification' du sujet politique qui ramène la formation de la décision à un processus publicitaire* ».

Quatrième caractéristique des politiques sociales territorialisées citée par Michel Autès, « *le partenariat obligé est (...) la conséquence de l'intersectorialité [ou transversalité] citée plus haut* ». Le partenariat public privé apparaît comme « *une nouvelle forme de contrats publics fondée sur des techniques de financement venues du secteur privé et un partage*

⁹⁵ Nous proposons de nous référer à la distinction énoncée par Mejed Hamzaoui lors de sa conférence du 24 octobre 2005 et d'entendre, en ce sens, par « participation », un processus qui vise par des moyens tels que la formation, à permettre à des individus une réelle prise de décision, et par « implication », l'association d'individus en vue d'une récupération de leur parole tout en défendant d'autres intérêts.

*optimisé des risques*⁹⁶ ». Nous avons vu que les associations porteuses de projets de cohésion sociale en RBC ressentait parfois comme superflue, voire contraignante, l'élaboration de certains partenariats dans le cadre de leurs activités. Nous avons également relevé le caractère fragile de certains partenariats, dans le cadre des contrats de quartier, en raison de la difficulté d'obtenir des subventions durables pour poursuivre des actions bicommunales réalisées dans ce cadre. Et il ressort, dans les différents dispositifs, que les parties contractantes dans les partenariats n'étaient pas dans un rapport d'égalité, le composant politique détenant les cordons de la bourse, et risquant à tout moment de « *confisquer à [leur] profit, au nom des impératifs techniques, les composantes politiques de la décision*⁹⁷ ».

Cinquième élément, l'organisation de la décision, et surtout sa mise en œuvre, se présente sous une forme décentralisée : dans le cas des différents dispositifs, la délégation de pouvoir part de la région vers le niveau communal, puis de la commune vers le secteur associatif et les habitants. Ici aussi, les instances supérieures choisissent « *les terrains et les objets de la négociation* » : le pouvoir de décision revient *in fine* au collège communal, et son approbation au niveau régional. Or, comme le souligne Autès, « *rapprocher ou éloigner le citoyen dans la formation de la décision reste un chantier décisif pour l'avenir de la démocratie* ». Si nos recherches ne nous permettent pas de conclure à une tendance forte au « *communalisme* », nous devons néanmoins relever que, dans chacune des mesures envisagées, la Commune comme instance de médiation entre l'administration régionale et la population pilotait l'orientation des projets. La commune apparaît dès lors comme l'opérateur principal, avec les aléas que peuvent inclure des choix hiérarchisés (selon sa pratique de participation, elle peut faire de l'habitant un figurant, un relais ou un citoyen).

Dernière caractéristique relevée par Autès, la « territorialisation ». Par rapport à l'alternative qu'il propose, nous avons ici affaire plus à une politique sociale territorialisée qu'à une politique sociale territoriale : ainsi, par exemple, le dispositif des contrats de quartier et les investissements consentis par le niveau régional ne sont qu'une

⁹⁶ MARTY, F., TROSA, S. et VOISIN, A., *Les partenariats publics privés*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2006, 123 p.

⁹⁷ AUTÈS, M., *op. cit.* Idem pour les prochaines citations.

déclinaison diversifiée du mode opératoire traditionnel de la rénovation urbaine, un « *nouveau moyen au service des politiques anciennes* », sans élaboration de « *formules inédites de gestion du lien social* ».

4. Conclusion

Partenariats public-privé, financements annuels ou quinquennaux, contractualisation, territorialisation locale, recherche de transversalité dans les politiques menées, volonté de mixer les publics et d'impliquer les habitants, sont autant de mots d'ordre et de nouvelles manières de concevoir la gestion politique des populations et les synergies entre pouvoirs publics et société civile, dans les politiques de cohésion sociale locales et régionales belges, mais également dans les politiques et recommandations élaborées à l'échelon européen. L'ensemble des dispositifs étudiés mobilisent des discours et des logiques d'intervention relativement similaires. « Concrètement, tous ces programmes visent à mobiliser les synergies locales pour agir sur les problèmes sociaux et partagent des modes opératoires identiques : ancrage local, partenariat entre acteurs, transversalité des actions, participation⁹⁸ ».

Les acteurs associatifs de la cohésion sociale sont nombreux à vouloir sortir des seules missions de réparation des effets pervers d'un système économique excluant une partie de la population. Ces acteurs parviennent de manière relativement efficace à relayer vers la sphère politique leur volonté de voir leurs préoccupations et leurs actions prises en compte plus en amont, intégrées et articulées à d'autres politiques sectorielles, dès lors qu'est organisée par un acteur reconnu comme légitime et indépendant par les différentes parties prenantes (en l'occurrence, le CRAcs/CBAI), comme le prévoit le décret du 13 mai 2004 de la RBC, une structuration claire et objective d'évaluation et de coordination des collaborations.

Mais suffit-il d'en appeler, par voie de décret, à établir ou renforcer des collaborations entre associations et pouvoirs publics locaux pour entrevoir la fin de la juxtaposition de politiques sociales – souvent secondaires – de réparation ? La première des transversalités à mettre sur pied n'est-elle pas celle des acteurs de terrain, de leurs

⁹⁸ ANSAY, A., LANOTTE, G. et BEN YAACOUB, L., *op. cit.*, p. 7.

organisations, entre elles et avec leurs publics ? Et qu'en est-il, au-delà des grands discours et des volontés affichées, de l'efficacité des politiques de cohésion sociale quand la réponse aux effets de l'exclusion, engendrés par des causalités socio-économiques globales, prend une forme socioculturelle locale ?

D'une part, comme le relèvent Ansay, Lanotte et Ben Yaacoub, « dans un contexte marqué à la fois par la dualisation de la ville et l'accroissement de la précarité, et par ailleurs, par l'hétérogénéité culturelle croissante de sa population, la politique de cohésion sociale (...) a toute sa raison d'être (...) [mais elle] ne peut se construire qu'à l'aide d'autres politiques, notamment celles liées à l'emploi, au logement, à la sécurité sociale, à l'enseignement, à la santé. (...) Les processus mis en œuvre dans le cadre du décret constituent un des pans de la politique globale de cohésion, (...) [d'une] entreprise aux contours variés relevant de compétences européennes, fédérales, et régionales⁹⁹ ».

D'autre part, comme le souligne Mejed Hamzaoui, « on note souvent une correspondance entre les inégalités sociales et les inégalités spatiales, l'idée apparaît de considérer les problèmes sociaux comme des problèmes spatiaux, alors que l'on sait que les facteurs de précarisation et d'exclusion sont pour la plupart extraterritoriaux¹⁰⁰ ».

Dès lors, sous couvert de responsabilisation des acteurs locaux, les nouvelles pratiques sociales gestionnaires ne sont pas dénuées de risques d'individualisation des problèmes sociaux et d'instrumentalisation du monde associatif. Les procédures de participation engendrent un double malaise largement commenté par les acteurs sociaux : « malaise de la profession » du travail social hanté par l'incertitude du registre sur lequel il opère et « malaise de la participation » chez les citoyens (dés)-abusés. Derrière le voile de ces « quasi concepts¹⁰¹ », de ces « mots du pouvoir¹⁰² », que constituent la mixité et la cohésion sociale, la gestion différenciée des individus et des territoires et l'utilisation de l'implication (des citoyens les plus défavorisés) comme nouvelle catégorie de l'intervention sociale constituent une épreuve d'autant plus redoutable qu'en simulant un

⁹⁹ *Ibidem*, p. 6.

¹⁰⁰ HAMZAOUÏ, M., *Le travail social territorialisé*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2002, p. 61.

¹⁰¹ BERNARD, P., « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi concept », *Lien social et Politiques*, n° 41, printemps 1999, pp. 47–59.

¹⁰² ALALUF, M., *Dictionnaire du prêt-à-penser. Les mots du pouvoir*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière, Collection Politique, 2000, 102 p.

surplus de démocratie ou un remède à la défaillance des institutions, elles risquent d'entraîner – sans le dire – les acteurs associatifs vers une remise en cause du système social redistributif.

Bibliographie

ALALUF, M., « La cohésion sociale : une controverse politique et théorique », *L'Observatoire*, n° 54, Stavelot, septembre 2007, p. 38.

ALALUF, M., *Dictionnaire du prêt-à-penser. Les mots du pouvoir*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière, Collection Politique, 2000, 102 p.

ANSAY, A., « Approches d'un secteur en questionnement : la cohésion sociale », *L'insertion*, n° 70, FEBISP, Bruxelles, 15 janv.-15 mars 2007, p. 23.

AUTES, M., *Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations*, in MIRE, *Le RMI à l'épreuve des faits*, Syros-Alternatives, Paris, 1991, pp. 197-213.

BERNARD, P., « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi concept », *Lien social et Politiques*, n° 41, printemps 1999, pp. 47-59.

CAVID/SRDU, *Le contrat de quartier, un contrat durable ? Un inventaire de la présence des critères de durabilité dans les Contrats de quartier à Bruxelles*, décembre 2004, 43 p.

CESRW, *Avis A.920 relatif à l'avant-projet de décret relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie*, mars 2008, 13 p., Document disponible à l'adresse : <http://www.cesrw.be/pics/200832111638GwS.pdf>

COMITE EUROPEEN POUR LA COHESION SOCIALE, *Une nouvelle stratégie de cohésion sociale*, 2004, 28 p., Document disponible à l'adresse :

http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_fr.pdf.

COMMISSION EUROPEENNE, *La politique de cohésion 2007-2013. Commentaires et textes officiels*, Office de publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 2007, 160 p.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, « Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 21/10/2006, 22 p., Document disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021fr00110032.pdf

COUR DES COMPTES, *La politique fédérale des grandes villes. Examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007*, Bruxelles, 2008, 68 p.

CRACS/CBAI, *Rapport annuel sur l'application du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale*, CBAI, Bruxelles, 2007, Document disponible à l'adresse :

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

DAMON, J., « Objectifs et moyens de la ville : quelles évolutions ? », *Cahiers français*, n° 328, 2005, p. 81.

DANZE, H., « Ne dites plus prévention mais cohésion », *Le Soir*, 1^{er} février 2008, p. 9.

DURKHEIM, E., *De la division du travail social*, PUF (8ème édition), Paris, 1967, 416 p.

HAMZAOUI, M., *Le travail social territorialisé : un nouveau mode de régulation sociale*, in *Villes multiculturelles, lieux de séparation, lieux d'agrégation ?*, Sabir, Bruxelles, 1993, pp. 148-159.

HAMZAOUI, M., *Le travail social territorialisé*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2002, 189 p.

KESTELOOT, C., MISTIAEN, P. et DECROLY, J.M., *La dimension spatiale de la pauvreté à Bruxelles*, in VRANKEN, J., VANHERCKE, B. & CARTON, L. (dir.), *20 ans de C.P.A.S., vers une actualisation du projet de société*, Acco Leuven, 1996, p. 123-153.

LANOTTE, G. et BEN YAACOUB, L., « Un décret, des pratiques », *Agenda interculturel*, n° 257/258, CBAI, Bruxelles, nov./déc. 2007, pp. 4-14.

MARTY, F., TROSA, S. et VOISIN, A., *Les partenariats publics privés*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2006, 123 p.

OBSERVATOIRE DE LA SANTE ET DU SOCIAL, *Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale 2006*, Commission Communautaire Commune, Bruxelles, 2007, 155 p., Document disponible à l'adresse : <http://www.observatbru.be/fr/Publications/dossiers2006.asp>

REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Vivre au cœur des quartiers. 1993-2003. Dix ans de revitalisation des quartiers en région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, 2003, 47 p.

VOOGT, F., « On ne prête qu'aux riches », *Le Soir*, 14 février 2008, p. 11.