

**PARTIE 2**  
**LA COHÉSION SOCIALE, UNE DÉFINITION**  
**QUI POSE QUESTION**



## Préambule

Cette partie constitue une version modifiée et enrichie de la note rédigée et distribuée en mai 2007. Nous avons intégré certaines réactions formulées par les membres de la section cohésion sociale du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé <sup>28</sup> et par les coordinations locales.

### **1. Introduction**

*« La notion de cohésion sociale paraît cependant rarement définie et son imprécision remplace souvent dans les débats l'argumentation. »<sup>29</sup>*

De nos jours, la cohésion sociale est une notion qui suscite un grand nombre d'interrogations.

Régulièrement, de nombreux acteurs concernés par le décret de la Commission communautaire française relatif à la Cohésion sociale du 13 mai 2004 ont fait part de leurs questionnements quant à la définition de la cohésion sociale et à ce que cette notion recouvre en termes de contenus significatifs et opérationnels.

C'est pourquoi le CRAcs a conçu une note dont l'objectif se limite à apporter quelques éléments de réflexion qui pourront, nous l'espérons, contribuer à enrichir le débat autour de cette notion.

La première partie de ce travail explore la manière dont l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont investi cette notion de cohésion sociale. En effet, il nous semble important de rappeler que ce terme participe à un contexte qui dépasse le cadre institutionnel bruxellois. Par ailleurs, il est à noter que dans l'exposé des motifs<sup>30</sup> justifiant l'adoption du décret par l'Assemblée de la Commission communautaire française, le membre du Collège, Alain HUTCHINSON, en charge de l'Action sociale, entendait rappeler que la politique de cohésion sociale s'inscrivait dans la lignée des objectifs prioritaires fixés par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

La deuxième partie concerne le contexte régional bruxellois et les définitions de ce terme qui sont proposées par les projets de cohésion sociale de la politique régionale du logement (PCS) et le décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale.

---

<sup>28</sup> Présentation de la note lors de la séance du 22 mai 2007.

<sup>29</sup> ALALUF M., « Évolutions démographiques et rôle de la protection sociale. Rapport final », ULB, 1999, P. 3.

<sup>30</sup> Projet de décret relatif à la Cohésion sociale, Assemblée de la Commission communautaire française, 23 février 2004, session ordinaire.

Dans la troisième partie, nous tâcherons de relayer la manière dont les acteurs associatifs et institutionnels interrogent, à partir de leurs réalités respectives, la notion de cohésion sociale. Nous nous mettrons ensuite à l'écoute de certaines contributions théoriques consacrées à ce terme et nous verrons, dans la conclusion, que ces dernières font écho aux observations, aux questionnements et aux constats formulés par les différents partenaires concernés par le décret du 13 mai 2004.

Nous terminerons en insistant sur la nécessité de construire une définition de la cohésion sociale qui intègre la diversité des intérêts et des valeurs et qui confie aux institutions démocratiques la tâche d'abriter et de structurer, en leur sein, la rencontre de ces divergences, lesquelles sont inéluctables dans des sociétés dites « multiculturelles ».

## **2. La notion de cohésion sociale dans le contexte institutionnel européen**

Bien qu'elle ait accompli ses premiers pas dans le vocable politique de l'Union européenne au début des années 1990, la notion de cohésion sociale a été élevée au titre d'« objectif stratégique » lors du sommet de Lisbonne en mars 2000.

De son côté, c'est en 1997, lors du deuxième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, que ce dernier a consacré la notion de cohésion sociale pour en faire un des « *besoins prioritaires pour une Europe élargie, et un complément essentiel pour la promotion des droits de l'homme et de la dignité* ».

### **1.1. L'Union européenne**

Le Conseil européen tenu à Lisbonne, en mars 2000, avait identifié un nouvel objectif stratégique : l'Union européenne devait devenir, rien de moins que « *l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, et d'une plus grande cohésion sociale* »<sup>31</sup>.

La notion de cohésion sociale apparaît dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, comme un complément nécessaire à l'épanouissement économique de l'Union européenne. Elle se traduit dans la mise en place, à destination de groupes spécifiques, de politiques d'insertion par la formation et de modernisation de la protection sociale. Outre le souhait que soient définies des actions prioritaires à destination de groupes déterminés (groupes minoritaires, enfants, personnes âgées, personnes handicapées), la lutte contre l'analphabétisme est également mentionnée comme une des priorités.

Le Conseil européen de Lisbonne, même s'il est vrai qu'il a délimité des objectifs opérationnels concrets<sup>32</sup>, n'a pas donné à la notion de cohésion sociale

---

<sup>31</sup> Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence.

<sup>32</sup> Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence :

une définition consistante. La cohésion sociale demeure, dans ce cadre, une instance régulatrice globale, mais qui reste relativement indéterminée quant à son contenu. Il faut cependant rappeler que l'objectif de ce Conseil européen ne visait pas à approfondir la notion de Cohésion sociale mais à donner aux politiques communautaires un nouvel élan.

## 1.2. Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a publié, en juin 2005, un « Guide méthodologique : élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale »<sup>33</sup>. Ce dernier constitue une contribution significative à la question de la définition de la cohésion sociale.

Au même titre que l'Union européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, le Conseil de l'Europe dresse le constat que les sociétés contemporaines vivent des changements importants susceptibles d'affecter considérablement leur équilibre social et politique. Ces transformations comportent des risques accrus d'inégalité et d'instabilité. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe entend rappeler que la place de l'individu réside au centre des systèmes de droit. Il est en outre nécessaire de prendre en compte « *la distribution des bénéfices sociaux et la reconnaissance de la diversité* »<sup>34</sup>.

Le Conseil de l'Europe propose la définition suivante dite « de référence » : « *La cohésion sociale est la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable.* »

Le Conseil de l'Europe propose quatre éléments constituant les dimensions indivisibles du « bien-être » citoyen qui est au centre la définition de référence proposée ci-dessus :

L'équité dans l'accès aux droits entendue comme non-discrimination.  
L'autonomie entendue comme développement personnel.  
La dignité entendue comme reconnaissance.  
La participation entendue comme engagement.

Le Conseil de l'Europe impute « *la responsabilité de l'assurance du bien-être de tous* » aux différentes parties prenantes de la société (l'Etat, la société civile et les entreprises). C'est pourquoi, le « Guide méthodologique » définit la coresponsabilité comme une dimension essentielle de la cohésion sociale. Cette coresponsabilité s'exprime dans l'universalité et l'indivisibilité des droits de

1. Un taux d'emploi global de 70 %
2. Un taux d'emploi de plus de 60 % chez les femmes
3. Un taux d'emploi de 50 % chez les travailleurs seniors
4. Une croissance économique annuelle d'environ 3 %

<sup>33</sup> « Guide méthodologique : élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale », Conseil de l'Europe, juin 2005

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 15

l'homme et dans le développement durable, ces deux composantes constituant la référence partagée nécessaire à la coresponsabilité.

Selon le Conseil de l'Europe, une société démocratique doit pouvoir garantir à ses citoyens l'accès aux droits fondamentaux. Or, certains groupes qualifiés de « vulnérables » peuvent rencontrer des formes de discrimination dans l'accès aux droits sociaux, économiques, et culturels. Ces groupes « vulnérables » sont les suivants :

- les femmes ;
- les enfants ;
- les personnes âgées et handicapées ;
- les minorités ;
- les migrants.

Ils requièrent une attention particulière « *car ils sont plus facilement sujets à l'exclusion et les plus exposés à l'insuffisance de cohésion sociale* »<sup>35</sup>. En conséquence, les indicateurs de cohésion sociale<sup>36</sup> doivent être établis de manière à rendre compte des conditions de vie que connaissent ces groupes spécifiques.

C'est sur base d'une proposition de référence qu'il devient possible d'élaborer de façon concertée, des indicateurs permettant de mesurer la cohésion sociale. Le « Guide méthodologique » explique en des termes très clairs que le choix des indicateurs est fonction des intérêts stratégiques des groupes ou des institutions qui les définissent. Cependant, « *la construction d'une connaissance partagée entre plusieurs acteurs d'un même territoire suppose que les choix des éléments qui la charpentent soient consensuels.* »<sup>37</sup>

### **3. La notion de cohésion sociale dans le contexte régional bruxellois**

#### **1.1. Aperçu général**

En Région bruxelloise, la notion de cohésion sociale apparaît dans pas moins de six politiques publiques différentes :

1. Au sein de la politique régionale de revitalisation des quartiers (volet 5 des contrats de quartier<sup>38</sup>)
2. Au sein de la politique régionale du logement (projets dits de cohésion sociale)
3. Elle est l'un des quatre objectifs du décret de la Communauté française relatif à la coordination des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire (ATL)
4. Elle figure en tant qu'un des cinq objectifs stratégiques du programme fédéral pluriannuel mis en place dans le cadre de la Politique des Grandes Villes

---

<sup>35</sup> *Ibid*, p. 74

<sup>36</sup> *Ibid*, p. 163 et p. 18 : «*Cet ouvrage doit également servir à vérifier que les besoins des groupes plus vulnérables de la société sont correctement pris en compte.* »

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 79

<sup>38</sup> <http://www.quartiers.irisnet.be>

5. Elle constitue une des dimensions de l'appel à projets du Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés (FIPI)

6. Elle est reprise dans les termes du décret adopté, le 13 mai 2004, par l'Assemblée de la Commission communautaire française (COCOF)

Seuls, les projets de cohésion sociale soutenus dans le cadre de la politique régionale du logement et le décret cohésion sociale de la COCOF apportent du contenu à cette notion qui dans les trois autres dispositifs prend les traits d'une finalité générale ne faisant pas l'objet d'une définition particulière.

## 1.2. Les Projets de cohésion sociale dans le cadre de la politique du logement (PCS)

On retrouve dans le préambule de la convention liant les différentes parties prenantes d'un projet de cohésion sociale, une première approche de la notion :

« *Considérant qu'il est impératif de **recréer ou d'amplifier des liens sociaux parmi les habitants** des sociétés de logement social en Région de Bruxelles Capitale et que cet objectif se réalisera dans le cadre d'un projet de cohésion sociale,...* »

L'article 3 de la même convention apporte des précisions sur la finalité visée par les PCS.

« *Le PCS a pour finalité d'améliorer la qualité de vie des habitants, plus particulièrement en favorisant **la participation à la vie de la cité**. Il a également pour finalité de favoriser **la cohabitation et la communication entre les locataires d'appartenances culturelles et générationnelles différentes** et en y **associant les habitants du quartier**, dans le cadre de la promotion des valeurs démocratiques et d'une participation citoyenne.* »

On retiendra que les différents éléments de définition proposés associent à la notion de cohésion sociale celle de **finalité**. Cette dernière consiste en l'amélioration du **bien-être des habitants** en favorisant leur participation, ainsi qu'en développant des relations entre les locataires d'« *appartenances culturelles et générationnelles différentes* ».

## 1.3. La cohésion sociale et le décret de la Commission communautaire française

Le décret du 13 mai 2004 adopté par l'Assemblée de la COCOF définit la cohésion sociale, comme un ensemble de processus sociaux qui contribuent à assurer à tout individu quels que soient ses attributs identitaires distinctifs, « *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* ». Le concept de cohésion sociale, dans la

formulation qu'en donne ce décret, reprend plusieurs thématiques visées par d'autres politiques sociales : on retrouve ainsi des concepts aussi variés 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* ». En ce sens, il englobe des objectifs et promeut des méthodologies (« *l'action communautaire de quartier et le travail en réseau* ») qui sont visés par ailleurs dans d'autres programmes d'action publique. Il semble donc que l'acception que recouvre le concept de cohésion sociale, pris dans le contexte de ce décret, n'échappe pas à cette tendance observée à maintes reprises quand il est fait usage de ce terme : il est marqué par le sceau de la transversalité.

Il existe d'autres niveaux de définition. Ainsi, nous l'avons vu, le Collège de la COCOF a identifié des **thématiques prioritaires** :

- a. Soutien et accompagnement scolaires.
- b. Alphabétisation et lutte contre la fracture numérique.
- c. Accueil des primo arrivants.
- d. Vieillesse de la population et actions intergénérationnelles.
- e. Problématique du genre.

En outre, les communes éligibles ont la possibilité de définir des **priorités locales** qui doivent figurer dans le contrat communal de cohésion sociale. Ces priorités locales constituent également une modalité de définition qui permet à une entité communale de définir sa politique de cohésion sociale.

Enfin, lors de l'élaboration des contrats communaux et régionaux, **des critères informels** ont été mobilisés pour déterminer si les projets pour lesquels une demande de financement avait été introduite, participaient ou non à une démarche de cohésion sociale. Ainsi, il a été décidé que des projets contenant des actions sportives ne seraient retenus qu'à condition qu'ils s'inscrivent dans des finalités de cohésion sociale. Il s'agissait, pour l'essentiel, d'éviter de soutenir des actions purement sportives.

Il en va de même pour des projets de nature culturelle. Ceux-ci n'ont été soutenus qu'à la condition que les fins qu'ils poursuivent ne s'assimilent pas à des productions strictement artistiques.

Dans les deux cas, les contenus de l'action sont envisagés comme les moyens de production de la cohésion sociale et c'est à ce titre, notamment, qu'ils rentrent dans le cadre du décret.

Au même titre que les PCS, ou que le Conseil de l'Europe, le décret du 13 mai 2004 fait du **bien-être** la valeur centrale de la cohésion sociale auquel il ajoute, toutefois, **l'égalité des chances**. Ces deux valeurs sont produites par des processus qui renvoient à des actions multicatégorielles, lesquelles doivent cependant œuvrer à la réalisation de la cohésion sociale en tant que finalité. En dépit des multiples définitions dont le décret de la COCOF dispose, il demeure une certaine indétermination liée à la notion de cohésion sociale.

#### **4. La notion de cohésion sociale – En pratiques : Réflexions formulées par les acteurs communaux et régionaux**

Nous proposons de procéder selon une démarche inductive, pour présenter la manière dont les différents acteurs concernés par le décret du 13 mai 2004 interrogent la notion de cohésion sociale.

Ensuite, par le biais d'une approche théorique, et en nous référant à des études dédiées à la cohésion sociale, nous passerons en revue les différentes dimensions qui composent cette notion.

Nous l'avons dit, dans le cadre de ses missions de Centre régional d'appui, le CBAI est amené à participer à titre d'observateur, à plusieurs lieux de concertation dans lesquels siègent des opérateurs associatifs ainsi que des représentants du ministre compétent, des administrations communales et régionales. Nous pouvons témoigner que la notion de cohésion sociale suscite régulièrement de nombreux questionnements. Ceux-ci concernent moins des enjeux théoriques que la mise en place d'actions de terrain qui ont trait à une réalité sociale locale et régionale.

Nous tenons à insister sur le fait que les observations que nous rapportons ici n'engagent pas les convictions du CRAcs. Nous avons tâché de relayer le plus fidèlement possible les questions, les constats, les observations et les prises de position que les différents acteurs concernés ont fait apparaître lorsqu'il a été fait usage de ce terme.

Tout d'abord, il importe de souligner que les associations s'intéressent davantage à la notion de cohésion sociale en termes de cohérence et de transparence des critères et par souci d'équité entre les projets plutôt que pour les enjeux spéculatifs qu'elle peut recéler. En effet, il apparaît indéniablement que la définition de la cohésion sociale varie selon les communes, dans la mesure où certains types de projets peuvent être admis dans l'une mais exclus dans une autre.

##### **1.1. Les objectifs communaux**

Au-delà des priorités et objectifs opérationnels définis par le Collège de la COCOF, six communes ont déterminé des objectifs spécifiques dans leur contrat communal de cohésion sociale ; une septième n'a pas fixé de priorités communales dans son contrat, mais elle a indiqué ses objectifs dans le questionnaire d'introduction utilisé par les asbl.

Même s'ils ne constituent pas en tant que tels une définition, ces objectifs communaux donnent une bonne *indication* sur la manière dont est envisagée la cohésion sociale par l'autorité communale.

Sans détailler ces objectifs, nous pouvons relever qu'ils se déclinent en quatre axes :

1. Le premier concerne les modalités de mise en œuvre des actions soutenues : le travail en réseau, le développement du partenariat,

l'éducation au développement, l'animation des espaces publics, les principes méthodologiques d'accessibilité, de neutralité, d'innovation,...

2. Le deuxième axe précise le type d'actions à développer : le soutien et l'accompagnement scolaires pour les adolescents, les actions intergénérationnelles, des cours de français langue étrangère et d'adaptation à la langue de l'enseignement, l'accueil extrascolaire, des initiatives visant la problématique des nouveaux flux migratoires,...
3. Le troisième type d'objectifs vise des publics particuliers : les enfants de 2 ans et demi à 6 ans, les jeunes de 12 à 18 ans, les femmes et les primo arrivants.
4. Le dernier présente des finalités génériques, souvent similaires aux objectifs du décret. Il s'agit, par exemple, de promouvoir la diversité socioculturelle et l'interculturalité, de renforcer la citoyenneté et le lien social, de valoriser l'identité urbaine, de lutter contre la fracture sociale et les ghettos culturels, d'encourager la mixité, la responsabilisation des acteurs et leur participation à la vie de la cité,...

## 1.2. Les critères d'éligibilité

Une autre manière de recueillir les perceptions relatives à ce qui relève du champ de la cohésion sociale est de s'attarder sur les critères d'éligibilité et d'exclusion des projets<sup>39</sup>. En effet, le mode de sélection des projets suppose de la part des autorités décisionnaires, une conception ou du moins des prénotions de ce que serait la cohésion sociale.

Suite à l'appel à projets lancé en juin 2005, on constate que les principaux critères renvoyaient à la définition décréte, aux priorités quinquennales du Collège et éventuellement aux objectifs communaux. La pérennisation du secteur et des projets préexistants dans le cadre du PIC et d'IS était également un élément incontournable dans la prise de décision. Or, il est intéressant de noter que plusieurs actions proposées par les associations partenaires depuis de nombreuses années ont dû être réaménagées et que d'autres ont été exclues, sous le motif qu'elles se trouvaient à *la lisière de la cohésion sociale*.

Nous avons dressé une liste des types de projets et d'actions écartés<sup>40</sup> dans les différentes communes, au motif qu'ils ne relevaient pas de la cohésion sociale :

- Actions à caractère artistique et culturel.
- Actions sportives.
- Accueil de la petite enfance et garderie.

---

<sup>39</sup> Nous avons recensé deux types de critères : les premiers portent sur la forme du dossier et les aspects administratifs et techniques du projet (dossier incomplet, siège social hors de la commune, instabilité financière de l'asbl, infrastructure ou encadrement inadéquat par rapport au projet proposé,...), les seconds concernent le contenu même des projets. C'est à l'analyse de ces derniers que nous nous attachons ici.

<sup>40</sup> Cette démarche permet d'établir une définition par la négative, il s'agit de déterminer le contenu de la cohésion sociale en énumérant ce qu'elle n'est pas.

- Actions liées à la promotion de la santé ou à la santé mentale.
- Projets proposés par des AMO.
- Projets proposés par des bibliothèques publiques.
- Projets concernant des personnes handicapées.
- Actions liées à l'insertion socioprofessionnelle.
- Actions concernant des SDF.
- Projets d'infrastructure.
- Projets s'adressant exclusivement à une communauté culturelle.
- Activités purement occupationnelles ou ludiques.
- Activités de couture et de cuisine.
- Activités de psychomotricité.
- Association dont l'objet social *n'est pas en adéquation avec la cohésion sociale*.

Parmi les critères d'exclusion, a été pris en compte le découpage des compétences institutionnelles entre les différentes entités fédérées : des projets ont ainsi été orientés vers les autres secteurs de la COCOF ou vers la Communauté française.

Il est important de relever que ces critères n'ont pas été appliqués de manière identique dans les treize communes. En effet, à la lecture de certains contrats communaux, on constate qu'ils contiennent des projets de type artistique, des projets provenant d'AMO, de sensibilisation à la santé,... En outre, au sein d'une même commune, une association s'est vue refuser son projet à dimension culturelle ou sportive alors que d'autres ont vu leur projet également à caractère culturel ou sportif retenu. Ces derniers sont sans doute parvenus à « prouver » la contribution ou la plus-value de leurs projets en faveur de la cohésion sociale.

### **1.3. Les débats et questionnements**

Dans les paragraphes suivants, nous avons tenté de dresser une brève synthèse des nombreux débats issus des réunions auxquels assistent le CRAcs<sup>41</sup>.

Ces débats ne portent pas nécessairement sur la définition de la cohésion sociale *stricto sensu*, les associations s'intéressant peu à la notion d'un point de vue conceptuel, sauf lorsqu'un projet particulier est remis en question parce qu'il se situerait à *la lisière de la cohésion sociale*.

Les réflexions et les discussions menées par les acteurs associatifs se basent sur leurs préoccupations quotidiennes et les situations auxquelles ils sont confrontés concrètement sur le terrain.

#### ***La cohésion sociale en tant que processus***

Plusieurs coordinations locales et associations considèrent que ce n'est pas la nature ou le type d'action qui importe mais le fait que cette dernière produise, en tant que processus, de la cohésion sociale. Les acteurs estiment que l'action constitue un outil vers la cohésion sociale ; en conséquence, le type d'outil utilisé

---

<sup>41</sup> Concertations locales, groupes de travail mis en place par les coordinations, plateforme des coordinations locales, Conseil consultatif.

importerait peu, pour autant que la démarche (en amont et en aval) vise la cohésion sociale. Un exemple souvent cité est celui de l'expédition récréative dans un parc d'attractions. Cette activité ne constitue pas en soi le contraire d'une action visant à la cohésion sociale. Tout dépend de la place qu'elle occupe dans la dynamique globale du projet où elle se déploie. Il en va de même pour une activité sportive. Ce n'est pas parce qu'une activité est de type sportif que *de facto* elle ne participe pas à de la cohésion sociale.

De nombreux acteurs font valoir qu'il est fondamental dans un travail de cohésion sociale, « de sortir le public de son rôle de consommateur pour qu'il devienne acteur citoyen ». Les caractéristiques du public constituent, dans ce sens, un élément important ; les mêmes outils ne portant pas nécessairement les mêmes fruits avec des publics diversifiés. Par ailleurs, il est important de garder à l'esprit qu'un projet peut avoir un impact à long terme et qu'il est donc difficile d'en évaluer directement le résultat.

Enfin, la cohésion sociale doit pouvoir représenter plus qu'une offre de service : elle doit renvoyer à une dynamique de citoyenneté.

### ***Citoyenneté ou pacification sociale***

La *citoyenneté*, la *responsabilisation du public bénéficiaire* et *l'accroissement de ses capacités d'autonomie et de socialisation* se retrouvent parmi les objectifs prioritaires du Collège. Associations et coordinateurs locaux soulignent l'importance de faire prendre conscience aux bénéficiaires qu'ils disposent de compétences à mobiliser et de les amener à devenir acteurs et non plus simples usagers.

Parallèlement, plusieurs acteurs associatifs constatent que les actions qu'ils mettent en place participent à ce qu'ils appellent de la « pacification sociale », c'est-à-dire une logique de prévention des conflits dans les quartiers qui est implicitement suggérée par les politiques publiques. Ils disent avoir l'impression de jouer le rôle de « béquille du système » et s'interrogent sur les attentes formulées à leur égard. Vu l'ampleur des problèmes sociaux auxquels sont de plus en plus confrontés les publics aujourd'hui, ne surestime-t-on pas la capacité d'action des associations ? Quelles peuvent être les marges de manœuvre des associations face à la crise du logement et à la saturation du marché du travail ? Les attentes ne sont-elles pas démesurées ?

### ***La mixité des publics : interculturelle, intergénérationnelle, de genre, sociale***

Les diverses formes de mixités constituent des priorités visées par le décret, les associations sont ainsi encouragées à s'ouvrir et à élargir leurs publics respectifs afin de stimuler la rencontre de l'autre et le lien social entre personnes et communautés. La mixité des publics est perçue comme un véritable enjeu. Pourtant, dans la pratique, plusieurs associations font part de leurs difficultés à toucher des publics diversifiés.

Les actions « visant la culture d'origine » n'ont pas été soutenues, en raison du fait que celles-ci participeraient à du « repli identitaire ». Pour certains, cela constitue une manière de signifier « à la culture d'origine qu'elle doit s'adapter ». En revanche, cette demande d'ouverture et d'adaptation est rarement adressée à « la culture dominante ». Or, les associations estiment le plus souvent que l'effort est à faire des deux côtés, dans un objectif de dialogue. Et la rencontre de l'autre peut-elle être envisagée sans tenir compte, voire en faisant abstraction, de son identité ?

Il a été également relevé que beaucoup de jeunes « ne se sentent pas Belges » et qu'ils se revendiquent d'une autre appartenance. Ce qui amène les associations à s'interroger sur la capacité des institutions de l'Etat belge à effectivement assurer l'égalité des chances.

La question relative à l'organisation d'actions de cohésion sociale destinées spécifiquement à des groupes de femmes est posée à plusieurs reprises. Certains arguent qu'un tel type d'action ne participe pas à une démarche de cohésion sociale, alors que d'autres font valoir la nécessité de déterminer les effets de ces actions. Si elles permettent à ces femmes d'accéder à des processus d'autonomisation par l'acquisition d'une compétence, dès lors pourquoi les rejeter ?

À noter que dans certains cas, des actions visent des publics très spécifiques dans la mesure où il s'agit de publics prioritaires (par exemple, les primo arrivants) ou de groupes de personnes qui ont un impact sur la vie de quartier (par ex : les prostituées, les jeunes multirécidivistes,...).

Les associations constatent dans les quartiers des difficultés de cohabitation entre adolescents et personnes âgées. Or peu d'actions visent à provoquer des rencontres entre eux. Le public des personnes âgées reste difficile à toucher; il s'agit souvent de personnes isolées, qui peuvent ressentir des inquiétudes quant au fait de rencontrer des jeunes qu'ils ne connaissent pas et il s'avère donc difficile de faire venir les anciens sur le lieu d'activité.

Par ailleurs, une forme de mixité est encore moins souvent abordée : les initiatives qui produisent des rencontres entre des personnes de milieux socio économiques différents. Il est observé que « les mieux nantis prennent rarement part aux actions de cohésion sociale ».

Enfin, certains témoignages font état de ce que les problèmes ne sont pas d'ordre culturel mais liés à des dimensions qui se superposent les unes aux autres. Schématiquement, on est confronté à une société polarisée où d'un côté, on trouve une population pauvre, jeune, issue de l'immigration et de l'autre, une population « de souche » vieillissante et plus argentée.

### ***Religion et laïcité***

Il a été relevé par plusieurs acteurs associatifs qu'il existait des associations de nature confessionnelle. Celles-ci organisent une solidarité au sein des quartiers où elles sont actives. En outre, dans certains quartiers, les lieux de culte jouent un rôle important dans la vie des communautés locales. Dès lors, il

apparaît, aux yeux de certains, que ces collectifs, tant les associations « confessionnelles » que les lieux de cultes, peuvent être assimilés à des acteurs locaux de cohésion sociale. Il faut donc pouvoir aller à leur rencontre. D'autres évoquent le fait que ces associations confessionnelles produisent une situation concurrentielle en termes d'offre sociale. Il faut aussi remarquer que certains événements à caractère religieux sont l'occasion d'actions communes entre divers acteurs locaux.

### ***École – association – famille : soutien scolaire et lutte contre le décrochage***

Plusieurs opérateurs, qu'ils soient associatifs ou communaux, formulent des réflexions sur les demandes croissantes en matière de soutien scolaire. Ils constatent que « l'offre a tendance à générer la demande ». C'est pourquoi, il leur semble indispensable d'analyser les causes, pour trouver les solutions à plus long terme. Il s'agit dans ce cadre d'ouvrir la réflexion sur le rôle de l'école et l'éducation des jeunes, en y intégrant l'école et ses missions. Un travail de sensibilisation et de mise en confiance semble également indispensable auprès du corps enseignant et des familles. Il existerait, en effet, une incompréhension due au fait que les codes ne sont pas toujours partagés. Cette situation induirait des attentes différentes de sorte que l'école attendrait des parents qu'ils s'impliquent davantage dans l'éducation de leurs enfants, alors que selon certaines associations, les parents, de leur côté, estiment que « l'éducation relève du rôle de l'école ».

### ***Travail de proximité versus cloisonnement territorial***

Le décret met l'accent sur la mise en place d'actions de proximité, considérant que c'est à l'échelle du *quartier* que naissent et se renforcent le *lien social* et le *mieux vivre ensemble*. Mais beaucoup d'acteurs considèrent qu'il est important de décroisonner les individus du cadre local dans lequel ils sont souvent confinés. D'abord, d'un point de vue sociologique, un quartier peut s'étendre au-delà des frontières communales et il peut donc exister une proximité évidente entre des quartiers ou des communes voisines et leurs habitants. Ensuite, les actions devraient aller dans le sens du désenclavement des quartiers souvent refermés sur eux-mêmes. Il est donc nécessaire de mener des actions visant à « extraire » les habitants de leur quartier.

Par ailleurs, une autre réflexion porte sur l'*espace public*, les quartiers anciens de la ville se caractérisent par la densité du bâti et de la population ; c'est pourquoi, l'espace public y joue une fonction sociale importante. Certains opérateurs considèrent qu'il faut impliquer les citoyens dans l'aménagement de l'espace public et dès lors, réinvestir la rue et contacter les gens dans la rue. D'autres constatent qu'il y a « sursollicitation » des habitants des anciens quartiers.

## **Travail de partenariat**

Le partenariat et le travail en réseau sont au centre des préoccupations et des débats au sein des concertations. Si les collaborations ponctuelles sont courantes sur le terrain, il semble plus difficile de mettre en place des partenariats durables. Cette dimension est mise en avant par le décret relatif à la cohésion sociale, mais beaucoup d'associations relèvent qu'il n'est pas aisé d'instaurer durablement des synergies entre acteurs locaux. Néanmoins, communes et associations se rejoignent pour dire qu'il est nécessaire de faire cohésion avant d'espérer mettre en œuvre la cohésion sociale dans les quartiers.

## **Cohabitation et insertion**

Pour certains, les actions financées s'apparentent plus à de l'insertion sociale des individus qu'à de la cohabitation entre les communautés. Les actions collectives et communautaires qui visent un partage et un réel échange sont plutôt minoritaires. Or, pour contribuer à la cohésion sociale, il est nécessaire d'intégrer ces deux dimensions.

## **5. La notion de cohésion sociale – En théories**

### **5.1. Quelques réflexions sur le contexte régional**

Outre les questionnements identifiés par les acteurs du décret, il existe quelques contributions qui, sous la forme de recherche ou d'article, se sont intéressées à la manière dont le terme était utilisé dans le cadre du décret de la COCOF.

Le décret relatif à la cohésion sociale comporte donc une définition ouverte qui inclut plusieurs thématiques. Mais selon une étude de la Ligue de l'enseignement réalisée par Patrick HULLEBROECK<sup>42</sup>, il manque à la définition de cohésion sociale, proposée par le décret, un aspect fondamental, celui de l'émancipation.

Selon cette recherche, il est une « pathologie sociale » qui s'insinue dans certains quartiers fragilisés, et qui se caractérise par des formes de cohésion locales ou communautaristes qui s'assimilent en fait, dans le cas précis proposé par l'étude, à « un système social oppressif »<sup>43</sup> qui peut constituer un obstacle à l'autonomisation des individus et des femmes plus particulièrement.

Il existerait au sein de ces communautés locales une forme de cohésion sociale « *qui n'est pas en soi émancipatrice, mais au contraire, contraignante, pour ne pas dire oppressante (...). Dans ces situations locales, la pression sociale ambiante, qui pousse à l'homogénéisation des comportements, au conformisme normatif, au maintien dans le groupe d'origine (parfois dans la cellule familiale*

---

<sup>42</sup> « *Le chœur de la cohésion sociale ; retour critique sur l'action* » La Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, Bruxelles, Décembre 2006.

<sup>43</sup> *Ibid*, p. 33

*restreinte*), est un facteur de cohésion sociale local »<sup>44</sup>. De ce point de vue, le décret qui vise à contribuer au développement de processus de cohésion sociale au niveau local, court le risque de renforcer ces cohésions locales enfermantes s'il n'insiste pas sur la dimension émancipatrice des projets soutenus. C'est pourquoi, la cohésion sociale doit « *préserver le caractère ouvert des collectivités locales et favoriser l'interconnexion et la communication du niveau local et de la société globale* »<sup>45</sup>. Notons cependant que pour divers acteurs, les formes de contrôle dont il est fait état ici peuvent participer, dans leur aspect positif, à des formes de solidarités locales.

Nous retiendrons également de cette étude une dimension que nous jugeons fondamentale eu égard à la réflexion que nous proposons autour de la définition de la cohésion sociale : la conflictualité. Ainsi, il est dit à plusieurs reprises que la construction des processus d'émancipation ne peut se faire sans une forme de conflictualité. Et selon l'auteur, il faut considérer comme « *normale et légitime, la dimension conflictuelle qui résulte de la confrontation de systèmes de règles différents et elle doit favoriser la régulation de ces systèmes par des processus négociés pacifiquement* »<sup>46</sup>.

Cette dimension nous semble fondamentale car la notion de cohésion sociale est souvent utilisée dans une perspective consensuelle qui se soucie beaucoup de pacification mais qui omet la dimension liée à la négativité, au fait que des conceptions différentes peuvent s'entrechoquer, que les cadres de référence culturels sont hétérogènes et que leur coexistence harmonieuse ne va pas de soi. Dès lors se profile une question fondamentale : comment construire une cohésion sociale à partir de ce qui nous différencie, de ce qui nous oppose, en termes de valeurs mais également en termes de positions sociales, pour parvenir à négocier des cadres publics qui permettent d'administrer pacifiquement les divergences ? Autrement dit, comment concevoir une cohésion sociale qui nous permettent de nous mettre d'accord sur nos façons d'être en désaccord ?

Une autre thématique figurant dans la définition apportée par le décret du 13 mai 2004 concerne la lutte contre les discriminations. Or, selon certaines contributions<sup>47</sup>, cette dimension n'est que peu soutenue dans le cadre du décret.

Par ailleurs, Andrea REA relève que la mise en place du décret du 13 mai 2004 a produit notamment « la suppression du terme d'immigré, et l'inscription de la locution « cohésion sociale ». Il ajoute qu' « *il existe bien la construction d'un référent cognitif puissant : quand on dit cohésion sociale, tous les acteurs pensent immigrés ou descendants des immigrés.* »<sup>48</sup> Il précise une des spécificités bruxelloises : « *À Bruxelles, la situation est un peu plus complexe qu'en Wallonie et en Flandre. Paradoxalement, la Région de Bruxelles-Capitale constitue l'entité politique et géographique comprenant le plus de population étrangère, et certainement le plus d'associations immigrées, tout en étant la*

---

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 36

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 38

<sup>46</sup> *Ibid*, p. 38

<sup>47</sup> A. REA, « *Approche différentielle de la cohésion sociale par les Communautés flamande et française* », SLRB Info, n°48, Octobre – Novembre 2006 ; D. de LAVELEYE, « *Vous avez dit cohésion sociale ?* », MRAX.

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 11

seule à ne pas disposer d'une politique instituée en la matière. Dire que la politique n'est pas instituée ne signifie nullement qu'il n'y a pas de politique en cette matière à Bruxelles »<sup>49</sup>.

En d'autres termes, le décret relatif à la cohésion sociale mettrait en place une politique qui, dans les faits serait destinée aux populations immigrées ou d'origine immigrée mais qui dans sa formulation entend demeurer généraliste puisqu'elle prétend s'adresser à tout individu quels que soient ses attributs identitaires. Par ailleurs, l'auteur soutient que cette politique ne prend pas assez en compte les thématiques liées à la lutte contre les discriminations et à la production d'identités urbaines métissées, par la valorisation des activités interculturelles.

## 5.2. Approches théoriques

### 5.2.1. Origine de la notion

À en croire le dictionnaire étymologique, le terme « cohésion » remonterait au latin *cohesio*. Selon d'autres sources<sup>50</sup>, c'est au verbe « *cohaerere* » dont le participe parfait passif a donné *cohaesus*, qu'il faudrait attribuer l'origine du terme « cohésion ». Le verbe intransitif « *cohaerere* » désigne le fait d'« être attaché ensemble ». Ainsi, Cicéron emploie ce terme pour signifier que le monde dans lequel les humains évoluent tient d'une seule pièce, et que nulle force ne serait capable de le désagréger :

Le monde forme un tout si bien lié, qu'il ne serait être détruit.  
« *Mundus ita apte cohaeret, ut dissolvi nullo modo queat* ».  
Cicéron, *Timaeus*, 15

Il est à noter que les mots adhésion, adhérence, cohérence, hésitation, inhérent, constituent des dérivés du verbe *haerere* et de son participe *haesus*, qui signifiait être fixé, attaché.

Enfin, si l'on se rapporte à l'article qui figure dans le « Nouveau dictionnaire des sciences sociales », la notion de cohésion aurait été empruntée au langage de la physique et de la chimie, qui désigne, par ce terme, une force en vertu de laquelle les particules d'un corps solide se tiennent entre elles.

### 5.2.2. Emile DURKHEIM

Il est coutume d'attribuer à Emile DURKHEIM la paternité de la notion de cohésion sociale. Cette dernière aurait pris forme au sein d'un ouvrage majeur de la réflexion durkheimienne, datant de 1893, intitulé « De la division du travail social »<sup>51</sup>. La division du travail à l'œuvre dans la société industrielle produirait une solidarité objective entre ses membres. Cette solidarité est qualifiée d'organique et se distingue des sociétés traditionnelles où elle est dite

---

<sup>49</sup> *Ibid*, p. 10

<sup>50</sup> « Le nom « cohésion », quant à lui, sans modèle direct en latin classique, désigne une qualité d'ordre physique ou social. » *Les curiosités étymologiques*, Editions Belin, 1996

<sup>51</sup> Cet ouvrage constitue la forme aboutie de la thèse de doctorat qu'il a défendue en 1878.

« mécanique », produite par imitation ou similitude et fondée sur l'uniformité des croyances. Dans la mesure où les individus sont liés les uns aux autres par des liens de solidarité objective, la société dans laquelle ils vivent et qui les précède, peut être dite cohésive.

Cependant, le raisonnement durkheimien qui faisait reposer la solidarité sur la division du travail, postule que les individus sont indispensables les uns aux autres dans la mesure où ils accèdent à l'emploi. Or, dans le contexte des sociétés dites post-industrielles, il est communément admis que le non-emploi constitue une donnée structurelle de l'économie. De plus, sous l'effet de la mondialisation, phénomène qui dépasse complètement le contexte des états nationaux en les englobant, il y a lieu de s'interroger sur le maintien d'une solidarité du travail, laquelle unirait les travailleurs européens, alors même que les syndicats allemands, à la lumière des événements survenus sur les sites espagnols et belges de l'industriel Volkswagen, ont préféré opter pour une stratégie visant à défendre les intérêts de leurs travailleurs nationaux, plutôt que de promouvoir un front européen incluant les intérêts des travailleurs belges et espagnols. Cependant, certains auteurs, parmi lesquels il convient de citer Mateo ALALUF, considèrent qu'une société qui prétend défendre la cohésion sociale ne peut être envisagée sans des structures intermédiaires actives. C'est dire l'importance du rôle joué par les structures syndicales, dans le maintien des mécanismes de solidarité.

Il semble donc difficile d'appliquer les propositions théoriques d'Emile DURKHEIM au contexte actuel. Néanmoins, la remise au jour de la notion de cohésion sociale n'est pas anodine. Ainsi, selon Jane JENSON : « *Le concept est proposé comme moyen de maintenir l'ordre social chaque fois que les perturbations économiques et des périodes d'adaptation politique ont contribué à modifier les façons coutumières de faire les choses.* »<sup>52</sup>

### **5.2.3. Les dimensions constitutives de la cohésion sociale**

Le concept de cohésion sociale ne peut être envisagé sans le contexte dans lequel il refait aujourd'hui surface. Cet élément nous paraît fondamental. Que ce soit le Conseil de l'Europe<sup>53</sup>, l'Union européenne, l'OCDE, l'OMC, le Club de Rome, le Commissariat général français au plan, toutes ces institutions prennent soin d'assortir le progrès économique, à la nécessité de prendre en compte la cohésion sociale. Cette dernière apparaît comme le contrepoids nécessaire aux externalités négatives produites par la mondialisation. La notion de cohésion sociale apparaît donc indissociable d'un contexte de mondialisation qui développe des perturbations, susceptibles d'affecter durablement l'équilibre des sociétés contemporaines. Ces perturbations ont, notamment, pour effet de dégrader la confiance que les citoyens nourrissent à l'égard des institutions démocratiques. Jane JENSON insiste sur le fait que « *La mutation de paradigme en matière de politique économique et sociale inspirée par le néolibéralisme a provoqué de graves tensions sociales et politiques et une perte de confiance dans les*

---

<sup>52</sup> J. JENSON, « *Les contours de la cohésion sociale : l'état de la recherche au Canada* », Etude des RCRPP, n°F/03

<sup>53</sup> Le « *guide méthodologique* » édité par le Conseil de l'Europe, parle lui de « *changements de société qui comportent des risques accrus d'inégalité et d'instabilité* » p. 15

*institutions publiques.* »<sup>54</sup> Elle ajoute qu'il est nécessaire « *de maintenir la légitimité d'institutions représentatives comme les groupes d'intérêt, les partis politiques, les syndicats et les gouvernements.* »<sup>55</sup>

Cette perturbation exercée par la mondialisation du marché fragilise considérablement les institutions démocratiques, la souveraineté des Etats nationaux et les groupes intermédiaires. Dans ce contexte d'affaiblissement, apparaît un autre acteur providentiel qui recueille l'ensemble des attentes et des espoirs : la société civile.

### **La société civile providentielle**

Si l'Etat et les corps intermédiaires ne peuvent plus être garants de la solidarité, alors il ne reste plus que la société civile pour protéger les liens qui unissent les individus, et ce, souvent au niveau local. Telle est l'idée défendue par certains théoriciens du néolibéralisme qui, conscients que le manque de cohésion d'une société peut constituer une entrave à la capacité concurrentielle de ses membres, en viennent à penser qu'il faut en finir avec l'Etat providence et confier la responsabilité de l'aide aux démunis, aux associations communautaires privées ou de type caritatives. La société civile serait constituée par des réseaux qui tisseraient des liens de confiance et de solidarité entre les individus. De cette façon, ces derniers s'inscriraient dans des formes d'appartenance qui permettraient de les extraire de l'isolement social qui les guette et amélioreraient en outre la santé publique : « *Les personnes qui ont le sentiment d'appartenir à une collectivité et qui possèdent des réseaux de soutien personnel sont en meilleure santé.* »<sup>56</sup>

Miser sur les « liens faibles » qu'offrent les tissus associatifs peut se traduire soit par le biais d'un soutien financier public et la construction d'une économie sociale qui produit de l'emploi<sup>57</sup>, soit par un désinvestissement des structures étatiques. C'est pourquoi, la tentation est grande pour certains théoriciens du néolibéralisme : « *...ils considèrent que des mesures démocratiques et l'intervention de l'Etat ne sont pas des moyens indiqués pour solutionner de tels problèmes, le secteur bénévole ne peut être que le seul intermédiaire légitime pour atteindre des objectifs collectifs.* »<sup>58</sup>

En dépit de certaines divergences, l'ensemble des études réalisées sur la notion de cohésion sociale s'accordent à souligner que la société civile est un élément constitutif d'une société qui aurait prétention à être cohésive. Mais, s'agit-il d'une condition suffisante pour produire de la cohésion sociale ? Pour Mateo ALALUF, seul l'Etat social est capable de promouvoir la cohésion en s'appuyant sur ses composantes majeures. Celles-ci sont constituées par une protection sociale fondée sur l'accès aux droits sociaux fondamentaux, par les groupes intermédiaires et par la société civile, laquelle tisse des réseaux qui

---

<sup>54</sup> J. JENSON, *op.cit.* p. V

<sup>55</sup> *Ibid*, p. 19

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 22

<sup>57</sup> Étude réalisée par Mateo ALALUF, qui a consacré un passage important à analyser l'économie sociale et les emplois précaires qu'elle peut générer, « *Evolutions démographiques et rôle de la protection sociale. Rapport final* », ULB, 1999.

<sup>58</sup> J. JENSON, *op.cit.*, p. 8

inscrivent les individus dans des appartenances diverses. Ces dernières produisent des identités complexes, dans la mesure où elles peuvent être multiples. Elles seront, selon les cas, choisies ou prescrites par les collectifs qui les produisent. Ces réseaux, qui inscrivent les individus dans des appartenances, constituent ce que certains sociologues ont appelé le « capital social » d'une société. Ce dernier élément, même s'il fait l'objet de nombreuses discussions dans lesquelles nous ne rentrerons pas ici, est fréquemment identifié comme une des composantes essentielles de la cohésion sociale.

### ***Cohésion, capital social et communauté locale***

Le capital social est souvent défini comme étant l'espace entre l'individu et l'Etat. Denise HELLY<sup>59</sup> a distingué au sein de cette notion de capital social, trois dimensions qui définissent les sphères dans lesquelles l'individu des sociétés industrielles, est appelé à se réaliser : le travail, la famille, et les réseaux de sociabilité. Ces différents éléments seraient essentiels à la production de la cohésion sociale, de telle sorte qu'une société ne pourrait être dite « cohésive » qu'à la condition d'accumuler un capital social conséquent. A l'inverse, des sociétés où le capital social diminuerait se trouveraient affaiblies. Ce seraient donc les communautés locales qui produiraient du capital social et ce dernier, au niveau national, serait constitué par l'agrégation des capitaux accumulés aux différents niveaux locaux.

Mais quel rôle l'Etat et ses institutions doivent-ils jouer dans la production de ce capital social ? La société civile suffit-elle ? « *Les collectivités locales et les quartiers sont importants, mais ils s'inscrivent dans un cadre plus vaste d'institutions et de politiques. Ils ne peuvent à eux seuls ni générer tout le capital social nécessaire ni agréger le capital social à l'échelle de l'ensemble de la société* »<sup>60</sup>. Dans cette perspective, l'Etat par le biais d'un financement soutenu du secteur associatif, contribuerait à renforcer le capital social d'une société donnée. Mais, se demande Jane JENSON : « *Si le capital social est un « bien exclusif » (c'est-à-dire accessible seulement pour les membres du groupe), les communautés ne pourraient-elles pas chercher à conserver pour elles-mêmes, leur capital social, en excluant les autres, en traçant des frontières hermétiques et en définissant certains types de comportement social et politique comme illégitimes ?* »<sup>61</sup>.

Nous revoilà en présence de cette problématique déjà identifiée par Patrick HULLEBROECK : les communautés locales peuvent construire des formes de cohésion, à la fois excluantes et enfermantes. En ce sens, si elles sont susceptibles d'inscrire l'individu dans des liens d'appartenance, ceux-ci peuvent renvoyer, selon les cas, à un processus d'affiliation de l'individu qui peut le désaffilier d'appartenances émancipatrices nécessaires à son accomplissement.

Cette problématique touche à la vaste question de la pluralité des valeurs. Elle est centrale, nous semble-t-il, dans les débats relatifs à la cohésion sociale.

---

<sup>59</sup> D. HELLY, « *Une injonction : appartenir, participer. Le retour de la cohésion sociale et du bon citoyen.* », Lien social et politique – RIAC – N° 41, pp 35-46

<sup>60</sup> J. JENSON, *op.cit.*, p. 38

<sup>61</sup> *Ibid*, p. 39

Car si certains<sup>62</sup> voient dans ces cohésions communautaires, l'aube d'une solidarité qui transcenderait les frontières sociales et culturelles en procédant à un éclatement des formes de projet qui appellent au rassemblement, d'autres en revanche, considèrent que ces cohésions locales ne participent pas nécessairement à du repli communautaire. Le fait pour un individu d'appartenir à une communauté ne signifie pas nécessairement qu'il va se définir exclusivement par cette appartenance, ni que la communauté à laquelle il est lié, est imperméable à son environnement. Selon Boris CYRULNIK, « *les mondes clos d'appartenance, où une seule manière d'être humain est tolérée à l'exclusion de toute autre, constitue la plus fréquente maladie de l'appartenance* »<sup>63</sup>. Ce sont plutôt les appartenances exclusives, celles qui ne tolèrent pas le multiple, la diversité, l'altérité, celles qui veulent assigner l'humain dans l'unique, qui sont dangereuses et produisent des pathologies sociales bien connues. Il reste qu'il est difficile de déterminer le degré de perméabilité d'une communauté ou d'un réseau. Car le fait de souligner constamment le danger que représentent les structures communautaires occulte, selon nous, le fait qu'il existe des réseaux d'affinités qui participent également d'une certaine forme de repli. Cela pour dire, qu'il n'y a pas que certaines communautés qui produisent de l'exclusion et de l'enfermement, les mondes clos auxquels appartiennent des personnes issues des milieux aisés, fabriquent également des clôtures hermétiques et la polarisation spatiale de cette exclusion peut se donner à voir dans les clivages urbains et les lignes de fracture qui séparent des territoires au sein d'une même ville. La question est donc de déterminer les valeurs sur lesquelles repose un réseau. En quoi accorde-t-il de l'importance aux droits humains fondamentaux ? Est-il construit sur des principes de tolérance, de solidarité, d'ouverture à des autres conceptions de la vie bonne que celles sur lesquelles il se fonde ? Reconnaît-il qu'il est d'autres valeurs porteuses d'humanité, qui disposent, elles aussi, d'une façon spécifique de construire la dignité humaine ?

La liberté d'association constitue un droit fondamental dans les sociétés démocratiques. Dans le questionnement relatif à la cohésion sociale, soulevé par la problématique du capital social fermé, il ne s'agit évidemment pas d'empêcher des individus d'adhérer à des associations, mais de déterminer dans quelle mesure, les réseaux d'affiliation participent à l'édification d'une société où règne la cohésion sociale.

Cette question nous amène à traiter un élément essentiel et récurrent dans les discussions auxquelles la notion de cohésion sociale a donné lieu. Il concerne la dimension consensuelle liée à cette notion.

### ***Consensus et pluralisme***

Se référant à la pensée de Talcott PARSONS, selon laquelle les conflits, dans une démocratie, constituent des éléments pathologiques, déviants et dysfonctionnels, Jane JENSON observe que la notion de cohésion est mobilisée de manière à garantir l'ordre social dans des temps d'incertitudes marqués par des changements « rapides » de société, ces perturbations dont nous avons traité plus haut. C'est en ce sens que le concept de cohésion sociale apparaît

---

<sup>62</sup> P. BERNARD, « *La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept.* », mars 1999.

<sup>63</sup> B. CYRULNIK, « *Les nourritures affectives* », Editions Odile Jacob, Paris, 2000, p. 95.

comme indissociable de l'attente d'un consensus sur des valeurs, lequel garantirait l'ordre social. En se mettant d'accord sur des valeurs communes, une société, dont l'équilibre social se trouve menacé, gagnera en cohésion.

Il est vrai que de nombreuses approches de la notion de cohésion sociale insistent d'avantage sur la convergence des valeurs plutôt que sur la divergence des intérêts. Cependant, ces divergences ont trait, nous semble-t-il, tant à des positions socioéconomiques inégalitaires, qu'à des conceptions globales de l'existence variées. Jane JENSON formule cette question relative au consensus sur les valeurs de la façon suivante : « *Donc, la première question à se poser consiste à se demander si la décision de resserrer la cohésion sociale en insistant sur la nécessité de partager des valeurs ne pourrait pas avoir vraiment pour effet de réduire la possibilité de compromis viables. Plus précisément, les identités des citoyens peuvent-elles être à la fois diversifiées et multiples sans menacer la cohésion sociale, ou est-il nécessaire d'adhérer à une seule vision nationale ?* »<sup>64</sup>.

Dans le contexte de sociétés multiculturelles, il est inévitable que des divergences de valeurs surgissent. Selon Jane JENSON, c'est précisément sur la base de cette conflictualité que les institutions démocratiques regagneront leur légitimité perdue. La confiance des citoyens en leurs institutions résultera de la capacité de ces dernières à encadrer les conflits de valeurs et d'intérêts plutôt qu'à appeler au consensus. Cet élément nous semble fondamental pour introduire dans cette notion de cohésion sociale, une consistance que beaucoup d'observateurs lui dénie.

### **Conflictualités et reconnaissance**

L'étude réalisée par Jane JENSON, invite les institutions démocratiques à accéder aux demandes de reconnaissance adressées par certaines minorités culturelles. « *La cohésion sociale peut être menacée par les formes sectaires du discours public qui s'emploient à mettre fin aux débats et refusent de reconnaître différents groupes d'intérêts organisés.* »<sup>65</sup> Elle ajoute : « *Les problèmes de cohésion sociale ne surviennent que lorsque la non reconnaissance de la diversité et le rejet des différences ont pour effet d'atténuer les sentiments d'appartenance et de décourager la participation.* »<sup>66</sup>

Ces différentes citations attestent d'une part, de la nécessité de construire une définition de la cohésion sociale qui intègre la reconnaissance et la valorisation de la diversité et, d'autre part, de confier aux institutions publiques, la tâche d'assurer la médiation des conflits. Voilà un défi de taille qui consiste à prendre acte de la multiplicité des cultures et à organiser activement des espaces de mise en débat et de discussion de ces divergences inéluctables.

Accepter de relever ce défi ne constitue en aucune manière une abdication d'un Etat promoteur des libertés et garant du respect des droits de la personne, ni un renoncement à ses principes de neutralité. Car, pour pouvoir accueillir la pluralité de ces cultures, il ne peut le faire que sur base de cette neutralité. Cette

---

<sup>64</sup> J. JENSON, *op.cit.*, p. 41

<sup>65</sup> *Ibid*, p. 19

<sup>66</sup> *Ibid*, p. 35

dernière luttera efficacement contre les intégrismes et les fondamentalismes, en valorisant la diversité, l'ouverture et la reconnaissance. En ce sens, il s'agit, pour reprendre les termes de la Commission du dialogue interculturel, initiée par la Ministre Marie ARENA, d'une neutralité « inclusive »<sup>67</sup>, qui tout en reconnaissant la richesse des patrimoines culturels et la diversité des choix de vie, offre aussi la possibilité aux individus de mettre de la distance entre les valeurs qu'ils ont reçues et leur choix d'existence. Cette complexité trouve une formulation dans la pensée du philosophe Axel HONNETH, lequel soutient que « ...la relation de reconnaissance aide précisément l'individu à acquérir une telle estime de soi, à adopter une attitude d'assentiment solidaire à l'endroit de modes de vie alternatifs. »<sup>68</sup>

Dans cet espace de conflictualités, structuré au sein d'une institution publique qui reconnaît et accepte la pluralité des appartenances culturelles, des interactions pourront émerger dans lesquelles les individus expérimenteront l'estime sociale des héritages culturels dont ils sont porteurs tout en rencontrant la diversité culturelle constitutive de leur environnement et de la société dans laquelle ils vivent. Ces interactions sont susceptibles de produire des identités métissées. En outre, elles contribueront à désenclaver les individus qui disposent d'une perception exclusive et uniforme du monde. Ceux-ci pourront accéder à d'autres valeurs et ce même mouvement contribuera à introduire du multiple là où il n'y avait que de l'unique. Dés lors, il est même possible que ces espaces amènent certains à se distancier de leurs appartenances culturelles originelles.

Le principe d'institutionnalisation de la conflictualité réalise deux exigences fondamentales d'une démocratie pluraliste :

1. Il constitue un principe de reconnaissance de la diversité culturelle.
2. Il produit l'émancipation des individus en leur permettant de frayer avec des mondes vécus différents faits de cultures et de complexités.

*« Par conséquent des différences de valeurs et des conflits liés à des préférences culturelles fondamentales sont inévitables ; ils constituent tout simplement une chose normale... La diversité n'est pas en soi la source du problème. Les difficultés surviennent lorsque les institutions ne parviennent pas à gérer les conflits au sujet des valeurs... Les institutions comme l'endroit où une gestion réussie des conflits doit se faire »<sup>69</sup>.*

---

<sup>67</sup> « Rapport final », *Commission du dialogue interculturel*, Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme, mai 2005. Ces compétences ont été reprises par le ministre Christian DUPONT.

<sup>68</sup> A. HONNETH, « Intégrité et mépris : principes d'une morale de la reconnaissance », *Recherches sociologiques*, Volume XXX, numéro II, 1999, p. 18

<sup>69</sup> J. JENSON, *op.cit.*, p. 44

## **6. Conclusion**

Nous avons vu que plusieurs opérateurs associatifs estiment développer des actions de cohésion qui participent à une forme de « **pacification sociale** ». Cette réflexion formulée par des acteurs de terrain bruxellois fait écho à la dimension « **consensuelle** » identifiée par plusieurs auteurs comme une des composantes de la notion de cohésion sociale. Là où il serait question de cohésion, il s'agirait en fait de préserver un ordre social menacé par des tensions conflictuelles qui opposeraient des individus ou des groupes d'individus. Par ailleurs, ces mêmes opérateurs ont souvent l'impression de faire office de « **béquilles du système** » comme si ce dernier induisait de la casse sociale que la société civile aurait pour tâche de réparer. De la sorte, les multiples associations n'agiraient que sur les effets de certains processus sans pouvoir intervenir sur les causes qui les produisent. L'ensemble des études que nous avons parcourues identifient unanimement **la société civile** comme une des dimensions essentielles de la cohésion sociale dans la mesure où elle est la plus à même de fabriquer efficacement des liens qui permettent de lutter contre les processus d'isolement et d'exclusion. En ce sens, le décret du 13 mai 2004 s'inscrit clairement dans cette dimension de la cohésion sociale puisqu'il organise le financement d'actions mises en œuvre principalement par des associations.

Comme nous l'avons vu, la notion de société civile serait indissociable du « **capital social** » qui renvoie à l'ensemble des réseaux qu'une association peut mobiliser dans l'exercice de ses missions. Nous avons pu constater que de nombreux auteurs avaient identifié le « capital social » comme une autre des composantes essentielles de la notion de cohésion sociale. A tel point qu'une société ne pourrait être dite cohésive qu'à la condition d'agrèger le capital social intermédiaire accumulé par les différentes communautés locales. Cependant, ce capital social peut être qualifié de « fermé » quand il n'est accessible qu'aux seuls membres de la communauté qui le possèdent. Cette réflexion est à mettre en rapport avec les observations formulées par plusieurs acteurs de terrain selon lesquels il existe **des associations dites communautaires** qui organisent une forme de cohésion à l'échelle de leur quartier. Mais, dans ce cas, le capital social et les ressources qu'elles mobilisent sont mis à disposition des habitants du quartier et ce, quelles que soient leurs appartenances culturelles, confessionnelles ou sociales. A cet égard, il faut relever que le décret de cohésion sociale organise le financement d'actions portées par des associations dites « communautaires » dans la mesure où elles participent d'une démarche de cohésion sociale. Cette forme de cohésion peut être dite « ouverte » car elle n'est pas exclusive aux membres de la communauté. En revanche, d'autres acteurs relèvent que certaines collectivités peuvent développer une cohésion excluante et enfermante. Celle-ci fige les individus dans une appartenance exclusive et développe une forme de « conformisme oppressant » qui peut constituer un obstacle à leur accomplissement individuel et citoyen. Nous avons vu que plusieurs auteurs ont insisté sur la « perméabilité » des réseaux. Il s'agirait, en fait, de déterminer les valeurs sur lesquelles se fondent ces communautés. Reconnaisent-elles la primauté des droits humains fondamentaux ? Acceptent-elles qu'il est d'autres valeurs et d'autres visions de l'Homme et de sa place dans le monde, tout aussi dignes que les siennes ?

Il apparaît à l'examen de l'application du décret du 13 mai 2004 que ce dernier admet manifestement le fait que des associations dites communautaires et/ou confessionnelles sont habilitées à produire de la cohésion sociale. D'un point de vue théorique, cela signifie qu'elles mettent à disposition un capital social ouvert car destiné à tout individu, quels que soient ses attributs identitaires.

Certains constats, dont nous avons fait état, relèvent qu'il demeure difficile de réaliser des actions visant à provoquer **la rencontre de publics différenciés**. Cette dimension n'a pas été identifiée en tant que telle dans les travaux de recherche que nous avons étudiés. Cependant, certains auteurs insistent sur la nécessité de concevoir une définition de la cohésion sociale qui intègre les interactions entre les groupes culturels différents, en particulier la dimension conflictuelle qui peut naître de ces différences.

Certains acteurs du décret de cohésion sociale se demandent si la rencontre de l'autre peut être envisagée « **sans tenir compte de son identité** ». Cet élément touche à une des composantes essentielles de la cohésion sociale, identifiée par plusieurs auteurs. Ces derniers insistent sur le fait que plusieurs individus ou groupes d'individus nourrissent des attentes de reconnaissance identitaire et que le fait de rencontrer, dans l'espace social ou dans la sphère familiale, des formes de mépris exprimés à l'adresse d'une dimension essentielle de leur être, constitue un facteur indéniable d'incohésion sociale. Dès lors, le fait de reconnaître comme dignes de respect, des héritages culturels ou des modes de vie différents, contribuerait à édifier une cohésion sociale qui soit également préventive.

Enfin, plusieurs opérateurs considèrent que la majorité des actions de soutien scolaire participent plus à **une démarche d'insertion** qu'à des pratiques visant à améliorer la cohabitation des habitants. Cependant, certains auteurs s'accordent à souligner que les processus d'insertion, dans la mesure où ils permettent d'accroître l'accès à l'emploi, constituent une dimension essentielle de la cohésion sociale.

Arrivés au terme de ce travail, et compte tenu des éléments qui sont apparus dans l'examen des questions soulevées dans le champ de la cohésion sociale défini par le décret du 13 mai 2004, il nous semble qu'une définition consistante de la cohésion sociale se doit de promouvoir une institutionnalisation de la conflictualité. Une crainte peut cependant être exprimée concernant les effets possibles de déstructuration que peut engendrer, pour des institutions, le fait d'internaliser le conflit. Il faut préciser que l'encadrement de cette conflictualité par les institutions ne doit pas se transformer en boîte de Pandore. L'institutionnalisation de la conflictualité suppose la mise en place de cadres communicationnels procéduraux strictes de sorte qu'il puisse être question de « coopération conflictuelle ». Par ailleurs, nous pensons que le terme de conflit induit une certaine intensité dans les rapports d'opposition. C'est pourquoi, il nous semble opportun d'utiliser également des notions telles que controverses, contestations, divergences, litiges,...

Cette conflictualité peut être déclinée, soit en termes de divergences d'intérêts liés à des positions socio économiques différentes, soit en termes de valeurs mais sur base d'une reconnaissance de la diversité. Penser la cohésion sociale non en termes de consensus mais en termes de conflictualités portées par des institutions qui acceptent de reconnaître la pluralité culturelle<sup>70</sup> et la production d'interactions interculturelles, ne devrait en rien atténuer les conflictualités politiques dans lesquelles il s'agit de lutter à la fois contre les discriminations et pour plus de justice sociale.

Il nous semble qu'il existe deux méfiances majeures à l'encontre d'une conception de la cohésion sociale qui appelle à la valorisation et à la reconnaissance des diversités culturelles :

- A. Selon la première, parler de reconnaissance culturelle reviendrait à occulter les véritables enjeux qui ont trait aux inégalités sociales et économiques persistantes. Beaucoup de chercheurs et d'intellectuels de renom continuent à opposer les attentes de reconnaissance à la nécessité de situer les revendications politiques sur le terrain socio économique, comme si l'une serait exclusive de l'autre. En fait, dans cette conception, les patrimoines culturels participeraient davantage à des formes d'aliénation et de reproduction de la domination sociale qu'au réel épanouissement culturel des personnes.
- B. Selon la deuxième, donner une place à la diversité dans l'espace public représenterait un danger considérable, celui de fragmenter progressivement l'unité de la société. De plus, certains démocrates perdraient, dans ce qu'ils pensent être une défaite, une de leurs plus précieuses victoires, celle qui les a amenés à réaliser politiquement la distinction entre un espace public neutre et une sphère privée dans laquelle seraient confinées les convictions religieuses ou philosophiques.

Nous pensons que ces deux méfiances ont toute leur légitimité car elles sont attachées à des idéaux éminemment respectables. Cependant, nous ne voyons pas en quoi le fait d'être méprisé en tant qu'être de culture, et réclamer, en conséquence, le respect de ce qui peut constituer pour certains, une appartenance salubre, représenterait un combat vain et inutile. Vain et inutile, en revanche, serait le message invitant des humains à délaisser leurs cultures d'origine sous prétexte de s'affranchir, alors qu'ils demeureraient, en fait, des exclus sociaux, confinés dans des territoires de relégation sociale.

La force de la démocratie tiendrait à la fragilité qu'elle a les moyens de s'autoriser. Pour reprendre les mots de Claude LEFORT, elle « *s'institue et se maintient dans la dissolution des repères de la certitude* »<sup>71</sup> mais, dans le même temps, ce mouvement la rend capable d'interroger les codes et les valeurs. Elle déploie une déconstruction critique de ce qu'elle prenait pour des évidences et de

---

<sup>70</sup> « Reconnaître les droits culturels des individus, répétons-le, ne consiste pas à les enfermer dans leur particularisme, à les assigner à un groupe à l'encontre de leur liberté. Au contraire, il s'agit de promouvoir la diversité en permettant à chacun, à partir de la singularité qui est la sienne d'entrer en relation avec les autres ». « Rapport final », *Commission du dialogue interculturel*, Centre pour l'Égalité des chances, mai 2005, p. 73.

<sup>71</sup> C. LEFORT, « *Essai sur le politique* », Seuil, Paris 1986, p. 29

la sorte, elle devient capable d'accueillir les altérités culturelles. La démocratie inscrit dans son questionnement toute tentative qui vise à s'ériger en fondement de ce qui peut faire autorité et pour reprendre des mots empruntés à Florence CAEYMAEX, « *il n'y a pas de démocratie sans le mouvement immanent au social, qui ouvre des espaces où les valeurs et les normes – c'est-à-dire, la culture – qui régissent des conduites individuelles et collectives, peuvent être réfléchies, critiquées, multipliées ; non pas détruites, mais problématisées* »<sup>72</sup>. La mise en place d'une institutionnalisation de la conflictualité culturelle et sociale, dimensions essentielles à l'établissement d'une définition de référence de la cohésion sociale attesterait de la vitalité des institutions démocratiques, de leur capacité à promouvoir une neutralité active, ouverte et consistante.

Nous terminerons cette conclusion, en citant Michel WIEVIORKA : « *Ce n'est pas nécessairement affaiblir l'exigence démocratique que de poser comme nécessaire la reconnaissance de la diversité* »<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> F. CAEYMAEX, « *Société multiculturelle et laïcité* », synthèse et analyse de la rencontre organisée par le Centre d'Action Laïque (CAL), les 21 et 22 octobre 2006.

<sup>73</sup> M. WIEVIORKA, « *Une société fragmentée ?* », La découverte, Paris 1996

