

Décembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

DISPOSITIF DE COHÉSION SOCIALE RAPPORT ANNUEL D'ÉVALUATION..... 1

INTRODUCTION GENERALE7

RAPPORT ANNUEL DU CRACS — PARTIE I..... 9

LE DECRET RELATIF A LA COHESION SOCIALE ET SON CADRE D'EVALUATION..... 9

1. INTRODUCTION	10
2. QUEL CADRE D'EVALUATION POUR LE DECRET RELATIF A LA COHESION SOCIALE ?.....	11
2.1. Rappel des éléments constitutifs du dispositif de cohésion sociale	11
2.2. Finalités, registres et temporalités.....	11
2.2.1. Les finalités	11
• Finalité gestionnaire	12
• L'évaluation décisionnelle comme attente explicitée par les pouvoirs publics.....	12
• De la distinction entre « actions » et « pratiques » : un préalable à l'évaluation déontologique	12
• Les difficultés de l'évaluation déontologique centrée sur les résultats.....	13
• L'évaluation formative / réflexive : au croisement des missions d'évaluation et d'appui.....	14
2.2.2. Les registres de cohérence interne et externe	14
2.2.3. Les temporalités	15
2.2.4. En conclusion	15
2.3. Identification des éléments constitutifs du cadre logique appliqués à l'évaluation du décret	
cohésion sociale.....	16
2.3.1. Les éléments de diagnostic	16
2.3.2. L'identification des objectifs	17
• L'exposé des motifs	17
• L'article 3 du décret relatif à la cohésion sociale	18
• L'appel à projets	19
2.3.3. La problématique des résultats attendus	21
2.4. Les ressources ou <i>inputs</i>	23
2.4.1. Les ressources associatives : hétérogénéité des démarches pédagogiques et des savoir-	
faire 23	
2.4.2. Les ressources budgétaires.....	24
2.4.3. Les ressources humaines.....	24
2.4.4. Les acteurs intermédiaires.....	25
2.5. Les activités concrètes mises en œuvre ou <i>outputs</i>	25
2.5.1. L'appréhension des <i>outputs</i> et leur mise en tension	25
2.6. Les autres actions publiques.....	26
2.7. Les éléments de contexte	27
3. QUEL EST LE CADRE D'EVALUATION UTILISE DANS LE PRESENT RAPPORT ?	28
4. LES LIMITES DE L'UTILISATION DU « CADRE LOGIQUE »	31

RAPPORT ANNUEL DU CRACS — PARTIE II..... 34

QUELLE MIXITE SOCIALE DANS LES ACTIONS DE SOUTIEN ET L'ACCOMPAGNEMENT A LA SCOLARITE EN COHESION SOCIALE ? 34

1. INTRODUCTION GENERALE ET QUESTIONS D'EVALUATION	35
2. DESCRIPTION DES ACTIONS DE SOUTIEN ET D'ACCOMPAGNEMENT A LA SCOLARITE EN 2016.....	36
3. APPROCHES PEDAGOGIQUES : ENTRE RENFORCEMENT ET EMANCIPATION	38
4. LA QUESTION DE LA MIXITE SOCIALE	42
4.1. Public cible et public touché.....	42
4.2. Quelle mixité sociale dans les activités de soutien et d'accompagnement à la scolarité ?...46	

4.2.1. Méthodologie	46
• Précautions méthodologiques.....	49
4.2.2. Profil socio-économique des établissements.....	50
4.2.3. Mesurer la mixité sociale	52
4.2.4. Des chiffres à la pratique : expérimenter la mixité sociale	55
4.3. Considérations théoriques sur la mixité sociale.....	59
5. CONCLUSIONS.....	61
RÉSUMÉ	63

RAPPORT ANNUEL DU CRACS – PARTIE III 64

NATIONALITE, INTEGRATION & COHESION SOCIALE	64
1. INTRODUCTION GENERALE ET QUESTION D’EVALUATION	65
1.1. Aperçu général : quand le contexte global influence le travail local	67
1.2. Un facteur particulier : l'accès à la nationalité	70
1.2.1. Quelques chiffres	70
1.2.2. L'accès à la nationalité, un point d'attention en cohésion sociale.....	72
1.3. Question d'évaluation et sources de données	73
2. ÉLÉMENTS CONTEXTUELS PROPRES AUX DISPOSITIFS.....	74
2.1. Contexte démographique ou le <i>public candidat</i>	74
2.1.1. Les primo-arrivants à Bruxelles	74
2.1.2. Les étrangers à Bruxelles.....	75
2.2. Contexte institutionnel : quelle(s) offre (s) pour quel(s) public(s) ?	76
2.2.1. Une offre large du côté de la cohésion sociale.....	77
• Des permanences socio-juridiques (P3A)	77
• Des formations citoyennes (P3B)	78
• Pour un public migrant large.....	78
2.2.2. Une proposition plus spécifique du côté du parcours d'accueil	79
• Un accompagnement dans les <i>premiers pas d'un parcours d'intégration</i>	79
• Une définition restreinte du public primo-arrivant.....	80
• Un public (bientôt ?) obligé	80
2.2.3. Comparaison du public cible dans les deux dispositifs	81
2.3. Quel public touché ? Comparaison des dispositifs	81
2.3.1. Un public migrant en cohésion sociale	81
2.3.2. Un public primo-arrivant dans le parcours d'accueil.....	82
2.3.3. Comparaison du public primo-arrivant touché dans les deux dispositifs.....	83
2.4. En conclusion : un écart entre les besoins et les moyens.....	84
RÉSUMÉ	86
3. ANALYSE SOCIO-HISTORIQUE DE L’ARTICULATION NATIONALITE & INTEGRATION	87
3.1. Quels sont les avantages à obtenir la nationalité belge ?	87
3.1.1. La liberté de circulation et de séjour	87
3.1.2. L'exercice des droits civils et politiques.....	88
3.1.3. L'exercice des droits sociaux.....	89
3.2. Évolution des conditions d'accès à la nationalité et du concept d'« intégration » des étrangers	91
3.2.1. Le Code de la nationalité de 1984 et l'avènement formel du critère de la volonté d'intégration	92
3.2.2. La loi de 2000 et la suppression du critère de la volonté d'intégration.....	93
3.2.3. La loi de 2012 et le retour de l'intégration	94
3.2.4. 2018, du <i>cours</i> au <i>parcours</i> d'intégration	98
RÉSUMÉ	101
4. LES CONSEQUENCES SUR LE TERRAIN.....	103
4.1. Les réactions des acteurs de terrain.....	103

4.1.1.	2016, mise en place des formations citoyennes et premiers constats.....	105
4.1.2.	2017, quelques propositions de clarification.....	106
4.1.3.	2019, quelles perspectives ?.....	108
4.2.	Impact pour le public candidat à la nationalité	109
4.2.1.	Discrimination d'un public ?.....	109
4.2.2.	La reconnaissance linguistique.....	109
	RÉSUMÉ	110
	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	111

RAPPORT THEMATIQUE DU CRACS..... 116

	LE FAIT PARACOMMUNAL EN COHESION SOCIALE :.....	116
	DU RELAIS POLITIQUE A UNE POLITIQUE DU RELAIS ?	116
1.	INTRODUCTION	117
2.	SECTION I : CONTEXTE BUDGETAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	120
2.1.	Aspects budgétaires.....	120
2.2.	Procédures de sélection des projets et d'attribution budgétaire.....	122
3.	SECTION II : IDENTIFICATION DES ASBL PARACOMMUNALES	124
3.1.	Méthodologie	124
3.1.1.	L'inexistence d'une définition préexistante.....	124
3.1.2.	Définition opératoire analytique utile au CRACS	126
	• (...) des organes de gestion (...).....	127
	• (...) des mandataires... nommés par la commune éligible.....	128
3.1.3.	Critères de définition et catégories d'asbl paracommunales et pararégionales.....	129
	• Un critère de mandat.....	129
	• Un critère de proportion.....	130
	• Un critère de titre.....	130
	• Un critère de fonction	130
3.1.4.	Exploration des statuts des asbl	132
3.1.5.	Recherches biographiques	133
3.1.6.	Précautions méthodologiques.....	134
3.2.	L'importance du fait paracommunal et pararégional en cohésion sociale	136
3.2.1.	Ce que disent les statuts.....	136
3.2.2.	Ce qu'expliquent les compositions des CA des asbl que les statuts ne disent pas	137
	• Une enveloppe budgétaire partagée entre des asbl privées et des asbl paracommunales-pararégionales	137
	• Les priorités investies par les asbl paracommunales et pararégionales	140
	À RETENIR.....	142
4.	SECTION III : LES ASBL PARACOMMUNALES EN COHESION SOCIALE : UN TRAITEMENT DIFFERENCIE ?... 143	143
4.1.	Méthodologie	143
4.1.1.	Identification des indicateurs	143
4.1.2.	Précautions méthodologiques.....	144
4.2.	La question du traitement différencié	144
4.2.1.	Une distribution inégale des montants entre asbl paracommunales-pararégionales et privées ?	144
4.2.2.	Les taux de croissance de la demande (rapport entre les montants demandés en 2016 et ceux obtenus en 2015)	146
4.2.3.	Un taux d'octroi relativement similaire.....	149
4.2.4.	La croissance entre les subsides obtenus en 2016 et en 2015.....	151
4.2.5.	Une articulation complexe entre indicateurs.....	154
	PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS	159

ANNEXES.....	163
PARTIE II – P1	163
Annexe 1 : Le soutien à la parentalité : quelle place pour les parents ?.....	163
• Éléments de contexte : précarité et stress parental.....	163
• Une matinée d'échanges.....	165
• Les enjeux d'une relation association-parents.....	165
• Résumé des ateliers	167
Annexe 2 : Distribution des associations soutenues en P1 par commune (parmi les 13 communes éligibles) (N=134)	170
Annexe 3 : Témoignages	171
Annexe 4 : Distribution des collaborations entre associations et établissements scolaires par classe d'ISE (N=1 808).....	172
PARTIE III – P3	173
Annexe 1 : Nombre des étrangers ayant obtenu la nationalité belge, par pays d'origine, 2016.....	173
Annexe 2 : Thématiques abordées dans le cadre des permanences juridiques	178
Annexe 3 : Thématiques abordées dans le cadre des permanences juridiques	179
Annexe 4 : Attestation commune proposée par les opérateurs de formations citoyennes	180
Annexe 5 : Courrier adressé au Ministre de la Justice Koen Geens.....	181
Annexe 6 : Courrier adressé au Procureur du Roi de Bruxelles.....	184
Annexe 7 : Courrier reçu de la part du Ministre de la Justice Koen Geens	187
RAPPORT THÉMATIQUE PARACOMMUNALES.....	190
Annexe 1 : Constats en termes d'asbl et de budget au vu du critère de titre.....	190
Annexe 2 : Ventilation des enveloppes communales selon les asbl paracommunales minoritaires sans président, avec président et paracommunales majoritaires par communes.....	192
Annexe 3 : Taux de croissance de la demande, par commune	193
Annexe 4 : Taux d'octroi des asbl privées et paracommunales, par commune.....	194
Annexe 5 : Distribution de la croissance des subsides obtenus en 2015 et 2016, par commune	195
Annexe 6 : Catégories de montants de subsides octroyés aux deux types d'asbl, au niveau communal	196
Annexe 8 : La réelle augmentation obtenue entre 2015 et 2016, par commune.....	197

Introduction générale

En tant qu'évaluateur des décrets de la Cocof relatifs à la cohésion sociale et au parcours d'accueil des primo-arrivants, nous avons toujours eu à cœur de situer notre démarche d'évaluation et les objets sur lesquels nous concentrons nos analyses, au sein d'une typologie des pratiques d'évaluation. C'est pourquoi, la première partie de ce rapport est consacrée à des questions de méthodologie : quels sont les registres, les finalités et la temporalité des pratiques d'évaluation que nous mobilisons dans le cadre du mandat qui nous a été confié par le Collège de la Cocof ? Nous avons également analysé les questions complexes que l'application du « cadre logique » ne manque pas de soulever lorsqu'on applique ce dernier au décret relatif à la Cohésion sociale.

Dans la deuxième partie de ce rapport, nous nous sommes penchés sur certaines des données produites par les opérateurs de la priorité « soutien et accompagnement à la scolarité » dans le cadre du rapport annuel d'évaluation qu'elles ont rédigé en 2017. Nous nous sommes plus particulièrement intéressés à la manière dont les opérateurs actifs dans le cadre de cette priorité rencontraient les exigences de « mixité sociale » définies par la Cocof. Nous avons également tenté de faire apparaître les questions soulevées par les actions qu'ils déploient.

Les opérateurs qui œuvrent dans le cadre de la priorité « Citoyenneté interculturelle » sont particulièrement exposés aux fréquentes évolutions des normes juridiques s'appliquant au droit des étrangers. Dans la troisième partie de ce rapport, nous avons tenté d'approfondir la manière dont une de ces évolutions, ici la récente réforme du code d'accès à la nationalité, impactait le travail réalisé par les opérateurs soutenus par la Cocof, qui mettent en œuvre les modules d'« initiation à la vie citoyenne » destinés à des migrants. Au vu des questions que soulèvent ces modifications et de la manière dont elles affectent le travail des associations, nous avons jugé qu'il était important de formuler des recommandations à l'adresse du Collège de la Cocof, des recommandations.

Dans un rapport thématique (quatrième partie de ce rapport), c'est au « fait associatif paracommunal » que nous nous sommes intéressés. Il est en effet souvent question, au sein de cette politique publique de Cohésion sociale, des associations dites « paracommunales ». Nous avons voulu faire le point sur les questions que soulève cette catégorie associative : qu'en est-il réellement ? Quelle est l'ampleur de ce phénomène ? Comment le caractériser ? Existe-t-il des différences de traitement en termes d'affectation budgétaire entre ces associations « paracommunales » et les associations dites « privées » ? Nous avons insisté sur le fait qu'il fallait se montrer extrêmement prudent quant à la manière d'interpréter ces analyses lesquelles peuvent donner lieu à plusieurs lectures possibles.

Rapport annuel du CRAcs — Partie I

2018

**Le décret relatif à la cohésion sociale et son cadre
d'évaluation**

1. Introduction

Le CRAcs a consacré dans son rapport 2017, une analyse s'appliquant à la mise en place d'un cadre méthodologique lequel permet d'identifier un ensemble de questions que tout évaluateur d'une politique publique doit se poser. Outre le fait d'avoir identifié les différentes finalités (déontologique, gestionnaire, décisionnelle, d'apprentissage et de mobilisation) qui structurent la mise en place des dispositifs d'évaluation, nous avons également décrit les diverses composantes de ces derniers sous la forme d'un « cadre logique », lequel a été explicité dans un ouvrage qui fait autorité¹.

Nous avons également repris les différentes temporalités de l'évaluation (*ex ante*, concomitante, *ex post*) de façon à faire apparaître comment le CBAI dans ses missions de Centre d'appui met en œuvre son mandat d'évaluateur du décret relatif à la cohésion sociale, d'une part, et du décret relatif à l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants, d'autre part.

Nous avons alors appliqué ce « cadre logique » au dispositif d'évaluation que nous utilisons pour appréhender le décret de la Cocof instituant un parcours d'accueil pour les primo-arrivants. Il restait à faire de même pour le décret relatif à la cohésion sociale. C'est à ce travail d'analyse qu'est consacré cette partie du présent rapport.

¹ Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. et Van Haepelen, B. (dir), 2016. *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Deboeck Supérieur.

2. Quel cadre d'évaluation pour le décret relatif à la cohésion sociale ?

2.1. Rappel des éléments constitutifs du dispositif de cohésion sociale²

- L'identification des situations ou problématiques sociales qui ont contribué à la mise en place de la politique publique qui fait l'objet de l'évaluation et l'énonciation des objectifs politiques en liens avec ces éléments de diagnostic
- Les ressources ou *inputs*
- Les activités concrètes mises en œuvre ou *outputs*
- Les autres actions publiques
- Les éléments de contexte

2.2. Finalités, registres et temporalités

2.2.1. Les finalités

Poser la question de la finalité ou des finalités qui structurent la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation, revient d'une certaine façon à s'interroger sur les intentions dont elles procèdent. S'agit-il, à l'exemple de la finalité **déontologique**, de rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre, sur les résultats qu'elle a obtenus ? Vise-t-elle à répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières ? Elle peut alors être qualifiée de « **gestionnaire** ». La finalité est **décisionnelle** quand l'évaluation entend constituer une aide à la décision afin de préparer une mesure, l'arrêt d'une politique ou sa refonte. Dans ce type de démarche, il peut être question pour l'évaluateur de formuler un jugement sur le bien fondé d'une décision : dans cette finalité décisionnelle, on dira de cette évaluation qu'elle est « délicate ». S'il est plutôt question d'accroître les capacités réflexives et/ou de mobilisation des acteurs d'une politique publique, l'évaluation relève d'une intention « **formative** » ou de « **mobilisation** » :

« Une troisième préoccupation... C'est le souci de contribuer pratiquement à l'amélioration de la politique évaluée en éclairant ses différents protagonistes sur le

² Nous n'expliquerons pas en détail le contenu de ces différents éléments. Nous renvoyons le lecteur au document joint en annexe qui reprend la partie 2 du rapport annuel du CRAcs 2017 consacrée à l'application du cadre d'évaluation du décret de la Cocof relatif à l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants.

sens, les conditions et les conséquences de leurs actions et décisions.»
Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Conseil scientifique de l'évaluation, La documentation française, Paris 1996.

- Finalité gestionnaire

La mise en œuvre de notre mandat d'évaluateur, dans le cadre du décret de la Cocof relatif à la cohésion sociale, s'inscrit dans l'ensemble de ces finalités décrites, en ce compris la finalité « gestionnaire ». Cette finalité a été suivie par exemple dans le rapport annuel 2014 du CRAcs, qui énonçait des recommandations s'appliquant à la répartition des moyens budgétaires pour l'axe prioritaire « vivre ensemble » ; nous avons également analysé en profondeur l'outil de répartition budgétaire entre les communes éligibles, qui renvoie à une disposition contenue à l'article 6 du décret relatif à la cohésion sociale.

- L'évaluation décisionnelle comme attente explicitée par les pouvoirs publics

Étant donné le fait que le décret relatif à la cohésion sociale formule une disposition par laquelle il est attendu que le Centre d'appui adresse au Collège de la Cocof des « recommandations », le CBAI a élaboré à plusieurs reprises des rapports contenant des propositions adressées aux pouvoirs publics compétents. À n'en pas douter, nos missions participent d'une forme d'aide à la décision. Cela étant, il ne faut pas s'y tromper : si le CBAI est tenu de produire des recommandations, il ne se substitue, en aucune manière, aux prérogatives du gouvernement. L'évaluateur, en s'appuyant sur un ensemble de considérations tirées de son travail d'analyse, propose des orientations qui portent la marque du CBAI, l'institution qui porte ces missions d'évaluation ; le Collège de la Cocof, quant à lui, en dispose comme il l'entend.

« Une politique se justifie très généralement par l'identification d'un 'problème de société' auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problèmes qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge. La question de la pertinence est la plus délicate et la plus politique que l'évaluation ait à examiner. Il est parfaitement légitime de l'exclure du champ de l'évaluation, si tel est le choix du commanditaire. »
Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Conseil scientifique de l'évaluation, La documentation française, Paris 1996, pp 13-14.

- De la distinction entre « actions » et « pratiques » : un préalable à l'évaluation déontologique

Si, dans le cadre de la finalité **déontologique**, il s'agit de rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en

œuvre, sur les résultats qu'elle a obtenus, il est nécessaire d'établir une distinction fondamentale entre actions et pratiques. Elles renvoient toutes deux aux versants d'une même réalité visée à l'article 3 du décret : les « processus » de cohésion sociale.

Ces processus de cohésion sociale visés à l'article 3 du décret peuvent en effet être envisagés soit en tant qu'actions, soit en tant que pratiques. Les actions désignent le versant « administratif » des processus, c'est-à-dire la manière dont les opérateurs associatifs rencontrent l'obligation de moyens à laquelle ils sont contraints, en vertu de la convention spécifique et/ou du contrat régional qu'ils ont signé. Quand les associations produisent des informations sur les actions, elles vont le faire à l'aide de cadres administratifs utilisés par la Cocof (comme par exemple le rapport annuel d'évaluation que remplissent les associations).

Les pratiques en revanche renvoient aux « hauts et aux bas » du travail associatif avec ses richesses et les significations complexes qu'ils recouvrent, les ressources auxquelles font appel les travailleurs sociaux (employés et volontaires), les difficultés aussi qu'ils rencontrent, et les tensions qui traversent l'exercice de leur métier ou de leur engagement. Il y a dans la pratique quelque chose qui échappe aux cases, aux catégories, aux rangements : dans la pratique, là où une certaine visée techno-administrative souhaiterait mettre au jour de l'unicité et de la simplicité, il y a du multiple et de la complexité.

L'inscription de notre travail d'évaluation dans le cadre de cette finalité dite déontologique nous amène à recourir à des méthodes qui sont tantôt plus indiquées pour appréhender les actions, tantôt plus indiquées pour appréhender les pratiques, à l'exemple de la Méthode d'analyse en groupe (MAG) ou de la Méthode d'analyse ancrée (*Grounded Theory*).

- Les difficultés de l'évaluation déontologique centrée sur les résultats

En termes d'analyse des « résultats », laquelle constitue une des composantes de cette finalité déontologique, force est de constater que nous n'avons jamais tenté de prendre, par exemple, la mesure des « effets » attendus des actions réalisées. Les raisons qui peuvent expliquer cette situation sont aussi complexes que diverses. Elles tiennent pour partie au fait qu'il n'existe pas au sein de ce dispositif décréteil, de formalisation par le pouvoir public, d'« effets » attendus définis de manière concise et opératoire. Cela étant, l'absence d'objectifs précis ne devrait pas, en théorie, empêcher l'évaluateur de proposer la mise en place d'un travail collectif dans le but de parvenir à la définition d'objectifs déterminés à l'aide d'indicateurs et validés par l'ensemble des acteurs de cette politique publique. Une telle entreprise est donc possible en théorie.

Cependant, nous pensons qu'il existe de nombreuses réticences à la mise en place d'une telle démarche évaluative. Il existe plusieurs raisons qui amènent les opérateurs de cohésion sociale à se montrer réticents à la mise en place de critères et d'indicateurs qui permettraient d'appréhender les « résultats » de cette politique publique. Nous aborderons

cette question plus loin. Elle n'est évidemment pas sans liens avec l'indétermination des objectifs opératoires qui caractérise cette politique publique.

En outre, il est aussi une raison d'ordre épistémologique : il demeure difficile d'isoler les effets propres de toute politique et particulièrement de la politique de cohésion sociale : de quelles causes les phénomènes observés constituent-ils les effets ? La réussite d'un enfant qui bénéficie par exemple d'un soutien scolaire... Il s'agit là d'une difficulté qui se pose à celui qui prétend évaluer et que certains spécialistes ont désignée comme « *le problème de la causalité et de l'analyse des systèmes complexes* »³.

- L'évaluation formative / réflexive : au croisement des missions d'évaluation et d'appui

Par le biais de nombreuses initiatives menées dans le cadre de notre mandat d'évaluateur, nous avons souhaité mobiliser les capacités réflexives des acteurs de cette politique publique. À l'exemple de l'événement « Notre regard nous appartient » organisé en décembre 2016 par le CBAI, il nous a semblé important de faire le point sur la manière dont la politique de cohésion sociale se trouve, principalement depuis les événements tragiques récents qui ont secoué la société belge, d'une certaine façon « arraisonnée » par d'autres dispositifs de politique publique, davantage centrés sur des préoccupations d'ordre sécuritaire et/ou préventif.

C'est ainsi que nous avons organisé en décembre 2015 une rencontre consacrée à la mise en place par les pouvoirs publics bruxellois d'une obligation de suivi des parcours d'accueil pour les primo-arrivants. Il s'agissait de s'interroger, avec les associations participantes à cette rencontre, sur les effets possibles que cette mesure pouvait produire tant sur les bénéficiaires (les primo-arrivants) des actions soutenues par la Cocof dans un cadre administratif (qui ne peut – pour des raisons constitutionnelles – inclure des éléments de contrainte), que sur les pratiques des travailleurs sociaux.

2.2.2. Les registres de cohérence interne et externe

Ce travail d'évaluation participe également d'une attention pour des questions de « **cohérence externe** ». Cette dernière renvoie à un type de préoccupation qui caractérise le travail de l'évaluateur lorsqu'il interroge la manière dont la politique publique qui l'intéresse interagit ou est affectée par des éléments externes. Par exemple, l'analyse des effets de

³ Conseil scientifique de l'évaluation, 1996. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. La documentation française, Paris, p 64. Voir également : Les membres du Conseil d'analyse économique, 2013. « Évaluation des politiques publiques », *Notes du conseil d'analyse économique* 2013/1 (n° 1), p. 1-12. DOI 10.3917/ncae.001.0001.

nature traumatique produits par les attentats et du tournant sécuritaire qu'ont opéré de nombreux dispositifs d'action sociale – thème d'un colloque « Notre regard nous appartient » organisé en décembre 2016 cité ci-dessus.

Le CRAc a également procédé, à plusieurs reprises, à des analyses au cours desquelles nous avons mis en tension, d'une part, des éléments normatifs énoncés dans l'appel à projets de la Cocof et, d'autre part, la manière dont les opérateurs réalisent les processus visés à l'article 3 du décret et qui renvoient à la composante *output* du cadre logique (exposé plus loin dans ce rapport). Il s'agit alors d'une démarche d'évaluation centrée sur des questions de cohérence interne.

2.2.3. Les temporalités

En termes de temporalité, notre mandat d'évaluateur, dans la mesure où il est structurel au développement de cette politique publique de cohésion sociale, se déploie à l'échelle des trois temporalités : *ex-ante*, *ex-post* et concomitante.

Il nous amène tantôt à transmettre des recommandations au Cabinet du Ministre en charge de la cohésion sociale, dans la perspective du passage à un nouveau quinquennat ou, de manière plus actuelle, dans la perspective de la modification du décret relatif à la cohésion sociale (*ex ante*). Tantôt il s'agit d'analyser la manière dont une décision a été concrètement appliquée (*ex post*). Lorsque nous participons par exemple aux travaux du Conseil consultatif de la Santé et du Social – Section Cohésion sociale, et que nous aidons ce dernier à la mise en place de procédures susceptibles de faciliter ses remises d'avis sur les contrats régionaux et communaux, nous nous situons dans une forme **concomitante** d'évaluation laquelle consiste à apporter aux acteurs concernés une aide s'appliquant à un processus en voie de déploiement.

2.2.4. En conclusion ...

La mise en œuvre de notre mandat d'évaluateur par le biais des opérations réalisées dans ce cadre s'inscrit dans l'ensemble des finalités, des temporalités et des registres énoncés. Toutefois, si une telle entreprise est en théorie possible, il apparaît que la forme d'évaluation centrée sur la composante « analyse des résultats » de la finalité déontologique s'avère à l'heure actuelle difficile à réaliser. En ce qui concerne les questions de cohérence interne et externe, nous nous situons dans ces deux registres.

2.3. Identification des éléments constitutifs du cadre logique appliqués à l'évaluation du décret cohésion sociale

2.3.1. Les éléments de diagnostic

Cette composante du cadre logique permet d'appréhender une politique publique en prenant en considération la manière dont les prescrits et les autres textes qui l'organisent justifient sa raison d'être et le pourquoi de son déploiement. Pour répondre à cette question, il est donc nécessaire d'appréhender la manière dont le législateur décrit en quoi la situation de départ est problématique ou insatisfaisante. Quel est le diagnostic posé qui amène un pouvoir public à considérer que quelque chose doit être fait, qu'une nouvelle mesure doit être adoptée, qu'une politique spécifique doit être initiée pour répondre à cette situation ?

En ce qui concerne le décret relatif à la cohésion sociale, il s'agit d'identifier le ou les documents qui apportent des informations sur ces éléments de contexte s'appliquant à la situation ou à l'« état de société » défini comme insatisfaisant. Après examen, il apparaît que c'est l'« exposé des motifs » présenté par Alain Hutchinson, alors Ministre membre du Collège de la Cocof en charge de l'action sociale, du budget et de la famille qui est le seul susceptible de comporter ces éléments de diagnostic.

La lecture de ce document ne laisse planer aucun doute sur le fait que les éléments de diagnostic qui permettraient de décrire cette situation sont peu fournis. Toutefois, deux éléments apparaissent.

Le premier élément est tiré de l'« exposé des motifs » : « Il ne faut pas nier les difficultés de coexistence dans les quartiers »⁴.

Le deuxième apparaît en filigrane des objectifs explicites d'amélioration et de simplification du cadre administratif et budgétaire nécessaire au déploiement des actions portées par des associations. Ces dernières étaient jusque là exposées à une certaine insécurité budgétaire en raison du caractère annuel des appels à projets régis par des circulaires. Le principal diagnostic apparaît donc en « négatif » : la définition d'un objectif par lequel il s'agit de mettre en place un cadre administratif qui apporte davantage de sécurité aux opérateurs suppose d'une certaine façon que ces derniers œuvrent dans des conditions de relative précarité. L'« état des lieux » réalisé par le GERME/ULB et le CBAI en 2003, à la demande du Collège de la Cocof, avait également insisté sur ce fait et proposait aux pouvoirs publics de mettre sur pied un mécanisme qui assure la pérennité des projets associatifs sur plusieurs années consécutives.

⁴ Le Ministre Alain Hutchinson, « Exposé des motifs », 31 mars 2004, Session ordinaire de l'assemblée de la Commission communautaire française.

Il faut donc reconnaître que les phénomènes sociaux sur base desquelles cette politique est appelée à exister sont peu explicités. Leur appréhension reste sommaire. En revanche, c'est plutôt le souci de renforcer la situation administrative et budgétaire des associations qui est posée de façon explicite.

Au final, on retiendra que les éléments de diagnostic attestent d'une préoccupation majeure pour les situations difficiles que rencontrent les associations.

Le travail réalisé par ces dernières est à plusieurs reprises, durant l'exposé des motifs, valorisé par le Ministre. On ne peut interpréter cette attention particulière du Ministre qu'en ayant conscience qu'il existait à l'époque, et il n'est pas à exclure que ce soit encore le cas aujourd'hui, un point de vue politique de type municipaliste, selon lequel les moyens budgétaires mobilisés par la Cocof devaient être davantage accessibles aux communes, aux établissements communaux d'enseignement ou aux CPAS, par exemple⁵. Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé à ce propos que la Cocof ne pouvait soutenir que des institutions mono communautaires francophones⁶.

« Sur le rôle des communes, M. Alain Hutchinson, membre du Collège, demande qu'on retienne bien que tout le dispositif du projet de décret et toutes les politiques menées depuis près de quinze ans en cette matière l'ont été essentiellement à l'initiative du secteur associatif. »

Le Ministre Alain Hutchinson, « Exposé des motifs », 31 mars 2004, Session ordinaire de l'assemblée de la Commission communautaire française.

2.3.2. L'identification des objectifs

- L'exposé des motifs

L'exposé des motifs est nettement plus riche en termes d'identification d'objectifs bien que ces derniers ne soient pas énoncés de façon « concise et opératoire ». À la lecture, plusieurs types d'objectifs apparaissent. Pour être exact, il nous semble qu'il s'agit d'avantage de meta-objectifs qui ont une portée stratégique que d'objectifs précis en lien avec une problématique spécifique ou un registre d'action déterminé. À contrario, par exemple, pour les actions relevant de l'alphabétisation, l'atteinte d'un niveau de maîtrise sur une durée donnée est un objectif qui figure dans le décret primo-arrivant).

Comme nous l'avons indiqué, ces objectifs visent en grande partie à donner aux associations qui œuvrent dans des conditions difficiles un cadre administratif enveloppant et facilitant le déploiement de leurs actions. Le Ministre souligne également qu'il a pris en considération le

⁵ Voir l'interpellation de la députée Anne-Sylvie Mouzon lors de la séance parlementaire de l'Assemblée de la Commission Communautaire Française, le 31 mars 2004.

⁶ Avis du Conseil d'État (L.32.977/74).

fait « *qu'il est difficile de fixer des missions telles qu'elles sont envisagées dans les autres secteurs étant donné la diversité et le caractère hétéroclite des projets* ».

Il ajoute également qu'il n'a pas voulu imposer des « *conditions d'agrément et d'octroi de subventions trop strictes et rigides* » au motif que cela « *aurait rendu l'application du projet malaisée et sans doute mené à l'exclusion de projets pourtant efficaces et intéressants* ».

L'objectif majeur visé par le décret réside de fait dans une réforme de type administratif et budgétaire aux fins d'apporter aux associations davantage de stabilité.

Mais d'autres objectifs apparaissent également dans cet exposé des motifs. Ils ont trait tantôt au renforcement des prérogatives de la commune, tantôt à une approche territoriale de l'action publique. Le Ministre a donc insisté sur le fait qu'il estimait nécessaire de renforcer le caractère municipal de cette politique tout en prétendant développer une action territorialisée de façon à « *n'exclure aucun quartier en difficulté* ».

Cela étant, comme nous l'avons déjà indiqué à plusieurs reprises dans nos différents rapports, il s'agit davantage, comme en témoigne l'article du décret s'appliquant aux modalités de distribution des allocations budgétaires entre les communes éligibles, d'une échelle communale. Il n'existe pas au sein de cette politique publique, à l'exemple de « *l'atlas dynamique des quartiers en difficulté* », un outil permettant d'appréhender les territoires qui suscitent l'inquiétude des pouvoirs publics.

Au final, cet exposé des motifs indique que les objectifs de cette politique atteste, dans le chef du pouvoir public, de sa préoccupation à améliorer les conditions administratives et budgétaires dans lesquelles œuvrent les opérateurs associatifs ainsi qu'à développer davantage les prérogatives des acteurs municipaux. Il s'agit plutôt d'objectifs stratégiques (stabilité administrative et budgétaire des associations, et renforcement du levier municipaliste de cette politique).

- L'article 3 du décret relatif à la cohésion sociale

Le décret relatif à la cohésion sociale expose également des finalités de politiques publiques, comme en témoigne l'article 3 :

« ...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. »

En outre, il est question, toujours à l'endroit de cet article 3, de « processus qui visent en particulier la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale ».

L'article 3 énumère encore d'autres éléments, mais il s'agit à proprement parler de modalités opératoires qui ont trait au « comment » de ces processus :

« ...Par le développement de politiques d'intégration sociale, d'interculturalité, de diversité socio-culturelle et de cohabitation des différentes communautés locales. Ils sont mis en œuvre, notamment, par le développement d'une action communautaire de quartier et du travail en réseau ».

- L'appel à projets

L'appel à projets diffusé par la Cocof, au début de l'année 2015, constitue une source administrative importante qui apporte de nombreuses précisions se rapportant aux modalités opératoires des projets soutenus. Nous retiendrons ici principalement les suivantes, qui figurent au titre de « principes de base » :

- Les actions doivent être menées dans la proximité de vie des participants ;
- Les actions sont mises en œuvre par le biais d'un travail en réseau et partenariat ;
- Elles doivent rencontrer les quatre mixités (de genre, sociale, culturelle et générationnelle) ;
- Elles veillent à favoriser l'insertion de la personne dans son quartier et dans sa région ;
- Il s'agit également d'accroître la mobilité des bénéficiaires au sein de la ville, dans un objectif d'appropriation de l'espace public ;

Il est aussi question, dans cet appel à projets, d'« objectifs » assignés à chacun des axes prioritaires. Ils ont trait à la fois au public visé et aux actions elles-mêmes. À titre d'exemple, en ce qui concerne la priorité « Soutien et accompagnement à la scolarité », ces « objectifs » sont nombreux, dont notamment :

- De meilleures possibilités de participation, de responsabilisation du public bénéficiaire ;
- Un accroissement de ses capacités d'autonomie et de socialisation ;
- Le développement intellectuel de l'enfant et du jeune, notamment par le soutien à sa scolarité, par l'aide aux devoirs et par la remédiation scolaire ;
- Le développement et l'émancipation sociale de l'enfant et du jeune, notamment par un suivi actif et personnalisé, dans le respect des différences, dans un esprit de solidarité et dans une approche interculturelle ;
- La créativité de l'enfant et du jeune, son accès et son initiation aux cultures dans leurs différentes dimensions, par des activités ludiques, d'animation, d'expression, de création et de communication ;

- L'apprentissage de la citoyenneté et de la participation ;
- Le soutien à la parentalité ;

Figurent également, pour chaque priorité, des « exigences spécifiques ». Dans l'exemple de la priorité 1, il s'agit de :

- L'élaboration d'un Règlement d'Ordre Intérieur (ROI) qui doit être transmis et expliqué aux parents, voire co-construit avec ces derniers ;
- La rédaction d'un projet pédagogique qui doit être communiqué aux publics bénéficiaires ;

« Principes de base », « exigences spécifiques », « objectifs », nombreux sont les termes utilisés pour encadrer, à l'aide d'exigences définies par l'administration, la mise en œuvre des processus soutenus dans chacune des priorités. Il est toutefois difficile de déterminer s'il s'agit de « critères de mise en œuvre » ou d'« objectifs opérationnels » auxquels la question de la mesurabilité peut être posée. Cette dernière devrait également concerner les « effets attendus ». En ce qui concerne ces derniers, le texte de l'appel à projets formule des attentes qui demeurent non mesurables à l'aide de données quantitatives.

Nous pensons qu'il est néanmoins possible d'interroger ces processus, c'est à dire, de formuler à leur adresse des questions d'évaluation, en recourant à des méthodes qui permettent d'appréhender le versant « pratique » des actions soutenues. À l'exemple de l'évaluation consacrée aux pratiques de mixité et de non mixité de sexe au sein des groupes d'apprentissage du français (rapport de l'année 2017), nous avons eu recours à la méthode MAG (Méthode d'analyse en groupe) pour évaluer les questions de sens que soulevaient les choix opérés par les associations de mélanger, ou de ne pas mélanger, des apprenants et des apprenantes. Dans cette forme d'évaluation, nous avons mis en tension un des « principes de base » (la « mixité des genres ») de la politique de cohésion sociale et la réalité des pratiques associatives appréhendée par le biais d'une méthode d'analyse déterminée. Ce faisant, nous avons développé un type d'évaluation qui appréhende une question de « cohérence interne » : comment et de quelle façon les pratiques associatives rencontrent-elles cette attente définie par le pouvoir public ? Si elles s'en écartent, pourquoi et de quelles façons ?

L'existence de ces éléments normatifs contenus dans l'appel à projets entretient dans certains cas une confusion entre objectifs et critères de mise en œuvre. Il en va ainsi de la notion de mixité : si celle-ci est perçue comme un objectif, les opérateurs vont se trouver face à une difficulté qui a trait à la cohérence de leurs pratiques. On ne mélange pas pour mélanger : on mélange des apprenants avec des apprenantes (moyen) parce que l'on pense que cette situation va produire un effet signifiant (l'émancipation et l'autonomie des apprenant·e·s par exemple). La « mixité des genres » ne peut donc pas être considérée, à proprement parler, comme un objectif : elle attire l'attention sur des conditions qui rendent

possibles, sans être pour autant suffisantes (comme nous l'avons montré dans notre rapport annuel 2017), l'apparition d'effets attendus parmi lesquels figurent l'émancipation et l'autonomie, encore que ces notions demeurent, elles aussi, peu définies.

Il est donc difficile de trancher de manière univoque : certains éléments contenus dans cet appel à projet ressortent parfois à des objectifs, parfois à des exigences s'appliquant aux conditions de faisabilité des processus. Dans tous les cas, il importe de rappeler que les opérateurs soutenus dans le cadre du décret cohésion sociale sont tenus à une obligation de moyens et non de réussite, bien qu'il est attendu des actions développées qu'elles souscrivent à ce qui est présenté comme des « objectifs ».

Dans tous les cas, il existe, au sein de cet appel à projets, ce que nous désignerons comme un « cadre normatif » lequel s'applique davantage aux conditions de réalisation des actions soutenues qu'à l'identification de résultats attendus. L'existence de ce « cadre normatif » permet à l'évaluateur de poser des questions d'évaluation qui appréhendent des enjeux de cohérence tantôt interne, tantôt externe. Mais pour ce faire, il doit effectuer un travail de clarification de façon à distinguer dans le « cadre normatif », ce qui relève de l'ordre des objectifs et ce qui relève des exigences de mise en œuvre.

2.3.3. La problématique des résultats attendus

L'appréhension des résultats attendus dans le contexte de l'évaluation du décret de la Cocof relatif à la cohésion sociale demeure un exercice difficile pour les raisons que nous avons exposées ci-haut. Pour rappel, la question des résultats attendus est tout à fait légitime pour le commanditaire d'une politique publique. Dès lors que des moyens budgétaires importants sont investis, il est juste de vouloir déterminer : est-ce que les objectifs qui lui ont été assignés ont été atteints ? De quelle manière ? Et si ils n'ont pas été atteints, quelles sont les raisons de cette situation ?

Pourtant, comme nous l'avons indiqué, la réponse à cette question suppose que les résultats ne peuvent qualifiés de « attendus » qu'à la condition de pouvoir être comparés à des objectifs déterminés de manière concise et mesurable. Or, nous avons montré que sur cette question le décret relatif à la cohésion sociale demeure relativement indéterminé. Il s'agit alors pour l'évaluateur que nous sommes de nous rapporter à un autre prescrit (l'appel à projets) qui définit un « cadre normatif », à partir duquel des questions de cohérence interne ou externe peuvent être posées. À l'aide de « principes de base », d'« exigences spécifiques », d'« objectifs », ce « cadre normatif » offre des points de repère : il permet d'identifier un ensemble d'attentes qui ont trait à la réalisation des actions soutenues. Cependant, à proprement parler, il n'existe pas, à la lecture de cet appel à projets de « résultats attendus ».

À la question de l'atteinte des « résultats attendus », est aussi associée une autre difficulté d'ordre épistémologique bien connue des spécialistes en évaluation de politique publique : il

s'agit de la problématique de l'appréhension causale des systèmes complexes⁷. Si la réussite scolaire d'un enfant (phénomène A) qui fréquente une action de soutien à la scolarité (phénomène B) figurait au titre de « résultat attendu », il ne serait en aucune manière possible d'affirmer que le phénomène B est la cause du phénomène A. Il est possible que le phénomène B constitue la cause du phénomène A : mais le phénomène B suffit-il en lui-même à produire l'apparition du phénomène A ? Y contribue-t-il ? Si oui, de quelle façon ? Sans doute le phénomène A est produit parce qu'il existe un faisceau de causes (amélioration des conditions de vie au sein de la cellule familiale, meilleur suivi au sein de l'école, etc.) qui concourent à son apparition.

Encore une fois, la « réussite scolaire de l'enfant », ne figure pas, dans cet appel à projets, au titre de résultat « attendu ». Il faut ajouter que majoritairement les associations se disent opposées à la mise en place de ce type d'« effets attendus ». Retenons tout de même qu'il existe une tentation sociétale, dont le discours politique peut se faire parfois l'écho, qui consiste à attendre des acteurs des politiques sociales qu'ils résolvent, localement, à l'échelle de territoires déterminés, des problèmes sociaux qui sont produits par des chaînes causales macro sociétales. Il existe donc une nuance absolument essentielle dont il doit être tenu compte entre le fait de « contribuer à » et le fait de « résoudre un problème de société » (le retard scolaire en Région de Bruxelles-Capitale) en produisant un effet attendu (la réussite des enfants issus des familles vulnérables) ».

En conclusion, comme nous l'avons indiqué précédemment, il est difficile d'évaluer la manière dont la réalisation d'une politique publique donnée produit des effets « attendus », dès lors qu'elle est structurée sur une obligation de moyens et non de résultats, et qu'en outre, elle n'identifie pas des objectifs énoncés de manière précise et mesurable.

Toutefois, cette difficulté étant posée, nous pensons qu'il est possible d'adresser aux pratiques associatives des questions s'appliquant à la « mesurabilité » des effets qu'elles produisent.

Arrêtons-nous d'abord sur les effets. En tant que pratiques, il va sans dire que ces dernières produisent des effets. Il est possible que, parmi ces derniers, certains donnent lieu à des « résultats attendus », mais il est également possible que d'autres effets s'en écartent. Certains effets observés recoupent à la fois des attentes définies par le pouvoir public et d'autres attentes auxquelles sont attachées les associations. Certains peuvent se révéler

⁷ Sur cette problématique de l'« appréhension causale des systèmes complexes », nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage : « Petit guide de l'évaluation des politiques publiques », Conseil scientifique de l'évaluation, La documentation française, Paris 1996. L'auteur explique que « Pour prouver et quantifier une relation de cause à effet entre une politique et certaines évolutions constatées de l'état de la société, il faudrait théoriquement pouvoir répondre à la question : que se serait-il passé si, toutes choses étant égales par ailleurs, la politique n'avait pas été mise en œuvre ? », p 65.

inattendus : il n'est pas exclu qu'ils soient appréciés de différentes manières par les acteurs d'une politique publique donnée.

En tant qu'évaluateur de cette politique publique, et étant donné les spécificités de cette dernière, nous pensons qu'il est possible d'appréhender la question de la « mesurabilité » des effets, à condition :

- a. D'envisager les effets comme une réalité complexe multiforme et qui peut être observée de manière différente (il peut s'agir des effets produits sur le public ; des effets produits sur l'environnement immédiat dans lequel œuvre l'association ; ou des effets produits sur l'estime et l'identité professionnelle des travailleurs...) ;
- b. D'associer les acteurs de ces situations (institutions, associations, travailleurs sociaux, publics participants, etc.) à la construction de l'analyse ;
- c. De recourir à des méthodes qualitatives et quantitatives qui permettent de mieux appréhender les significations auxquelles sont associées ces situations ;
- d. Que l'écart existant entre les pratiques envisagées en tant qu'*outputs* et les « résultats attendus » ne soit pas nécessairement perçu par les pouvoirs publics comme problématique.

Si ces conditions sont réunies, il nous semble qu'il est alors possible de prendre la mesure des effets produits par les pratiques associatives.

2.4. Les ressources ou *inputs*

2.4.1. Les ressources associatives : hétérogénéité des démarches pédagogiques et des savoir-faire

Nous présentons dans cette partie ce que nous définissons comme les ressources mobilisables par les opérateurs. Rappelons un fait important qui caractérise la politique de cohésion sociale : elle repose sur une forte hétérogénéité des domaines d'action. Nous savons qu'il en existe quatre : les projets qui visent le soutien à la scolarité, l'alphabétisation, la citoyenneté interculturelle, et le vivre ensemble.

Les processus de cohésion sociale visés à l'article 3 du décret sont mis en œuvre à l'heure actuelle par près de 265 associations. Ces opérateurs de cohésion sociale développent une multiplicité d'expertises et de ressources pédagogiques qui s'enracinent pour chacune d'entre elles dans des « savoirs faire » forgés par des institutions qui développent, parfois depuis plusieurs dizaine d'années, une expertise dans des domaines variés d'action sociale (alphabétisation, aide aux devoirs et soutien à la scolarité, pédagogie de la citoyenneté, aide socio-juridique aux migrants, animation de projets socio culturels, etc.).

2.4.2. Les ressources budgétaires

En ce qui concerne les moyens budgétaires, les montants alloués s'élèvent à environ 9 millions d'euro, pour les volets communaux et régionaux, auxquels il convient d'ajouter les ressources du FIPI (Fond d'Impulsion à la Politique de Immigrés), un dispositif qui est très souvent adossé à celui de la cohésion sociale. Le FIPI relève certes d'un autre dispositif, mais il est dans les faits étroitement lié à celui de la cohésion sociale⁸.

Ces allocations sont réparties entre 265 associations, selon qu'elles œuvrent dans le cadre d'un contrat communal (qui absorbe 80 % du budget global), ou dans le cadre du volet régional (20 % du budget global).

Il convient également d'identifier comme source de financement à cette politique de cohésion sociale les moyens dégagés à l'aide des accords du non-marchand.

2.4.3. Les ressources humaines

Ces dernières sont difficilement évaluables pour plusieurs raisons qui tiennent notamment au fait que le mode de répartition des ressources budgétaires ne permet pas la mise en place d'un « cadre emploi ». Cependant, il serait en théorie possible, en travaillant sur des données administratives recueillies par la Cocof, d'évaluer le nombre d'équivalent ETP affectés à la réalisation des actions soutenues, en prenant en considération les ETP financés à l'aide du subside Cocof et ceux mobilisés par l'association à partir d'autres sources de financement.

À ces ressources, il faut également ajouter les volontaires, lesquels sont particulièrement utilisés dans le cadre des priorités 1 et 2. La politique de cohésion sociale développée par la Cocof repose en grande partie sur les contributions apportées par les volontaires.

Cela étant, l'évaluation de ce type d'*input* pourrait également faire l'objet d'une évaluation plus approfondie. Il s'agirait alors de prendre la mesure d'un phénomène indissociable d'une des composantes de la cohésion sociale, qui a trait à la manière dont des citoyens vont donner de leur temps et de leur énergie pour faire vivre, de façon bénévole, des actions de solidarité déployées par des associations soutenues par la Cocof. Cette forme d'engagement peut être considérée comme un signe qui atteste du caractère « cohésif » d'une société donnée.

⁸ Dans le nouveau décret de cohésion sociale, approuvé le 30 novembre 2018 au Parlement Francophone Bruxellois, les ressources financières sont effectivement intégrées dans l'enveloppe de la politique de cohésion sociale, qui aura désormais un volet innovation et un volet impulsion. Texte soumis au vote : www.parlementfrancophone.brussels/documents/projet-030166-du-2018-10-01-a-11-42-21/document.

2.4.4. Les acteurs intermédiaires

Par « acteurs intermédiaires », nous faisons référence à des formes d'expertise mobilisées par des institutions s'appliquant à des enjeux qui ont trait à la politique de cohésion sociale. Il s'agit entre autres, de la cellule cohésion sociale de l'administration au services de la Cocof, de la section cohésion sociale du Conseil consultatif, du Centre régionale d'appui à la cohésion sociale (CRAcs), du Centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes (CRÉDAF), des coordinations locales, de la Coordination des Écoles de Devoirs de Bruxelles (CEDD), et parfois d'autres ressources mises à disposition par les entités communales.

2.5. Les activités concrètes mises en œuvre ou *outputs*

Comme indiqué dans le rapport annuel 2017 du CRAcs, les activités concrètes mises en œuvre (*outputs*) sont souvent confondues avec les résultats. Elles ont trait à l'ensemble des productions / réalisations envisagées comme devant participer à la production d'effets.

Appréhender les *outputs* revient d'une certaine manière à se pencher sur les réalisations, c'est-à-dire, à ce qui a été fait par les associations, dans le cadre des contrats régionaux et des conventions spécifiques qu'elles ont signés. Il s'agit là de phénomènes sociaux observables qui ne sont pas sans liens avec les processus visés à l'article 3 du décret relatif à la cohésion sociale. Concrètement, ces actions relèvent des domaines du soutien à la scolarité, d'alphabétisation, de citoyenneté interculturelle et de « vivre ensemble ».

Les *outputs* constituent une réalité complexe, multiforme, constituée par plusieurs types d'éléments. Ils peuvent être envisagés comme des interactions complexes qui impliquent des institutions, des travailleurs sociaux et des publics touchés qui fréquentent ces actions. À titre d'exemple, concernant les publics, il peut s'agir de déterminer combien d'hommes, de femmes ont été touché·e·s, dans quelles tranches d'âges, etc.

2.5.1. L'appréhension des *outputs* et leur mise en tension

Dans la mesure où ils figurent au centre des questions d'évaluation auxquelles le CRAcs a consacré ses analyses, il nous semble important d'approfondir certaines questions d'évaluation s'appliquant aux *outputs*.

De fait, le CRAcs a réalisé, à de nombreuses reprises, des évaluations s'appliquant aux réalisations. Ce faisant, il s'agissait de rendre compte aux pouvoirs publics de ce qui a été fait en termes d'actions menées par les associations. Pour ce faire, nous avons utilisé les catégories administratives qui découlent des axes prioritaires retenus par le Collège de la Cocof.

Il est possible pour l'évaluateur de s'appuyer sur ces *outputs* en les mettant en tension avec des éléments tirés du cadre normatif défini par l'appel à projets : ainsi nous avons exploré, à l'aide de la méthode MAG, les rapports complexes entre les composantes de l'appel à projets s'appliquant au deuxième quinquennat, relatives à l'aide à la scolarité et se composante « aide aux devoirs », avec la réalité des pratiques associatives soutenues dans le cadre de la priorité 1.

Nous avons fait de même avec un des « principes de base » défini par l'appel à projets de la Cocof s'appliquant à la « mixité des genres ». Dans l'analyse des récits réalisée en 2014, nous avons voulu explorer, à l'aide de la Méthode d'analyse ancrée ou *Grounded theory*, les pratiques associatives en tentant de caractériser ces dernières à l'aide de « chapeaux ». Ce faisant, nous avons fait apparaître qu'il existait un écart, riche de significations, entre la représentation administrative des actions soutenues et la réalité des pratiques associatives, laquelle est indissociable des interactions complexes qui se jouent entre les travailleurs sociaux, les publics auxquels ils adressent leurs propositions, et les institutions ou les pouvoirs publics. Notre analyse a indiqué que cet écart, loin d'être problématique, témoigne au contraire qu'il existe une « épaisseur du jeu social » en vertu de laquelle les travailleurs sociaux parviennent, avec des hauts et des bas, à mettre en œuvre ces processus de cohésion sociale tels que définis à l'article 3 du décret.

En tant qu'évaluateur, et au regard du cadre logique, nous considérons que les réalisations figurent au centre de nos attentions : elles reviennent régulièrement lorsqu'il nous faut poser et répondre à des questions de cohérence interne ou externe.

Toutefois, nous devons également souligner qu'elles sont parfois difficiles à appréhender sur leurs versants quantitatifs : il est pratiquement impossible de répondre à certaines questions notamment lorsqu'il s'agit de prendre une mesure précise de l'intensité (par exemple, combien de fois par semaine un enfant a-t-il eu accès à une (ou plusieurs) activité(s) ? Quel est le public effectivement touché par telle ou telle activité ?).

2.6. Les autres actions publiques

En tant qu'évaluateur du dispositif de cohésion sociale, nous avons toujours été attentifs à la manière dont d'autres dispositifs de politique publique sont susceptibles d'exercer des effets sur les processus de cohésion sociale et de produire des effets complexes qui interviennent sur les différents acteurs de cette politique : le Collège de la Cocof, l'administration, les associations, les participant·e·s aux actions.

À l'exemple des mesures adoptées par le gouvernement fédéral qui réglementent, à l'adresse de ressortissants étrangers, l'accès à la nationalité, ces décisions relativement récentes vont influencer le travail réalisé par les associations, notamment celles qui œuvrent dans le cadre de la priorité « initiation à la vie citoyenne ». Un autre exemple, dans le

domaine de l’alphabétisation, a trait au fait que les opérateurs sont amenés à devoir rendre des comptes à certains CPAS sur l’assiduité de leurs apprenant·e·s aux modules d’apprentissage de français.

La politique de cohésion sociale, étant donné la diversité de ses registres d’action, est perméable aux évolutions qui affectent de nombreux autres dispositifs qui relèvent entre autres de l’aide à l’enfance, de l’enseignement, de l’insertion socio professionnelle, de l’éducation permanente, des différents champs institutionnels qui organisent l’alphabétisation, des politiques d’asile et de migration, des politiques culturelles et socio-culturelles.

L’évaluateur, quand il se penche sur la manière dont ces dispositifs interagissent avec le champ des pratiques associatives soutenues en cohésion sociale, formule des questions de « cohérence externe » : ces évolutions sont-elles de nature à faciliter, entraver, compliquer la réalisation des actions soutenues par la Cocof ? Si oui, de quelle manière ? Comment ces éléments externes viennent-ils perturber les pratiques des travailleurs sociaux ? C’est la raison pour laquelle nous avons organisé, en décembre 2015, une rencontre consacrée à la mise en place d’une obligation de suivi des parcours d’accueil en Région bruxelloise : il s’agissait de comprendre les enjeux de cette obligation et de comprendre en quoi certains observateurs en soutenaient le principe alors que d’autres y étaient opposés.

2.7. Les éléments de contexte

Ce qui vaut pour les autres politiques publiques, vaut aussi plus largement pour les éléments de contexte de société. Ils renvoient au fait que le corps social au sein duquel les associations déploient leurs actions est traversé tantôt par des transformations plus lentes, tantôt par des événements saillants.

Ces derniers affectent selon des intensités variables les processus de cohésion sociale développés par les associations. Ils posent également des questions de cohérence externe car ils sont susceptibles d’aboutir à des nouvelles orientations qui ne cadrent pas nécessairement avec les finalités du travail social auxquelles sont attachées les associations en cohésion sociale.

3. Quel est le cadre d'évaluation utilisé dans le présent rapport ?

Dans la **Partie II** de ce rapport, nous avons posé une question de « cohérence interne », en analysant, à l'aide des données quantitatives récoltées à l'aide des rapports rédigés par les associations, la manière dont ces dernières qui œuvrent dans le cadre la priorité « Soutien et accompagnement à la scolarité », rencontrent un des « principes de base » définis par la Cocof ayant trait à la mixité sociale des participants aux actions.

Les éléments de diagnostic caractérisant la situation de départ, tels que décrits dans l'appel à projets mettent en évidence, au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, des phénomènes de ségrégation socio-spatiale et scolaire. Au regard de ces éléments, le pouvoir public énonce une série d'objectifs qui s'inscrivent dans une finalité large d'émancipation de l'individu, laquelle est favorisée par le soutien à des actions qui visent à stimuler les rencontres entre des « *personnes issues de cultures, sexes, âges, origines sociales différentes* »⁹.

Dans le cadre des actions qui relèvent de la priorité « Soutien et accompagnement à la scolarité », la Cocof exige que les associations accueillent des enfants provenant de trois écoles différentes. Il s'agit ici d'une « exigence de mise en œuvre » censée favoriser la mixité sociale.

En nous appuyant sur les données contenues dans les rapports d'évaluation rédigés par les associations, relatives aux écoles dont proviennent les enfants accueillis dans les différentes actions qui relèvent de la priorité P1, nous avons voulu déterminer dans quelle mesure, les *outputs* (c'est-à-dire les actions réalisées par les associations) censés respecter cette exigence de mise en œuvre, donnaient lieu à des situations de mixité sociale.

Nous avons donc mis en tension cette attente de mixité qui relève du cadre normatif délimitant l'obligation de moyens à laquelle les associations sont tenues avec les données s'appliquant aux lieux de scolarisation des enfants qui fréquentent l'offre associative.

Dans la **Partie III** de ce rapport, nous nous sommes intéressés à une question de « cohérence externe », en nous penchant sur la manière dont la nouvelle réforme du Code de la nationalité produit des effets sur les pratiques des opérateurs associatifs qui développent des modules d'initiation à la citoyenneté. Il s'agit ici d'une question d'évaluation de cohérence « externe » puisque nous avons mis en tension les pratiques associatives

⁹ « Les actions sont organisées de manière à permettre aux différents publics d'expérimenter la diversité. Les opérateurs favorisent cette ouverture et doivent atteindre pour la majorité de leurs actions une réelle mixité. Ces actions aboutissent à plus de lien social entre les personnes issues de cultures, sexes, âges, origines sociales différentes », Appel à projets Cohésion sociale de la Cocof, quinquennat 2016-2020.

développées dans le cadre de la priorité « Citoyenneté interculturelle » soutenue par l'entité fédérée Cocof avec les conséquences d'une décision adoptée par un autre niveau de pouvoir, ici l'entité fédérale.

Comme nous le verrons, cette décision adoptée par l'autorité politique fédérale ne va pas sans produire des effets qui impactent directement le travail réalisé par les opérateurs associatifs. Outre le fait qu'elle alimente des craintes de plusieurs types, elle soulève également de nombreuses questions que nous ne manquerons pas de mettre en évidence.

Cette réforme voulue par le gouvernement fédéral, en plus de déstabiliser le cadre de mission qui organise le travail réalisé par les associations, pose également un problème de cohérence « interne » : la possibilité existe en effet que ces mêmes opérateurs, en raison de ces facteurs « externes », ne soient plus en mesure de rencontrer les exigences « internes » édictées par la Cocof (dans l'appel à projets s'appliquant au quinquennat 2016-2020). Il n'est pas à exclure qu'ils passent d'une situation de saturation (incapacité à prendre en charge toutes les demandes pour les modules d'initiation à la vie citoyenne), à laquelle ils sont actuellement confrontés, à une situation de sous sollicitation de leur offre (difficultés à réunir suffisamment de participants pour constituer leurs modules).

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes également permis de formuler à l'adresse du Collège de la Cocof, des recommandations.

Les analyses contenues dans le **rapport thématique** (quatrième partie relative à la thématique du fait paracommunal) sont moins évidentes à déterminer, en termes d'application du cadre d'évaluation. Nous nous sommes intéressés à certaines associations qualifiées de « paracommunales » : dans un premier temps, nous avons voulu déterminer s'il était possible de caractériser ce type d'opérateur. Après nous être dotés de critères définitionnels, nous avons tenté d'évaluer le nombre d'associations qui relèvent de cette catégorie. Au regard du fait qu'il existe à l'égard de ces opérateurs des « présomptions de situation inéquitable », nous avons tenté de déterminer à l'aide de données quantitatives, quelles étaient les tendances en termes de distribution des ressources budgétaires. Enfin, nous en avons conclu qu'il fallait se montrer extrêmement prudent quant à la manière d'interpréter ces analyses, lesquelles peuvent donner lieu à plusieurs lectures possibles.

Selon notre perception, cette forme d'évaluation relève tout d'abord d'une intention cognitive, car elle vise à répondre à une question qui s'applique à la nature des opérateurs de la politique de cohésion sociale. En effet, dans un premier temps, nous n'avons pas cherché à mettre en tension le phénomène observé avec des éléments tirés d'un « cadre normatif », avec un objectif, un principe de base, etc.

Nous pensons qu'il s'agit davantage d'une question de « cohérence interne » qui a trait aux *inputs*, c'est-à-dire à la nature des ressources associatives auxquelles le pouvoir public fait appel. On pourrait penser, à première vue, que cette cohérence ne peut pas être qualifiée d'interne car les prescrits du décret ne prohibent pas l'existence de ce type d'association.

Cela étant, ces situations qui mettent aux prises des formes associatives avec des forces de décision politique, dans la mesure où elles sont susceptibles de provoquer des problèmes de « juge et partie »¹⁰, peuvent être mises en tension d'une part, avec des principes d'équité dans l'accès aux ressources publiques et, d'autre part, compromettre l'existence d'un climat de confiance reposant sur des exigences de transparence publique.

Il s'agit donc d'une question de « cohérence interne », puisque nous avons mis en tension une des composantes *input* du cadre logique (les associations dites « privées » et les associations dites « paracommunales ») avec les objectifs de « transparence des procédures de sélection et d'évaluation des projets » de la Cocof, définis aux articles 10 et 11 du décret relatif à la Cohésion sociale.

L'évaluateur que nous sommes pourrait également se pencher sur une question d'évaluation qui repose sur l'idée selon laquelle les politiques de cohésion sociale devraient être mises en œuvre par les associations issues de la « société civile ». Cette idée ne peut pas être balayée d'un revers de la main : elle pose que la vitalité démocratique d'une société donnée suppose des formes de contrepouvoirs portées notamment par les acteurs de la société civile.

Nous aurions alors comme première tâche d'analyser cette notion de « société civile » de façon à déterminer les phénomènes sociaux auquel ce terme renvoie, dans le contexte d'une société caractérisée par la mutation des modes d'intervention de l'État. Il s'agit là d'un chantier que l'équipe du CBAI-CRAcs pourrait ouvrir prochainement.

¹⁰ Notamment à l'occasion des procédures de décision adoptées par le pouvoir public.

4. Les limites de l'utilisation du « cadre logique »

Que ce soit en termes d'éléments de diagnostic permettant de définir les problèmes de société auxquels la politique publique entend apporter un remède, ou, à tout le moins, à la solution à laquelle elle entend contribuer, le prescrit décretaal et l'exposé des motifs organisant cette politique demeurent flous et relativement indéterminés en termes d'objectifs énoncés de façon précise et opératoire.

En tant qu'évaluateur, il est nécessaire de tirer les conséquences liées à ce constat d'indétermination.

Au premier abord, et sans doute de manière trop hâtive, on pourrait dire, pour reprendre une image, que soit le pied est mal adapté à la chaussure, soit que la chaussure n'est pas adaptée au pied. Nous pourrions conclure que, étant donné l'impossibilité d'évaluer l'efficacité de cette politique (et encore moins son efficience), il ne serait tout simplement pas possible de l'évaluer, les conditions de son énonciation ne se référant pas à des objectifs déterminés de façon précise et mesurable. Ce serait cependant réduire la pertinence d'un dispositif dédié à l'évaluation d'une politique publique donnée, à l'aune de sa capacité à en mesurer l'efficacité.

Ensuite, on pourrait considérer à l'inverse que le cadre logique n'est pas ou est mal adapté à la nature de ces politiques publiques que nous avons à charge d'évaluer. Si tel était le cas, il nous faudrait tirer la même conclusion pour d'autres dispositifs de politique publique, lesquels souffrent également d'un problème d'indétermination quant aux éléments de diagnostic et à l'absence d'objectifs dont l'atteinte pourrait être mesurée à l'aide de critères précis.

La troisième réflexion, est qu'il nous semble possible d'utiliser ce cadre logique, à condition de ne pas « donner les choses de la logique pour la logique des choses ». Pour l'évaluateur, la tentation peut exister d'attendre des politiques publiques qu'elles rencontrent des exigences qui d'un point de vue logique sont justes et légitimes. Le problème lié à cette posture est qu'elle peut aboutir à attendre du pied qu'il s'adapte à la chaussure.

En outre, cette posture revient à faire peu de cas d'autres formes de cohérence qui caractérisent l'équilibre politique de la société belge et qui prennent en considération son caractère « consociatif ». Dans ce type de société divisée, il existe une culture « *des compromis et des transactions, ... (culture) qui ne se réalise pas nécessairement en fonction*

d'une rationalité objectivante mais en fonction d'une capacité et d'une habilité à générer des compromis, que l'évidence de données objectivées ne favorise pas nécessairement. »¹¹

Il faut donc prendre en considération qu'en face de la cohérence logique à laquelle l'évaluateur est attaché, se tiennent d'autres cohérences, souvent implicites, enracinées dans la réalité des rapports de force locaux qui structurent les liens complexes, car à chaque fois différents, entre la Cocof, les communes et les associations.

« L'implication des parties prenantes dans l'instance d'évaluation peut choquer les partisans d'une évaluation comprise comme production objective de données et d'un jugement : les partisans d'un tel modèle cherchent à mettre en place une instance d'évaluation neutre et objective, où l'évaluateur est extérieur à la politique. Les défenseurs d'une démarche participative postulent qu'aucune position ne peut être neutre et objective, et que l'évaluateur lui-même projette un certain schéma de valeur sur la réalité : ce postulat impose de prendre en compte la pluralité des points de vue sur l'action publique pour favoriser la légitimation sociale de l'évaluation. »

Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. et Van Haeperen, B. (*dir*), 2016. *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Deboeck Supérieur, p.113.

Certes, il est possible à l'évaluateur de recomposer *a posteriori* une cohérence, en remplissant les « vides », laissés ouverts par une politique publique dont les prescrits fondamentaux (exposé des motifs, décret, arrêtés, études) s'avèrent incomplets au regard de certaines composantes du cadre logique. Toutefois, il faut avoir conscience que cette situation d'indétermination que nous avons caractérisée révèle l'existence d'un « voile d'ignorance ». Nous pensons que ce dernier a pour objectif de dissimuler certaines des raisons que les acteurs de cette politique préfèrent ne pas expliciter. C'est en ce sens que nous parlons d'une limite à l'utilisation du cadre logique : les éléments que l'évaluateur peut mettre à jour ne sont jamais que ceux que les acteurs de cette politique publique acceptent de lui livrer. L'évaluateur doit avoir conscience que l'effort d'élucidation auquel il est attaché rencontre des limites. Son pouvoir d'élucidation de la politique publique qu'il est chargé d'évaluer est limité par les différentes formes de pouvoirs que détiennent les acteurs de cette même politique publique. On pourrait dire ici en recourant à une formule que le pouvoir de la logique fait face à la logique du pouvoir, au fait que ce dernier a ses raisons de ne pas être objectivé dans ses ressorts les plus intimes.

Si, pour reprendre le mot de Marx, nous voulons prendre en considération la « logique des choses », et non uniquement « les choses de la logique », alors nous devons avoir à l'esprit que les politiques publiques qu'il s'agit d'évaluer ne disposent pas nécessairement des ressources suffisantes pour faire face à des exigences élevées en termes d'objectifs à

¹¹ Mangez, E., 2009. « De la nécessité de discrétion de l'État évaluateur », *Revue Nouvelle*, juillet-août 2009.

atteindre. C'est sans doute la raison pour laquelle, nous retrouvons au sein de cette politique des dispositions administratives centrées sur les conditions de réalisation des actions, (lesquelles, nous l'avons vu, ne distinguent pas toujours les critères de mise en œuvre des objectifs mesurables entendus au sens d'effets à atteindre). Ces dispositions s'appliquent au « comment », c'est à dire, à des principes organisationnels auxquels il est attendu que les processus se conforment. Ces mêmes dispositions reprennent également des objectifs, mais il s'agit de « méta » objectifs, qu'on pourrait désigner comme étant de l'ordre de finalités (l'« émancipation », l'« égalité des chances », le « vivre ensemble », le « bien être »...).

Dans un contexte de moyens budgétaires limités, le pouvoir public est exposé à la tentation de ne pas se montrer trop précis lorsqu'il est amené à définir les objectifs visés par sa politique, encore moins quant aux effets attendus, ni de décrire de manière rigoureuse le caractère problématique de la situation sociétale qui justifie la mise en place de la politique publique qu'il appelle de ses vœux.

Il ne s'agit donc en aucune manière de renoncer à appliquer les composantes du cadre logique car ce dernier nous permet de situer les objets sur lesquels nous allons concentrer notre démarche évaluative et définir le type de questions que nous allons adresser à propos des processus réalisés.

Autrement dit, ce n'est pas parce que les deux premiers éléments sont insuffisamment définis (identification des situations et des objectifs), qu'il n'est pas possible de se pencher sur les pratiques des associations, au regard notamment d'autres éléments de nature administrative qui apportent des précisions, non en termes d'objectifs « *à court, moyen ou long terme* », mais sur les modalités opératoires. Ces éléments figurent dans l'appel à projets du quinquennat actuel.

En outre, nous pensons comme en témoigne les nombreuses évaluations consacrées aux pratiques associatives, que cette indétermination peut être ressentie aux yeux des associations comme un avantage, car elle leur offre des marges de manœuvre d'autant plus importantes que celles-ci leur permettent de développer des actions qui s'inscrivent dans la cohérence de leur objet social et de leur savoir-faire.

Ces nombreuses précisions qui ont trait aux modalités opératoires contenues dans l'appel à projets contrastent avec l'indétermination du diagnostic et des objectifs visés qui caractérisent le décret et l'exposé des motifs.

Rapport annuel du CRAcs — Partie II

2018

Quelle mixité sociale dans les actions de soutien et l'accompagnement à la scolarité en cohésion sociale ?

Analyse du public fréquentant les actions mises en œuvre dans le cadre de la priorité 1 « Soutien et accompagnement à la scolarité » de la politique de cohésion sociale en Région de Bruxelles-Capitale

1. Introduction générale et questions d'évaluation

Ce rapport s'intéresse au travail des associations soutenues dans le cadre de la priorité 1 (P1) de la politique de cohésion sociale, dédiée au « Soutien et à l'accompagnement à la scolarité ». Nous nous sommes intéressés aux actions développées par les associations soutenues en 2016, ainsi qu'au public qui les fréquente.

Nous avons choisi de traiter les informations récoltées dans les rapports des associations pour explorer deux questionnements. En nous penchant sur ces questions, nous nous intéressons à la « cohérence interne » du dispositif (voir Rapport CBAI-CRAcs 2018 Partie I sur l'Évaluation).

Tout d'abord, nous nous sommes interrogés sur le type d'approche pédagogique mis en œuvre par les associations dans le déploiement de leurs activités. Il s'agissait d'analyser une tension qui traverse le dispositif de cohésion sociale entre d'un part, le renforcement des capacités individuelles des enfants et des jeunes via la remédiation, et d'autre part, le développement global de l'enfant ou du jeune.

Ensuite, nous avons exploré la manière dont les activités proposées par les associations produisaient de la mixité sociale. Les associations rencontrent-elles dans leurs *outputs* un des « principes de base » (objectifs) définis par la Cocof ayant trait à la mixité sociale des participants aux actions ? Nous avons donc mis en tension cette attente de mixité, qui relève du cadre normatif délimitant l'obligation de moyens à laquelle les associations sont tenues, avec les caractéristiques du public qui fréquente l'offre associative.

Pour explorer ces questions, il s'agira tout d'abord de comprendre le cadre institutionnel dans lequel les associations déploient leurs activités. Ensuite, nous explorerons quelles sont les approches pédagogiques adoptées par les associations. Finalement, nous aborderons la question de la mixité sociale en nous penchant sur les données socio-économiques du public qui fréquente les activités en P1, en nous basant sur les rapports associatifs et les informations relatives aux établissements scolaires fréquentés par les enfants et les jeunes.

En annexe, nous avons choisi de faire le point sur une dimension importante de la priorité 1, à savoir le soutien à la parentalité. En effet, cette dernière intègre des questions liées à la scolarité dans une vision large des enjeux liés à l'accueil des jeunes et des enfants et, dans certains cas, de leurs parents. Au vu des multiples expériences associatives de soutien scolaire et des questions que soulève l'accompagnement à la parentalité en particulier, le CBAI-CRAcs et la Coordination des Écoles de Devoirs de Bruxelles (CEDD), avec la contribution précieuse de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), ont organisé en janvier 2018 une matinée d'échanges de pratiques sur la place des parents dans les asbl. Nous rendons compte d'une partie de ces réflexions et décrivons les ateliers réalisés dans l'Annexe 1.

2. Description des actions de soutien et d'accompagnement à la scolarité en 2016

Le soutien et l'accompagnement à la scolarité est, avec l'Alpha-FLE, une des dimensions historiques du dispositif de cohésion sociale. Les actions reprises sous cette catégorie sont majoritairement soutenues, étant donné que 53 % du total des subsides sont alloués à ce type d'actions pour le quinquennat actuel.

La P1 accueille 134 associations¹². Ces associations mettent en œuvre 137 actions : 120 associations développent des actions dans le cadre du volet communal¹³, tandis que 14 associations sont soutenues dans le cadre du volet régional, proposant des ateliers ou des permanences dans diverses communes. Trois de ces associations mènent une action de soutien scolaire au niveau communal et autre au niveau régional.

Les associations de soutien scolaire P1 proposent différents types d'activités, en période scolaire et saisonnière. Le tableau 1 indique que la plupart des associations proposent des activités d'aide aux devoirs (134 occurrences). Le soutien à la parentalité est le deuxième type d'activité le plus proposé par les associations, avec 105 occurrences¹⁴.

Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, les autres activités proposées sont des activités citoyennes (104 occurrences) et de remédiation (103 occurrences). Il a également été demandé aux associations d'inscrire chaque type d'activité proposée dans la perspective d'une¹⁵ des quatre missions confiées aux écoles de devoirs dans le cadre du décret de 2004 qui reconnaît les écoles de devoirs¹⁶.

¹² Les données de ce rapport datent de 2016 ; actuellement la priorité compte 132 associations, deux associations ayant cessé leurs activités entre temps.

¹³ Voir tableau de l'Annexe 2 sur la répartition des actions de soutien scolaire parmi les 13 communes de la cohésion sociale.

¹⁴ Sur la question du soutien à la parentalité, voir l'Annexe 1 de ce rapport.

¹⁵ Les associations devaient choisir une et une seule proposition par action. Leur réponse doit être comprise comme celle qui correspond le mieux à leur manière d'envisager leur activité, même si la réalité est certainement plus complexe et que des finalités multiples peuvent guider les activités mises en place.

¹⁶ Article 2 du décret relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs (28/04/2004). Ces quatre missions sont de favoriser :

- 1) Le développement intellectuel de l'enfant, notamment par le soutien à sa scolarité, par l'aide aux devoirs et par la remédiation scolaire ;
- 2) Le développement et l'émancipation sociale de l'enfant, notamment par un suivi actif et personnalisé, dans le respect des différences, dans un esprit de solidarité et dans une approche interculturelle ;
- 3) La créativité de l'enfant, son accès et son initiation aux cultures dans leurs différentes dimensions, par des activités ludiques, d'animation, d'expression, de création et de communication ;
- 4) L'apprentissage de la citoyenneté et de la participation.

Tableau 1 : Type d'activités proposées par les associations et la perspective choisie (N=1.120)

Perspectives Activités	Le développement intellectuel	Le développement et l'émancipation sociale	La créativité	L'apprentissage de la citoyenneté et de la participation	Total d'associations proposant l'activité
Aide aux devoirs	98	33	0	3	134
Atelier méthodologique	64	20	0	4	88
Remédiation	85	17	0	1	103
Apprentissage du français	22	47	0	5	74
Médiation scolaire	9	41	0	12	62
Lutte contre la fracture numérique	10	29	0	6	45
Atelier lecture/contes	15	12	0	0	27
Activités socio-culturelles	3	53	0	23	79
Activités socio-sportives	0	56	0	21	77
Activités citoyennes¹⁷	0	9	0	95	104
Animations festives	0	32	0	37	69
Sensibilisation à l'environnement	1	11	0	63	75
Soutien à la parentalité¹⁸	2	65	0	38	105
Stage/Camp	6	45	0	22	73
Autre	0	1	0	4	5
Total d'associations utilisant l'approche	315	471	0	334	1.120 (Total d'activités)

¹⁷ Selon la Cocof (définition donné dans le rapport associatif), « Activités citoyennes : c'est-à-dire l'ensemble des activités spécifiques destinées à sensibiliser la conscience citoyenne des enfants. Par activités spécifiques, on entend les activités visant à mettre en place des projets sociaux, caritatifs ou humanitaires, les activités de découverte de la vie du quartier (de ses habitants, de son histoire, ...), les activités permettant la mise en débat de questions d'actualité, les activités intergénérationnelles, les activités relatives à l'initiation à la démocratie représentative, aux lois et aux institutions, les activités d'apprentissage de la vie en groupe. »

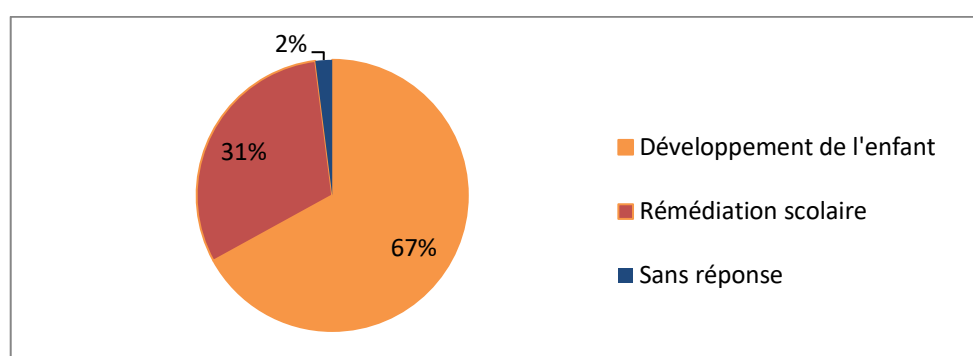
¹⁸ Selon la Cocof (définition donné dans le rapport associatif), « Soutien à la parentalité : ensemble des interventions (...) destinées à aider les parents dans la réalisation de leur projet éducatif. Il a pour but, en particulier, de les aider à mieux gérer leur problématique personnelle, à mieux organiser leurs ressources et à rendre accessibles les services dont ils ont besoin.», Bernard Terrisse, 1998, in *Pour un accompagnement réfléchi des familles-un référentiel de soutien à la parentalité*, ONE, décembre 2012.

3. Approches pédagogiques : entre renforcement et émancipation

Le tableau 1 et le graphique 1 (ci-dessous), illustrent des tensions qui sont apparues au fil du temps entre la vision globale des enjeux de soutien à la scolarité et d'accompagnement des enfants des associations, et la vision des pouvoirs publics, davantage centrée sur la remédiation. En effet, les opérateurs font depuis longtemps état de leurs difficultés à concilier, dans la pratique, les exigences définies par la Cocof qui mettent l'accent sur l'accompagnement et le suivi scolaire de l'enfant, avec des finalités de « citoyenneté et de participation » qui proviennent principalement du secteur des écoles de devoirs¹⁹.

Les tensions entre ces différentes tendances se sont manifestées durant le second quinquennat (2011-2015). Cette priorité avait alors pour intitulé : « Soutien et l'accompagnement scolaire ». L'appel à projets énonçait que le soutien scolaire s'insérerait dans une « démarche qui contribue à réinsérer le jeune le plus rapidement possible dans son parcours scolaire ». Cette insistance sur l'aide aux devoirs et l'accrochage scolaire avait été diversement ressentie. Certaines associations aux prises avec des enfants et des jeunes en situation de retard scolaire et exposés à des risques de décrochage considéraient qu'il fallait intervenir davantage sur le registre de la « remédiation ». D'autres, au contraire, considérant qu'il s'agissait de ne pas perdre de vue l'émancipation globale de l'enfant, et se montraient plutôt réticentes. Cette tension a été explorée par le CRAcs à l'aide d'une recherche participative utilisant la Méthode d'Analyse en Groupe (MAG), dans un rapport publié en 2014²⁰.

Graphique 1 : Orientation principale du projet associatif, en pourcentage (N=135)



¹⁹ Décret de la Communauté française relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs.

²⁰ Rapport CRAcs 2014.

À la lecture de l'appel à projets s'appliquant au troisième quinquennat (2016-2020), il semble que les réserves exprimées à l'encontre de l'approche centrée sur l'insertion de l'élève dans le parcours de réussite scolaire aient été, en partie, entendues. En effet, bien que le terme « remédiation » soit repris dans l'appel à projets, les documents relatifs au troisième quinquennat adoptent les deux perspectives : au-delà d'un tronc commun d'activités liées à l'aide aux devoirs — élément plus directement lié aux critères de réussite du monde scolaire —, il insiste sur le recours à des activités visant le développement et l'émancipation sociale du jeune, sur l'apprentissage de la citoyenneté et de la participation — éléments liés au bien-être global et à l'épanouissement des enfants et des jeunes.

Afin de mieux comprendre les finalités qui guident leurs activités, il a été demandé aux associations de qualifier la finalité du projet de leur institution dans le cadre de la cohésion sociale. Comme l'indique le graphique 1 ci-dessus, 91 associations²¹, soit 67 % du total de réponses, expliquent que le projet de leur institution est davantage centré sur « le développement, l'émancipation, la créativité des participants ainsi que l'apprentissage de la citoyenneté ». 42 associations, soit 31 %, décrivent leur projet institutionnel comme étant davantage centré sur « un soutien à la scolarité, une aide aux devoirs, une remédiation ». De manière complémentaire, le tableau 1 montre que les actions associatives sont principalement organisées dans l'objectif de contribuer au « développement et à l'émancipation sociale de l'enfant », puisque 471 activités sont mises en œuvre dans cette perspective sur un total de 1.120 activités.

La majorité des associations appréhendent donc leurs actions en cohésion sociale comme un dispositif qui vise avant tout la formation à la citoyenneté et non le renforcement individuel. Ces résultats, indiqués par le tableau 1 et le graphique 1, peuvent être interprétés comme le signe que les associations perçoivent que les compétences liées au développement de l'enfant sont des compétences auxquelles les enfants et les jeunes font plus largement appel dans leur vie, y compris dans leur vie scolaire, par rapport à d'autres compétences citées dans le tableau 1. Par ailleurs, aucune association n'a mentionné la « créativité » comme une perspective pour ces activités. Il semblerait que la créativité des enfants ne soit pas le principal objectif que les associations tendent à développer par les activités proposées.

Le terme « davantage » utilisé dans le rapport des associations²² indique pourtant bien que les associations n'ont pas élaboré leur projet institutionnel dans une vision dichotomique qui consisterait à considérer que l'enjeu de la cohésion sociale serait *soit* de renforcer les

²¹ La description des données est basée sur les rapports associatifs. Toutes les associations n'ayant pas répondu systématiquement à toutes les questions, les tableaux et graphiques n'arrivent pas toujours au N=137.

²² La question à laquelle ont répondu les associations (réponse illustrée par le graphique 1) a été formulé de la manière suivante : « Le projet de votre institution (au-delà de ce qui est subsidié dans le cadre de la cohésion sociale) est-il davantage centré sur : * Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes : ».

capacités individuelles des enfants, via la remédiation, *soit* de travailler sur le développement, l'émancipation, la créativité et l'apprentissage de la citoyenneté.

Les associations semblent plutôt attachées à mettre en œuvre des actions qui constituent le point de jonction entre ces deux tendances. Comme nous l'avons écrit dans un rapport précédent, « si les travailleurs sociaux prennent en compte la charge de travail scolaire que les devoirs représentent, ils ne font pas que cela. Le 'pas que' est ici absolument essentiel à la compréhension des pratiques associatives, lesquelles rassemblent ce que les prises de position politique de type normatif ont tendance à séparer en recourant à une pensée de type 'ou bien ou bien' »²³.

Les rapports associatifs rendent compte de la complexité du travail de terrain au sein du dispositif de cohésion sociale. Par exemple, une attention sur le soutien scolaire peut avoir des résultats sur la confiance en soi et la motivation de l'enfant ou du jeune, au-delà de l'école, comme l'argumente cette association²⁴ :

« Nous mettons l'accent sur la scolarité de l'enfant, sa méthodologie de travail et sa réussite, car l'enfant passe une grande partie de son temps à l'école. En effet, il s'y construit, il s'y développe, il s'y émancipe socialement. Donc, s'il y connaît la réussite, il sera reconnu par ses pairs et par les adultes qui l'entourent. Cette reconnaissance développera son estime de soi. Cette estime de soi est pour nous la clé de voûte qui ouvre toutes les autres portes. C'est pourquoi nous axons principalement notre travail sur la réussite scolaire même si nous sommes conscients que tous les autres axes du développement de l'enfant sont étroitement corrélés et en interdépendance. [...] »

Par ailleurs, les associations identifient des écarts entre ce qu'elles proposent comme projet pédagogique et les attentes qui les entourent. En effet, elles sont parfois prises entre leur projet associatif, la pression de parents pour la réussite scolaire (et parfois la demande des enfants et des jeunes eux-mêmes) et la posture de certains enseignants qui abordent les associations comme une extension de l'école. Comme l'expliquent ces deux associations dont le projet institutionnel est davantage orienté vers « le développement, l'émancipation, la créativité des participants ainsi que l'apprentissage de la citoyenneté », l'action associative se construit sur un équilibre fragile :

« Bien que la demande de départ du public est le soutien scolaire, nous sommes persuadés que l'épanouissement de l'enfant ne peut être possible à l'école que s'il est épanoui de façon globale. C'est pourquoi tous les aspects du développement de

²³ Rapport CRAcs 2014, *Op.cit*, p.122.

²⁴ D'autres témoignages qui nous ont semblé forts sont à l'annexe 3 de ce rapport.

l'enfant sont travaillés : le soutien scolaire et les activités épanouissantes sont interdépendants. »

« (...) Il est toutefois important de noter que les attentes des jeunes et des parents en termes de devoirs, compréhension de matières, remédiations, sont si importantes que nous ne pouvons passer outre et devons faire cela également. »

En effet, les associations font état du stress parental autour de la réussite scolaire et l'injonction à la réussite, et leur difficulté à expliciter le projet associatif aux parents. Nous avons exploré ces questions, entre autres, lors de la matinée d'échange de pratiques des associations sur le soutien à la parentalité, organisée début 2018 (voir Annexe 1).

La traduction de la volonté des pouvoirs publics de reconnaître la pertinence de ces deux perspectives a pris, entre autres, la forme d'un rapprochement des cadres de la Cocof et de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), et notamment des objectifs de la cohésion sociale avec ceux des écoles de devoirs. Ainsi, le dispositif tel qu'il est écrit actuellement exprime la volonté de proposer aux enfants un accueil global intégrant néanmoins de façon claire les questions liées à la scolarité.

Le rapprochement des cadres est toujours en cours et présente des difficultés dues à la diversité d'approches, nous l'avons vu, mais également à la diversité d'associations financées par le dispositif de cohésion sociale. Cet équilibre constamment recherché — et toujours instable — est illustratif de la tentative de construction de terrains d'entente entre pouvoirs publics (soucieux d'enjeux aisément identifiables et objectivables) et acteurs de terrain en prise au quotidien avec les besoins et demandes multidimensionnelles des enfants et des jeunes.

4. La question de la mixité sociale

L'objectif de cette partie est d'explorer la mixité sociale dans les actions de soutien et d'accompagnement à la scolarité. Nous analyserons l'existence (ou non) d'une mixité sociale au sein des actions associatives et, ensuite, le sens que donnent les associations à cette expérience de la mixité sociale.

Pour répondre à notre question, nous avons pu récolter des informations dans les rapports associatifs sur le profil du public d'une part et sur les écoles d'autre part²⁵. En effet, chaque association a fourni des informations sur ses collaborations avec les établissements scolaires, c'est-à-dire les écoles de provenance des enfants et des jeunes accueillis.

Nous décrirons d'abord le public qui fréquente les activités en P1 et nous intéressons à leur profil socio-économique, établi par leur école de provenance. Ensuite, nous mesurerons l'indice de mixité des associations. Par la suite, nous observerons comment les associations appréhendent cette mixité du public. Enfin, nous présenterons quelques considérations théoriques à propos de la mixité sociale.

4.1. Public cible et public touché

Concernant le public cible des activités en P1, l'appel à projets du troisième quinquennat énonce que :

« Les actions s'adressent aux enfants et aux jeunes âgés entre 6 et 20 ans, inscrits dans les différents types d'enseignement. Une attention particulière sera portée aux jeunes rencontrant des difficultés liées à leur arrivée récente en Belgique, sans tenir compte de leur nationalité ou origine. La mise en autonomie du jeune est visée et le public nécessitant le plus de suivi est prioritaire. L'opérateur peut accepter des jeunes en situation particulièrement vulnérable et ne pas maintenir des jeunes qui peuvent évoluer seuls »²⁶.

Le public cible du dispositif de cohésion sociale sont donc des enfants et des jeunes issus de milieux populaires et, le cas échéant, également des primo-arrivants qui rencontrent des difficultés liées à leur « arrivée récente ». Parmi les exigences de ce même appel à projets, les associations doivent avoir dans leur public des jeunes provenant de minimum trois écoles différentes, et une « coordination avec les établissements scolaires d'où proviennent les enfants ainsi qu'avec les autres acteurs sociaux et éducatifs devra se concrétiser ». Cette

²⁵ Nous reprenons dans ce chapitre une partie de l'analyse qui a été réalisée par le CRAcs en 2014 sur le profil des écoles de provenance du public fréquentant les activités en P1 et la question de la mixité sociale du public associatif. Voir *Rapport annuel CRAcs-CBAI 2014, Partie I - Analyse Quantitative*, pp. 8-41.

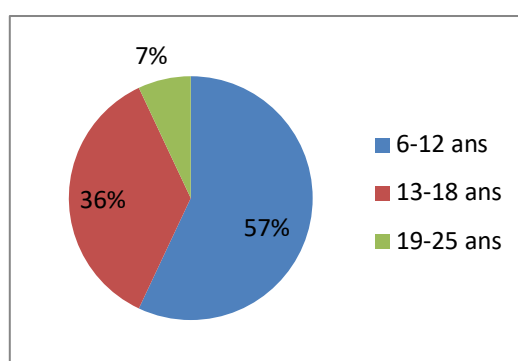
²⁶ Appel à projets relatif à la cohésion sociale, quinquennat 2016-2020.

exigence de diversité de provenance des établissements vise probablement à favoriser la mixité et à éviter que l'école se décharge sur l'asbl en lui faisant porter certaines tâches qui reviennent à l'établissement scolaire. Nous y reviendrons.

Si l'on observe le public touché par les actions dans la priorité « Soutien et accompagnement à la scolarité » en 2016, les associations ont été en contact avec environ 17.500 enfants et jeunes, sans égard quant à la fréquence à laquelle ce public s'est rendu à l'association²⁷.

Parmi les enfants et jeunes fréquentant les activités des associations en P1, il y a 9.132 garçons (52 %), et 8.327 filles (48 %), soit une légère surreprésentation de garçons de 4 %²⁸. Considérant le statut juridique des enfants et des jeunes fréquentant les associations de soutien scolaire et selon les informations dont disposent les associations, 1.295 personnes, soit 7,4 % du public reçu, ont été identifiées comme des « primo-arrivants », définis en ce contexte par la Cocof comme étant des personnes arrivées il y a moins de trois ans en Belgique²⁹. En outre, 9.686 enfants et jeunes (55 %) sont « nés en Belgique », ce qui ne veut pas forcément dire qu'ils disposent de la nationalité belge. Par opposition, et considérant le peu de fiabilité de cette donnée, presque la moitié du public associatif de la P1 (45 %), n'est pas né en Belgique.

Graphique 2 : Âge du public fréquentant les activités des associations en P1 (N= 17.500)



Comme nous pouvons l'observer dans le graphique 2 ci-dessous, 57 % du public qui fréquente les associations est constitué d'enfants de 6 à 12 ans, en âge scolaire dans l'enseignement fondamental. Le deuxième grand groupe est composé par des enfants et des jeunes de 13-18 ans et représente 36 % ; enfin, le groupe de jeunes de 19-25 ans reste

²⁷ L'association ne dispose pas toujours de cette information. C'est donc une estimation.

²⁸ Il y a un léger écart entre le nombre de public en terme d'âge (17.500 personnes) et le nombre de public en terme de sexe (17.459), il faut donc appréhender ces données comme des estimations aussi fiables que possible.

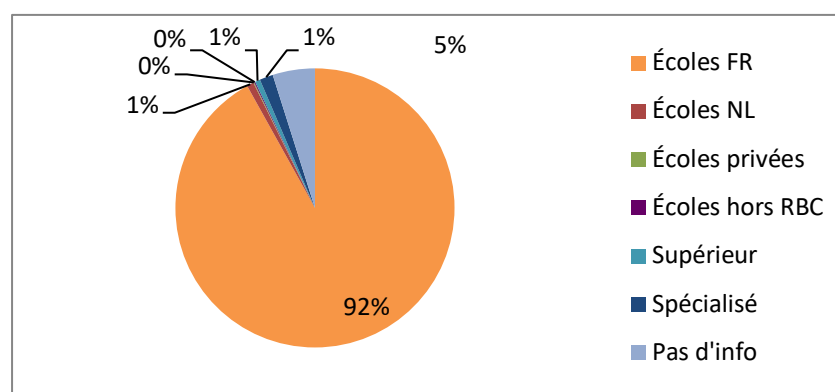
²⁹ Cette définition est différente de celle du décret relatif au parcours d'accueil pour les primo-arrivants selon lequel le "primo-arrivant" est la personne majeure arrivée en Belgique disposant d'un titre de séjour régulier depuis plus de trois mois et moins de trois ans.

minoritaire puisqu'il ne représente que 7 % du public qui fréquente les associations de soutien scolaire. C'est donc un dispositif qui s'adresse avant tout aux enfants en bas âge.

Tableau 2 : Nombre d'enfants et jeunes répertoriés, par type d'enseignement

Type d'enseignement	Nombre d'enfants et de jeunes
Enseignement francophone Bruxelles	9 051
Enseignement néerlandophone	79
Enseignement privé	10
Hors Bruxelles	12
Enseignement supérieur	59
Enseignement spécialisé (FR/NL)	153
Sans information	479
Total	9 843

Graphique 3 : Répartition (%) des enfants/jeunes répertoriés, par type d'enseignement

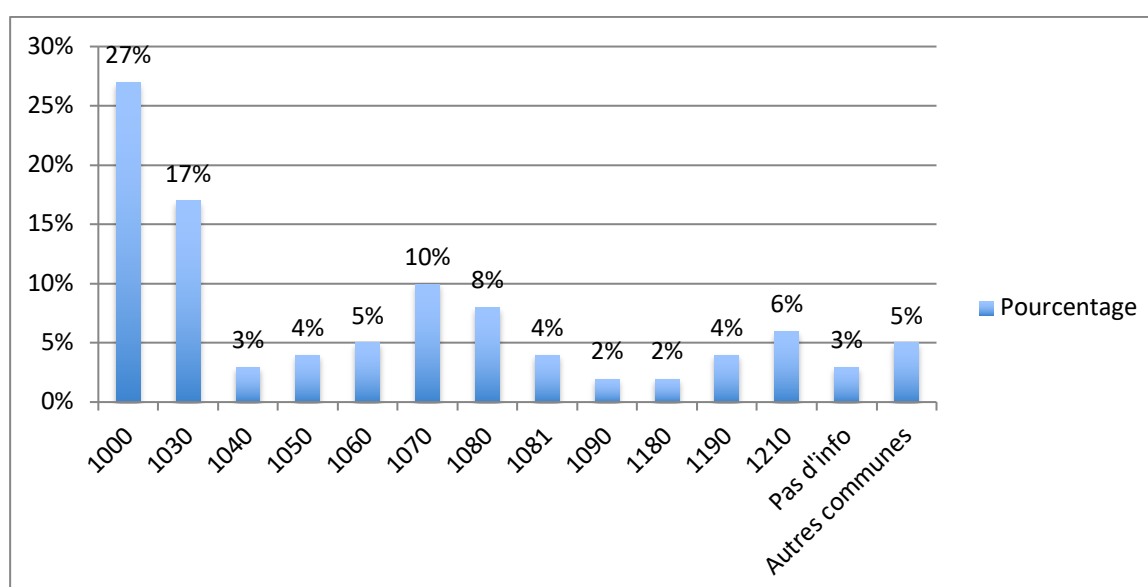


Le tableau 2, illustré aussi par le graphique 3 (en pourcentage), montre qu'une majorité du public fréquentant les activités en P1 provient de l'enseignement francophone bruxellois. Sur un total de 9.843 enfants et jeunes pour lesquels l'établissement de provenance a été communiqué, 92 % des jeunes (9.051 enfants) fréquentent des établissements soutenus par la FWB à Bruxelles, et 1,56 % (153 enfants) proviennent d'établissements d'enseignement spécialisés³⁰. Pour 479 enfants/jeunes, il n'a pas été possible de déterminer l'établissement scolaire d'origine.

³⁰ Dans notre échantillon, les écoles spécialisées, francophones ou néerlandophones accueillent 1,56% du public associatif. Nous ne discuterons pas de cette question ici, mais les enfants de classes défavorisés sont plus nombreux à être orientés vers l'enseignement spécialisé. Plusieurs recherches pointent que l'orientation

Bruxelles-Ville (1000) est la commune où sont situés la plupart des établissements mentionnés comme écoles de provenance, et celle d'où provient un grand nombre d'enfants et de jeunes fréquentant les associations de soutien scolaire dans le cadre de la cohésion sociale³¹. Le graphique 4 illustre que les enfants et les jeunes venant d'écoles de Bruxelles-Ville représentent 26 % des jeunes dans les associations (soit 2.537 personnes). Ceci s'explique, entre autres, par l'étendue de ce territoire, Bruxelles-Ville étant la plus grande commune de la Région. En outre, la commune a choisi, dans le cadre de la politique de cohésion sociale, de prioriser les actions de soutien et d'accompagnement à la scolarité. En effet, parmi les 34 associations soutenues dans le contrat communal de Bruxelles-Ville, 25 sont soutenues en P1 ; et, comme le montre le tableau de l'Annexe 2, la Ville de Bruxelles est, parmi les communes dans le dispositif de la cohésion sociale, celle qui soutient le plus de projets en P1.

Graphique 4 : Proportion (%) d'enfants/jeunes par commune (de l'école) (codes postaux)³²



des élèves et le classement en types de difficulté d'apprentissage ou retard mental sont des procédures comprenant un fort degré d'interprétation et de subjectivité. Voir Romainville, A., 2015. « Le spécialisé en Communauté française, un enseignement spécial... pour les pauvres », in *Observatoire belge des inégalités* (<http://inegalites.be/Le-specialise-en-Communaute>).

³¹ Ces données se basent sur le répertoire des écoles de provenance des élèves, dont le total est de 9.843 enfants et jeunes (un total donc inférieur aux 17.500 enfants et jeunes qui ont fréquenté les associations P1 en 2016). Voir *Précautions méthodologiques* plus loin.

³² Codes postaux des 19 communes en Région de Bruxelles-Capitale : 1000 Bruxelles-Ville (Aussi Laeken 1020, 1120 Neder-Over-Heembeek; 1130 Haren); 1030 Schaerbeek; 1040 Etterbeek; 1050 Ixelles; 1060 Saint-Gilles; 1070 Anderlecht; 1080 Molenbeek; 1081 Koekelberg; 1090 Jette; 1180 Uccle; 1190 Forest; 1210 Saint Josse-ten-Noode. Autres communes (moins de 2%) : 1082 Berchem Sainte-Agathe; 1083 Ganshoren 1140 Evere; 1150 Woluwe-Saint-Pierre; 1160 Auderghem; 1170 Watermael-Boitsfort; et 1200 Woluwe-Saint-Lambert.

4.2. Quelle mixité sociale dans les activités de soutien et d'accompagnement à la scolarité ?

Dès la mise en place du dispositif de cohésion sociale, il y a eu une attente des pouvoirs publics pour que le soutien des associations soit le plus articulé possible avec les établissements scolaires d'où proviennent les enfants et avec les autres acteurs sociaux et éducatifs de l'accueil de l'enfant et du jeune. Il est ainsi attendu des associations, selon l'appel à projets du troisième quinquennat, qu'elles accueillent des enfants et des jeunes provenant de, minimum, trois établissements scolaires. L'objectif de ce que la Cocof a appelé « collaboration » avec des établissements scolaires³³ est de tendre vers davantage de mixité des publics.

En effet, la mixité sociale est un objectif à atteindre de la politique, énoncée lors de l'appel à projets de chaque quinquennat. Les « quatre mixités » (de genre, culturelle, sociale, d'âge) sont ainsi considérées comme essentielles pour « favoriser des échanges, encourager des ouvertures et éviter toute attitude de repli identitaire, de racisme, de violence. Les actions sont organisées de manière à permettre aux différents publics d'expérimenter la diversité et de dépasser d'éventuelles barrières »³⁴.

À la lecture de ces textes réglementaires, cette exigence de mixité est quelque peu paradoxale, vu les propres objectifs que l'appel à projets énonce, de toucher un public d'origine socio-économique précaire et issu de l'immigration — comme nous l'avons montré plus haut. Si les « quatre mixités » sont des principes de base pour la mise en œuvre des actions du dispositif, le décret cohésion sociale s'applique dans 13 des 19 communes bruxelloises. Ces 13 communes se trouvent dans un périmètre prioritaire d'action publique appelé Espaces de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR), un périmètre établi sur base d'informations urbanistiques et socio-économiques.

Cette contradiction peut être ainsi soulevée pour toutes les priorités du décret cohésion sociale et a déjà été pointée par certaines recherches³⁵.

4.2.1. Méthodologie

Pour construire un indice de mixité, il est impératif de connaître le profil socio-économique des enfants et des jeunes fréquentant les activités des associations de la priorité 1. Pour ce faire, nous avons choisi d'observer l'école de provenance de chaque enfant ou jeune. L'école

³³ Le terme « collaboration » utilisé dans le questionnaire associatif présuppose uniquement que l'enfant fréquentant telle association est scolarisé dans telle école, sans qu'il y ait nécessairement un accord entre l'association et l'institution scolaire.

³⁴ Appel à projets du décret relatif à la cohésion sociale, quinquennat 2016-2020.

³⁵ E. Lenel, 2013. « La mixité sociale dans l'action publique urbaine à Bruxelles : projet ou langage politique ? », *Brussels Studies*, Collection générale, n° 65 (<http://journals.openedition.org/brussels/1129>), p.10.

fréquentée, renseignée dans les rapports associatifs, est un indicateur indirect sur l'origine socio-économique du public associatif³⁶. Les rapports associatifs indiquent qu'en moyenne, chaque association reçoit des enfants et des jeunes provenant de 13 établissements scolaires différents. Peut-on cependant parler de mixité des publics si les établissements d'où proviennent les enfants et les jeunes, malgré qu'ils soient diversifiés en nombre, accueillent un public avec le même profil ?

Les résultats des enquêtes PISA (*Programme for International Student Assessment*) montrent que le système scolaire belge francophone est fortement ségrégué en ce qui concerne les performances scolaires entre les écoles, qui présentent en leur sein une homogénéité³⁷. En d'autres mots, le système scolaire est hiérarchisé entre les écoles favorisées et défavorisées. Dans un tel contexte, nous pouvons considérer que les caractéristiques moyennes des établissements scolaires fréquentés par le public des associations nous permettent de déduire les caractéristiques socio-économiques individuelles de ce public.

Nous disposons de trois informations sur les établissements scolaires, qui ont été fournies dans les rapports associatifs : la commune de l'établissement scolaire, le nombre d'enfants/jeunes des associations venant de chaque établissement scolaire et leur niveau d'études. Pour comprendre le profil socio-économique de ce public, nous utilisons un classement établi par la Fédération Wallonie-Bruxelles qui liste les écoles selon leur composition socio-économique moyenne, sur base du profil socio-économique de chaque élève. L'indice socio-économique (ISE) de chaque école est une variable actualisée régulièrement³⁸, qui identifie quelle école est favorisée ou défavorisée à partir du profil socio-économique des enfants et des jeunes qui la fréquentent.

Ce classement oriente une politique d'encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Fédération Wallonie Bruxelles (FWB), qui permet aux écoles accueillant un

³⁶ En effet, un profil socioéconomique complet du public ne peut s'établir sans l'élaboration d'un questionnaire détaillé sur le niveau de scolarité des enfants/jeunes (pour pouvoir quantifier le retard scolaire), leur adresse, la profession et le niveau de diplôme des parents, etc.

³⁷ Danhier, J., Jacobs, D., Devleeshouwer, P., Martin, E., & Alarcon-Henriquez, A., 2014. « Vers des écoles de qualité pour tous ? : Analyse des résultats à l'enquête PISA 2012 en Flandre et en Fédération Wallonie-Bruxelles ». Bruxelles: Fondation Roi Baudouin, pp.31 ; 47-50. Selon les auteurs, « une telle configuration n'est pas inéluctable puisque dans les pays nordiques, il n'y a guère de différences entre les écoles. La dispersion des performances se situe plutôt entre les élèves et au sein même des écoles. En d'autres termes, il y a des élèves 'forts' et des élèves 'faibles' dans toutes les écoles ».

³⁸ Le classement que nous avons utilisé est le plus récent (2018-2019) : arrêté du Gouvernement de la Communauté française établissant les listes des implantations de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire bénéficiaires de l'encadrement différencié, ainsi que la classe à laquelle elles appartiennent en application de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité (M.B. 18.04.2018).

public défavorisé de recevoir des financements supplémentaires³⁹. Les écoles avec un ISE de 1 à 5 bénéficient de moyens complémentaires de la FWB. Ces moyens supplémentaires peuvent être utilisés pour renforcer la maîtrise des apprentissages de base, la détection rapide des difficultés scolaires, la mise en œuvre de pédagogies différenciées, etc.

La variable ISE répartit toutes les écoles⁴⁰ de la FWB en 20 catégories ou classes, de celle comportant l'indice socio-économique le plus faible (classe 1) à celle qui comporte l'indice socio-économique le plus élevé (classe 20)⁴¹. Chaque classe d'ISE accueille de l'ordre de 5 % de la population de l'enseignement fondamental de la FWB d'une part, et 5 % de la population de l'enseignement secondaire d'autre part. À partir des données de l'ISE, nous en savons plus sur les enfants et les jeunes qui fréquentent les associations de soutien scolaire soutenues dans le cadre de la politique de cohésion sociale.

Suivant la méthodologie établie dans le rapport CBAI-CRAcs 2014⁴², nous avons, pour cette analyse, considéré que l'ISE de l'école fréquentée pouvait constituer l'indication d'une classe sociale : un enfant ou un jeune fréquentant une école d'ISE de la première classe est considéré comme appartenant à une autre classe sociale qu'un enfant fréquentant une école d'ISE de la deuxième classe, etc. Cette simplification nécessaire à l'analyse permet de vérifier si des enfants et des jeunes en côtoient d'autres de milieux sociaux différents.

Nous avons, pour chaque individu fréquentant une association, calculé la probabilité qu'il ait, en s'adressant au hasard à un autre enfant ou jeune dans l'association, de s'adresser à une personne issue d'une classe sociale (représentée par la classe ISE) réellement différente de la sienne. En effet, au vu de la finesse du découpage en classes sociales, en 20 classes par niveau d'enseignement, nous avons décidé de considérer qu'il n'y a mixité que quand il y a rencontre entre une personne d'une classe sociale n et d'une personne d'une classe sociale supérieure à $n+1$ ou inférieure à $n-1$.

³⁹ Décret organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité (M.B. 09-07-2009).

⁴⁰ Le classement ISE se fait plus précisément par implantation, vu que chaque établissement peut avoir plus d'une implantation. Pour faciliter la compréhension, nous utiliserons indistinctement « école » ou « établissement scolaire ».

⁴¹ L'ISE se base sur sept variables qui suivent quatre critères pour chaque élève de l'établissement scolaire et donnent une moyenne des variables par école. Pour les élèves primo-arrivants ou en situation irrégulière de séjour, sont attribués les valeurs le plus bas de la moyenne à chaque variable. Les quatre critères retenus sont : revenu par habitant ; niveau des diplômes des parents ; taux de chômage, taux d'activité et taux de bénéficiaires d'une aide sociale ; et enfin type d'activité professionnelle des parents. Pour plus d'information sur le calcul des variables, voir *Arrêté du Gouvernement de la Communauté française établissant le choix des variables et la formule de calcul de l'indice socio-économique de chaque secteur statistique en application de l'article 3 du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité* (M.B. 11-08-2017).

⁴² Rapport CBAI-CRAcs, *op.cit.*, pp 37-38.

L'indicateur de mixité IUM_n^k décrit la probabilité qu'un enfant d'une classe ISE définie (n) rencontre un enfant d'une autre classe ISE si celui-ci est pris au hasard. L'indicateur est calculé en deux temps, pour chaque catégorie d'enfant ou jeune dans chaque association :

$$IUM_n^k = [P^k - (P_{n-1}^k + P_n^k + P_{n+1}^k)] / (P^k - 1)$$

Où P^k est la population totale de l'association et P_n^k est la population des enfants issus d'écoles d'indice ISE = n au sein de l'association k .

La formule définit un indice pour chaque enfant et jeune dans une classe ISE au sein de chaque association. Pour passer à une valeur moyenne pour l'ensemble des enfants d'un groupe ISE, nous avons fait une moyenne pondérée par le nombre d'enfants de chaque asbl dans chaque groupe ISE. À l'échelle du dispositif, donc :

$$IUM_{ISE=n} = \frac{1}{P_n} \sum_{k=1}^K (P_n^k * IUM_n^k)$$

Cet indicateur est construit d'une part pour le fondamental, d'autre part pour le secondaire.

- Précautions méthodologiques

Il nous faut cependant rappeler que ces analyses gardent le statut d'« estimations aussi fiables que possible ». Différents éléments peuvent expliquer d'éventuels décalages entre les données et la « réalité » :

- Nous n'avons pas pu identifier l'ensemble des établissements scolaires renseignés par les associations dans leurs rapports, car toutes les associations n'ont pas communiqué ou ne détiennent pas systématiquement l'information sur l'établissement scolaire de provenance, notamment pour les enfants et jeunes fréquentant les activités saisonnières ;
- Les noms des établissements étaient écrits de manière non systématique, leurs adresses ont parfois été mentionnées erronément ou de manière incomplète. Par ailleurs, les écoles ont parfois différents niveaux d'enseignement au sein du même établissement (non nécessairement à des adresses distinctes) ;
- Certains enfants ou jeunes adultes fréquentent des établissements scolaires hors de la Région bruxelloise, ainsi que l'enseignement néerlandophone, l'enseignement spécialisé ou l'enseignement supérieur : ces données n'ont pas été conservées pour l'analyse de l'ISE.

Les problèmes de fiabilité et de disponibilité de données nous ont amenés à travailler, pour cette analyse, à partir d'un échantillon qui est égal à 56 % du nombre d'enfants et jeunes répertoriés par les associations comme étant leur public⁴³.

Concernant le calcul du taux de mixité, notre méthodologie peut être nuancée à trois égards.

Tout d'abord, si nous mesurons ici la possibilité de rencontrer l'altérité au sein de l'association, il est évident que cette dernière peut être rencontrée par d'autres manières, comme des échanges lors de projets inter-associatifs, lors d'excursions, etc.

Ensuite, comme souligné plus haut, la classe d'appartenance individuelle peut être différente de la moyenne scolaire, puisque la référence de classe ISE pour chaque enfant ou jeune est l'ISE de l'école ; et ce, malgré la tendance à l'homogénéité sociale des établissements scolaires en Belgique francophone.

Et enfin, la finesse du découpage en classes sociales influence les résultats. Plus ce découpage est fin, plus on considérera qu'une rencontre implique des personnes de classes sociales différentes. Le découpage utilisé ici étant très fin (20 classes), nous surestimerons la mixité sociale observée par rapport à une situation où un découpage plus grossier aurait été utilisé — et pour cela, faisons une compensation en considérant deux classes sociales d'écart lors de notre analyse.

4.2.2. Profil socio-économique des établissements

L'analyse de la distribution des écoles provenance selon leur classe dans l'ISE (Indice Socio Économique) montre que les établissements scolaires classées de 1 à 5 dans l'ISE constituent plus de la moitié des collaborations établies entre associations et établissements scolaires, les autres classes ISE formant chacune entre 1 % et 5 % des collaborations (voir tableau à l'Annexe 4). Les établissements d'ISE 1 représentent à eux seuls 20 % du total des collaborations établies avec les établissements scolaires.

Le tableau 3 montre que non seulement les établissements de provenance ont en majorité un ISE faible, mais aussi que ces établissements « amènent » le plus grand nombre d'élèves parmi les collaborations entre associations et établissements scolaires. Des 5.114 enfants de l'enseignement fondamental, par exemple, 21 % viennent d'un établissement avec une ISE de classe 1. La distribution par nombre d'élèves dans l'enseignement secondaire est d'autant plus marquante : 32 % des jeunes viennent d'écoles de classe 1 à l'ISE. Si l'on prend le nombre d'enfants et de jeunes venant d'établissements dans les classes de 1 à 5 de l'ISE, ils

⁴³ Soit 9.843 enfants et jeunes répertoriés dans les collaborations avec les écoles, d'un total renseigné de 17.500 enfants et jeunes qui fréquentent les activités associatives en P1. Les deux informations viennent des rapports associatifs 2016.

représentent 76 % des enfants de l'enseignement fondamental et 65 % des jeunes de l'enseignement secondaire.

Chaque classe de l'ISE représente 5 % des écoles en FWB, à la fois aux niveaux fondamental et secondaire. À Bruxelles, cette distribution ne suit pas une courbe normale. La présence d'écoles recevant un public socio-économiquement défavorisé, ainsi que la plus forte ségrégation entre établissements scolaires à Bruxelles qu'en Wallonie, font que la proportion de classes d'ISE peu élevées est surreprésentée par rapport à la proportion d'établissement scolaires dans les classes d'ISE supérieures⁴⁴.

Force est de constater que les enfants qui fréquentent les actions de soutien scolaire sont majoritairement issus d'écoles à indices socio-économiques faibles. C'est aussi le constat que nous avons fait en 2014, même si l'ISE n'est pas calculé de la même manière⁴⁵. C'est probablement l'indication que les associations ont une forte insertion dans les quartiers dans lesquelles elles travaillent, qui sont généralement des quartiers populaires et à forte proportion de personnes migrantes ou d'origine étrangère. Cela renforce la vision, déjà décrite ailleurs par le CRAcs, que la priorité 1 a un fort ancrage local, et que certains parents potentiellement les plus précarisés prennent en main l'accompagnement scolaire de leurs enfants et ne méconnaissent pas tous l'offre qui leur est accessible.

En réfléchissant à la définition de la cohésion sociale, nous pourrions interpréter que le public plus précarisé est la cible principale de cette politique, puisque plus à même d'être dans le besoin par rapport aux processus de cohésion sociale qui visent à permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu⁴⁶.

⁴⁴ Nous n'avons pas pu obtenir la distribution des écoles bruxelloises par classe d'ISE pour la nouvelle méthode de calcul de l'ISE.

⁴⁵ L'ISE était auparavant calculé à partir des données socio-économiques de la population du périmètre géographique de l'implantation scolaire, tandis qu'à partir de 2018 il a commencé à être calculé sur base de moyenne des données sur les élèves fréquentant l'implantation scolaire.

⁴⁶ La cohésion sociale est définie par le décret comme un « ensemble des processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus, quelle que soit leur origine nationale ou ethnique, leur appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, leur statut social, leur niveau socio-économique, leur âge, leur orientation sexuelle ou leur santé, 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.

Ces processus visent en particulier la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale par le développement de politiques d'intégration sociale, d'interculturalité, de diversité socioculturelle et de cohabitation des différentes communautés locales.

Ils sont mis en œuvre, notamment, par le développement d'une action communautaire de quartier et du travail en réseau. » (*Décret relatif à la cohésion sociale*, art.3, M.B. 13 Mai 2004).

Tableau 3 : Répartition des enfants par classes d'ISE et niveaux d'études

ISE	Fondamental	% Fondamental	Secondaire	% Secondaire
1	1049	21 %	1221	32 %
2	1139	22 %	388	10 %
3	772	15 %	327	9 %
4	496	10 %	250	7 %
5	408	8 %	275	7 %
6	203	4 %	184	5 %
7	133	3 %	109	3 %
8	105	2 %	222	6 %
9	104	2 %	70	2 %
10	165	3 %	74	2 %
11	4	0 %	30	1 %
12	59	1 %	0	0 %
13	139	3 %	126	3 %
14	38	1 %	78,5	2 %
15	38	1 %	17,5	0 %
16	4	0 %	339	9 %
17	65	1 %	50	1 %
18	109	2 %	4	0 %
19	40	1 %	6	0 %
20	45	1 %	26	1 %
Total	5114	100 %	3797	100 %

4.2.3. Mesurer la mixité sociale

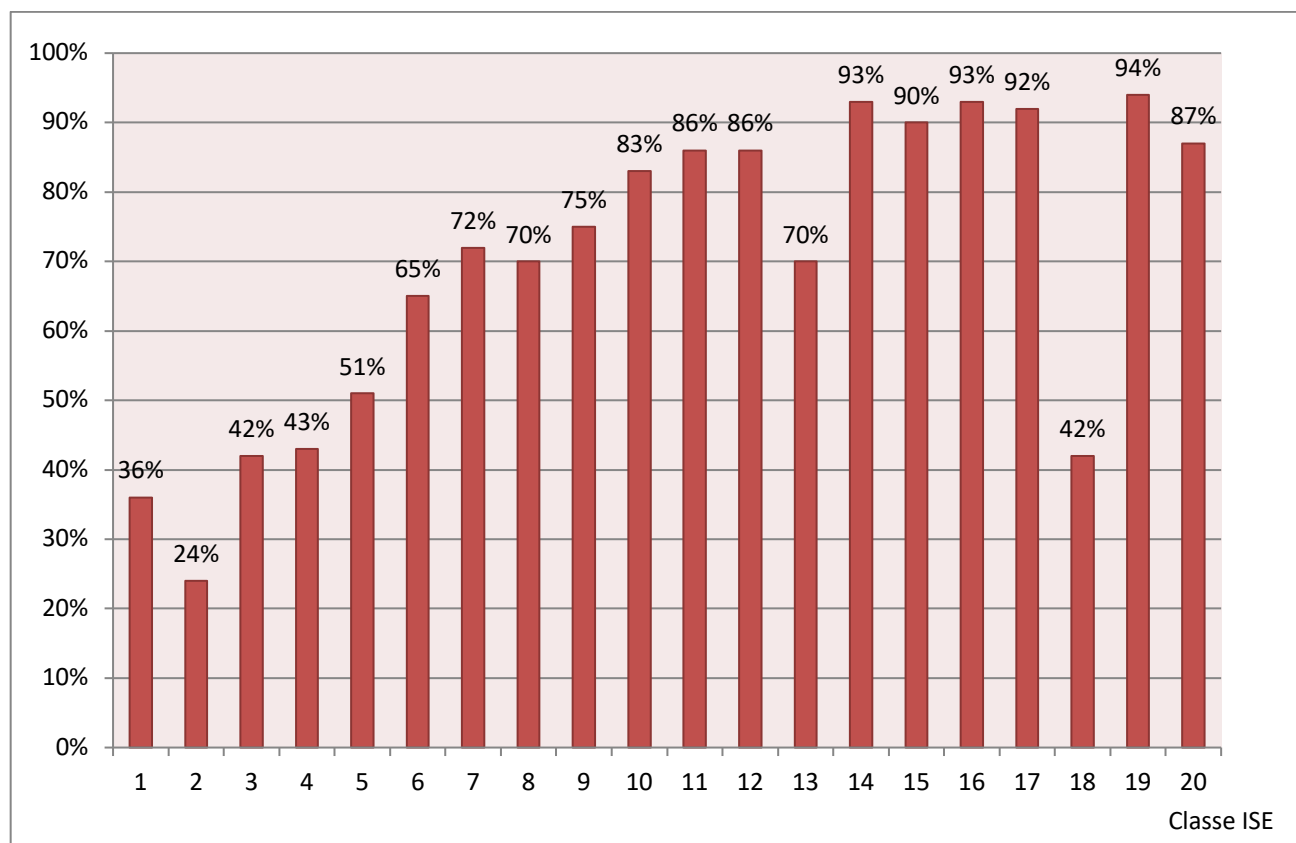
Sur base de la méthodologie et à partir des données exposées dans le tableau 2 ci-dessus, nous avons mesuré le « taux de mixité » des associations, pour l'enseignement fondamental et ensuite secondaire.

POUR L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

Au regard du graphique 6, on peut affirmer qu'un enfant de l'enseignement fondamental pris au hasard qui fréquente les activités d'une association en P1 a en moyenne 69 % de probabilité d'être en contact avec un autre enfant issu d'une classe sociale sensiblement

différente de la sienne, en ce que cet autre enfant n'appartient ni à sa classe ISE, ni à celle directement inférieure, ni à celle directement supérieure. A contrario, ce même individu a en moyenne 31 % de probabilité de s'adresser à un enfant issu de la même classe sociale que la sienne — issu de la même classe ou d'une classe sociale directement voisine à la sienne.

Graphique 6 : Probabilité de rencontre (au sein des associations P1) d'enfants de classe sociale distincte selon leur classe, enseignement fondamental



Mais le taux de mixité n'est pas les mêmes pour toutes les classes sociales. Ainsi, le graphique 6 montre que les enfants de l'enseignement fondamental situés aux premières classes sociales ont moins de probabilité de rencontrer quelqu'un d'une classe sociale vraiment différente de la leur. Les enfants de la classe 1, par exemple, ont 36 % de probabilité de rencontrer un autre enfant d'une classe sociale différente (classe 3 ou plus). Plus on avance dans les classes, plus grande est la probabilité pour des enfants de côtoyer des enfants de classes sociales différentes : pour les enfants issus de la classe 10 par exemple, il y a 83 % de probabilité de rencontrer un autre enfant qui fréquente également l'association en question et qui vient d'une classe sociale différente (soit la classe 12 ou plus,

soit la classe 8 ou moins) — et donc 83 % de probabilité de tisser des liens avec une personne à priori d'un autre milieu social.

Ce sont les enfants de l'enseignement fondamental provenant de la classe 19, avec 94 %, suivi des ceux des classes sociales 16, 14 et 17 (respectivement 93 %, 93 % et 92 %) qui ont plus de probabilité d'expérimenter la mixité sociale dans leurs interactions au sein des activités associatives. À l'opposée, les enfants ayant moins de probabilité de rencontrer d'autres enfants d'un milieu socialement distinct sont ceux de la classe 2 : il y a seulement 24 % de probabilité qu'ils fassent la rencontre avec un enfant d'une origine sociale différente, soit 76 % de probabilité de rencontrer quelqu'un de la même classe sociale.

En conclusion, les enfants favorisés socialement, moins bien représentés parmi le public associatif, ont plus de probabilités de rencontrer une « diversité sociale » au sein des associations P1 que les enfants moins favorisés, qui ont plus de probabilités de rencontrer des enfants issus du même milieu social.

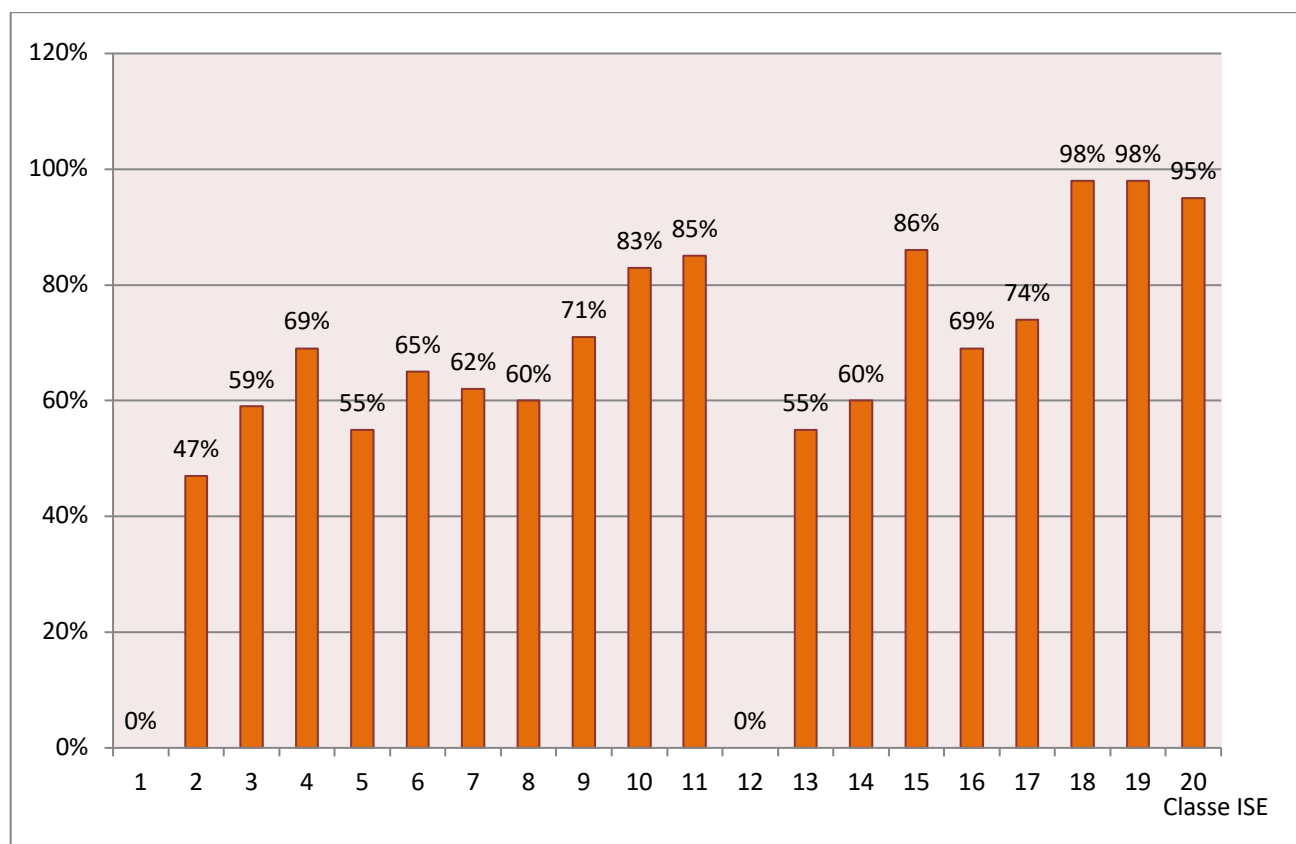
POUR L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

Le graphique 7 ci-dessous répète l'exercice d'application de la formule décrite plus haut mesurant le « taux de mixité » des associations offrant des activités en soutien et accompagnement à la scolarité à des jeunes de l'enseignement secondaire, cette fois. Les jeunes ont en moyenne une probabilité de 70 % de rencontrer un autre jeune issu d'une classe sociale sensiblement différente de la leur. Comme pour le niveau fondamental, la probabilité de rencontrer une « diversité » au sein de l'association sont variables selon la classe sociale dans laquelle l'on se trouve.

Ainsi, pour un jeune de la classe sociale 1, la probabilité de rencontre avec une personne de la classe 3 ou plus est de 43 % (ce qui est déjà plus élevé que pour la classe sociale 1 au niveau fondamental). Cette probabilité de rencontre avec une classe sociale sensiblement différente est par contre de 98 % pour les jeunes issus de la classe 18. Pour la classe sociale 12, la probabilité est zéro, car il n'y a pas d'enfants dans cette classe au sein de notre échantillon.

Le public de l'enseignement secondaire qui fréquente les activités associatives en P1 est globalement plus mixte que dans le fondamental, les écarts entre la plus grande et plus petite possibilité de rencontrer un autre jeune d'un autre milieu social étant moins abruptes : de 43 % à 98 %, contre 23 % à 94 % pour le niveau fondamental.

Graphique 7 : Probabilité de rencontre (au sein des associations P1) de jeunes de classe sociale distincte selon leur classe, enseignement secondaire



4.2.4. Des chiffres à la pratique : expérimenter la mixité sociale

Le public fréquentant des activités d’accompagnement et soutien à la scolarité au sein des associations P1 a, en moyenne, un taux de mixité de 69 % pour le niveau fondamental, et de 70 % pour le niveau secondaire. Si ce résultat est à prendre avec précaution vu la différence de probabilité d’une expérience de mixité sociale selon la classe ISE, et en prenant en compte que nous faisons une estimation optimiste par rapport à la mixité, les associations peuvent quand même être considérées comme favorisant la mixité sociale, autrement dit la rencontre d’enfants et jeunes venant d’univers sociaux différents.

Au regard du terrain, cependant, que signifie l’expérience de mixité du public dans les pratiques associatives ? Que peut apporter la mixité sociale à la pratique associative en P1 ? Pour tenter de répondre à ces questions, nous avons consulté certaines associations soutenues en priorité 1 qui ont différents niveaux de mixité sociale au sein de leur public⁴⁷⁴⁸.

⁴⁷ Cette mesure du niveau de mixité d’une association en spécifique est faite sur base des données sur l’école de provenance et la proportion d’enfants et jeunes de chaque classe d’ISE, à partir de la première formule décrite plus haut.

Sans surprise, les associations qui ont un public avec un taux de mixité faible se trouvent géographiquement dans des quartiers très précarisés et avec présence de plus d'enfants et de jeunes primo-arrivants. Pour les associations régionales, un deuxième facteur joue, même s'il n'est pas déterminant : étant souvent accueillies dans les espaces scolaires, les associations ont parfois des difficultés à amener en grand nombre un public qui dépasse celui de l'école hôte⁴⁹.

Par exemple, une association sous contrat communal travaillant dans un quartier très précarisé et offrant des activités dans le cadre de la P1 à des enfants de l'enseignement fondamental explique que, ayant des enfants venant des écoles à proximité, dont une parmi les écoles les plus pauvres de la Région bruxelloise, elle est confrontée à des situations d'extrême précarité et cela influence son travail.

Selon les associations, une manière de comprendre la précarité du public est d'observer l'alimentation des enfants en enseignement fondamental. Plusieurs enfants viennent sans manger ou consomment des aliments malsains. Comme l'explique la coordinatrice de cette association : « On s'est rendu compte que c'étaient parfois les familles les plus précarisées qui achetaient des jus pour faire semblant qu'elles ne manquaient de rien. Nous avons décidé de prévoir un goûter et d'interdire des jus, sous l'argument que l'eau est la boisson la plus saine — et c'est gratuit, nous la fournissons — et aussi la plus écologique, car cela ne nécessite pas d'emballage ».

L'association fait aussi attention aux sorties en groupe et cherche souvent à organiser des visites dans des endroits gratuits. Ces sorties permettent aux familles de connaître de nouvelles adresses et d'y revenir avec les enfants.

La même association nous explique que pendant les stages de vacances, le public vient aussi d'autres quartiers et d'autres écoles, et est ainsi plus mixte. Selon la coordinatrice, les activités pendant les vacances se passent mieux car les enfants sont moins fatigués et plus disponibles. Ce n'est donc pour elle pas une question de composition du public, mais de pression que l'école exerce sur les enfants en période scolaire. « On accueille le public et on construit avec. On ne les met pas dans un cadre », conclut la coordinatrice de l'asbl.

Au regard du terrain, les chiffres obtenus doivent également être nuancés. Une autre association, qui reçoit un peu plus de 130 enfants également du niveau fondamental,

⁴⁸ Nous avons discuté avec six associations par téléphone, trois avec un fort niveau de mixité sociale et trois avec un niveau faible.

⁴⁹ En même temps, le fait d'avoir plusieurs implantations pour l'école de devoirs fait que, au niveau de la moyenne globale, les associations régionales ont un public plus mixte — ce qui « fausse » notre regard sur le taux de mixité associatif, puisque ces enfants et ces jeunes en réalité ne se croisent pas.

explique que si la majorité du public vient de l'école en face de l'association, qui est une école avec un ISE très bas, l'association reçoit également des enfants de commerçants locaux, qui en effet ne sont pas une majorité dans cette école, mais ont une situation plus confortable en comparaison avec d'autres milieux sociaux du quartier⁵⁰. La complexité du mélange amenée par d'autres types de mixité nuance également nos résultats sur la mixité sociale. Si le milieu socio-économique est plus ou moins homogène, le public de l'association en question est équilibré entre garçons et filles et, en matière d'origine, les enfants viennent de milieux très différents, comme l'explique la coordinatrice de cette association : « Entre les enfants, à majorité de nationalité belge, mais d'origine turque, marocaine, bulgare, polonaise, guinéenne, ça fait un beau mélange ».

En outre, l'absence de mixité sociale ne veut pas dire absence de différents niveaux d'apprentissage. En effet, cette mixité est souvent présente, même s'il existe, comme plusieurs recherches le démontrent, une forte corrélation entre l'origine socio-économique et le parcours scolaire en Belgique⁵¹.

Au niveau secondaire, il est plus difficile pour les associations de saisir la situation socio-économique des familles. « On est en contact avec cette question une fois par an quand certaines familles viennent demander si elles peuvent payer l'inscription annuelle le mois suivant ou en plusieurs fois ; on leur dit qu'elles ne doivent pas payer, mais en général elles mettent un point d'honneur à régler les frais d'inscriptions » nous dit une coordination d'association.

UNE FORTE MIXITÉ

Pour les associations qui affichent un fort « taux de mixité sociale » au sein de leur public, les enfants viennent d'écoles de classes ISE très diverses et le quartier où les activités sont menées est en lui même moins précarisé. L'impression des associations est en effet d'avoir une variété de réalités parmi les enfants qui fréquentent les activités, mais une présence quand même importante de familles en situation précaire⁵². Plusieurs familles, certaines en situation plus précaire, font le choix stratégique d'inscrire leurs enfants dans les écoles dites « fortes » — même si la logique de la proximité se retrouve souvent. Ainsi, des enfants et des jeunes issus de milieux populaires fréquentent parfois des établissements scolaires avec un ISE élevé, sans que la moyenne scolaire corresponde à leur réalité individuelle.

⁵⁰ Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'ISE attribué à l'élève est en fait la moyenne de l'école et donc ne correspond pas forcément avec le profil socio-économique individuel de l'élève en question. Voir *Note méthodologique* plus haut.

⁵¹ Danhier, J. & Jacobs, D., 2017. Aller au-delà de la ségrégation scolaire : Analyse des résultats à l'enquête PISA 2015 en Flandre et en Fédération Wallonie-Bruxelles, Fondation Baudouin (www.kbs-frb.be/fr/~media/Files/Bib/Publications/PUB2017_3509_Pisa_F.pdf).

⁵² Ainsi, une asbl avec une forte mixité sociale explique, pour le niveau fondamental, qu'elle rencontre aussi des profils très précarisés et qu'elle offre le goûter aux enfants (des fruits ou fruits secs) deux fois par semaine et organise des ateliers cuisines — auxquels les parents sont parfois invités.

Au niveau secondaire, la stratégie des parents dans le compétitif « quasi-marché »⁵³ scolaire bruxellois est plus marquée dans le choix des écoles, même si, comme l’a montré Pierre Marissal, la ségrégation scolaire commence dès la maternelle⁵⁴. Cette stratégie de certains parents permet d’aider à expliquer pourquoi la mixité sociale est globalement plus élevée en secondaire qu’au niveau fondamental (voir tableaux 3 et 4).

Dans le champ des pratiques associatives, les associations avec une forte mixité expliquent les bénéfices d’avoir des échanges entre enfants et jeunes de différents horizons — que ce soit par rapport aux écoles, aux origines, ou aux milieux sociaux.

Une association située à la limite de deux communes reçoit des jeunes du secondaire provenant de familles assez variées, dont les parents sont pour certains suivis par le CPAS, d’autres issus d’une petite classe moyenne. Les origines sont également diverses et avec la crise économique des dernières années l’association a reçu un public de primo-arrivants européens. Pour la coordination, la possibilité d’échanges entre des profils de jeunes très différents a un effet positif sur le projet pédagogique. À nouveau, la question de l’origine socio-économique se mêle avec le niveau d’apprentissage des jeunes : « il y a une chouette dynamique. Nous avons eu des jeunes qui étaient en décrochage scolaire et, ici, par le contact avec d’autres jeunes (issus de bonnes écoles) ou des universitaires, ils se sont motivés ».

Pour la coordination, une situation plus homogène au niveau socio-économique ou de niveaux d’apprentissage ne changerait pas cette dynamique, puisque la plupart des volontaires de l’école de devoirs sont des universitaires d’origine étrangère, certains ayant même fréquenté l’association auparavant. Le *success case* des volontaires sert ainsi à motiver les jeunes autour de l’idée qu’il est possible de terminer son parcours scolaire et d’aller au-delà.

Dans une autre association, avec une école de devoirs pour des jeunes du secondaire où la mixité sociale est également élevée, les jeunes de différentes écoles se fréquentent et créent une ambiance qui rappelle l’école, sans pour autant que ce rappel soit trop scolaire. Les jeunes viennent non seulement pour l’école de devoirs, mais pour socialiser, interagir avec d’autres jeunes et les animateurs. L’association considère que, pour les jeunes en (fort) décrochage, le fait d’être parmi d’autres jeunes dans l’ambiance de l’école de devoirs peut les motiver à « revenir » au monde scolaire.

⁵³ Le contexte scolaire belge est considéré comme un « quasi-marché » par sa combinaison de subventionnement public par élève accueilli (contrôle de l’administration) et du fait du libre choix de l’école (traduit simplement comme une recherche pour « la meilleure école ») (Voir Danhier, J. & Jacobs, D., 2017, *Op.cit*, p32). Pour Devleeshouwer & Rea, ce quasi-marché constitue un cadre cognitif puissant pour les familles et les écoles, puisqu’il oriente fortement leurs pratiques (Devleeshouwer P. & Rea A., 2011. « Justification des différenciations scolaires par les acteurs de l’enseignement ». *Education comparée / Nouvelle série*, 6, 49–68).

⁵⁴ Marissal, P. (2017). « La mixité sociale résidentielle favorise-t-elle la mixité scolaire ? Le cas Bruxellois », in *Belgeo, Revue Belge de Géographie* [En ligne], 2-3, p.4 (<http://journals.openedition.org/belgeo/20313>).

Enfin, les associations avec lesquelles nous avons discuté reçoivent toutes un public plus ou moins précaire, et on l'air d'adapter continuellement leur pratique à leur public. La mixité sociale, à part les nombreuses nuances que nous avons introduites ici, reste une donnée importante, s'ajoutant à des niveaux d'apprentissage distincts, à la diversité des origines étrangères, à la mixité des sexes, etc. Tous ces facteurs composent le « bouillon » avec lequel interagissent animateurs et animatrices, chaque personne apportant, elle aussi, son histoire personnelle.

4.3. Considérations théoriques sur la mixité sociale

Si, comme nous venons de le voir, les résultats sont mitigés et les réponses variables, se pose la question de savoir pourquoi la mixité constitue néanmoins un principe de base, énoncée par le pouvoir public pour la politique de cohésion sociale.

Dans le champ des politiques urbaines, la mixité sociale est depuis quelques années vantée comme porteuse de diverses vertus. Selon Emmanuelle Lenel, la mixité sociale apparaît dans nombreux programmes et textes politiques ou législatifs de la Région bruxelloise, et constitue une « véritable idéologie contemporaine »⁵⁵. Si cette idéologie est pour l'auteure particulièrement forte en Région bruxelloise qui fait face à des enjeux urbains spécifiques, la place de choix qu'occupe la mixité sociale « dans le discours sur la ville et l'action à y entreprendre » est selon elle due en grande partie à « l'émergence d'un nouveau modèle d'action sociale, que l'on retrouve plus globalement en Europe de l'Ouest »⁵⁶.

Pour Lenel, la mixité « peut être présentée comme remède aux maux urbains diagnostiqués — ségrégation socio-spatiale, tensions, communautarismes... — grâce à ses vertus 'intrinsèques' de mise en relation et de rencontre. 'Faire de la mixité' est supposé permettre de tisser du lien et éviter que les quartiers précarisés ne basculent définitivement hors de la société »⁵⁷.

Dans le champ de l'éducation, la mixité sociale pourrait avoir des influences sur la performance des élèves. C'est d'ailleurs ce qu'avancent certaines recherches qui analysent les résultats de l'enquête PISA et montrent qu'une distribution plus égalitaire des élèves venant de différents milieux socio-économiques et de niveaux d'apprentissage pourrait faire davantage progresser les élèves et ce, de manière plus égale. Ainsi, Julien Danhier et Dirk Jacobs avancent que : « À caractéristiques scolaires et non scolaires identiques, les élèves fréquentant des écoles dont le niveau socio-économique ou académique est bas obtiennent

⁵⁵ E. Lenel, 2013. « La mixité sociale dans l'action publique urbaine à Bruxelles : projet ou langage politique ? », *Brussels Studies*, Collection générale, n° 65 (<http://journals.openedition.org/brussels/1129>), p.2.

⁵⁶ E. Lenel, 2013, *Op.cit.* p.3.

⁵⁷ E. Lenel, 2013, *Op.cit.* p.5.

des résultats inférieurs à ceux fréquentant des écoles plus favorisées (socio économiquement ou académiquement). Nous pouvons dès lors parler de double handicap pour les élèves les plus défavorisés puisqu'ils subissent l'effet négatif de leur origine et de l'école qu'ils fréquentent »⁵⁸.

Les auteurs parlent d'un « presque apartheid scolaire » à la fois social et ethnique, causé par la compétition du quasi-marché scolaire. Les chercheurs se veulent pourtant optimistes : sur base d'expériences d'autres systèmes éducatifs, il est possible d'envisager une combinaison entre qualité d'enseignement et équité entre élèves.

La ségrégation scolaire trouve son origine principalement dans le système scolaire, qui sépare les élèves selon le niveau scolaire et l'origine sociale, par plusieurs mécanismes. François Ghesquière indique que cette séparation entre élèves prend « plusieurs formes non exclusives : redoublement (on sépare les élèves dans des années différentes), filiarisation intense et précoce (on les sépare dans des types d'enseignement ou des options différentes) et ségrégation sociale (on les sépare dans des écoles différentes, voire dans des classes différentes) »⁵⁹.

⁵⁸ Danhier, J. & Jacobs, D., 2017, *Op.cit.*, p.55. Voir aussi la vidéo « Au-delà de la ségrégation scolaire : www.youtube.com/watch?v=BuN_w48I0_k&feature=youtu.be.

⁵⁹ Ghesquière, F., octobre 2018. « Mixité sociale dans les écoles et inégalité scolaire », *Observatoire belge des inégalités* (<http://inegalites.be/Mixite-sociale-dans-les-ecoles-et>).

5. Conclusions

Le rapprochement des cadres de la Cocof et de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), lors de ce troisième quinquennat, a favorisé une plus grande souplesse dans les activités des associations en P1 en ce qui concerne les approches pédagogiques, tout en maintenant la tension entre remédiation et développement global des enfants et jeunes. Afin de rencontrer les exigences de l'ONE, celles de la cohésion sociale se sont ainsi renforcées. Cette augmentation des exigences, le CRAcs l'a déjà souligné, met en difficulté certaines associations.

En ce qui concerne la mixité, les associations construisent avec leur public un environnement bienveillant qui leur permet de se développer tout en côtoyant d'autres enfants et jeunes, qu'il soient de la même classe sociale ou non. La mixité est, à en croire les associations, faiblement marquée, avec une présence importante d'enfants et de jeunes défavorisés (moins évident à observer pour les jeunes du secondaire, comme nous l'avons dit plus haut). Même les associations qui figurent dans notre classement comme ayant une « forte mixité » de leur public relativisent ce résultat et identifient une stratégie des parents de milieux populaires d'inscrire leurs enfants dans de « bonnes écoles » du quartier.

Ce sont par ailleurs ces dernières (les « bonnes écoles ») qui donnent plus de devoirs à leurs élèves, créant une grande charge de travail et du stress pour les enfants et les jeunes. Comme nous l'explique une association, « le temps que le corps enseignant passe à corriger les devoirs et à faire la police pour savoir qui les a faits ou pas, on pourrait faire le devoir en classe. Et nous, nous pourrions en ce moment nous concentrer davantage sur d'autres aspects ».

La mixité sociale, même si elle revêt dans certaines conditions des effets positifs sur le développement des enfants et des jeunes lors des activités proposées par les associations en P1, ne peut résoudre tous les problèmes et pallier le manque de mixité dans l'enseignement. Comme l'avancent plusieurs recherches autour du monde scolaire, l'influence du modèle de système scolaire dans la mise en place de la ségrégation est essentielle, et les associations sont loin de pouvoir changer cette réalité de manière structurelle.

« You dont have to live next to me, just give my equality ». Nina Simone⁶⁰

C'est dans ce contexte que le CRAcs s'est penché sur la mixité dans son rapport annuel 2017 consacré à l'analyse des pratiques de mixité de sexe ou « de genre » au sein des groupes d'apprentissage du français. Nous avons alors avancé que de « nombreuses mesures

⁶⁰ “Vous ne devez pas vivre à côté de moi, donnez-moi juste de l'égalité”, en référence à la ségrégation géographique qui était pratiquée dans certains états aux Etats-Unis d'Amérique des années 1960. Extrait des paroles de “Mississippi Godam” (1964), qui parle de la lutte pour les droits civils aux États-Unis.

politiques sont prises au nom de la mixité sociale, et s'il apparaît à la lumière de certaines études que le fait de mélanger produit un effet entraînant (le fait de mélanger des élèves de milieux aisés avec des élèves de milieux pauvres améliorerait les performances scolaires de ces derniers), le brassage des populations, loin de constituer une recette magique, n'est pas suffisant pour garantir plus d'égalité comme en témoigne certains effets de déplacement de familles pauvres dans les politiques de logement social »⁶¹.

En nous intéressant à cette question, nous nous sommes fait l'écho d'une objection émise par de nombreux observateurs des politiques publiques⁶² qui dénoncent certaines utilisations idéologiques de la notion de « mixité sociale » : au lieu de concentrer les moyens et les ressources budgétaires à destination des groupes sociaux désavantagés de façon à accroître la qualité des services publics, ne s'agit-il pas plutôt d'ouvrir à des individus ou des familles qui disposent de revenus supérieurs, la possibilité de venir s'établir pour vivre une expérience de rencontre avec l'altérité sociale et culturelle ? Les situations de mélange ne profitent-elles pas davantage, dans certains contextes de politique publique, à des habitants qui, mus par une aspiration à une vie plus authentique, souhaitent, aussi pour des raisons budgétaires, vivre au contact des milieux « populaires » ? Ce soupçon revient en dernière analyse à s'interroger sur le fait que les bienfaits supposés de la mixité sociale profitent plus à certains qu'à d'autres.

Si nous appliquons l'objection que nous venons d'exposer aux pratiques associatives soutenues dans le cadre du « soutien à la scolarité », il y a lieu de se demander si le fait de provoquer des situations de mixité se révèle réellement prioritaire : ne faudrait-il pas plutôt accueillir davantage d'enfants en situation de difficulté scolaire plutôt qu'insister sur les situations de mélange scolaire et culturel ?

⁶¹ Rapport CBAI-CRAcs, 2017. La « mixité de genre » dans les pratiques d'alpha-FLE en cohésion sociale : Mélanger, pas mélanger ? Pourquoi ? Comment ? (<http://www.cbai.be>), p.53.

⁶² Voir l'article de Sylvie Tissot (2010), *La mixité contre le droit*, sur le site Les mots sont importants : <http://lmsi.net/La-mixite-contre-le-droit>

RÉSUMÉ

- ❖ La majorité des associations soutenues dans la priorité 1 de la cohésion sociale appréhendent leurs actions comme un dispositif qui vise avant tout la formation à la citoyenneté et non le renforcement individuel de leur participant ;
- ❖ Public :
 - Presque la moitié du public associatif de la P1 (45 %) n'est pas né en Belgique¹ ;
- ❖ Indice Socio-Économique
 - Les établissements scolaires classés de 1 à 5 à l'ISE regroupent près de 56 % des partenaires, les autres classes formant chacune entre 1 % et 5 % des écoles partenaires ;
 - Les établissements d'ISE 1 représentent seuls 20 % du total de partenariats établis avec les établissements scolaires ;
 - Les enfants et jeunes venant d'établissements dans les classes de 1 à 5 de l'ISE correspondent à 76 % pour le fondamental et 65 % pour le secondaire ;
- ❖ Mixité :
 - Les associations peuvent être considérées comme favorisant la mixité, autrement dit la rencontre d'enfants et jeunes venant d'univers sociaux différents ;
 - Les enfants favorisés socialement, moins bien représentés parmi le public associatif, ont plus de probabilités de rencontrer une « diversité sociale » au sein des associations P1 que les enfants moins favorisés, qui ont plus de probabilités de rencontrer des enfants issus du même milieu social ;

Rapport annuel du CRAcs – Partie III

2018

Nationalité, intégration & cohésion sociale

L'articulation entre les aménagements du Code de la nationalité, le dispositif d'accueil des primo-arrivants (et la perspective de son obligation) et la politique de la cohésion sociale en Région de Bruxelles-capitale

1. Introduction générale et question d'évaluation

Cette partie de notre rapport porte sur le travail des associations de la priorité 3 de la politique de cohésion sociale dédiée à la « La citoyenneté interculturelle ». Nous allons voir que le travail de ces associations est influencé par les évolutions de deux dispositifs majeurs, que sont le dispositif d'accès à la nationalité et le parcours d'accueil pour les primo-arrivants.

Le 18 juillet 2013, le parlement francophone bruxellois adoptait un décret instituant un parcours d'accueil destiné au public restreint des « primo-arrivants », c'est-à-dire à toute personne étrangère de plus de 18 ans séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans et inscrite au registre des étrangers d'une commune de la Région de Bruxelles-capital disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois.

Par ailleurs, à la fin du deuxième quinquennat de la cohésion sociale, il s'avérait que les actions soutenues dans le cadre de la priorité 3 qui visait l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants, développaient de façon non négligeable un soutien individualisé à des personnes aux prises avec des situations de vulnérabilité de divers ordres mais ne disposant justement pas de la nationalité ou de la qualité de primo-arrivants au sens du décret instituant un parcours d'accueil pour les primo-arrivants⁶³.

C'est ainsi qu'à la veille du troisième quinquennat de cohésion sociale, le Collège de la Cocof, soucieux de répondre à toutes les demandes, a décidé de maintenir une offre en cohésion sociale pour des publics n'ayant pas accès au parcours d'accueil des primo-arrivants. Il institue alors une priorité relative à la Citoyenneté interculturelle laquelle est subdivisée en deux volets : les « Permanences socio-juridiques » (P3A) et les « Modules de formation citoyenne » (P3B), qui seront abordées conjointement dans cette partie. Cette priorité apparaît comme telle – c'est-à-dire en distinguant ces deux composantes – pour la première fois dans le troisième quinquennat de cohésion sociale (2016-2020). Ainsi, l'adoption du décret instituant un parcours d'accueil pour les primo-arrivants a certainement influencé la redéfinition de la troisième priorité.

Par ailleurs, la réforme du Code de la nationalité belge de 2012, qui explique en partie la mise en place d'un parcours d'accueil, est un facteur qui influence également le travail de ces associations. En effet, nous verrons que la récente réforme du Code de la nationalité en juillet dernier suscite des interrogations quand aux potentiels impacts pour leur public et la mise en œuvre de leurs actions.

⁶³ Décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, 18 juillet 2013, M.B. 18 septembre 2013.

Ainsi, parce que ces dispositifs s'adressent – en partie – au même public et déploient des actions de même nature, il nous a semblé important de nous intéresser à la cohérence entre les dispositifs d'accès à la nationalité, le parcours d'accueil pour les primo-arrivants et la politique de cohésion sociale.

Si les effets perturbateurs entre ces trois politiques constitueront le point d'attention de ce rapport, il en va également de certains éléments de contexte qui peuvent accroître de façon indirecte la complexité du travail de terrain, autant pour les associations que pour les administrations communales.

Ainsi, il nous semblait important d'introduire notre rapport en offrant un bref aperçu de ces éléments qui ont été mis en évidence par les associations de la priorité 3 dans le cadre de leurs rapports annuels, avant d'explorer davantage l'articulation entre les différents dispositifs en question.

Ce rapport comprend trois chapitres. Le premier est consacré à certains éléments de contexte démographique (partie 2.1). Nous proposerons un aperçu du contexte institutionnel. La capacité d'accueil des dispositifs de cohésion sociale et du parcours d'accueil pour les primo-arrivants (partie 2.2), ainsi que sur le public réellement touché par ceux-ci (partie 2.3). Nous tenterons de déterminer s'il existe un écart potentiel entre les besoins et les moyens mis en œuvre dans ces dispositifs (partie 2.4).

Le deuxième chapitre sera consacré à une analyse socio-juridico-historique de l'évolution des questions d'accès à la nationalité et d'intégration, dont nous verrons qu'elles sont étroitement liées. La première partie offrira un regard sur les avantages à obtenir la nationalité belge (partie 3.1). Nous consacrerons ensuite la seconde partie à l'évolution des conditions d'accès à la nationalité, parmi lesquelles figure l'intégration (partie 3.2).

Le troisième chapitre se concentrera sur les perturbations qu'engendrent les récents aménagements du Code de la nationalité, ainsi que la mise en place du parcours d'accueil pour les primo-arrivants pour les associations en cohésion sociale d'une part (partie 4.1), et pour le public d'autre part (partie 4.2). Évaluer la cohérence entre certains éléments de ces dispositifs ne pourra pas se faire sans avoir un regard sur les difficultés que rencontrent les migrants dans ce contexte. En effet, ces cadres législatifs ont des effets sur les associations et surtout sur le public qui participe aux actions de la politique de la cohésion sociale.

En guise de conclusion, il nous est apparu opportun de formuler des recommandations à l'adresse du Collège de la Cocof.

1.1. Aperçu général : quand le contexte global influence le travail local

À la lecture des rapports des associations de la priorité 3 qui portent sur l'année 2016⁶⁴, nous avons identifié quatre difficultés de contexte général qui ont influencé leurs pratiques :

- I. Des complications liées au contexte international ;
- II. Des complications liées à l'aménagement récurrent des politiques à l'attention des migrants et des étrangers ;
- III. Des difficultés liées aux aspects plus restrictifs de ces aménagements et de l'interprétation qui en est faite ;
- IV. Des difficultés liées à la saturation des services administratifs, dont nous verrons que la cause trouve en partie son origine dans les points énumérés ci-dessus.

I. Le contexte international

L'été 2015 a été marqué par l'arrivée massive de migrants en Europe. Un accord conclu entre la Turquie et l'Union Européenne, la fermeture de la route des Balkans et la réintroduction de contrôles frontaliers au sein de l'espace Schengen sont toutes des mesures qui ont été prises en 2016 par l'Union Européenne afin de diminuer l'afflux de ces migrations sur son territoire.

En Belgique, ces mesures ont eu pour conséquence une importante baisse du nombre de demandeurs d'asile en 2016, revenant au niveau de 2014, alors même qu'ils avaient connu un pic en 2015. Ainsi, le nombre de demandeurs d'asile est passé de quelques 39.000 personnes en 2015 à un peu plus de 14.000 personnes en 2016⁶⁵. Ce fait ne permet pas pour autant de conclure que le contexte international actuel a engendré moins de nouveaux demandeurs d'asile. Comme l'explique le Centre Fédéral Migration – Myria, ce chiffre donne une indication relative au nombre de demandeurs d'asile qui ont réussi à atteindre la Belgique.

En effet, le nombre de personnes déplacées de force dans le monde n'a pas diminué. Toujours selon Myria, le nombre de réfugiés ayant fui la Syrie a atteint 5 millions de personnes en 2017. En Belgique, les flux d'immigration sont influencés par les conflits internationaux comme en atteste le fait que le gouvernement belge a délivré un nombre important de visas humanitaires (1.182 en 2016), essentiellement à des Syriens souhaitant échapper au conflit en Syrie.

⁶⁴ Nous avons également enrichi ces constats à l'aide d'entretiens réalisés avec certaines d'entre-elles.

⁶⁵ Myria, *La migration en chiffres et en droits 2017*, Rapport annuel 2017, p.7, www.myria.be/files/MIGRA2017_FR_AS.pdf.

Finalement, c'est plutôt une stabilisation de la situation avant 2015 qui s'est opérée, qu'une diminution à proprement parler des flux. On peut également observer que l'Europe et la Belgique ont davantage pensé la migration en termes de limites territoriales qu'en termes de voies légales d'accès. Par ailleurs, aux évolutions qui attestent du contexte global, il faut également ajouter les nombreux aménagements des politiques belges à l'attention des migrants, ce qui n'est pas sans faciliter la tâche des acteurs qui tendent à apporter une aide aux personnes qui sont et continuent d'arriver sur le territoire belge.

II. L'aménagement récurrent des politiques à l'attention des migrants et des étrangers

L'année 2016 a été marquée par des évolutions du cadre légal belge à l'égard des migrants et des étrangers. En mai 2016⁶⁶, la loi relative à l'asile et à la migration est modifiée : le législateur insère une condition d'intégration dans la loi sur le séjour des étrangers. Le Code de la nationalité belge connaît également son lot d'aménagements législatifs depuis son avènement en 1984, jusqu'à la réforme récente de juillet 2018. L'aide juridique a aussi connu une réforme en 2016⁶⁷. Autant d'aménagements (de mesures) qui demandent des praticiens dans les associations et les administrations communales, de remettre régulièrement à jour leurs connaissances, de comprendre l'application des nouveaux textes et circulaires et de savoir les mettre en relation avec d'autres domaines du droit (le droit des étrangers de manière générale, le droit administratif, civil, etc.). Il en résulte que les associations ont soit moins de temps disponible pour l'accueil et l'accompagnement du public, soit n'ont pas la possibilité de mettre à jour leurs connaissances dans ces matières.

III. Les aspects plus restrictifs de ces aménagements législatifs et de l'interprétation qui en est faite

Le durcissement des politiques belges à l'attention des migrants peut notamment se traduire dans une politique plus stricte du regroupement familial, la diminution drastique des régularisations humanitaires, le manque de garanties en matière de régularisations médicales, la difficulté d'introduire des demandes d'asile subséquentes⁶⁸, les évolutions en matières d'éloignement (augmentation de la capacité des centres fermés) ou de retour, mais

⁶⁶ Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.* 27 juin 2016.

⁶⁷ Une réforme est entrée en vigueur en septembre 2016 et prévoit une taxation (à 21%) des honoraires d'avocat et une augmentation des frais de justice (droits de rôle et de greffe) et plus récemment, la contribution forfaitaire due pour la désignation d'un avocat et ce, même pour les bénéficiaires de l'aide juridique totalement gratuite.

⁶⁸ Il s'agit de nouvelles demandes après refus d'une première demande. Le Commissariat Général pour les Réfugiés et Apatrides (CGRA) exige un "nouvel élément" pour ré-analyser la demande d'asile.

encore dans les effets restrictifs de la réforme de l'aide juridique⁶⁹. En vertu de cette dernière, le public des associations peine à accéder à une aide juridique non associative, ce qui contribue à surcharger les associations d'orientation socio-juridique qui assurent alors en partie le travail des avocats. Nous y reviendrons, mais les aménagements du Code de la nationalité de 2012 ont également compliqué les voies d'accès à la nationalité. Ils ont par ailleurs simplifié les motifs concernant la déchéance de la nationalité en cas de condamnation pour des activités terroristes⁷⁰.

Si les politiques à l'égard des migrants connaissent de nombreux aménagements comme nous venons de le voir, ces évolutions peuvent également être caractérisées par un durcissement de l'interprétation et la mise en œuvre de ces textes de loi. Selon Myria, l'interprétation des textes de loi se fait de plus en plus stricte au guichet des communes⁷¹. Cela peut être expliqué par la difficulté pour les travailleurs communaux d'actualiser leurs connaissances dans ces matières mouvantes (voir ci-dessus), ce qui implique une consultation plus assidue de l'Office des Étrangers qui, lui, a une interprétation stricte de la loi. Par ailleurs, selon les associations, c'est un climat de méfiance envers les étrangers qui expliquerait l'adoption d'une interprétation plus stricte des textes législatifs par certains services communaux. Les liens entre services communaux et associations semblent également pâtir de ce climat de méfiance⁷².

IV. La saturation des services administratifs et des associations

La précarisation des publics ainsi que les nombreuses évolutions législatives semblent contribuer à la saturation du bureau des étrangers des communes.

D'une part, étant donné que le droit des étrangers se complexifie et se durcit, le public migrant voit davantage un intérêt à obtenir la nationalité belge, ce qui de fait augmente les demandes et par conséquent le travail au sein des services communaux. Cette saturation a des impacts sur la qualité de ces derniers : les personnes responsables dans les administrations sont difficilement joignables, un grand nombre de réponses ou procédures menées au niveau des guichets communaux sont erronées, il y a un retard important dans le traitement des dossiers et les délais de procédure s'accumulent⁷³.

⁶⁹ TVA sur les services des avocats, durcissement des conditions et de la procédure pour obtenir un avocat *pro deo*, et introduction d'une contribution financière ou « ticket modérateur » (dont le principe a été finalement déclaré contraire à la constitution par la Cour constitutionnelle le 21 juin 2018).

⁷⁰ Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.* 5 août 2018.

⁷¹ Myria, *op.cit.*, p. 177.

⁷² C'est ce que rapporte une association lorsqu'elle explique que, si certaines communes orientent le public vers les permanences socio-juridiques des associations, « (...) d'autres par contre se méfient de l'associatif (nous voyant comme des fauteurs de trouble). Certains usagers nous rapportent s'être faits blâmer ».

⁷³ Myria, *Etrangers dans sa commune*, MyriaDoc 7, septembre 2018, p.9, https://www.myria.be/files/180903_MyriaDoc_7_Vreemdeling_in_zijn_gemeente_FR.pdf

D'autre part, 7 des 19 associations qui proposent des permanences socio-juridiques déclarent que leurs services sont saturés et qu'elles sont dans l'incapacité de répondre — de manière adéquate ou de répondre tout simplement — à la demande, du fait principalement d'un manque de moyens financiers et humains.

L'extrait ci-dessous résume le sentiment des associations lié au contexte. À la question : « Détaillez les raisons qui expliquent l'arrêt ou les difficultés de mise en œuvre de certaines activités organisées durant l'année 2016 », une association répond :

Les demandes de notre public se complexifient au niveau juridique. Cela s'explique, d'une part, par le fait que la loi est très fréquemment modifiée et, d'autre part, par l'adoption de mauvaises pratiques des administrations. Ces deux causes de complexité augmentent la charge de travail et diminuent la prévisibilité de l'action. Notre public est de moins en moins confiant, ce qui freine le bien-être économique, social et culturel. Par ailleurs, nous avons de plus en plus de demandes liées à des recours juridictionnels. La dernière réforme de l'aide juridique et la pratique actuelle des bureaux d'aide juridique semblent diminuer la possibilité pour notre public de faire appel à des avocats compétents et disponibles dans le cadre de l'aide juridique. Nous sommes régulièrement amenés à appuyer les avocats dans leur travail, voire à effectuer leur travail. L'accès au juge est primordial dans la défense des droits. Les nouvelles mesures liées à l'aide juridique vont à l'encontre des buts visés par la cohésion sociale.

Finalement, la saturation des services communaux et des associations est liée au contexte international (plus de personnes en situation de besoin de soutien), mais également aux aménagements récurrents des politiques, davantage restrictives, à l'attention des migrants et des étrangers (complexification des besoins de soutien). Du fait du durcissement du droit des étrangers, le public migrant voit davantage un intérêt à obtenir la nationalité belge. C'est ce qui explique que l'accès à la nationalité ait fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre des actions en cohésion sociale.

1.2. Un facteur particulier : l'accès à la nationalité

1.2.1. Quelques chiffres

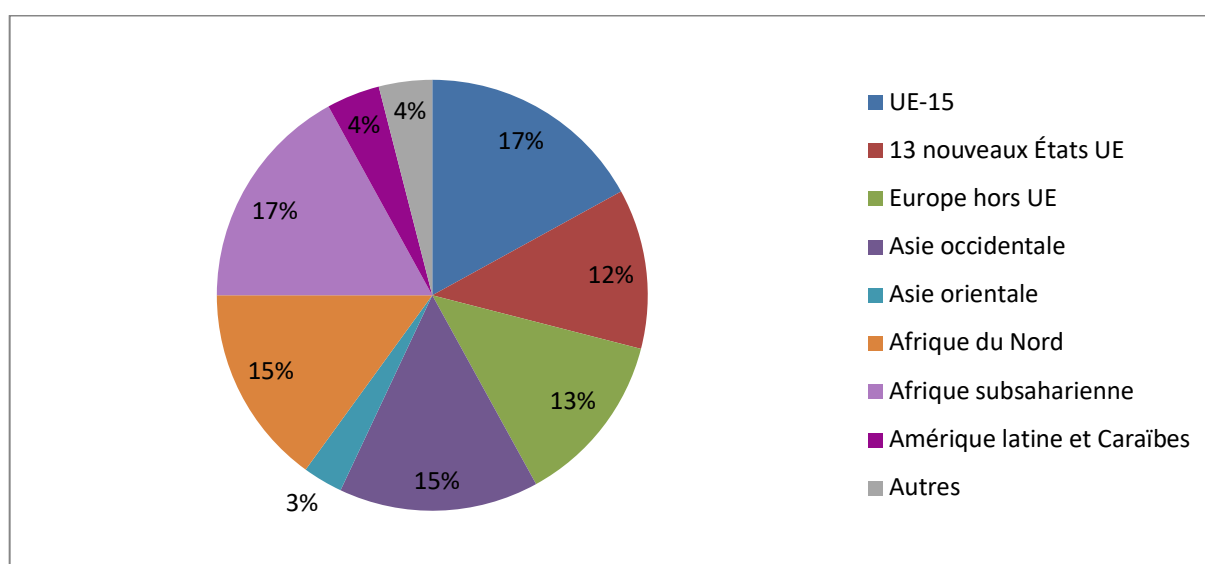
Au cours de l'année 2017, 37.500 personnes sont devenues Belges, selon le dernier rapport de Myria⁷⁴. Depuis 2015, le nombre d'obtentions de la nationalité belge est en augmentation. Par ailleurs, en 2016 plus d'un tiers des obtentions de la nationalité belge

⁷⁴ Myria, *La migration en chiffres et en droits 2018*, Rapport annuel 2018, p.149, www.myria.be/files/MIGRA2018_FR_C8.pdf.

avait été accordé sur base de procédures prévue par le Code de la nationalité avant la réforme en juillet 2012, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Myria évalue qu’une fois le retard dans le traitement des dossiers introduits avant cette réforme sera résorbé, il est fort probable que le nombre de dossiers positifs suite à une demande d’obtention de la nationalité diminue⁷⁵.

Au regard du principe de libre circulation dans l’Union Européenne et d’équivalence de droits des Européens avec les nationaux⁷⁶, les ressortissants de pays tiers (hors UE) composent la majorité de personnes ayant obtenu la nationalité belge. En 2017, les ressortissants de pays tiers constituaient 67 % des « nouveaux nationaux », comme l’indique le graphique du dernier rapport de Myria, reproduit ci-dessous. Dans ce groupe, les principales nationalités d’origine sont le Maroc, suivi de la République Démocratique du Congo, la Turquie, la Russie et la Guinée⁷⁷.

Graphique 1 : Région d’origine des personnes ayant obtenu la nationalité belge en 2017⁷⁸



Source : Myria, rapport annuel 2018, p. 149, à partir de données du Registre national

Les ressortissants de l’Union Européenne constituent néanmoins 29 % du total de nationalités octroyées : les 13 nouveaux États membres (UE28) en représentent 12 %, et ceux de l’UE15 correspondent à 17 % du total, la même proportion que les ressortissants de l’Afrique subsaharienne. Déclinant les nouveaux nationaux de 2017 par pays d’origine, 11 %

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Circulation et séjour d’Européens : Directive Européenne 2004/38/CE ; Articles 40-47 de la Loi du 15 décembre 1980 ; Articles 43-57, 69bis et 69ter de l’Arrêté Royal du 8 octobre 1981.

⁷⁷ Myria, *ibid.*

⁷⁸ Détail des personnes ayant obtenu la nationalité belge par pays pour l’année 2016 à l’annexe 1 du présent rapport.

sont originaire du Maroc, suivi de loin par la Roumanie (6 %), les Pays-Bas (4 %), la Pologne (4 %) et le Royaume-Uni (4 %)⁷⁹. La demande de nationalité de la part des Britanniques a augmentée ces dernières années et s'explique principalement par la procédure de sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne, ledit Brexit.

1.2.2. L'accès à la nationalité, un point d'attention en cohésion sociale

L'accès à la nationalité a fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre des permanences socio-juridiques organisées dans le cadre de la cohésion sociale en 2016. En effet, cette thématique et l'accès aux titres de séjour ont été abordées de manière récurrente par les associations dans le cadre de leurs permanences⁸⁰.

Plus spécifiquement, en répondant à une question ouverte, ces associations ont établi une liste des thématiques pour lesquelles elles ont été le plus sollicitées en 2016. Parmi celles-ci, ce sont les procédures de régularisation qui ont été les plus citées, ainsi que les demandes de nationalité, le regroupement familial et la thématique du logement⁸¹. Finalement, que ce soit dans le cadre des permanences individuelles ou lors de séances collectives, l'accès à la nationalité apparaît comme un thème central pour le public des associations subventionnées en P3A. C'est le même phénomène pour le public des modules d'initiation à la vie citoyenne (P3B) qui s'y rend fréquemment, selon les associations, en vue d'obtenir la nationalité.

Cette attention sur la nationalité peut être expliquée selon nous par la réforme du Code de la nationalité en 2012, qui a eu des impacts sur le dispositif de la cohésion sociale. Depuis 2012, toute personne étrangère de plus de 18 ans en séjour légal (illimité) en Belgique depuis cinq ans et souhaitant introduire une demande d'acquisition de la nationalité, doit faire la preuve de sa connaissance d'une des trois langues nationales, de sa participation économique et de son intégration sociale⁸². Le législateur indique qu'une des manières de prouver son intégration sociale est d'apporter la preuve du suivi d'un cours d'intégration. Dans ce contexte, des étrangers candidats à la nationalité ont fait appel aux formations citoyennes dispensées en cohésion sociale.

Ceci explique que la nationalité ait constitué un point d'attention dans le cadre des activités organisées en cohésion sociale.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Pour plus de lisibilité, vous trouverez le tableau restituant ces analyses à l'annexe 2 du présent rapport.

⁸¹ Pour plus de lisibilité, vous trouverez le tableau restituant ces analyses à l'annexe 3 du présent rapport.

⁸² Art 12 bis de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 décembre 2012.

1.3. Question d'évaluation et sources de données

Nous avons choisi de faire un focus sur l'articulation entre le dispositif relatif à la cohésion sociale, celui du parcours d'accueil et le Code de la nationalité. Ainsi, notre démarche, qui se situe dans le registre de l'évaluation de « cohérence externe », vise à répondre à la question suivante : Quels sont ou peuvent être les impacts qu'engendrent la récente réforme du Code de la nationalité et la mise en œuvre du parcours d'accueil (et la perspective de son caractère obligatoire) sur les actions des opérateurs de la cohésion sociale et sur le public qui les fréquentent ?

Pour procéder à notre évaluation, nous avons eu recours à plusieurs sources de données et d'informations. Nous nous sommes principalement appuyés sur les données reprises dans les rapports d'activités des associations de la priorité 3 de la cohésion sociale portant sur leurs activités en 2016. Ceux-ci comprennent des volets quantitatifs et qualitatifs.

Nous nous sommes également appuyés sur les données de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA).

En outre, nous avons pris en considération les données traitées par le CRAcs (dans ses missions d'évaluation du dispositif d'accueil pour les primo-arrivants) dans les rapports d'évaluation qu'il a produits en 2016 et 2017.

2. Éléments contextuels propres aux dispositifs

Dans cette partie, nous allons passer en revue le contexte démographique bruxellois dans lequel se déploient les dispositifs de la cohésion sociale et du parcours d'accueil pour les primo-arrivants en 2016, avant d'analyser le contexte institutionnel de ces deux dispositifs. Nous allons premièrement identifier le nombre d'étrangers et de primo-arrivants à Bruxelles en 2016, ce qui correspond au public qui pourrait potentiellement souhaiter accéder à la nationalité, c'est-à-dire le public candidat.

Il sera intéressant ensuite de le comparer au public attendu aux formations citoyennes de la cohésion sociale et dans les bureaux d'accueil pour les primo-arrivants – tels que définis par les cadres légaux –, ce qui correspond au public cible de ces politiques. Pour cela, nous devons préalablement présenter le contexte institutionnel de ces deux dispositifs.

Nous verrons ensuite quel est le public qui a effectivement eu accès à un de ces deux dispositifs, c'est-à-dire le *public touché*.

Nous comparerons finalement les deux dispositifs en termes d'offre et de demande (potentielle) d'accès à la nationalité d'un public, ce qui nous permettra d'identifier s'il existe un décalage entre ces différents publics. Cela nous mènera à aborder la problématique de l'impact des critères d'accès au parcours d'accueil en relation avec l'accès à la nationalité.

2.1. Contexte démographique ou le *public candidat*

Nous allons identifier ici le public qui pourrait potentiellement souhaiter accéder à la nationalité (sans préjuger de leur intention effective), c'est-à-dire le public candidat, en différenciant les primo-arrivants (les étrangers avec un titre de séjour durable qui sont là depuis moins de trois ans) des étrangers qui sont là depuis plus de 3 ans.

2.1.1. Les primo-arrivants à Bruxelles

Selon l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse, au 1er janvier 2016, la Région de Bruxelles-Capitale, qui comptait 1.187.890 habitants résidant de manière légale, accueillait 107.722 primo-arrivants (toutes nationalités étrangères confondues). Ces primo-arrivants représentaient 9% de la population totale bruxelloise. Parmi les 107.722 primo-arrivants, près de 90.000 sont majeurs.

Parmi ces primo-arrivants, la majorité était ressortissante d'un pays de l'Union Européenne (66%). En ce qui concerne les primo-arrivants originaires de pays tiers, ce sont surtout des

nationalités rattachées aux groupes Afrique du Nord (7%), et Afrique subsaharienne (7%) qui étaient les plus représentées, comme nous voyons au tableau 1⁸³.

Tableau 1 : Origine nationale des primo-arrivants majeurs résidant en RBC au 1er janvier 2016

	Nombre total de PA	%
UE15	37.940	42%
UE13	21.497	24%
Turquie	1.002	1%
Reste de l'Europe	2.666	3%
Reste de l'OCDE	3.417	4%
Afrique du Nord	6.588	7%
Afrique subsaharienne	6.071	7%
Amérique latine	2.165	2%
Autres	8.693	10%
Total	90.039	100%

Source: Ibsa; Traitement : CBAI/CRAcs

Cette photographie permet de dénombrer le nombre d'individus qui correspond à la définition de primo-arrivants au sens du décret et donc au public cible du parcours d'accueil.

2.1.2. Les étrangers à Bruxelles

Au 1er janvier 2016, la population bruxelloise comptait 411.075 habitants de nationalité étrangère (toutes nationalités confondues, hors registre d'attente et hors Belges), soit plus d'un tiers de la population bruxelloise (35%).

On considère que 81% des étrangers étaient majeurs et que 28% d'entre-eux étaient ressortissants d'un pays tiers. En ce qui concerne les étrangers originaires de pays tiers, ce sont surtout des nationalités rattachées aux groupes Afrique du Nord (11%), et Afrique subsaharienne (7%) qui étaient les plus représentées, comme l'indique le tableau 2⁸⁴.

Nous avons présenté ici le nombre des personnes qui pourraient potentiellement être candidats à la nationalité à Bruxelles. Toutefois, il faut appréhender ces chiffres avec précautions : sur l'ensemble des étrangers majeurs, il faut en soustraire les primo-arrivants qui séjournent légalement en Belgique depuis moins de trois ans (environ 90.000 personnes),

⁸³ En raison de la nature des données, il est impossible de distinguer les primo-arrivants originaires d'Asie qui font partie intégrante de la catégorie "Autres" (Voir Tableau 1, p.12).

⁸⁴ En raison de la nature des données, il est impossible de distinguer les primo-arrivants originaires d'Asie qui font partie intégrante de la catégorie "Autres" (Voir Tableau 2, p.12).

ainsi que les étrangers qui séjournent depuis plus de trois ans, mais moins de 5 ans, et ne sont donc pas éligibles à la nationalité⁸⁵.

Par ailleurs, le public qui pourrait potentiellement être candidat à la nationalité à Bruxelles ne correspond pas au nombre théorique possible de personnes qui peuvent faire appel annuellement aux services des associations de la cohésion sociale ou suivre le parcours d'accueil pour les primo-arrivants, comme nous allons le voir à la suite.

Tableau 2 : Origine nationale des étrangers résidant en RBC au 1er janvier 2016

	Nombre total d'étrangers	%
UE15	189.008	46%
UE13	84.247	20%
Turquie	8.842	2%
Reste de l'Europe	11.612	3%
Reste de l'OCDE	8.207	2%
Afrique du Nord	43.941	11%
Afrique subsaharienne	28.652	7%
Amérique latine	9.944	2%
Autres	26.622	6%
Total	411.075	100%

Source: Ibsa; Traitement : CBAI/CRAcs

2.2. Contexte institutionnel : quelle(s) offre (s) pour quel(s) public(s) ?

Il existe en Belgique plusieurs dispositifs dédiés à l'accueil des primo-arrivants et des migrants. Cette multiplicité s'explique par la répartition des compétences en matière d'intégration, dont l'exercice a été transféré aux Communautés flamande et française. Cette dernière a, en vertu des accords de la Saint-Quentin, transféré une partie de ses compétences à la Région Wallonne et à la Cocof⁸⁶.

À Bruxelles, il existe actuellement deux dispositifs portant sur l'accueil des primo-arrivants : un *parcours d'accueil* institué par la Cocof via le décret du 18 juillet 2013⁸⁷ et une version

⁸⁵ Nous ne disposons pas de données à leur égard et sommes ainsi dans l'impossibilité d'en estimer le nombre.

⁸⁶ Accord politique conclu le 31 octobre 1992 en vue d'organiser le transfert des compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Cocof.

⁸⁷ Décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 18 septembre 2013.

adaptée du *parcours d'intégration civique* institué par la Communauté flamande en 2013. C'est sur le dispositif francophone que nous allons nous attarder.

Par ailleurs, le Ministre compétent pour le parcours francophone d'accueil pour les primo-arrivants est également en charge de la politique de cohésion sociale⁸⁸. Si ce dispositif était initialement un dispositif à l'intention des migrants, il est davantage présenté aujourd'hui comme une politique généraliste.

Nous proposons ici une analyse des dispositifs de la cohésion sociale et du parcours d'accueil pour les primo-arrivants au regard des critères d'accès et à la capacité d'accueil du public de chacun des dispositifs. Nous allons donc analyser quel est le public attendu par les pouvoirs publics, c'est-à-dire le *public cible* de ces politiques, défini par les cadres légaux.

2.2.1. Une offre large du côté de la cohésion sociale

La cohésion sociale est un dispositif quinquennal qui depuis le 1er janvier 2016 propose des actions dans quatre priorités⁸⁹, dont notamment dans la priorité 3 « Citoyenneté interculturelle ». Cette dernière vise à permettre aux personnes de mieux comprendre « le fonctionnement de la société à Bruxelles et en Belgique, en donnant un éclairage sur différentes notions qui organisent ce fonctionnement »⁹⁰. Il est aussi attendu des actions soutenues dans le cadre de cette priorité qu'elles permettent aux personnes fragilisées de disposer d'informations concernant leurs droits et leurs devoirs, par le biais de permanences socio-juridiques et de formations citoyennes.

- Des permanences socio-juridiques (P3A)

La priorité 3A réunit 21 associations, dont 19 qui proposent des permanences socio-juridiques ; les deux autres, Bruxelles Accueil et SETIS Bruxelles, proposant des actions d'interprétariat social. Ces permanences socio-juridiques traitent de problématiques allant de questions liées à l'accès à la nationalité, aux titres de séjour, à l'équivalence de diplômes et aux questions relevant de l'accueil et l'insertion des migrants au sens large. Il n'empêche que sur les 19 associations qui proposent des permanences socio-juridiques, toutes ont abordé l'accès à la nationalité et c'est la seule question qui a fait l'objet d'une attention particulière dans toutes les asbl⁹¹.

Parmi les 19 associations offrant des permanences socio-juridiques, 10 ont eu recours à l'interprétariat social, au moins de manière occasionnelle, en 2016. Certaines associations ont déjà, au sein de leur équipe, des employés ou bénévoles qui possèdent des compétences

⁸⁸ Décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale, *M.B.*, 23 mars 2005.

⁸⁹ Priorité 1 : le soutien et l'accompagnement à la scolarité ; priorité 2 : l'apprentissage et l'appropriation de la langue française en tant que citoyen actif ; priorité 4 : le vivre ensemble.

⁹⁰ Appel à projets relatif au troisième quinquennat de la cohésion sociale, p. 13.

⁹¹ Pour plus de lisibilité, vous trouverez le tableau restituant ces analyses à l'annexe 3 du présent rapport.

linguistiques variées, ce qui diminue le recours à l'interprétariat social en dehors de leur asbl. Pour les associations qui y font appel, les difficultés dont elles attestent sont l'indisponibilité des interprètes et le manque de certaines langues très recherchées⁹². De leur côté, en 2016 Bruxelles Accueil et SETIS ont proposé des services en 94 et 43 langues respectivement. Les deux services d'interprétariat ont offert ensemble 25.527 prestations.

- Des formations citoyennes (P3B)

La priorité 3B soutient cinq associations qui proposent des formations à la citoyenneté. Ces dernières ont pour objectif d'informer le public sur les droits et devoirs appliqués en Belgique, mais visent également à donner un éclairage sur différentes notions qui organisent, explicitement et implicitement, le fonctionnement de la société à Bruxelles et en Belgique.

Les associations délivrent une attestation qui certifie le suivi régulier des « cours d'intégration »⁹³. Ces derniers comprennent notamment les volets suivants : *l'histoire de la Belgique y compris l'histoire des migrations, l'organisation politique et institutionnelle de la Belgique fédérale et de la Région de Bruxelles-Capitale en particulier, sa géographie, son organisation socio-économique, son système de sécurité sociale, l'organisation de son marché de l'emploi et de la concertation sociale, ainsi que les modalités de participation citoyenne, des informations sur les droits et devoirs des bénéficiaires en matière de santé, d'emploi, de logement, de mobilité, de formation et d'enseignement*. Cette formation citoyenne est organisée à raison de minimum 50 heures par groupe et un minimum de 5 modules proposés annuellement.

- Pour un public migrant large

Les actions de la priorité 3 de la cohésion sociale s'adressent à *un public large, migrant ou issu de l'immigration*⁹⁴. La Cocof ne définit pas ce que le terme migrant recouvre, il n'existe d'ailleurs pas de définition juridique arrêtée au niveau international du terme « migrant »⁹⁵.

Il est important de rappeler que le dispositif de la cohésion sociale est, avec le secteur de l'Education permanente, un des seuls accessibles aux personnes en situation irrégulière de

⁹² En 2016, les associations ont indiqué avoir eu des problèmes pour trouver un interprétariat en Tigrinya, Dari, Tamil, Pashtou et Slovaque.

⁹³ Le terme repris dans l'énoncé de l'appel à projets de la Cocof est *cours de citoyenneté*, mais le terme repris dans l'attestation délivrée par les associations est *cours d'intégration* (depuis l'attestation harmonisée établie en 2017 par la Cocof et les associations de la P3B). Voir partie 4 du présent rapport.

⁹⁴ Appel à projets relatif au troisième quinquennat de la cohésion sociale et note au Collège de la Cocof.

⁹⁵ Toutefois, selon les Nations Unies, ce terme désigne « Toute personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel il n'est pas né et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays ». Les Nations Unies distinguent le « migrant à long terme » (personne s'installant dans un pays autre que son pays de résidence habituelle pour une période d'au moins douze mois) du « migrant temporaire ».

séjour⁹⁶, même si l'on ne dispose pas des chiffres de leur fréquentation aux activités associatives.

Finalement, il n'existe pas d'objectif relatif au nombre de personnes fréquentant les permanences ou les formations citoyennes, mais les associations sont soumises à des exigences en termes de volume horaire. Ainsi, les permanences socio-juridique doivent être accessibles au public à raison de 20 heures minimum par semaine et les formations citoyennes s'organiser à raison de minimum 50 heures par groupe et un minimum de 5 modules doit être proposé annuellement.

2.2.2. Une proposition plus spécifique du côté du parcours d'accueil

Le parcours d'accueil pour les primo-arrivants est institué par le décret du 18 juillet 2013. Il est mis en œuvre par deux bureaux d'accueil pour les primo-arrivants (BAPA), tous deux sont des structures paracomunales. Le bureau d'accueil Via déploie ses actions sur deux implantations, dont l'une est située à Schaerbeek et l'autre à Molenbeek, tandis que BAPA BXL est situé à Bruxelles-ville. Chacun des deux BAPA peut accueillir annuellement 2.000 primo-arrivants.

- Un accompagnement dans les *premiers pas d'un parcours d'intégration*

Le parcours se compose de deux volets, un volet *primaire* et un volet *secondaire*. Le volet *primaire* propose un accueil, un bilan social et un bilan linguistique. Le volet *secondaire* propose un accompagnement individuel, un programme de formation linguistique, un programme de formation citoyenne et une orientation dans le domaine de la formation et de l'emploi.

C'est le volet secondaire qui nous intéresse particulièrement dans ce rapport et plus particulièrement les formations linguistiques et citoyennes, dont on peut retrouver davantage d'explications dans l'arrêté d'exécution du décret⁹⁷ :

- La formation linguistique est déléguée à des opérateurs sélectionnés et financés par la Cocof pour mettre en œuvre des modules d'alphabétisation ou de français langue étrangère (FLE). Ces modules ont des volumes horaires (allant de 100h à 250h) qui sont définis par l'arrêté d'exécution du décret et peuvent se donner de façon intensive en journée, à raison de 20h par semaine ou en soirée à raison de 7h par semaine ;

⁹⁶ Nous ne disposons pas des chiffres du nombre de personnes en situation irrégulière de séjour fréquentant les activités associatives en cohésion sociale.

⁹⁷ Articles 13 à 15 de l'arrêté du 24 avril 2014 portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 21 janvier 2015.

- La formation citoyenne peut être dispensée par le BAPA ou déléguée à un autre opérateur ou encore confiée à un tiers indépendant, pour peu que les formateurs disposent des compétences pédagogiques exigées. La formation citoyenne a une durée minimale de 50 heures. Elle vient compléter un module de 10h (intitulé Droits et Devoirs), dispensé dans le cadre du volet primaire.

- Une définition restreinte du public primo-arrivant

Dans le cadre du parcours d'accueil, la Cocof définit le public cible comme « la personne étrangère majeure séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans et inscrite au registre des étrangers d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois ». Par ailleurs, « Les bénéficiaires du parcours d'accueil sont les primo-arrivants de plus de 18 ans définis à l'article 2.2. ».

Cette définition exclut *de facto* certains publics, dont tout d'abord les Belges, et également les personnes en séjour légal en Belgique depuis plus de trois ans, les personnes ne disposant pas de titres de séjour en règle, les demandeurs d'asile (et de manière plus générale toutes les personnes inscrites au registre d'attente, certains travailleurs internationaux qui ne sont pas inscrits au registre d'une commune, les mineurs étrangers non accompagnés, etc.). Les textes prévoient la possibilité de définir un public prioritaire. Cette possibilité n'a jusqu'ici pas été réalisée par la Cocof.

- Un public (bientôt ?) obligé

S'il est pour le moment, et à Bruxelles, réalisé sur base volontaire, le caractère obligatoire du parcours annoncé dans l'accord de majorité bruxellois pour la période 2014-2019, a été entériné au niveau de la Commission communautaire commune (Cocom)⁹⁸. La Cocom a promulgué une ordonnance le 11 mai 2017⁹⁹ et un arrêté d'exécution le 19 juillet 2018¹⁰⁰. Ces textes n'entreront en vigueur qu'une fois l'entrée en vigueur d'un accord de coopération en amont, lequel a été approuvé en première lecture par la Cocom en septembre 2018.

Comme le CRAcs l'a expliqué dans son rapport annuel d'évaluation 2016¹⁰¹, si le public soumis à l'obligation future se limitera aux personnes majeures, de moins de 65 ans et qui n'ont pas la nationalité UE+, le public UE devrait encore formellement avoir accès au parcours. Mais la crainte existe qu'avec la mise en œuvre de l'obligation, il n'y ait de places que pour les « obligés », faute de financement disponible. En effet, les budgets dont la Cocof dispose sont limités et l'obligation de suivi se traduit dans le chef du pouvoir public par une

⁹⁸ Seule la Cocom est compétente pour les matières communautaires personnalisables concernant directement les personnes à Bruxelles. La Cocof est, elle, compétente à l'égard des institutions, pour les matières personnalisables, dont la langue d'organisation est le français.

⁹⁹ Ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, *M.B.*, 11 mai 2017.

¹⁰⁰ Cet arrêté n'est, à ce stade, pas encore publié au Moniteur belge.

¹⁰¹ Rapport annuel d'évaluation du CRAcs, 2016, p. 21.

obligation de moyens. Au vu de ce facteur, l'ordonnance de la Cocom risque de devoir mettre en place une définition restreinte des personnes obligées.

Finalement, il n'existe pas d'objectifs relatifs au nombre de personnes se présentant dans les bureaux d'accueil. Les seules attentes relatives au volume du public concernent le nombre de dossiers traités. Si certaines personnes ne rentrent pas dans les conditions d'admissibilité, il faut donc *qu'au moins* 2.000 personnes se présentent à la porte des BAPA et qu'annuellement, ils traitent chacun 2.000 dossiers.

2.2.3. Comparaison du public cible dans les deux dispositifs

Finalement, les deux dispositifs (parcours d'accueil et cohésion sociale) s'adressent à des publics qui partagent des caractéristiques communes (un public migrant), mais également des spécificités, en terme de condition de temps passé en Belgique et de titre de séjour légal pour le parcours d'accueil.

Ainsi, le public accueilli en cohésion sociale est plus large que celui visé par le parcours d'accueil, étant donné que l'accès au parcours d'accueil est limité aux personnes qui disposent d'un titre de séjour légal de plus de trois mois, mais qui séjournent légalement en Belgique depuis moins de trois ans.

2.3. Quel public touché ? Comparaison des dispositifs

Nous allons analyser quel public est effectivement accueilli pour l'année 2016 dans chacun des dispositifs, c'est le *public touché*. Ces données ont un titre déclaratif étant donné qu'elles sont récoltées dans les rapports des BAPA et des associations en cohésion sociale.

2.3.1. Un public migrant en cohésion sociale

En 2016, les 19 associations en P3A qui proposaient des permanences socio-juridiques ont accueilli environ 15.000 personnes (à une ou plusieurs reprises), soit une moyenne de près de 790 personnes par association, que ce soit dans le cadre de leurs permanences socio-juridiques individuelles ou lors d'ateliers en groupe.

Sur base des informations non exhaustives que nous avons pu récolter, 2% seulement de ces personnes sont nées en Belgique¹⁰², environ 30% du public sont des personnes primo-

¹⁰² Pour rappel, des personnes nées en Belgique ne sont pas forcément belges. Dans l'octroi de la nationalité à la naissance, la Belgique applique la loi du sang : un enfant sera belge si l'un des parents l'est.

arrivantes au sens du décret relatif au parcours d'accueil (soit 9.832 personnes) et 3% sont des Mineurs Étrangers Non Accompagnés (soit 405 MENA)¹⁰³.

Les cinq opérateurs de la P3B qui proposent des formations citoyennes ont quant à eux organisé entre cinq et dix modules d'initiation à la vie citoyenne pendant l'année 2016 et ont touché 336 personnes, soit environ 67 personnes par association¹⁰⁴. Il y a globalement 350 places disponibles sur l'ensemble des formations citoyennes.

Si aucune personne ayant fréquenté les formations citoyennes n'est née en Belgique, seulement 25% du public sont des personnes primo-arrivantes au sens du décret relatif au parcours d'accueil¹⁰⁵ (soit 83 personnes). Le reste du public est donc établi depuis plus longtemps en Belgique ou porte un autre statut (en situation irrégulière, carte spéciale, etc.). En moyenne, il y a 14 participants par module par association.

Il est important de préciser que ce sont des estimations aussi fiables que possible, car il n'est pas toujours évident pour les associations de déterminer si la personne migrante est un primo-arrivant au sens du décret relatif au parcours d'accueil.

2.3.2. Un public primo-arrivant dans le parcours d'accueil

Selon les données traitées par le CRAcs dans son rapport annuel d'évaluation du parcours d'accueil 2017¹⁰⁶, pour l'année 2016¹⁰⁷, 1.502 personnes ont été admises dans un BAPA durant cette période¹⁰⁸, tandis que 270 autres n'ont pas été admises¹⁰⁹. Les motifs de non-admissibilité sont surtout liés au titre de séjour (personnes sans titres de séjour) et au temps passé en Belgique (plus de trois ans). Les autres critères administratifs de refus (mineurs, résidant hors de la Région de Bruxelles-capitale, titre de séjour de trois mois maximum) ont été moins fréquemment rencontrés.

¹⁰³ Le public qui s'est présenté aux permanences individuelles et aux séances collectives était composé par 46% de femmes (soit 6941 femmes) et 54% d'hommes (soit 8050 hommes).

¹⁰⁴ 336 personnes ont fréquenté les cours de citoyenneté dans les cinq associations en 2016 de manière quasi paritaire en ce qui concerne le sexe (soit 188 femmes et 148 hommes).

¹⁰⁵ Ce constat est à prendre avec précaution car deux associations ne déclarent pas les primo-arrivants qu'elles accueillent par ailleurs dans le cadre de leurs projets financés par l'Asile, la Migration et l'Intégration – AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund* en anglais). Ce dernier exige que le public soit en bonne partie composé de primo-arrivants.

¹⁰⁶ Rapport annuel d'évaluation du CRAcs, 2017, p. 54.

¹⁰⁷ D'après les données de l'APA portant sur la période avril 2016 – mai 2017.

¹⁰⁸ Le lecteur gardera à l'esprit que ces données sont à prendre avec des précautions car l'année 2016 est celle de lancement des BAPA, ce chiffre est certainement à réévaluer au regard de l'année 2017.

¹⁰⁹ Notons que les personnes non-admises au parcours d'accueil n'étaient pas systématiquement enregistrées dans la base de données des BAPA, leur nombre est dès lors sous-estimé.

2.3.3. Comparaison du public primo-arrivant touché dans les deux dispositifs

Le tableau ci-dessous nous propose une vue d'ensemble sur le public primo-arrivants accueilli au sein des deux dispositifs. En ce qui concerne les BAPA, le public accueilli n'est pas nécessairement le public admis.

Tableau 3 : La proportion de primo-arrivants au sens du décret accueilli dans chaque dispositif en 2016

Parcours d'accueil	Permanences socio-juridiques (P3A) ¹¹⁰	Formations citoyennes (P3B) ¹¹¹
85% ou 1502 personnes	65% ou 4359 personnes	25% ou 83 personnes

Source : APA & rapports annuels des asbl de la CS en 2016 ; Traitement : CBAI/CRACs

À la lecture de ce dernier, il est possible de faire deux constats :

- Si 1.502 personnes ont été admises dans les BAPA en 2016, 25% du public qui arrive dans les BAPA souhaite suivre un parcours d'accueil mais ne rentre pas dans les conditions. Ces non-admis pourraient donc être orientés vers les opérateurs de la P3B ;
- Par ailleurs, 83 personnes (soit 25% du public) qui suivent les formations citoyennes répondent à la définition de primo-arrivant au sens du décret et pourraient éventuellement être accueillies dans les BAPA. En revanche, 75% du public des formations citoyennes (P3B) n'est pas éligible au parcours d'accueil. Cela laisserait supposer qu'un public non accueilli par les BAPA souhaite accéder à la nationalité.

Ainsi, la question du délai de trois ans qui est laissé aux personnes pour fréquenter le parcours d'accueil interroge l'articulation de ce dernier avec la procédure d'acquisition de la nationalité belge par l'apport de la preuve du suivi d'un cours d'intégration. En effet, cette modalité est ouverte aux personnes séjournant en Belgique depuis plus de cinq ans. Dès lors, du côté francophone, la personne manifestant le désir de suivre un cours d'intégration après cinq ans de séjour ne pourra trouver d'offre (de cours d'intégration) lui étant

¹¹⁰ Sans prise en compte du public accueilli par Bruxelles accueil et le Setis.

¹¹¹ Ce constat est à prendre avec précaution car deux associations ne déclarent pas les primo-arrivants qu'elles accueillent par ailleurs dans le cadre de leurs projets financés par l'Asile, la Migration et l'Intégration – AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund* en anglais). Ce dernier exige que le public soit en bonne partie composé de primo-arrivants.

accessible, ce qui n'est pas le cas du côté flamand. Ceci pose la question d'une offre accessible au-delà du délai de trois ans¹¹².

C'est pourquoi le CRAcs recommandait, dans son rapport en 2014, que la priorité 3 dans le dispositif de cohésion sociale soutienne des actions qui « mettent en œuvre des modules d'initiation à la vie citoyenne accessibles à des publics n'ayant pas accès au parcours d'accueil des primo-arrivants institué par le décret du 18/07/2013, afin que les participants ayant suivi l'ensemble de ce module bénéficient — uniquement à leur demande — d'une attestation reconnue qu'ils pourront ensuite faire valoir dans la procédure d'accès à la nationalité »¹¹³.

2.4. En conclusion : un écart entre les besoins et les moyens

Au regard du contexte démographique bruxellois et du contexte institutionnel des deux dispositifs en question, il est possible d'évaluer s'il existe un écart entre les besoins (des potentiels candidat à la nationalité) et les moyens proposés dans le dispositif d'accueil des primo-arrivants.

Tableau 4 : Comparaison des primo-arrivants et des étrangers majeurs d'une nationalité issue d'un pays exempté de l'obligation du parcours d'accueil (UE+) et de ceux non exemptés en Région de Bruxelles-capitale en 2016¹¹⁴

	PA - de 3 ans	Etrangers de + 3 ans	Total
Pays tiers hors UE+	29.600	83.392	112.992
UE+¹¹⁵	60.439	160.779	221.618
Total	90.039	244.171	334.210

Source : IBSA ; Traitement : CBAI/CRAcs

À la lecture du tableau ci-dessus, nous pouvons faire les constats suivants¹¹⁶ :

¹¹² Pour une explication plus approfondie de ces facteurs conjoncturels, voir Rapport annuel CRAcs-CBAI 2016 primo arrivant, p.69.

¹¹³ Rapport annuel d'évaluation du CRAcs, 2014, troisième partie, p.11.

¹¹⁴ Il est important de préciser que nous ne disposons pas d'informations sur la durée de séjour des étrangers et nous ne pouvons pas nous permettre de préjuger de leur intention d'accéder ou non à la nationalité. On considère donc que tout le monde est intéressé par la nationalité.

¹¹⁵ UE+ comporte les pays de l'UE et ceux avec lesquels des accords relatifs au séjour auraient été conclu, comme par exemple la Turquie.

¹¹⁶ Ces constats sont à prendre avec précautions car nous comparons ici des stocks et des flux.

- En 2016, le public cible du parcours d'accueil (UE+ & pays tiers) correspondait à 27% des personnes étrangères (et donc susceptible d'introduire, à terme, une demande de nationalité) ;
- Le public qui sera concerné par l'obligation correspond à 9% de la population étrangère.

Par ailleurs, si le nombre des primo-arrivants au sens du décret et issus de pays tiers résidant à Bruxelles en 2016 est de 29.600 personnes, Bruxelles en accueille environ 10.000 annuellement. Il faut avoir en tête qu'à Bruxelles, du côté néerlandophone, *Bon* peut accueillir annuellement un peu plus de 3.000 personnes et les BAPA 4.000 personnes. Rapportés aux offres existantes, on peut considérer :

- Que les 4.000 places du parcours d'accueil Cocof et les 3.000 places dans le cadre de l'*Ingeburgering* de *Bon* ne permettent de rencontrer que 70% des besoins des primo-arrivants possiblement soumis annuellement à l'obligation et approximativement de 24% des besoins annuels de l'ensemble des primo-arrivants ;
- Que les 350 places disponibles en moyenne dans les formations citoyennes ne permettent pas de combler les seuls besoins des primo-arrivants non pris en charge par les parcours ; cette offre est extrêmement restreinte au regard de l'importance du public qui ne peut se rendre dans un BAPA.

Finalement, la comparaison avec l'ensemble des étrangers résidant à Bruxelles en 2016 indique qu'une certaine pression s'appliqua à l'endroit des dispositifs pour rencontrer l'ensemble des demandes des candidats potentiels à la nationalité. Par ailleurs, nous allons voir que les conditions d'accès à la nationalité ont encore été renforcées. Ce fait est aussi de nature à accroître cette pression.

RÉSUMÉ

- ❖ La Commission communautaire française (Cocof) s'est dotée d'un dispositif d'accueil pour les personnes arrivées récemment en Belgique et ayant choisi de s'établir à Bruxelles depuis le 18 juillet 2013. Elle organise par ailleurs la politique relative à la cohésion sociale depuis l'adoption de son décret le 13 mai 2004.
- ❖ Les dispositifs relatifs au parcours d'accueil et à la cohésion sociale de la Cocof s'adressent à des publics qui partagent des caractéristiques communes (un public migrant), mais également des spécificités, en termes de condition de temps passé en Belgique et de titre de séjour légal pour le parcours d'accueil (dont l'accès est limité aux personnes qui disposent d'un titre de séjour légal de plus de trois mois, mais qui séjournent légalement en Belgique depuis moins de trois ans).
- ❖ 25% du public qui arrive dans les BAPA soutenus par la Cocof souhaite suivre un parcours d'accueil mais ne rentre pas dans les conditions. Il existe *donc* un public qui souhaite suivre le parcours d'accueil et ne rencontre pas les critères d'admission.
- ❖ 25% du public qui suit les formations citoyennes (P3B) répond également à la définition de primo-arrivant au sens du décret : ainsi, *a contrario*, 75% du public n'a pas accès au parcours d'accueil et souhaite cependant suivre des formations citoyennes. Cela confirmerait qu'un public non accueilli par les BAPA souhaite accéder à nationalité. Les 350 places disponibles dans les formations citoyennes ne permettent pas de combler les seuls besoins des primo-arrivants non pris en charge par les parcours ; cette offre est extrêmement restreinte au regard de l'importance du public qui ne peut se rendre dans un BAPA.
- ❖ En 2016, le public cible du parcours d'accueil (UE+ & pays tiers) correspond à 27% des personnes étrangères (et donc susceptible d'introduire, à terme, une demande de nationalité) et le public qui sera concerné par l'obligation correspond à 9% de la population étrangère.
- ❖ Au 1^{er} janvier 2016, la population bruxelloise comprenait 334.210 habitants majeurs de nationalité étrangère (toutes nationalités confondues, hors registre d'attente et hors Belges), dont 90.039 primo-arrivants au sens du décret relatif au parcours d'accueil (et ainsi environ 10.000 annuellement). Il y a en tout 7.000 places disponibles dans les parcours d'accueil Cocof et dans le cadre de *l'Ingeburgering de Bon*. Cette offre ne permet de rencontrer que 70% des besoins des primo-arrivants qui pourraient être soumis annuellement à l'obligation et approximativement de 24% des besoins annuels de l'ensemble des primo-arrivants.
- ❖ La comparaison avec l'ensemble des étrangers résidant à Bruxelles en 2016 révèle l'existence d'une mise sous pression qui va s'exercer sur les dispositifs dont il est attendu qu'ils rencontrent l'ensemble des demandes des candidats potentiels à la nationalité.

3. Analyse socio-historique de l'articulation nationalité & intégration

Avant d'analyser l'évolution du cadre légal des conditions d'accès à la nationalité, nous avons souhaité nous interroger d'abord sur la plus-value pour les étrangers d'obtenir la nationalité belge. Car finalement, quelles sont les raisons qui influencent la volonté de l'obtenir la nationalité belge?

3.1. Quels sont les avantages à obtenir la nationalité belge ?

Nous avons vu que le droit des étrangers se complexifie et se durcit, et que par là le public étranger peut voir davantage d'intérêt à obtenir la nationalité belge. Il importe alors de comprendre les raisons d'ordre juridique qui peuvent inciter des étrangers à s'engager dans la voie de l'obtention de celle-ci. Quels sont les avantages liés exclusivement au statut de Belge, et non à celui d'étranger admis au séjour illimité en Belgique ? Nous verrons que cela peut s'expliquer au regard du lien essentiel qui existe entre la nationalité et l'accès à certains droits fondamentaux que permet l'octroi de cette dernière, notamment l'exercice des droits liés au séjour (I), des droits civils et politiques (II), et enfin des droits sociaux (III). Nous allons approfondir chacun d'entre eux.

3.1.1. La liberté de circulation et de séjour

La politique d'immigration, et notamment la législation sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, est une compétence fédérale et est consacrée par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cette loi est le résultat d'un vaste mouvement qui a réuni associations, syndicats, étudiants autour de la défense des droits des étrangers contre les conditions arbitraires qui régissaient l'attribution des permis de séjour et l'insécurité de séjour¹¹⁷. Cette loi accorde, entre autres, certains droits civiques aux étrangers, notamment des procédures de recours devant les tribunaux pour contester toute mesure prise à l'encontre de la légalité de leur séjour.

Depuis l'adoption de cette loi, la plus grande différence entre les Belges et les étrangers réside probablement dans la pérennité du droit de séjour. Comme le disent Delphine De Jonghe et Marie Doutrepoint dans une publication du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique (CRiSP), « l'obtention de la qualité de Belge permet de 'pérenniser' tous les

¹¹⁷ Adams, I., Au-delà des modèles nationaux d'intégration. Analyse des politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration des entités fédérées belges, ULB, Bruxelles, 2010, p. 36.

avantages dont l'étranger bénéficie en Belgique en vertu de son séjour légal : il ne risque plus de perdre son droit de séjour suite, par exemple, à des condamnations pénales ; il bénéficie d'un 'droit de retour' en Belgique, même après une longue absence ; enfin, il peut transmettre tous ces avantages à ses enfants »^{118 119}.

Aussi, la nationalité belge permet de jouir, en tant que citoyen européen, d'une plus libre circulation au sein de l'UE ; d'avoir les demandes de visa pour d'autres pays facilitées dans la plupart des cas et d'avoir la possibilité de s'établir dans un autre État de l'UE ou (plus facilement) ailleurs, où ils pourront aussi exporter leurs prestations sociales¹²⁰.

3.1.2. L'exercice des droits civils et politiques

Être belge donne le droit de participer à la vie politique de ce pays où l'on a construit sa vie, par la possibilité de se faire élire et de voter à tous les échelons de la vie politique belge. Entre 1984 à 2000, les réformes du Code de la nationalité belge accompagnent systématiquement les débats autour du vote des étrangers au niveau communal. Avec la signature du traité de Maastricht qui prévoit le droit d'éligibilité et de vote aux élections locales pour les ressortissants des États membres, les législateurs belges font face à un dilemme : soit ils maintiennent l'article 8 de la Constitution qui restreint l'accès aux droits politiques aux nationaux belges seulement, ouvrant une exception pour les ressortissants de l'Union Européenne, soit ils modifient la Constitution en élargissant les droits de vote et d'éligibilité aux étrangers ressortissants des États tiers¹²¹.

En 2000, après de longs débats politiques, le droit d'éligibilité et de vote n'est octroyé qu'aux ressortissants étrangers européens. Au même moment, et comme une mesure compensatoire pour les non Européens, le législateur adopte un nouveau Code de la nationalité qui assouplit les conditions pour devenir belge. En 2004, les législateurs adoptent

¹¹⁸ De Jonghe, D. & Doutrepoint, « Obtention de la nationalité et volonté d'intégration », *CRISP*, 2012/27, n°2152-2153, p.70.

¹¹⁹ À noter cependant, que l'on peut être déchu de sa nationalité belge, dans quatre cas de figure et à condition de ne pas devenir apatride (Voir fiche pratique Adde www.adde.be/ressources/fiches-pratiques/nationalite/perde-et-recouvrement-de-la-nationalite-belge). Ceci signifie que la mesure concerne uniquement les nationaux avec une double nationalité, créant ainsi, selon Andrea Rea et Mathieu Bietlot, « une sous-nationalité : les Belges qui ne disposent pas de cette qualité de naissance, ceux qui n'ont pas hérité de leur nationalité, ne méritent ni les mêmes garanties ni les mêmes protections » (Rea, A. & Bietlot, M., « Les changements du code de la nationalité en Belgique: De la peur de l'étranger à son inclusion sous condition », in Martiniello, M., Dassetto, F., Rea, A. *Immigration et intégration en Belgique francophone, Un état des savoirs*, Academia-Bruylant, 2007, Louvain-la-Neuve, p.153).

¹²⁰ Et, enfin, « dans le cadre d'un procès civil, le demandeur étranger, et non le Belge, peut être tenu de payer une caution, dite *cautio adjudicatum solvi* (De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., *op.cit.*, p.71).

¹²¹ Rea, A. & Bietlot, M., *op.cit.*, p.160.

finalement l'élargissement du droit de vote au niveau local pour les étrangers — mais pas celui d'éligibilité^{122 123}.

Finalement, l'acquisition de la nationalité belge par des étrangers non européens admis au séjour illimité leur permet en outre de se marier plus facilement, « puisqu'on ne pourrait soupçonner un mariage entre Belges d'être de complaisance »¹²⁴ et ainsi de bénéficier de règles assouplies pour le regroupement familial¹²⁵. S'il ne faut donc pas avoir obtenu la nationalité pour pouvoir se marier, la qualité d'être belge est cependant un avantage non négligeable.

3.1.3. L'exercice des droits sociaux

Par sa compétence en matière de sécurité sociale, le législateur fédéral a également joué un rôle fondamental dans l'accès aux droits sociaux des étrangers et dans la suppression progressive des discriminations légales sur base de la nationalité.

Aujourd'hui, l'octroi de la nationalité donne accès à certains droits sociaux, même si les différences en matières de droit du travail et de la sécurité sociale entre les Belges et les étrangers sont dorénavant ténues.

Cependant, obtenir la nationalité belge permet d'accéder à des emplois limités à des nationaux, comme certains postes de la fonction publique ou ceux liés à la sécurité (police, armée, etc.).

Par ailleurs, un rapport de l'OCDE de 2010 cite diverses études montrant en effet une corrélation positive entre l'acquisition de la nationalité et l'accès à l'emploi¹²⁶. Si la nationalité n'est pas une exigence dans la plupart des emplois, selon l'OCDE elle augmente la « sécurité » de l'embauche vis-à-vis l'employeur, comme « signe d'intégration » en termes de compétences linguistiques et sociales, et réduit l'incertitude par rapport à la durée de résidence du candidat¹²⁷. Dans l'étude de Kirk Scott (2008) en Suède, des tests de CV

¹²² Ibidem.

¹²³ Loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers, *M.B.*, 23 avril 2004).

¹²⁴ De Jonghe, D. & Doutrepont, M., *op.cit.*, p.70.

¹²⁵ Dans la procédure de regroupement familial, les Belges sont pourtant moins favorisés que les ressortissants UE, en ce qui concerne par exemple l'exigence de revenus suffisants et la possibilité d'être rejoints par leurs ascendants. Voir fiche pratique Adde : www.adde.be/ressources/fiches-pratiques/regroupement-familial/regroupant-eu-regroupe-pays-tiers.

¹²⁶ OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques) (2010). *Perspectives des migrations internationales 2010*. Cette corrélation comprend plusieurs facteurs comme la discrimination envers des non-nationaux et la motivation des personnes à acquérir la nationalité, cette dernière ayant un impact positif sur le niveau de langue et qualifications de la personne candidate au travail.

¹²⁷ OCDE, *op.cit.*, p.195.

« équivalents » à l'exception de la nationalité des candidats montrent par exemple un « effet de nationalité » significatif par rapport à des candidats non nationaux¹²⁸.

La possibilité de bénéficier d'une allocation pour personnes handicapées est également facilitée par la nationalité. La loi prévoit que pour pouvoir bénéficier de l'allocation, la personne doit être inscrite au Registre de population (donc, doit être Belge), et une exception est accordée aux Européens et ressortissants de certains pays ayant des accords avec la Belgique, tout comme aux conjoints de personnes ayant droit¹²⁹.

Le fait d'être belge offre également des avantages en ce qui concerne la pension de survie pour les personnes âgées, où les dossiers de ressortissants belges sont privilégiés. Tous ces avantages marquent la différence entre nationaux et étrangers admis au séjour illimité.

Cependant, au-delà d'une distinction juridique, des différences qui ne sont « inscrites dans aucune loi » entre Belges et étrangers poussent les personnes à demander l'accès à la nationalité belge. Objectif asbl a reçu par exemple un couple qui est venu s'informer sur l'accès à la nationalité après avoir essuyé un refus de crédit à la banque au motif de ne pas être belge : « Cela ne relève d'aucune loi, mais avoir la nationalité belge donne une certaine garantie, ou ça montre 'patte blanche' », énonce la directrice d'Objectif asbl, Rachida Meftah¹³⁰. Il y a donc une dimension symbolique liée à l'octroi de la nationalité.

Finalement, De Jonghe et Doutrepoint concluent que la démarche d'acquisition de la nationalité « peut naître de motifs peu ou prou étrangers à un quelconque sentiment d'appartenance à la nation belge »¹³¹. Pour les auteures, « pareille attitude ne surprend toutefois guère, dès lors que l'accès à des droits aussi fondamentaux que le droit de vivre en famille, le droit de se marier ou le droit de participer à la vie politique du pays où l'on a construit sa vie sont mieux garantis aux Belges qu'aux étrangers, ces derniers fussent-ils admis au séjour illimité »¹³².

La question de la motivation avait d'ailleurs été débattue lors des débats parlementaires au Sénat autour de l'adoption du Code de la nationalité déjà en 1984 : « Il faut (...) veiller (...) à ne pas promouvoir une politique d'assimilation et à ne pas négliger le fait que si ces dispositions peuvent favoriser l'intégration, il ne faudrait pas que les immigrants se sentent

¹²⁸ OCDE, *op.cit.*, p.197-198.

¹²⁹ Plus sur les conditions d'accès à l'allocation : <http://handicap.belgium.be/fr/mes-droits/allocation-remplacement-revenu.htm>.

¹³⁰ Interview de Rachida Meftah, de l'Objectif asbl, le 2 août 2018.

¹³¹ De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., *op.cit.*, p.71.

¹³² Ibidem.

obligés de se faire naturaliser pour échapper aux aspects négatifs de la condition d'étranger »¹³³.

Ainsi, si l'acquisition de la nationalité permet d'accéder à une série de droits fondamentaux que nous venons d'énumérer, les récentes modifications du Code de la nationalité restaurent une condition d'intégration à l'acquisition de cette dernière. Ce qui pose la question de légitimité, dans une société réellement démocratique comme le questionnent bien De Jonghe et Doutrepoint, de conditionner l'octroi de cette qualité qui peut se révéler particulièrement nécessaire au regard de certaines situations de vie.

3.2. Évolution des conditions d'accès à la nationalité et du concept d'« intégration » des étrangers

En Belgique, la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence de régler les conditions et procédures liées à l'acquisition, à la conservation et à la perte de la nationalité belge. Depuis 1984, le Code de la nationalité belge qui prévoit ces règles n'a cessé d'être retouché. L'analyse de l'évolution du Code de la nationalité met en évidence comment la nationalité est perçue de manière indissociable de la volonté d'intégration, comme le font remarquer De Jonghe et Doutrepoint. Ainsi, une perspective historique du concept d'intégration dans le droit belge de la nationalité met surtout en exergue deux modèles d'interprétation de l'inclusion nationale des étrangers : dans un cas, l'intégration est une condition à remplir pour obtenir la nationalité, dans l'autre, elle est un but à atteindre.

Comme le régime de la nationalité est complexe, nous ne le détaillerons pas et nous référons aux publications existantes et très complètes en la matière¹³⁴. Nous allons néanmoins rapidement passer en revue l'évolution de la législation sur la nationalité belge que nous ferons commencer en 1984, date de l'avènement du Code de la nationalité à laquelle nous situons l'apparition formelle du concept d'intégration¹³⁵. Nous verrons que si le concept de volonté d'intégration a été formellement imposé dans le Code de la nationalité de 1984 à 2000 (étape 1), il en sera totalement retiré lors de la réforme du 1^{er} mars 2000

¹³³ Extrait discussion Sénat, Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Delruelle-Ghobert, DOC 660/2, 12 juin 1984, p. 95, in De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., op.cit., p.71.

¹³⁴ Notamment De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., *Ibidem*; Rea, A., Bietlot, M., *Ibidem*; Apers, C, *La loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité*, Kluwer, 2014, Waterloo; Wautelet, P., « La nationalité belge en 2014 – l'équilibre enfin trouvé? », dans Wautelet P and Collienne F (eds) *Droit de l'immigration et de la nationalité: fondamentaux et actualités*, Larcier, 2014, Bruxelles, pp.274–382 ; Closset, C-L., Renauld, B., *Traité de la nationalité en droit belge*, Bruxelles, 2015.

¹³⁵ A partir de 1922 déjà apparaît le concept d'idoénité comme condition subjective à l'obtention de la nationalité, qui en d'autres mots est l'avatar du concept d'intégration. Nous renvoyons à de nombreuses lectures pour éclairer ce concept, dont les contours vagues auront été contestés ce qui explique l'avènement du Code de la nationalité.

(étape 2). Néanmoins, on peut considérer qu'il a fait son retour dans le paysage belge lors de la réforme du Code en 2012 (étape 3). Le concept d'intégration est aujourd'hui davantage renforcé par la récente modification de juillet 2018, comme nous allons le voir (étape 4).

3.2.1. Le Code de la nationalité de 1984 et l'avènement formel du critère de la volonté d'intégration

Du début du XIX^{ème} siècle au milieu des années 1980, le législateur a progressé dans l'idée de conférer la nationalité belge en raison du fait d'une résidence sur le sol belge, c'est le droit du sol (*jus soli*) et non plus uniquement du fait d'être issu de parents belges (*jus sanguinis*). C'est ainsi que parallèlement et progressivement, mais officieusement, est apparu le concept de volonté d'intégration comme un garde fou au principe du *jus soli*¹³⁶.

Au cours des années 1980, l'idée de la permanence de l'installation des immigrés, longtemps considérés comme des « oiseaux de passage »¹³⁷ germe graduellement, en Belgique. À cette époque, les Communautés deviennent compétentes en matière de la politique d'accueil et d'intégration (1980) mais le fédéral reste compétent pour l'accès à la nationalité. Cette acceptation de la permanence des immigrés sur le territoire belge a des conséquences concrètes sur la législation de la nationalité qui est modifiée.

Promulgué le 28 juin 1984¹³⁸, le Code de la nationalité belge entre en vigueur le 1^{er} janvier 1985 et distingue l'attribution de la nationalité, pour les personnes mineures qui ne manifestent pas d'intention pour obtenir la nationalité, de l'acquisition de la nationalité, pour les personnes majeures fondée sur le caractère volontaire de l'acte visant à l'obtenir. Ainsi, dans le cas de l'acquisition de nationalité, l'étranger doit à la fois remplir les conditions *objectives* de recevabilité de sa demande (que sont l'âge et la résidence), et répondre à une condition *subjective* de l'obtention de la nationalité. Dans ce cadre, le Procureur du Roi est chargé de mener une enquête sur l'existence d'une forme d'attachement à la Belgique qui se traduit à plusieurs endroits dans le texte en terme de *volonté d'intégration*. Il institue ainsi un lien entre nationalité et intégration.

Si l'expression « volonté d'intégration » est une innovation du Code de la nationalité, elle n'est cependant pas définie dans la loi de 1984, ce qui provoque de nombreux débats parlementaires. Ce concept fait l'objet d'interprétations variées notamment sur la question de savoir si ce dernier est un moyen ou une conséquence de la nationalité ? De Jonghe et Doutrepoint, se rapportant aux travaux préparatoire du Code, argumentent que « le choix d'imposer au candidat de faire montre d'une volonté de s'intégrer — et non d'une

¹³⁶ De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., *op.cit.*, p.8.

¹³⁷ Piore, M. J., « Birds of Passage : Migrant Labor and Industrial Societies », Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

¹³⁸ Code de la nationalité belge, 28 juin 1984, *M.B.*, 12 juillet 1984.

intégration effective, celle-ci étant appelée à se concrétiser, le cas échéant, par la suite — témoigne du fait que le législateur considère que l'obtention de la nationalité n'est qu'une première étape d'un processus plus large. Dans cette conception, la nationalité a une vocation intégrative : l'intégration de droit entraîne une intégration de fait »¹³⁹.

Il n'empêche que c'est au pouvoir politique qu'il revient de trancher si l'intégration doit être appréhendée comme la condition ou l'effet de l'acquisition de la nationalité. Nonobstant ce nœud politique, c'est au cours de ces années là que seront proposés par les tribunaux notamment, des critères d'intégration sociale, culturelle, économique ou encore la maîtrise d'une des langues nationales pour évaluer la volonté d'intégration. Si le texte insiste sur la volonté d'intégration, force est de constater que le pouvoir judiciaire, lui, mesure celle-ci par le caractère effectif de l'intégration (maîtrise d'une des langues, intégration économique, etc.).

Malgré la jurisprudence, et au regard des difficultés causées par l'absence de définition de la « volonté d'intégration », le législateur modifie le Code de la nationalité belge à plusieurs reprises dans les années 1990¹⁴⁰. Ces réformes font progressivement reculer le critère lié à la volonté d'intégration¹⁴¹. En effet, l'idée de chacune de ces modifications est de favoriser l'accès à la nationalité pour les personnes issues de l'immigration de seconde ou troisième génération. Il sera formellement supprimé lors de la réforme en 2000.

3.2.2. La loi de 2000 et la suppression du critère de la volonté d'intégration

La loi du 1er mars 2000¹⁴² a, entre autres objets, celui de faciliter l'accès à la nationalité en simplifiant la procédure et les conditions exigées. Le critère de « la volonté d'intégration » est supprimé, celle-ci étant désormais présumée du simple fait de la démarche en vue de devenir belge¹⁴³. Les seuls critères justifiant un refus sont l'existence de faits personnels graves et l'absence des conditions dites de base (essentiellement liées à l'âge et à la résidence).

L'accès facilité à la nationalité en 2000 mène à une croissance significative dans le nombre de demandes, dès l'entrée en vigueur de la loi en mai 2000. Cependant, dans la pratique, l'application du nouveau Code de la nationalité « s'avère très hétérogène et se heurte à bon nombre de difficultés qui relèvent soit d'un problème d'interprétations divergentes des dispositions légales, soit d'un manque de moyens suffisants, soit enfin de réticences ou de résistances de la part de certains acteurs chargés de mettre en œuvre la réforme », selon

¹³⁹ De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., *op.cit.*, pp.20-21.

¹⁴⁰ Réformes de 1991, 1995 et 1998.

¹⁴¹ De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., *Ibid.*

¹⁴² Loi du 1er mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *M.B.*, 6 avril 2000.

¹⁴³ De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., *op.cit.*, p.31.

Rea et Bietlot¹⁴⁴. Les auteurs expliquent ces résistances par l'attachement de certains professionnels à une conception méritoire et culturaliste de la nationalité¹⁴⁵.

De fait, si l'exigence de volonté d'intégration a été supprimée des textes légaux, la réforme de 2000 n'a toutefois pas entériné la question du lien ambigu entre la nationalité et l'intégration puisque l'octroi de la nationalité est alors désormais officiellement perçu comme facteur d'intégration. Une des conséquences de cette approche est que l'octroi de la nationalité est alors utilisé comme un moyen d'attribution de certains droits, notamment les droits politiques, comme nous l'avons déjà exposé au point 3.1 de ce rapport. Comme le signalent De Jonghe et Doutrepoint, le concept de volonté d'intégration continue d'influencer les décisions d'octroi ou de refus : il « reste présent en filigrane dans certaines dispositions. [...] Lorsqu'à trois reprises, le Code permet de passer outre l'exigence liée à la résidence en Belgique, il pose la condition suivante : avoir 'conservé des attaches véritables avec la Belgique' (art. 14, 16 et 19), ce qui suppose d'entretenir des liens personnels, de nature sociale, culturelle, économique, morale, immobilière, etc., avec la société belge. »¹⁴⁶. Le critère reste donc « caché », utilisé en toile de fond en plus des conditions dites de base (essentiellement liées à l'âge et à la résidence), et nous allons le voir, sera officiellement réactivé par la modification du Code en 2012.

3.2.3. La loi de 2012 et le retour de l'intégration

Bien que des discussions parlementaires polémiques témoignent de nombreuses divergences autour de la nationalité et de la question de l'intégration des étrangers, le Code de la nationalité est finalement modifié en juillet 2012¹⁴⁷.

Cette réforme intervient dans une période qui peut se caractériser par un durcissement sur les questions d'intégration et d'immigration, comme l'avait mis en évidence le CRAcs dans son rapport annuel en 2016¹⁴⁸. En effet, la loi française sur l'interdiction du Niqab¹⁴⁹ adoptée en 2011 fait aussi débat en Belgique et en France. C'est également l'année où la loi modifiée du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers introduit des conditions supplémentaires et restreint le droit au regroupement familial.

En 2012, la réforme de la législation belge sur la nationalité réintroduit des conditions d'intégration pour l'obtention de la nationalité belge. Désormais, toute personne étrangère

¹⁴⁴ Rea, A. & Bietlot, M., *op.cit.*, p.167.

¹⁴⁵ Rea, A. & Bietlot, M., *Ibid.*, p.170.

¹⁴⁶ De Jonghe, D. & Doutrepoint, M., *op.cit.*, p.33.

¹⁴⁷ Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 décembre 2012.

¹⁴⁸ Rapport annuel d'évaluation du CRAcs, 2016, p. 37.

¹⁴⁹ Niqab est le voile qui couvre l'entièreté du visage à part les yeux.

de plus de 18 ans en séjour légal (illimité) en Belgique depuis cinq ans et souhaitant introduire une demande d'acquisition de la nationalité belge, doit faire la preuve de sa connaissance d'une des trois langues nationales, de sa participation économique et de son intégration sociale¹⁵⁰.

L'étranger peut prouver son intégration sociale par un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, ou bien en ayant travaillé de manière ininterrompue au cours des cinq dernières années, ou bien en ayant suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente, ou bien par le « suivi d'un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame son intégration ». Ce dernier mode de preuve de l'intégration sociale est généralement le plus usité par le public le plus précarisé, qui est le moins en mesure de prouver son intégration sociale par les autres modes prescrits par le Code de la nationalité.

En ce qui concerne le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ce sont la *Vlaamse Gemeenschap* et la Cocof qui exercent la compétence de l'intégration. La *Vlaamse Gemeenschap* organise depuis 2004, via l'*Agentschap Integratie en Inburgering* dont Bon fait partie, un parcours d'intégration dans lequel sont, notamment, dispensés des cours d'orientation sociale (*maatschappelijke orientatie* de 60 heures). Si un parcours existait déjà en Flandre depuis 2004, il n'en était rien du côté francophone bruxellois et wallon. La Commission communautaire française (Cocof) s'est ainsi dotée depuis le 18 juillet 2013, d'un dispositif d'accueil pour les personnes arrivées récemment en Belgique et ayant choisi de s'établir à Bruxelles. Elle a ensuite agréé deux Bureaux d'Accueil pour Primo-Arrivants. Par conséquent, comme le CRAcs l'a déjà expliqué dans son rapport annuel d'évaluation sur la mise en œuvre du parcours d'accueil pour les primo-arrivants en 2016, la modification du Code de la nationalité de 2012 peut être considérée comme un élément explicatif de la mise en place d'un parcours d'accueil francophone, à Bruxelles et en Wallonie¹⁵¹.

On le comprend, la défédéralisation des compétences liées à l'intégration fait que les parcours n'ont pas été organisés de façon uniforme dans les différentes parties du pays par les différentes entités compétentes. La disparité de leur contenu (I) mais également la diversité de la nature institutionnelle des opérateurs qui délivrent des attestations (II) sont deux facteurs qui ont ainsi entraîné des problèmes dans l'application de la loi :

- I. En ce qui concerne la disparité du contenu des cours d'intégration, le terme utilisé par la législation, *cours d'intégration*, n'aide pas à clarifier les intentions, car il n'est utilisé dans aucun des dispositifs existants : les textes wallons, bruxellois

¹⁵⁰ Art 12 bis de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 décembre 2012.

¹⁵¹ Pour une explication plus approfondie de ces facteurs conjoncturels, voir Rapport annuel d'évaluation du CRAcs, 2016, p.38.

francophones et flamands ne parlent jamais de *cours d'intégration*¹⁵² et le texte ne précise pas si *cours d'intégration* peut recouvrir des *formations citoyennes* (une des composantes du parcours) ou s'il s'agit de l'ensemble du *parcours d'accueil*. Au-delà de la nomenclature floue, la modification du Code de la nationalité de 2012 ne précise pas non plus le contenu minimum ou le volume horaire d'un *cours d'intégration* qui peut constituer une preuve d'intégration dans le cadre d'une demande de nationalité. Dans le cadre bruxellois, par exemple, la formation reconnue peut-elle se limiter au module « Droits et Devoirs » de dix heures ou doit-elle également englober les modules de formation citoyenne de 50h ? Par ailleurs, l'interprétation de la volonté du législateur n'est pas aisée à comprendre en raison du lien complexe entre le contenu de cette loi et son arrêté d'exécution, comme le constatait le CRAcs dans son rapport d'évaluation du parcours d'accueil 2017¹⁵³. Selon la loi, le cours d'intégration constitue uniquement la preuve de l'intégration sociale tandis que d'autres moyens sont cités pour prouver la connaissance linguistique, laissant à penser que le cours d'intégration recouvre les aspects non linguistiques des formations proposées dans les parcours¹⁵⁴. Pourtant, selon son arrêté d'exécution, ce cours d'intégration permet de faire la preuve simultanément de l'intégration sociale et de la maîtrise d'une des trois langues nationales. Il ressort de cette situation qu'il est difficile de déterminer ce que recouvre le *cours d'intégration* : s'agit-il ne en réalité des *formations citoyennes* ou de l'ensemble du *parcours d'accueil / d'intégration* ? ;

- II. Par ailleurs, si le législateur indique dans la législation belge de 2012 qu'une des manières de prouver son intégration sociale est d'apporter la preuve du suivi d'un cours d'intégration, il précise que cette modalité est, notamment, ouverte aux personnes séjournant en Belgique depuis plus de 5 ans. Or, le temps qui est laissé aux personnes pour fréquenter le parcours d'accueil Cocof est de moins de trois ans. C'est pourquoi les formations citoyennes de la cohésion sociale ont été pensées par la Cocof comme pouvant être reconnues dans ce cadre là également. On retrouve ainsi une diversité dans la nature institutionnelle des opérateurs qui délivrent des attestations à Bruxelles. Ces opérateurs prennent la forme d'une agence gouvernementale (*Bon*) pour la *Vlaams Gemeenschap*, mais également d'asbl

¹⁵² Il est question de *Parcours d'accueil* dans le cas bruxellois, *Parcours d'intégration* dans le cas wallon et *Inburgering* (parcours d'intégration civique) dans le cas flamand.

¹⁵³ Pour une explication plus approfondie de ces facteurs conjoncturels, voir Rapport annuel d'évaluation du CRAcs, 2016, p.75.

¹⁵⁴ La preuve de la maîtrise de la langue peut être apportée, entre autre, par un document attestant qu'un cours d'intégration a été suivi dans le cadre d'un parcours d'accueil et d'intégration dont le programme de formation inclut un apprentissage linguistique visant le niveau A2. Le parcours d'accueil Cocof propose un programme de formation linguistique, déléguée à des opérateurs sélectionnés par la Cocof, et financés par celle-ci pour mettre en œuvre des modules d'alphabétisation ou de français langue étrangère (FLE).

paracommunales que sont les BAPA ou d'asbl soutenues par la Cocof pour les formations citoyennes dispensées dans la P3B. La diversité de ces opérateurs a pu favoriser le développement de positions divergentes au sein de ces mêmes acteurs.

Par le manque de précision dans les textes législatifs à propos de ces deux facteurs, une marge d'interprétation importante est confiée aux officiers d'état civil et aux parquets du Procureur du Roi dans la réception et l'appréciation du caractère suffisant des attestations qui leurs seraient soumises¹⁵⁵. En effet, dans les communes, c'est l'officier de l'état civil qui a la mission de vérifier « l'exhaustivité de la déclaration », mais il peut également solliciter de la personne introduisant un dossier de demande de nationalité un complément d'information dans un délai de 2 mois, et déclarer la demande irrecevable si le dossier n'est pas complété dans ce délai (article 15§2). Ensuite, c'est le parquet du Procureur du Roi qui est compétent pour la Région bruxelloise qui rend *in fine* un avis sur le respect des « conditions de base » et l'existence de « faits personnels graves ».

Si l'intervention de la commune constitue une aide à la préparation du dossier des demandeurs afin de réunir l'ensemble des conditions requise pour obtenir la nationalité, Myria constate qu'il arrive que les agents interprètent parfois les conditions à leur manière, souvent dans un sens trop restrictif et refusent de transmettre le dossier au parquet lorsqu'ils ont un doute sur l'une ou l'autre condition. Certains n'acceptaient pas les attestations délivrées par les opérateurs de la cohésion sociale comme une preuve de suivi de cours d'intégration au sens de l'article 12 bis, §1^{er}, 2^e d) du Code de la nationalité belge, arguant du fait que ces attestations n'étaient pas considérées comme valides par les services du Parquet. Il faut rappeler que, durant la période qui va de l'entrée en vigueur de la loi de 2012 et l'ouverture des BAPA en 2015, aucune attestation n'a été délivrée du côté francophone bruxellois. Ensuite, entre l'ouverture des BAPA et la mise en place des formations citoyennes en 2016, les seules attestations délivrées l'étaient par les BAPA. Et finalement, depuis 2016, deux types d'opérateurs – BAPA et opérateurs de formations citoyennes – délivrent des attestations. Ces différentes périodes successives ont donc sûrement contribué à semer la confusion.

Conscient des difficultés que rencontraient les personnes engagées dans une procédure d'obtention de la nationalité à prouver le suivi d'un cours d'intégration, le Ministre francophone bruxellois en charge de la cohésion sociale, Rudi Vervoort, a pris contact en janvier 2016 avec le Procureur du Roi de Bruxelles et les différents bourgmestres et échevins pour les encourager à reconnaître les attestations délivrées par les opérateurs dans le cadre de la priorité 3 Citoyenneté interculturelle, ainsi que par les BAPA, comme constituant une preuve de suivi de cours d'intégration.

¹⁵⁵ Les BAPA délivrent une attestation de suivi à l'issue du volet secondaire qui mentionne les éléments qui ont été réalisés à l'issue de la convention, dont notamment une formation linguistique et une formation à la citoyenneté.

Par ailleurs, comme annoncé lors de la présentation de sa note de politique générale devant la Chambre des représentants¹⁵⁶, le Ministre de la Justice a pris l'initiative d'organiser deux tables rondes sur le thème de l'accès à la nationalité en y réunissant toutes les autorités politiques compétentes en matières d'intégration. Il a notamment précisé que « *de par les nombreuses modifications apportées au Code de la nationalité belge, les acteurs de terrain sont confrontés à un certain nombre de problèmes, comme des imprécisions et des applications divergentes de certains articles de loi. Pour remédier à ces problèmes, des propositions d'amélioration seront formulées dans le but d'améliorer la clarté et la lisibilité du Code.* ». Les discussions au cours de ces tables rondes portaient sur un avant projet de loi visant à apporter des modifications à diverses dispositions du Code d'accès à la nationalité.

3.2.4. 2018, du cours au parcours d'intégration¹⁵⁷

Il est utile de rappeler que les années qui précèdent la réforme de juillet 2018 sont marquées par des politiques à l'égard des migrants qui connaissent de nombreux aménagements et qu'on peut considérer que ces évolutions se caractérisent par une forme de durcissement de l'interprétation et la mise en œuvre de ces textes de loi, comme nous l'avons expliqué dans la première partie de ce rapport. C'est dans ce sens que sont adoptées notamment la loi du 24 novembre 2016 qui insère une condition d'intégration dans la loi sur le séjour des étrangers ainsi que la loi du 16 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme et qui prévoit la déchéance de la nationalité pour les binationaux.

C'est donc dans ce contexte que le législateur décide de clarifier certaines dispositions du Code de la nationalité et que la loi entre en vigueur le 12 juillet 2018¹⁵⁸. Le législateur précise notamment à l'article 12 bis que l'intégration sociale du candidat sera valablement démontrée par « le suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il [candidat à la nationalité] entame celui-ci ». Un certain nombre de points se trouvent ainsi clarifiés par cette modification¹⁵⁹ :

¹⁵⁶ Note de politique générale, Justice, 10 novembre 2015, Chambre des représentants, DOC 54, 1428/008, <https://cdn.nimbu.io/s/1jn2gqe/channelentries/adunyme/files/beleidsnota15.pdf?5xuy725>, p. 51.

¹⁵⁷ ADDE, Aménagements du Code de la nationalité au milieu du jeu de quilles, Newsletter n°143, juin 2018.

¹⁵⁸ Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, M.B., 2 juillet 2018.

¹⁵⁹ Cette réforme pose néanmoins une question d'ordre juridique à savoir s'il n'y a pas un conflit de compétence dès lors que l'intégration est une compétence communautaire et que le législateur fédéral entend définir ce qui vaut preuve d'intégration. Un accord de coopération n'aurait-il donc pas dû être rédigé au préalable, au risque d'empiéter sur les compétences de la Cocof? C'est dans ce sens qu'il a été porté à notre connaissance que la Cocof a introduit un recours en annulation au début de l'année scolaire 2018 devant la Cour constitutionnelle. C'est en effet cette dernière qui a le pouvoir de contrôler les normes ayant force de loi au regard des règles d'attribution des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Il reste à attendre quelle sera la décision de la Cour, qui statue par voie d'arrêt.

- Le choix du terme « parcours » sous-entend que les deux volets, primaire et secondaire¹⁶⁰, du parcours de la Cocof, devront avoir été suivis et harmonisés dès lors la preuve de l'intégration sociale sur l'attestation de suivi des deux volets ;
- L'adoption du double vocable « intégration et accueil » embrasse les différentes terminologies utilisées par les autorités compétentes et permet de coller au mieux à la réalité étant donné que l'offre de la Cocof se présente sous l'intitulé d'un *parcours d'accueil* et non d'*intégration* ;
- Par ailleurs, mais c'est davantage par rapport à la question du caractère obligatoire du parcours d'accueil pour les primo-arrivants que ce constat intervient, cette réforme implique que « le suivi du parcours dans une communauté linguistique est maintenant valable dans une autre »¹⁶¹.

Quant à ce qu'il y a lieu d'entendre par « suivi avec succès », les travaux préparatoires renvoient à la compétence de chacune des autorités organisant les parcours. À Bruxelles, du côté francophone, deux attestations sont prévues¹⁶². Il s'agit de deux attestations de suivi et non d'attestations de résultats ou de validation des acquis. La première est délivrée à l'issue du volet primaire, la seconde à l'issue du volet secondaire. Cet élément sera à considérer dans le cas de la mise en place du caractère obligatoire du parcours, et si ce dernier se limitera à la participation à une partie ou à l'ensemble du parcours ou à la réussite même de ce dernier (obligation de résultat).

Nonobstant cette interrogation, une des conséquences majeures de l'entrée en vigueur de cette réforme est que les attestations délivrées à l'issue des formations citoyennes dispensées par les asbl soutenues par la Cocof dans le cadre de la cohésion sociale ne seront plus acceptées par les Parquets. Le législateur a toutefois intégré une disposition transitoire stipulant que les attestations délivrées dans le cadre du suivi d'un « cours » d'intégration resteront admises pour autant que le candidat à la nationalité ait entamé ce cours dans les trois ans à dater de l'entrée en vigueur de la loi. Dès lors, les personnes qui auront débuté ces formations citoyennes dans les trois prochaines années pourront encore démontrer leur intégration sociale dans le cadre de leur demande de nationalité par ce biais. Cette disposition permet également de ne pas créer d'impasse pour les personnes qui séjournent en Belgique depuis plus de trois ans actuellement.

¹⁶⁰ Le parcours d'accueil de la Cocof est composé d'un volet primaire, comprenant l'accueil proprement dit par un bureau d'accueil, un bilan social (notamment la connaissance du pays d'accueil) et un bilan linguistique, et un volet secondaire, accessible au terme du volet primaire, et consistant en un accueil individualisé traduit dans une convention d'accueil.

¹⁶¹ Interview de Rachida Meftah, de l'Objectif asbl, le 2 août 2018.

¹⁶² Article 7 du décret : « le bénéficiaire reçoit une attestation de suivi du volet primaire et si il y a lieu secondaire du parcours d'accueil ».

Au terme de ce délai, si la période transitoire n'a pas permis d'absorber l'ensemble des potentiels candidats à la nationalité, se poseront deux questions en termes d'impact pour les opérateurs de la cohésion sociale et pour le public. Tout d'abord, les opérateurs de la P3B ne verront-ils pas une diminution de leur public, notamment celui désireux d'acquérir la nationalité ? Ensuite, le public non « éligible » au parcours d'accueil de la Cocof aura-t-il une autre solution que de suivre le parcours d'accueil flamand, ouvert à tous, dans une langue qui ne sera pas nécessairement de son choix ? Nous nous proposons de prendre connaissance de la réaction des opérateurs de terrains concernés dans la suite de ce rapport.

Pour conclure, le Code de la nationalité a connu des évolutions contraires : si jusqu'en 2012, le législateur a élargi les possibilités d'accès à la nationalité belge en vue de faciliter l'intégration des étrangers, c'est à partir de cette date que l'accès à la nationalité est désormais réservée aux étrangers qui font preuve d'une intégration aboutie, ce qui se confirme à la lecture de la loi de 2018. Nous avons également pu constater que ces revirements ne s'opèrent pas dans n'importe quel contexte à l'égard des étrangers. Ainsi, comme le soulignaient Rea et Bietlot, ces évolutions ne sont-elles pas associées aux figures dominantes de l'étranger au cours du temps, « ou, plus précisément, aux peurs associées à l'étranger »¹⁶³ ?

¹⁶³ Rea, A. & Bietlot, M., *op.cit.*, p.143.

RÉSUMÉ

- ❖ Les avantages liés à l'acquisition de la nationalité belge peuvent s'expliquer au regard du lien essentiel qui existe entre la nationalité et l'accès à certains droits fondamentaux que permet l'octroi de cette dernière, notamment l'exercice des droits liés au séjour, des droits civils et politiques, et enfin des droits sociaux.
- ❖ Le Code de la nationalité de 1984 instaure cependant une condition d'intégration à l'acquisition de la nationalité. Le concept de volonté d'intégration a été formellement imposé de 1984 à 2000, puis est retiré du Code de la nationalité lors de sa réforme le 1^{er} mars 2000. Il fait ensuite son retour dans le paysage belge lors de la révision du Code en 2012 et est aujourd'hui davantage renforcé par la récente modification de juillet 2018.
- ❖ Avec la réforme du Code de la nationalité de 2012, toute personne étrangère de plus de 18 ans en séjour légal (illimité) en Belgique depuis cinq ans et souhaitant introduire une demande d'acquisition de la nationalité, doit faire la preuve de sa connaissance d'une des trois langues nationales, de sa participation économique et de son intégration sociale. L'étranger peut prouver cette dernière notamment par le « suivi d'un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame son intégration ». Ce dernier mode de preuve de l'intégration sociale est généralement le plus usité par le public le plus précarisé qui est le moins en mesure de prouver son intégration sociale par les autres modes prescrits par le Code de la nationalité.
- ❖ Les attestations délivrées par les BAPA constituent une preuve du suivi d'un cours d'intégration. Avant la réforme du Code de la nationalité en 2018, il en était de même pour les attestations distribuées par les opérateurs de formation citoyenne soutenues par la Cocof dans le cadre de la cohésion sociale.
- ❖ Cependant, les parcours n'ont pas été organisés de façon uniforme dans les différentes parties du pays par les entités compétentes. La disparité de leur contenu, mais également la diversité de la nature institutionnelle des opérateurs qui délivrent des attestations, sont deux facteurs qui ont ainsi entraîné des problèmes dans l'application de la loi. Par le manque de précision dans les textes législatifs à propos de ces deux facteurs, une marge d'interprétation importante est confiée aux officiers d'état civil et aux parquets du Procureur du Roi dans la réception et l'appréciation du caractère suffisant des attestations qui leurs seraient soumises.
- ❖ Avec l'entrée en vigueur de la réforme du Code de la nationalité en juillet 2018, le terme de « cours » a été remplacé par celui de « parcours ». Cette modification harmonise dès lors la preuve de l'intégration sociale sur l'attestation de suivi des deux volets. Cela sous-entend que les deux volets, primaire et secondaire, du parcours de la Cocof, devront avoir été suivis.
- ❖ Les attestations délivrées à l'issue des formations citoyennes dispensées par les asbl soutenues par la Cocof dans le cadre de la cohésion sociale ne seront, ainsi, à l'avenir, plus

acceptées par les Parquets. Le législateur a toutefois intégré une disposition transitoire stipulant que les attestations délivrées dans le cadre du suivi d'un « cours » d'intégration resteront admises pour autant que le candidat à la nationalité ait entamé ce cours dans les trois ans à dater de l'entrée en vigueur de la loi.

4. Les conséquences sur le terrain

Il est trop tôt à ce stade pour prévoir tous les effets de la modification du Code de la nationalité. Deux impacts majeurs se profilent néanmoins à l'horizon : l'impossibilité pour certaines personnes candidates à la nationalité de suivre un cours/parcours d'intégration dans la langue de leur choix, et la probabilité pour les associations qui dispensent des formations citoyennes en cohésion sociale de perdre leur public ou une grande proportion de celui-ci. Nous allons approfondir chacun de ces points tout en retraçant au préalable les évolutions et les réactions qui ont eu lieu sur le terrain depuis la mise en place de ces formations citoyennes soutenues par la Cocof.

4.1. Les réactions des acteurs de terrain

Le travail des associations de la cohésion sociale a été impacté successivement par l'évolution des dispositifs d'accès à la nationalité et du parcours d'accueil. Le tableau ci-dessous présente les différentes évolutions qui ont eu un impact direct sur le travail des associations en cohésion sociale depuis le lancement du 3ème quinquennat (2016-2020) et la mise en place des formations citoyennes (P3B). Ces évolutions ont des impacts qui sont principalement d'ordre pédagogique et organisationnel, mais sont également relatives à la nature du public. Ce tableau témoigne également d'où nous en sommes, à ce jour, dans la mise en place de ces dispositifs.

Tableau 5 : Ligne du temps reprenant les principales difficultés rencontrées par les associations en cohésion sociale depuis le lancement du 3^{ème} quinquennat (2016-2020)

Années	Évolutions	Difficultés pour les associations	Mesures prises
2016	Ouverture des deux BAPA dans le cadre du parcours d'accueil *** Régime de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge (M.B., 12/12/2012)	Accueil du public candidat à la nationalité qui ne rentre pas dans les conditions du parcours	Création et adaptation du contenu des modules en fonction d'un public particulier
2017	Ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-capitale du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants (M.B., 30/05/2017) *** Régime de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge (M.B., 12/12/2012)	Crainte, avec la perspective de l'obligation du parcours d'accueil, qu'il n'y ait de place que pour les obligés dans le parcours d'accueil. *** Difficultés et confusion dans la réception des attestations par les parquets et les officiers d'état civil dans les communes *** Accueil du public candidat à la nationalité qui ne rentre pas dans les conditions du parcours : saturation	Mise en place d'une attestation commune pour l'ensemble des opérateurs en P3B *** Gestion administrative de la saturation (création de listes d'attente, de nouvelles modalités d'inscription, etc.) *** Interpellation du Ministre de la Justice et du Procureur du parquet de Bruxelles
2018	Modification de la loi de 2012 par la loi du 18 juin 2018 (M.B., 6/07/2018)	A terme, non validité des attestations délivrées à l'issue des formations citoyennes dispensées par les asbl soutenues par la Cocof en cohésion sociale dans le cadre de l'accès à la nationalité ? (cf <u>période transitoire</u> 4.1.2)	Ajout de modules en horaire décalé
À venir	Ouverture d'un troisième BAPA ? *** Modification du décret relatif à la cohésion sociale ? *** Adoption de l'accord de coopération relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-capitale ?	Diminution et /ou perte du public primo-arrivant qui fréquente les formations citoyennes si le parcours est rendu obligatoire ?	Nouvelles adaptations des contenus de modules et d'approches pédagogiques si changement de public ?

4.1.1. 2016, mise en place des formations citoyennes et premiers constats

En 2016, les services du Collège de la Cocof, animés par la volonté de garantir une égalité de traitement entre tous les candidats à une demande d'accès à la nationalité, lancent le troisième quinquennat du décret relatif à la cohésion sociale et décident de soutenir cinq associations qui proposent des formations citoyennes dans le cadre de la priorité 3B. Ces dernières seront reconnues comme cours d'intégration. Toutefois, les associations de la P3B n'ont pas une bonne connaissance du jeu dans lequel il leur est proposé de jouer : il ne s'agit pas seulement de proposer des formations citoyennes dans le cadre de la cohésion sociale, mais également de proposer des formations citoyennes qui pourront être reconnues comme preuve du suivi d'un cours d'intégration dans le cadre de l'accès à la nationalité. Voilà un public autrement intéressé par ces formations qui peut venir se présenter à leur porte. Elles octroient donc des attestations aux participants, alors même qu'aucun texte légal ou réglementaire ne les y oblige, sachant que des participants s'en empareront pour étoffer leur dossier pour obtenir la nationalité.

Mais voilà que certains participants reviennent auprès des associations car dans certains cas, ces attestations ne sont pas reconnues par les officiers d'état civil ainsi que les guichets de certaines communes. Les cinq opérateurs associatifs de la P3B ont tout d'abord mutualisé leur constats : selon elles, il est possible d'attester d'une inégalité de traitement de commune à commune, et ainsi d'une situation d'insécurité juridique pour les étrangers ayant effectué l'ensemble des démarches nécessaires pour rencontrer les critères d'accès à la nationalité.

Ce problème d'inégalité de traitement a été également soulevé par Myria, pour toute la Belgique. Dans son rapport 2018, Myria observe que « certaines communes font du zèle au détriment des candidats à la nationalité belge. En effet, dans beaucoup de communes, les agents interprètent parfois les conditions à leur manière, souvent dans un sens trop restrictif et refusent de transmettre le dossier au parquet lorsqu'ils ont un doute sur l'une ou l'autre condition »¹⁶⁴.

Selon Myria, le rôle de « filtre » imaginé par la loi au moment de la réception des dossiers à la commune « est souvent utilisé dans l'intérêt des personnes : l'employé local les aide à préparer leur dossier, vérifie si toutes les conditions sont remplies pour éviter qu'un dossier qui n'a aucune chance d'aboutir encombre le bureau du magistrat du parquet. Ces vérifications permettent aussi d'éviter le paiement des 150 euros en pure perte »¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Myria, *La migration en chiffres et en droits 2018*, Rapport annuel 2018, p.151, www.myria.be/files/MIGRA2018_FR_C8.pdf.

¹⁶⁵ Ibidem

Pour Myria, ce type de blocage aux communes, dont la question des attestations ne constitue qu'un des éléments, n'est pas conforme à la loi, qui donne aux communes uniquement la tâche de l'exhaustivité du dossier et non d'une analyse sur le fond.

Nous avons déjà exposé dans l'introduction de ce rapport les observations des associations P3A qui vont dans le même sens. Selon ces dernières, certaines communes bruxelloises délivrent des informations erronées et/ou orientent les personnes voulant introduire une demande d'accès à la nationalité aux cours de citoyenneté de manière systématique, alors que celles-ci ont d'autres manières de prouver leur intégration sociale et économique. Par exemple, Myria décrit un cas où une personne s'est vue refuser sa demande alors qu'elle remplissait par ailleurs les conditions établies, dans ce cas-ci par l'article 12 bis §1, 5° :

La loi précise bien que la preuve de cette participation à la vie économique ou socioculturelle se fait 'par toutes voies de droit'. Il n'est donc pas absolument nécessaire d'avoir suivi un parcours d'intégration reconnu par l'autorité compétente. Pourtant, sa commune (de la région bruxelloise) refuse d'acter sa demande. L'employé au guichet lui dit qu'elle doit suivre un parcours d'intégration et qu'elle ne peut pas introduire sa demande sans l'attestation de réussite de ce parcours. *Myria, « La migration en chiffres et en droits 2018 », Rapport annuel 2018, p.152.*

Myria atteste qu'il n'est pas toujours en mesure d'identifier si les difficultés qui lui sont rapportées « proviennent d'une maîtrise insuffisante d'une législation parfois complexe ou bien d'une volonté délibérée de limiter l'accès à la nationalité belge ». Mais, finalement, peu importe la cause réelle de ces difficultés : en pratique « des personnes souhaitant devenir Belges renoncent à introduire une demande ou se voient privées de leur nationalité, et des éventuels avantages liés à celle-ci (accès à certains emplois publics, intégration de facto facilitée sur le marché de l'emploi,...) alors qu'elles remplissent pourtant les conditions fixées par la loi »¹⁶⁶. Les opérateurs en cohésion sociale ont expliqué avoir reçu des personnes témoignant de ces difficultés.

4.1.2. 2017, quelques propositions de clarification

Nonobstant ces problèmes de réception, en 2016 déjà, les associations P3B font également le constat d'un problème de saturation de leur cours après une année écoulée¹⁶⁷. Selon elles, un nombre important de personnes s'y présente, à défaut de pouvoir suivre le parcours d'accueil car elles ne rentrent pas dans les conditions du parcours BAPA. Les nouvelles

¹⁶⁶ *Ibid.*, p.153.

¹⁶⁷ Ce problème de saturation a également été constaté par les opérateurs proposant des permanences socio-juridiques.

dispositions du Code de la nationalité amènent un autre public aux cours de citoyenneté que le public habituel mais les asbl ne sont pas à même de faire face à cette augmentation de la demande, ni à la diversité des besoins qui s'expriment bien souvent en termes d'horaires¹⁶⁸. Par ailleurs, pour les formateurs, la motivation et les connaissances du participant, qui dépendent de leurs besoins réels et de leur intérêt, peuvent avoir un impact sur le déroulement de la formation proposée. D'un point de vue pédagogique, certains formateurs soutiennent que même les compétences requises de formation peuvent varier d'un type de public à un autre.

Il s'agit d'un élément qui n'avait pas été bien clarifié à l'avance entre les opérateurs de la priorité 3B et la Cocof. Par conséquent, les cinq associations soutenues en P3B se sont réunies à quelques reprises en 2017, sous l'égide du CBAI-CRAcs, pour tenter de dégager certaines pistes de solution. Ces réunions ont donné lieu à plusieurs initiatives de la part des associations :

- Elles ont tout d'abord interpellé le Cabinet sur leur état de saturation. Ce dernier a pris la décision de soutenir des modules supplémentaires en 2018, que les associations ont organisé en horaire décalé. Les associations ont provisoirement mis en place, avec l'aide du CBAI-CRAcs, un outil de monitoring des places disponibles afin de faciliter la gestion de cette saturation ;
- Elles ont ensuite rédigé une attestation commune¹⁶⁹ pour que les officiers d'état civil des communes puissent plus facilement identifier les attestations des opérateurs associatifs dispensant des formations citoyennes dans le cadre de la cohésion sociale ;
- Elles ont finalement envoyé un courrier au Ministre de la Justice Koen Geens et au Procureur du Roi de Bruxelles Jean Marc Meilleur en avril 2017, les invitant à enjoindre respectivement les parquets et communes à reconnaître la validité de leurs attestations (avec le modèle d'attestation commune en pièce jointe)¹⁷⁰.

Ces dernières ont obtenu une réponse du Procureur du Roi en juin 2017 et du Ministre de la Justice en août 2017¹⁷¹. Le premier y a formulé des encouragements pour que les attestations de suivi de cours d'intégration soient clairement nommées et identifiées par les autorités compétentes (en l'occurrence la Cocof) et signées par celle-ci, mais a également indiqué qu'il n'avait aucune directive à donner aux officiers d'état civil. Le second, de son côté, s'est attaché à expliquer qu'il avait pris l'initiative d'organiser des tables rondes dont

¹⁶⁸ Les personnes inscrites sur le marché du travail, mais qui n'arrivent pas à faire valoir leur insertion sociale par un emploi, ne peuvent suivre les formations en horaire de jour.

¹⁶⁹ Cette attestation figure à l'annexe 4 du présent rapport.

¹⁷⁰ Ces courriers figurent aux annexes 5 et 6 du présent rapport.

¹⁷¹ Ces courriers figurent également aux annexes 7 et 8 du présent rapport.

on sait maintenant à quelles modifications du Code de la nationalité elles ont abouties. Par ailleurs, il semble que l'initiative d'une attestation commune de suivi des formations citoyennes ait engendré des effets positifs quant à l'acceptation par les communes bruxelloises de ces dernières¹⁷².

4.1.3. 2019, quelles perspectives ?

Si par la réforme de juillet 2018, le législateur a clarifié un certain nombre de points, le nouveau texte n'a, semble-t-il, pas pris en considération les points soulevés par les associations. En effet, la nouvelle référence du Code de la nationalité au terme « parcours » d'intégration/d'accueil va compromettre l'acceptation par les Parquets des attestations délivrées à l'issue de ces « cours » à la citoyenneté comme nous l'avons expliqué plus haut.

L'équivalence entre les attestations BAPA et des opérateurs de la cohésion sociale voulue par la Cocof ne pourra plus être d'application avec cette réforme. Mais les BAPA pourraient eux revoir leurs conditions de collaboration avec des organismes extérieurs au parcours d'accueil, en l'occurrence les opérateurs de cohésion sociale et dans ce cadre reconnaître les attestations délivrées par ces derniers. En effet, comme le décret l'y autorise, la formation citoyenne peut être dispensée par le BAPA ou déléguée à un autre opérateur ou encore confiée à un tiers indépendant, pour peu que les formateurs disposent des compétences pédagogiques exigées¹⁷³.

Le législateur prévoit cependant un aménagement transitoire, comme expliqué plus haut. Dès lors, les personnes qui auront débuté dans les trois prochaines années les formations à la citoyenneté assimilées au cours d'intégration pourront encore démontrer leur intégration sociale dans le cadre de leur demande de nationalité par ce biais. Cela laisse présupposer que si les candidats à la nationalité sont correctement informés et qu'il y a suffisamment de place dans les structures organisant les parcours d'accueil, il ne devrait plus y avoir à terme de délai hors parcours. Mais nous avons vu dans notre partie sur l'analyse du contexte démographique bruxellois comment l'écart entre l'offre et les besoins se fait criant.

Finalement, si les attestations ne sont désormais pas reconnues dans le cadre de l'accès à nationalité, y aura-t-il toujours des candidats pour suivre ces cours ? Les associations risquent alors très probablement de voir leurs cours, aujourd'hui saturés, se vider.

¹⁷² Informations récoltées lors d'un échange avec les associations de la P3B en juin 2018.

¹⁷³ Articles 13 à 15 de l'arrêté du 24 avril 2014.

4.2. Impact pour le public candidat à la nationalité

4.2.1. Discrimination d'un public ?

Il est probable que, n'ayant pas d'autres solutions, les ressortissants étrangers candidats à la nationalité belge et exclus du parcours de la Cocof devront se tourner vers le parcours proposé par *Bon*, accessible à l'ensemble des personnes étrangères domiciliées sur le territoire bruxellois. Et ce, au risque d'obliger les candidats à suivre le parcours en néerlandais et de rallonger la liste d'attente pour cet organisme¹⁷⁴.

Par ailleurs, trois des cinq associations sont, en outre, co-financées par le Fonds Européen pour l'Asile, la Migration et l'Intégration – AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund*), qui exige que le public soit composé de primo-arrivants non-Européens arrivés en Belgique il y a cinq ans ou moins. Cette exigence accentue davantage la pression pour le public, car ces formations, déjà saturées, sont également, pour certaines d'entre-elles, en partie réservées à un public qui par ailleurs a une exclusivité dans l'accès au parcours d'accueil (arrivés en Belgique il y a trois ans ou moins).

Si la volonté du législateur Cocof visait à soutenir les formations dispensées par les asbl de P3B s'adressant à un public large, venant en cela compléter l'offre des BAPA destinées aux primo-arrivants, force est de constater que les stratégies de cofinancement des asbl compromettent cet objectif.

4.2.2. La reconnaissance linguistique

Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'adoption du double vocable « intégration et accueil » embrasse les différentes terminologies utilisées par les autorités compétentes, ce qui garantit que « le suivi du parcours dans une communauté linguistique est maintenant valable dans une autre »¹⁷⁵.

Les reconnaissances réciproques des parcours corrigent ainsi l'incohérence entre intégration linguistique nationale et régionale.

¹⁷⁴ Le cours de citoyenneté est souvent en langue de contact, mais en choisissant le parcours néerlandophone pour la preuve d'intégration sociale, la langue de référence pour la « connaissance de la langue nationale » doit être le néerlandais.

¹⁷⁵ Interview Rachida Meftah, Objectif asbl, 2 août 2018.

RÉSUMÉ

- ❖ En 2016, les services du Collège de la Cocof, animés par la volonté de garantir une égalité de traitement entre tous les candidats à une demande d'accès à la nationalité, décident de soutenir cinq associations qui proposent des formations citoyennes dans le cadre de la priorité 3B. Ces dernières seront reconnues comme cours d'intégration. Cependant, les associations de la P3B n'ont pas bien connaissance du contexte dans lequel il leur est proposé d'opérer. Ces éléments de contexte exercent un impact sur l'organisation et l'approche pédagogique de ces opérateurs.
- ❖ Certains participants ont vu les attestations délivrées par les opérateurs de la P3B non reconnues par les officiers d'état civil ainsi que par les guichets de certaines communes. Les associations ont ainsi rédigé une attestation commune pour que les officiers d'état civil des communes puissent plus facilement identifier les attestations des opérateurs associatifs dispensant des formations citoyennes dans le cadre de la cohésion sociale. Elles ont également interpellé le Ministre de la Justice et le Procureur du parquet de Bruxelles à ce propos.
- ❖ Les associations P3B font également le constat d'un problème de saturation de leur cours après une année écoulée et un soutien supplémentaire leur est proposé pour proposer de nouveaux modules en horaire décalé.
- ❖ La nouvelle référence du Code de la nationalité de juillet 2018 au terme « parcours » d'intégration/d'accueil va compromettre l'acceptation par les Parquets des attestations délivrées à l'issue de ces « cours » à la citoyenneté.
- ❖ Il est trop tôt à ce stade pour prévoir tous les effets de cette modification du Code de la nationalité. Deux impacts majeurs se profilent néanmoins à l'horizon : 1) Il est probable que, n'ayant pas d'autres solutions, les ressortissants étrangers candidats à la nationalité belge exclus du parcours de la Cocof devront se tourner vers le parcours proposé par *Bon*, accessible à l'ensemble des personnes étrangères domiciliées sur le territoire bruxellois. Il pourrait donc être impossible pour certaines personnes candidates à la nationalité de suivre un cours/parcours d'intégration dans la langue de leur choix ; 2) la probabilité pour les associations P3B de perdre leur public ou une grande proportion de celui-ci.

Conclusions et recommandations

Arrivé au terme de ce rapport, il nous semble important d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur certains éléments. Voici quelques recommandations, à propos desquelles il est important de préciser qu'elles ont été formulées grâce aux précieux apports des acteurs concernés directement par ces mesures – que nous avons réunis à cet effet – et dont l'expertise est incontournable. Le CRAcs reste cependant libre et responsables du contenu de ce rapport.

Par ailleurs, la majorité de nos recommandations portent sur des éléments qui sont exclusivement de la compétence de la Cocof, mis à part notre dernière recommandation qui n'est pas de son ressort ; il nous semblait néanmoins important d'attirer l'attention des membres du Collège sur ces enjeux.

Certaines de nos recommandations ont strictement trait à l'organisation des formations citoyennes ; d'autres concernent plus largement l'articulation entre ces dernières et les dispositifs d'accès à la nationalité et de parcours d'accueil.

Concernant l'organisation des formations citoyennes :

1. La gestion de la saturation des formations citoyennes exige des associations un temps de travail administratif conséquent, qui n'est pas suffisamment pris en compte. Par ailleurs, l'outil de monitoring des places disponibles que les associations ont provisoirement mis en œuvre, avec l'aide du CBAI-CRAcs, n'est manifestement pas suffisamment efficace. Le CBAI-Cracs peut continuer d'animer un groupe de travail pour élaborer un nouvel outil plus efficace (par exemple la mise en place d'une application informatique, la gestion par un tiers opérateur, etc.). Il serait cependant souhaitable que les pouvoirs publics puissent apporter un soutien financier supplémentaire pour la mise en œuvre d'un tel outil.

Nous invitons ainsi la Cocof à prendre part à ce groupe de travail afin d'y apporter les informations nécessaires, notamment en termes budgétaires.

2. Par ailleurs, les conventions individuelles qui lient les associations de la P3B et la Cocof identifient un minimum de contenus à aborder, à savoir : l'histoire de la Belgique y compris l'histoire des migrations, l'organisation politique et institutionnelle de la Belgique fédérale et de la Région de Bruxelles-Capitale en particulier, sa géographie, son organisation socio-économique, son système de sécurité sociale, l'organisation de son marché de l'emploi et de la concertation sociale, ainsi que les modalités de participation citoyenne, des informations sur les

droits et devoirs des bénéficiaires en matière de santé, d'emploi, de logement, de mobilité, de formation et d'enseignement. Au-delà de ces volets, les formateurs, de bénéficient d'une marge de manœuvre quand au contenu de ces modules.

Cette liberté est essentielle selon nous quand il est question d'aborder les difficiles problématiques des normes et valeurs. **C'est pourquoi nous recommandons à la Cocof de maintenir cette diversité des approches.**

Concernant l'articulation entre les formations citoyennes et les autres dispositifs :

1. En 2016, le public cible du parcours d'accueil (UE+ & pays tiers) correspond à 27% des personnes étrangères (et donc susceptible d'introduire, à terme, une demande de nationalité). Par ailleurs, une fois que le caractère obligatoire du parcours d'accueil sera effectif, la question relative à la capacité de l'offre soutenue à assurer l'accueil des personnes soumises à l'obligation se posera inmanquablement. Il ressort des constats démographiques que les 4.000 places du parcours d'accueil Cocof et les 3.000 places dans le cadre de *l'Ingeburgering* de *Bon* ne permettent de rencontrer que 70% des besoins des primo-arrivants probablement soumis annuellement à l'obligation et approximativement 24% des besoins annuels de l'ensemble des primo-arrivants. Cette exclusion du cours d'intégration visera donc les étrangers se trouvant déjà dans une position vulnérable étant donné que c'est peut-être celui-ci qui est le moins en mesure de prouver son intégration sociale par une des autres manières prescrites par le Code de la nationalité.

Il en résulte que le CRAcs recommande que même lorsque l'obligation sera effective, le **financement et les critères d'accès permettent aux BAPA d'accueillir le public non obligé, à savoir les étrangers séjournant légalement en Belgique depuis plus de trois ans.** À nos yeux, il s'agit d'une recommandation particulièrement importante sur laquelle nous nous permettons d'insister.

2. Lors de la réforme de 2018, le législateur a indiqué que les attestations délivrées dans le cadre du suivi d'un « cours » d'intégration resteront admises pour autant que le candidat à la nationalité ait entamé ce cours dans les trois ans à dater de l'entrée en vigueur de la loi. Dès lors, les personnes qui auront débuté ces formations citoyennes dans les trois prochaines années pourront encore démontrer leur intégration sociale dans le cadre de leur demande de nationalité par ce biais. Au terme de ce délai, si ce dernier n'a pas absorbé l'ensemble des potentiels candidats à la nationalité, une partie de ce public se verrait donc exclue de la possibilité de suivre un parcours d'accueil francophone, alors qu'elles en seraient éventuellement demandeuses et dans le besoin. Il ne faut pas oublier que le public qui serait dans le

besoin est sans aucun doute le public le plus précaire et n'ayant d'autres possibilités d'acquérir la nationalité. Les formations citoyennes constitueront aux yeux de ces personnes une voie de dernier recours pour faire valoir leur intégration dans le cadre d'une démarche d'obtention de la nationalité.

Le CRAcs recommande donc qu'à titre subsidiaire, si le parcours n'est pas ouvert à tous le public demandeur comme proposé dans la première recommandation, la Cocof **encourage les BAPA à collaborer avec les opérateurs de la cohésion sociale**, comme le décret l'y autorise. Ceci afin de s'assurer que les attestations délivrées par ces opérateurs puissent, parce que reconnues par les BAPA, continuer à être recevables dans le cadre de l'accès à la nationalité et que les opérateurs de la cohésion sociale continuent d'avoir un public demandeur.

3. L'importance d'avoir une approche commune à Bruxelles du côté francophone entre les BAPA, les opérateurs de la P3 de la cohésion sociale, mais aussi de certains organismes comme Myria, dont on a vu les apports précieux en terme d'observations, se vérifie dans ce rapport.

Nous recommandons donc qu'un **espace d'échanges** soit instauré entre les différents acteurs concernés de près par les questions d'articulation entre les dispositifs d'accès à la nationalité, du parcours d'accueil et de la cohésion sociale à Bruxelles. Y seraient associés : le cabinet du Ministre en charge de la cohésion sociale (Cocof), la cellule de cohésion sociale de la Cocof, le représentant du bureau d'accueil soutenu par la VG (BON), les associations de la priorité 3 de la cohésion sociale ; les BAPA ; Myria ; les communes ; le Procureur du Parquet de Bruxelles ; le cabinet du Ministre en charge de la cohésion sociale et du parcours d'accueil, ainsi que son administration ; mais également le cabinet du Ministre de la justice.

La fréquence et le contenu de ces rencontres est à définir par tous les acteurs de cet espace d'échanges, mais l'enjeu de ce dernier sera de mettre en place une veille et de proposer des orientations communes notamment sur l'offre à un public potentiellement candidat à la nationalité.

4. Enfin, le CBAI-CRAcs se joint aux recommandations de Myria adressées aux communes. Si elles sont valables pour toute la Belgique, elles s'appliquent particulièrement à Bruxelles. Myria recommande que :

Des agents communaux traitant des dossiers de nationalité suivent des formations spécifiques sur l'accès à la nationalité belge et les procédures. Les communes délivrent systématiquement un accusé de réception à chaque déclaration de nationalité, limitent leur examen au caractère complet du dossier sans ajouter des conditions non prévues par la réglementation. Dans ce cadre, le CBAI-CRAcs recommande également que la Région offre un suivi et un soutien aux communes afin de procéder avec elle à l'harmonisation des pratiques conformes avec la législation

Rapport Thématique du CRAcs

2018

**Le fait paracommunal en cohésion sociale :
du relais politique à une politique du relais ?**

1. Introduction

Les rapports entre les pouvoirs publics et les associations sont en évolution constante. Pour l'évaluateur des politiques publiques que nous sommes, il s'avère particulièrement complexe, mais nécessaire de les analyser.

Dans le champ de la cohésion sociale, l'identité du secteur repose sur un socle associatif militant historique. Les initiatives militantes participent alors pleinement à la définition et la mise en œuvre de l'action publique, sous la forme d'asbl. Cependant, nous pouvons observer l'existence d'associations dites « paracommunales » qui, par la présence de mandataires politiques au sein de leur conseil d'administration, entretiennent une certaine proximité avec les pouvoirs publics. Cela peut s'expliquer par la volonté des opérateurs associatifs de consolider un partenariat avec les autorités politiques de façon à pérenniser la mise en œuvre de leur projet associatif. Ce fait peut également attester de la volonté des pouvoirs publics d'apporter une réponse adaptée aux nouveaux besoins sociaux identifiés, par la proximité et la connaissance du terrain dont ils peuvent se prévaloir.

Cependant, en tant qu'évaluateur, nous avons pu constater qu'il existe un point de vue selon lequel les associations ne seraient pas toutes sur un pied d'égalité lors des étapes de conclusion des contrats communaux et régionaux (et donc de l'octroi de subsides). Ceci parce que certaines d'entre elles bénéficieraient de « relais » du fait de cette proximité avec le pouvoir public local et/ou régional. En effet, le dispositif quinquennal de la politique de cohésion sociale — qui repose sur une logique d'appel à projets — place les asbl en situation de concurrence tous les cinq ans, lors de l'octroi de subsides. Nous pensons que ces représentations selon lesquelles ces situations peuvent donner lieu à des traitements différenciés sont légitimes, dès lors que l'architecture institutionnelle de ces asbl paracommunales est parfois peu lisible et peu transparente pour les citoyens. Mais ces « présomptions de situation inéquitable » reposent sur un premier présupposé selon lequel il existerait des asbl paracommunales en cohésion sociale, alors même que ce phénomène ne fait l'objet d'aucune définition construite, n'est pas objectivé et est très peu documenté.

C'est pourquoi nous avons décidé d'explorer le fait paracommunal limité au secteur de la cohésion sociale. Ce faisant, nous faisons le pari que cette démarche exploratoire est susceptible d'apporter des réponses à certaines des questions que les acteurs de cette politique publique se posent au sujet de ce type de structure associative. Nous avons voulu en savoir un peu plus sur ces opérateurs de cohésion sociale, et bénéficier d'analyses les plus précises possibles sur ce phénomène de politique publique que constitue le fait « paracommunal ».

Nous nous sommes alors posés deux questions :

1. Tout d'abord, peut-on parler d'un véritable « fait paracommunal » d'importance en cohésion sociale ? Pour répondre à cette question, la première tâche que nous avons

dû relever consistait à construire des catégories qui permettent de distinguer les asbl dites « privées » des asbl dites « paracommunales ». Cependant, cette nécessité de « catégoriser » est mise en tension avec le fait qu'il n'existe pas de définition juridique arrêtée de ce type d'association. Le travail de définition des asbl paracommunales renvoie à une tâche difficile. Nous ne manquerons pas d'exposer, dans ce rapport, les raisons de cette difficulté.

2. Ensuite, si la présence d'asbl paracommunales est avérée dans le dispositif de la cohésion sociale, nous nous sommes demandés s'il était possible d'objectiver des différences potentielles d'octroi de subsides entre les associations dites « privées » et celles dites « paracommunales » dans le dispositif de la cohésion sociale ? Autrement dit, les asbl paracommunales demandent et/ou reçoivent-elles davantage que les asbl privées?

Il est important de préciser que ces résultats ne préjugent en rien du fait que la nature de ces structures ait pu avoir une influence sur l'octroi de subsides. En effet, il ne nous est pas possible de déterminer si le traitement des unes et des autres dépend de la nature de leur structure ou bien davantage de la taille ou de la qualité de leur projet, étant donné que nous ne disposons pas de ces variables. Il serait d'ailleurs intéressant d'explorer cette hypothèse dans un rapport ultérieur.

Pour répondre à ces deux questions, nous avons structuré ce rapport en trois grandes sections.

La première section sera consacrée à décrire brièvement le contexte budgétaire et institutionnel du dispositif de la cohésion sociale.

La deuxième section visera à identifier le « fait paracommunal » en cohésion sociale (question 1). Cette section est partagée en deux grandes parties : dans la première, nous passerons en revue différents éléments de la méthodologie de travail. Plus précisément, nous poserons certaines balises utiles à l'étude de l'asbl paracommunale, étant donné le vide juridique qui caractérise ces structures. Nous présenterons également une définition analytique opératoire sur laquelle nous nous sommes appuyés pour définir des catégories d'asbl paracommunales. Ensuite, dans la deuxième partie de cette section, nous identifierons l'importance du fait paracommunal en cohésion sociale, en ce qui concerne le nombre d'asbl, le budget et les missions menées par ces dernières.

La troisième section sera consacrée à la question des différences d'octroi de subsides entre les asbl privées et les asbl paracommunales (question 2). À nouveau, cette section sera structurée en deux parties : dans la première, nous identifierons des éléments de méthodologie qui nous permettront d'identifier les indicateurs pertinents pour répondre à notre question d'évaluation. Dans la deuxième partie de cette section, nous tenterons de déterminer si les asbl paracommunales font l'objet d'un traitement différencié par rapport

aux asbl privées : ces opérateurs paracommunaux ont-ils bénéficié d’une augmentation dans l’octroi du subside ?¹⁷⁶ Après avoir isolé les asbl paracommunales des asbl dites privées, nous avons procédé à une analyse comparative des financements octroyés aux unes et aux autres.

Finalement, nous mettrons en perspective quelques éléments de conclusion à partir de ces constats. En effet, le fait paracommunal interroge l’identité même du secteur associatif, à savoir si ce dernier est toujours, ou non, en capacité de jouer pleinement son rôle de contre-pouvoir ?

¹⁷⁶ Toutefois, il n’est pas inutile de le rappeler, cela ne préjuge en aucune manière que ce soit la nature paracommunale de l’asbl, qui explique cette éventuelle augmentation.

2. Section I : Contexte budgétaire et institutionnel

2.1. Aspects budgétaires

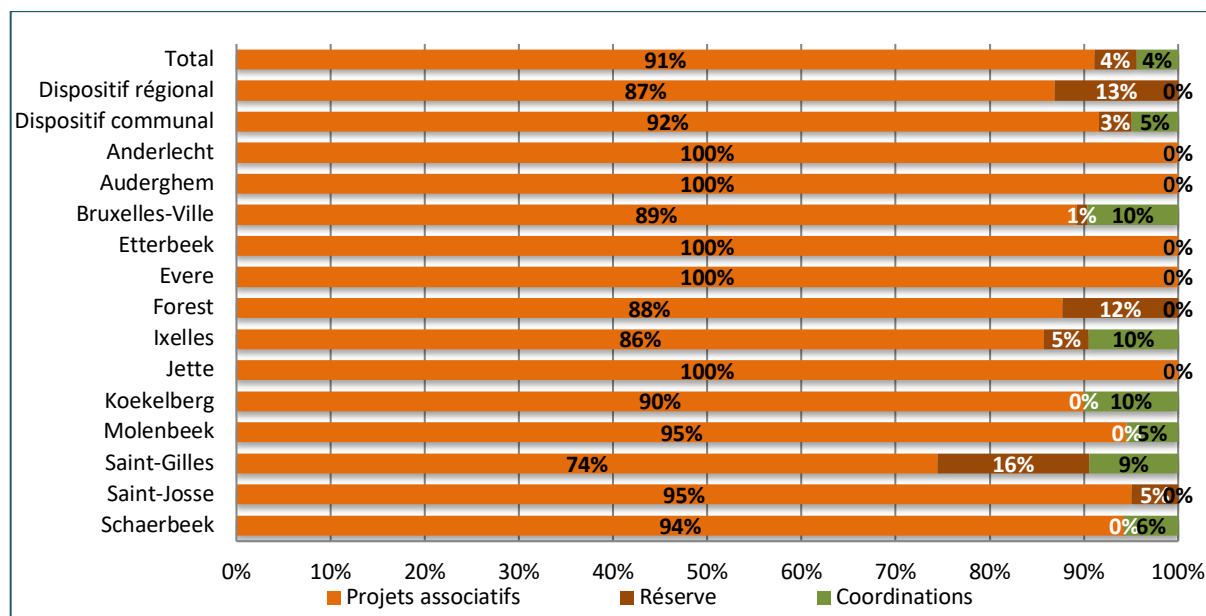
Rappelons le contexte budgétaire dans lequel s'inscrit le programme de cohésion sociale. La cohésion sociale octroie des subsides sur base quinquennale. Pour le troisième quinquennat (2016-2020), le budget total alloué à l'année 2016 est de plus de 8,7 millions d'euros. Le décret précise que 80% de ce montant est alloué au dispositif communal et 20% au dispositif régional.

Tableau 1 : Enveloppe budgétaire disponible en 2016¹⁷⁷

	Montant	Part du total
Dispositif communal	7 108 256 €	80%
Dispositif régional	1 648 000 €	20%
	8 756 256 €	100%

Chaque dispositif régional et communal est lui-même subdivisé comme nous l'indique le tableau 2 ci-dessous :

Tableau 2 : Ventilation des enveloppes communale et régionale



¹⁷⁷ Ce sont les montants effectivement alloués, en comptant une augmentation due au mécanisme de lissage (ab.33.09) qui corrige la clé de répartition des enveloppes, sachant que certaines communes ont gardé une partie de l'enveloppe "en réserve" pour des projets nés en cours de quinquennat.

Dans le dispositif communal, une partie de l'enveloppe est attribuée aux associations sur base de leur dossier de candidature dans le cadre du contrat de cohésion sociale proprement dit (80% du montant annuel sont consacrés au financement des projets des associations du contrat communal¹⁷⁸), tandis qu'une autre partie peut être gardée en réserve pour des projets plus ponctuels nés en cours de quinquennat. Cette dernière est appelée « réserve » dans le cas du dispositif communal (article 8 du décret).

Enfin, le dispositif communal permet aux communes de consacrer une part de leur enveloppe, jusqu'à 10%, à la coordination locale. À la lecture du tableau 2, on voit que c'est le cas pour 6 communes : Bruxelles-Ville, Ixelles, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles et Schaerbeek. La part du contrat attribuée à la coordination est plafonnée à 10%, ce qui correspond à la situation de Koekelberg, Ixelles, Bruxelles-Ville et Saint-Gilles (9%). Les communes de Molenbeek-Saint-Jean et Schaerbeek y consacrent quant à elles respectivement 5% et 6% de leur enveloppe. Les autres communes disposent également d'une coordination locale, mais celle-ci est intégralement financée par ailleurs sur base de ressources communales. Les fonctions de coordination sont, pour quatre contrats communaux, assurées par des contrats d'emploi communaux (Evere, Forest, Jette, Saint-Josse-ten-Noode). Anderlecht est un cas « particulier », car pour l'année 2016, la coordinatrice est une employée de l'administration communale détachée à la fonction de coordination, abritée au sein de l'asbl « Vie francophone à Anderlecht ». Pour le reste, les coordinations sont assurées par des asbl.

Ces deux éléments — coordination locale et réserve communale — peuvent être considérés comme des choix préalables à l'attribution des subsides. Le solde correspond donc au budget disponible proprement dit pour les projets associatifs quinquennaux.

Dans le volet régional, le décret prévoit, à son article 14, un mécanisme qui réserve 20% de l'enveloppe budgétaire consacrée aux projets régionaux au financement de projets nés en cours de quinquennat. 87% de l'enveloppe régionale a été attribué aux associations dans le cadre de contrats quinquennaux. Dans les faits, le solde n'a pas pour autant été affecté à l'enveloppe budgétaire consacrée aux projets régionaux nés en cours de quinquennat : les 13% restant ont été intégralement utilisés dans le cadre des procédures de recours : soit pour « repêcher » des associations initialement refusées, soit pour augmenter le subside d'associations qui considéraient le montant reçu comme inférieur à ce qu'elles pouvaient prétendre. Il s'agit là à la fois d'associations ayant postulé dans le cadre du dispositif communal et du dispositif régional.

Finalement, autant dans le volet régional que communal, se pose la question des stratégies politiques et administratives qui aboutiront à la mise en place d'une offre sociale au plan local. En effet, c'est sur base des demandes qui leur seront adressées que les décideurs vont

¹⁷⁸ Décret relatif à la cohésion sociale de la Commission communautaire française du 13 mai 2004, art. 8.

devoir constituer un programme cohérent du point de vue des stratégies adoptées. Dans certains cas, les communes auront des marges de manœuvre importantes ; dans d'autres, face à l'importance des demandes, elles devront opérer des choix difficiles.

2.2. Procédures de sélection des projets et d'attribution budgétaire

Il est utile de rappeler quelle est la procédure d'attribution des subsides. Cette dernière repose sur la base d'un contrat passé entre la Commission Communautaire française (« Cocof »), les communes et les associations. Trois textes essentiels définissent cette procédure de sélection et d'attribution des subsides : le Décret relatif à la cohésion sociale du 13 mai 2004 et les arrêtés d'application 2005/504¹⁷⁹ et 2009/127¹⁸⁰. Il est possible d'y identifier plusieurs étapes qui vont aboutir à la constitution des contrats communaux et régionaux :

- I. La première étape est celle de la publicité de la décision du Ministre identifiant les thématiques prioritaires par la diffusion de l'appel à projets. C'est sur base de ce dernier, qui comporte de nombreuses précisions sur les modalités de mise en œuvre des actions que les associations vont pouvoir rentrer un questionnaire d'introduction de demande de subvention auprès de la Cocof, ainsi qu'auprès de la coordination communale pour les projets dits communaux. Les associations qui abritent les fonctions de coordination des contrats communaux de cohésion sociale, sont placées directement sous le contrôle des pouvoirs publics locaux. Dans certains cas, ces associations sont à la fois en charge de la coordination locale et porteuses de projets.
- II. S'ensuit alors un processus de construction des propositions de contrats communaux et régionaux. Les textes n'en précisent pas les modalités, mais deux phases de travail peuvent être dégagées : celle de l'instruction et la sélection des projets par la Cocof et l'autorité communale dans un premier temps et celle de l'élaboration du contrat communal et de sa négociation dans un second temps. C'est lors de l'instruction des dossiers par l'administration de la Cocof que cette dernière rend un avis sur l'ensemble des projets introduits. Pour l'élaboration du contrat communal, les autorités communales et les coordinations locales organisent des concertations locales regroupant l'ensemble des acteurs locaux, et au minimum les associations

¹⁷⁹ 10 mai 2005 - Arrêté 2005/504 du Collège de la Commission communautaire française portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale.

¹⁸⁰ 30 avril 2009- Arrêté 2009/127 du Collège de la Commission communautaire française modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 10 novembre 2005 portant exécution du décret de la Commission communauté française du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale.

ayant introduit un dossier de candidature auprès de la Cocof, à propos du contenu du contrat communal et plus précisément des associations retenues et du montant de leur subside. Des débats sont organisés sur base des propositions communales, afin de disposer d'un vote favorable de la part des associations sur l'ensemble du contrat.

- III. Ensuite, l'examen de ces propositions par le pouvoir public s'appuie, pour ce faire, sur les observations des représentants de l'administration et sur les remises d'avis formulés par la section cohésion sociale du Conseil consultatif. La sélection finale des projets s'opère sur la base d'une discussion de chacun des projets et d'une négociation entre autorités régionale et communale sur la plus grande adéquation des projets aux critères régionaux et à la stratégie communale. En cas de désaccord entre la Cocof et l'autorité communale, une négociation est entamée, reposant sur des rapports de force qui diffèrent selon chaque configuration locale. C'est à ce moment que les recours peuvent être introduits par les opérateurs associatifs. Finalement, le Ministre soumet sans délai ces propositions pour avis au Conseil consultatif. Une fois que celui-ci a rendu son avis, le Collège de la Cocof arrête sa décision. L'administration notifie la décision du Collège aux promoteurs des projets retenus et non retenus dans le projet de contrat communal. Pour les projets régionaux, l'administration procède à l'analyse des projets et rédige les projets de contrat. Le Ministre soumet ces projets de contrats pour avis au Conseil consultatif. Enfin, c'est le Collège qui statue sur les projets de contrats régionaux.
- IV. Finalement, une convention spécifique est signée par l'association, l'autorité communale et l'Administration de la Cocof pour les projets communaux, tandis qu'un contrat régional est signé uniquement entre l'association et l'Administration de la Cocof.

Ces procédures ont été instaurées, légitimement, afin de garantir l'utilisation à de bonnes fins de l'argent public, la transparence des décisions et l'équité dans le traitement des dossiers. La principale difficulté de ce type d'exercice concerne de manière récurrente l'insuffisance des enveloppes disponibles au regard des demandes formulées. Une autre difficulté concerne l'aspect « loterie » du dispositif de cohésion sociale qui met en concurrence les opérateurs associatifs, et ce, car l'instruction et la sélection des projets par la Cocof et l'autorité communale s'opèrent sans grille d'analyse ou critères officiels de sélection des projets. Cela a parfois entraîné de vives discussions quant au caractère objectif de la sélection des projets. Par ce manque de transparence dans les critères de sélection, certaines associations ont eu le sentiment de subir des choix et mises en catégorie de nature arbitraire. Il y a donc une présomption de conflit d'intérêts dans le chef de certains opérateurs associatifs dès lors que d'autres asbl bénéficieraient de relais avec le pouvoir public local et/ou régional.

C'est ce qui nous a menés à nous pencher sur le fait paracommunal en cohésion sociale dans le cadre de cette étude.

3. Section II : Identification des asbl parcommunales

3.1. Méthodologie

Si nous avons jugé qu'il était important de se pencher sur le fait paracommunal, il était en conséquence indispensable d'en préciser les contours. Comme nous allons le voir, si pour les asbl privées le cadre est clairement établi, le problème est tout autre pour les asbl parcommunales, qui ne connaissent pas de définition claire. Au préalable, il s'agit alors de se donner des critères objectifs pour identifier de telles structures dans le paysage associatif de la cohésion sociale.

3.1.1. L'inexistence d'une définition préexistante

Dans le paysage local, nombreuses sont les communes qui, pour organiser ou participer à la gestion de domaines d'action relevant de l'intérêt communal, recourent à la forme juridique de l'asbl. Si cette structure n'a été pendant longtemps ni autorisée, ni interdite par la législation, les entités fédérées du côté francophone proposent maintenant un cadre juridique pour ces asbl.

Selon la Région wallonne¹⁸¹ et la Région bruxelloise¹⁸², les asbl « communales » sont des asbl à qui la commune délègue des compétences communales, à l'exemple la gestion *des piscines parcommunales*. Ces structures œuvrent alors dans l'« intérêt communal » et résultent de la décision d'un pouvoir public local qui *exerce* un contrôle sur ces dernières. Dans ce cadre, une asbl qui satisfait des besoins d'intérêt général et dont la gestion est soumise au contrôle d'une autorité communale doit être soumise à la loi relative aux marchés publics¹⁸³ et, pour l'exercice de certaines de ses missions, suivre certaines règles propres aux personnes morales de droit public, notamment l'application des lois linguistiques (Selor, etc.) pour le personnel de l'administration publique.

Toutefois, ces règles et procédures sont fortement contraignantes. La tentation existe donc pour les communes de recourir à autre une forme juridique afin d'échapper aux contraintes pesant sur les autorités publiques et de se permettre une certaine souplesse en matière de gestion.

¹⁸¹ Arts. L1234-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

¹⁸² Nouvelle Loi Communale codifiée par l'Arrêté royal du 24.06.1988, *MB* 03.09.1988, err. *MB* 08.06.1990 ; Ordonnance datant du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale.

¹⁸³ Loi du 24.12.1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fourniture et de services, M.B. 22.1.1994.

De plus, conformément à la Constitution belge¹⁸⁴, les administrations des 19 communes de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale doivent proposer des services publics bilingues. Une asbl communale devra de fait proposer ses services dans les deux langues officielles de la région linguistique bilingue où elle se trouve. Or, la Cocof ne peut soutenir que des associations sans but lucratif monocommunautaires ayant choisi le régime linguistique francophone, comme le précise l'appel à projets relatif à la cohésion sociale¹⁸⁵. Il n'est donc pas possible de se référer à ce dispositif juridique dans le cadre de notre étude.

Du fait de la rigidité du cadre communal et des règles relatives au traitement des matières personnalisables en Région de Bruxelles-capitale, le recours à une autre forme de structure a vu le jour, celle de l'asbl paracommunale.

Cependant, le fait paracommunal est encore moins balisé que celui des asbl communales. Le seul cadre légal auquel peut se raccrocher ce type de structure est la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif. Le recours à ce type d'asbl permet alors à une commune d'éviter toutes les conditions contraignantes que nous évoquions plus haut. Pour les asbl privées, qui constituent historiquement le dispositif de la cohésion sociale, il suffit de se rapporter à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif qui offre à ces dernières la personnalité juridique¹⁸⁶. Une asbl est une personne de droit privé qui échappe aux règles s'appliquant aux personnes morales de droit public et qui ne se livre pas à des opérations commerciales ou industrielles¹⁸⁷.

Cela dit, le phénomène des asbl paracommunales pose question au sein même des institutions communales ; notamment sur les questions de transparence et de contrôle de ces dernières. En 2010 déjà, une interpellation au Conseil communal de Schaerbeek ouvrait le débat sur la manière dont peut s'organiser le contrôle des asbl paracommunales par la commune elle-même¹⁸⁸.

En l'absence de définition légale du concept d'asbl paracommunale, cette notion est restée pour le moins imprécise. En effet, la doctrine et la jurisprudence ne sont pas parvenues à dégager une définition univoque et définitive de celle-ci.

¹⁸⁴ Art 129§2 de la Constitution.

¹⁸⁵ Décret du 1^{er} juillet 1982 fixant les critères d'appartenance exclusive à la Communauté française des institutions traitant les matières personnalisables dans la Région de Bruxelles-capitale.

¹⁸⁶ Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations

¹⁸⁷ Art. 1 de la loi du 27 juin 1921.

¹⁸⁸ Interpellation au Conseil communal de Schaerbeek par M. Denis Grimberghs, Point 24.2010.

3.1.2. Définition opératoire analytique utile au CRAcs

Il existe donc un vide juridique sur la définition d'une asbl paracommunale. Récemment cependant, nous avons pu identifier la définition d'un type d'asbl qui nous a semblée intéressante dans le cadre de notre étude, dans des travaux préparatoires du Collège de la Cocof concernant la révision du décret relatif à la cohésion sociale¹⁸⁹. Ces documents proposent en effet la définition des asbl qui peuvent abriter la coordination locale, ce qui s'apparente selon nous à une définition de l'asbl dite paracommunale. En ce sens, « *La coordination locale peut être exercée par la commune éligible ou par une asbl dont au moins cinquante pour cent des **mandataires des organes de gestion** sont **nommés par la commune éligible*** »¹⁹⁰. Cette association chargée de la coordination est clairement placée sous l'autorité politique du collège communal et de son pouvoir délégué, en l'occurrence l'Échevin de la Cohésion sociale. Si le pouvoir public se dote ici d'une définition pour identifier les critères que doit remplir une association qui dépend du pouvoir public local, alors nous sommes fondés à penser que d'autres associations qui présentent les mêmes caractéristiques sont susceptibles (et nous insistons sur le terme susceptible) d'être placées sous le même lien de dépendance, même si elles ne sont pas censées mettre en œuvre les mêmes missions de coordination.

Il nous faut préciser que cette définition confère une existence aux asbl paracommunales-pararégionales qui résultent de la décision d'un pouvoir public, local ou régional et où un lien de contrôle relie ici le pouvoir public à l'asbl, étant donné que la majorité du CA (au moins cinquante pour cent) est composée par des mandataires politiques. Il existe également une stratégie associative qui voit les associations faire le choix d'ouvrir leurs instances décisionnelles à des mandataires politiques, sans que ces derniers ne disposent nécessairement d'un pouvoir de contrôle sur ces structures. Le CA est alors composé par moins de 50% de mandataires politiques qui peuvent davantage jouer un rôle de relais auprès des pouvoirs publics.

Tableau 3 : Composition des CA et relation avec les pouvoirs publics

Composition du CA et proportion des mandataires politiques	Lien avec les pouvoirs publics
Moins de 50%	Relais
Au moins 50%	Contrôle

¹⁸⁹ Dans le cadre de la révision du décret relatif à la cohésion sociale, le Ministre en charge de la cohésion sociale a rédigé un avant-projet de décret approuvé en première lecture le 23 novembre 2017 et dont le projet de décret a été présenté à la Commission des Affaires sociales le 4 octobre 2018, session ordinaire 2018-2019, 110 (2018-2019), n°1.

¹⁹⁰ Article 26 du Projet de décret relatif à la cohésion sociale.

Ainsi, cette définition ne peut être appréhendée que comme un point de repère dans notre recherche d'une définition de la structure paracommunale, sans prétendre à l'exhaustivité au regard de la diversité des formes de ces asbl. Pour avancer dans notre recherche, nous avons ensuite relevé deux dimensions référentielles dans cette définition qu'il est utile de préciser :

- (...) des organes de gestion (...)

Quels sont ces organes de gestion dont il est question ? Selon la loi de 1921, il y a trois catégories d'acteurs majeurs dans les asbl : les membres, l'Assemblée générale (« AG ») et le Conseil d'administration (« CA »).

- I. La loi distingue deux catégories de membres. Les membres qu'on appelle généralement effectifs et les membres adhérents. Les membres effectifs sont ceux qui jouissent des droits les plus larges au sein de l'asbl, notamment le droit de vote. Ce sont ceux auxquels la loi accorde des droits et des obligations. Lorsque l'asbl compte des membres adhérents, leurs droits et obligations doivent être fixés par les statuts et non par un règlement d'ordre intérieur. Les droits et obligations prévus par la loi ne leur sont pas applicables sauf si les statuts le prévoient.
- II. L'Assemblée générale est composée de tous les membres effectifs. Les attributions réservées à l'assemblée générale sont déterminées par la loi et sont notamment : la modification des statuts ; la nomination et la révocation des administrateurs ; la nomination et la révocation des commissaires et la fixation de leur rémunération dans les cas où une rémunération leur est attribuée ; la décharge à octroyer aux administrateurs et aux commissaires ; l'approbation des budgets et des comptes ; la dissolution de l'association ; l'exclusion d'un membre ; la transformation de l'association en société à finalité sociale ; tous les actes où les statuts l'exigent.
- III. Le Conseil d'Administration (CA) possède une compétence générale de gestion et de représentation de l'association. En outre, le CA dispose d'une compétence résiduelle. Il est compétent pour tout ce que la loi n'a pas attribué à l'Assemblée générale. Les statuts précisent généralement que le CA « a les pouvoirs les plus étendus pour l'administration et la gestion de l'association ».

En tout état de cause, si le CA a les pouvoirs les plus étendus, c'est bien en son sein que se trouvent les instances décisionnelles d'une asbl¹⁹¹. C'est au regard de la composition de ce dernier que nous avons effectué la suite de notre étude. Se posent néanmoins un certain

¹⁹¹ Il y a des asbl qui mettent en place des "bureaux exécutifs" dont les membres sont désignés par les membres du CA et qui est chargé de toutes les tâches que le CA lui attribuera. Ce bureau est alors souvent davantage le lieu de pouvoir décisionnel que le CA. Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes limités à la prise en compte des CA qui est l'instance prévue par la loi, contrairement au bureau.

nombre de questions : pour être considérée comme paracommunale, une asbl doit-elle avoir un CA composé par 50% + 1 de représentants politiques ou la présence d'au moins un représentant est-elle suffisante ? Ces derniers doivent-ils siéger à ce titre ou non ? Le fait que le président du CA soit un représentant politique influence-t-il la capacité de l'asbl à user de relais et/ou la commune à exercer une emprise sur l'asbl, et cela, quelle que soit la composition du reste du CA ? L'asbl doit-elle exercer une des activités qui s'inscrivent dans le cadre de mission de la commune ? Etc. Il n'appartient pas au CRAcs de répondre de manière normative à ces questions. La définition contenue dans le projet de décret propose une représentation de la commune par au moins 50% de mandataires. Tout en gardant ce repère à l'esprit, nous avons élaboré différentes catégories d'asbl de type paracommunal, au regard de ces différentes questions. Nous y reviendrons.

- (...) des mandataires... nommés par la commune éligible

Cette définition nous indique alors que les mandataires des organes de gestion doivent siéger au sein de l'asbl à ce titre, vu qu'ils sont désignés par la commune pour occuper cette fonction. Les statuts doivent donc préciser la place de la commune au sein du CA. Selon nous, c'est ce qui consacre les asbl paracommunales que nous qualifierons de « titre », au contraire des asbl paracommunales de « fait », au sein desquelles les mandataires ne siègent pas explicitement à ce titre, mais peuvent néanmoins exercer une influence politique ou servir de relais par le fait même d'y siéger et/ou d'occuper une fonction de mandataire par ailleurs.

Il nous reste à préciser que dans cette définition, les mandataires en question sont des représentants de la commune. Or, nous avons mis en évidence que dans le dispositif de cohésion sociale, il y a différents pouvoirs qui interviennent dans l'octroi de subvention en cohésion sociale et qui sont directement concernés dans notre étude. Si notre étude porte principalement sur le fait paracommunal au niveau local — car c'est ce niveau de pouvoir qui intervient pour une grande majorité du budget de la cohésion sociale —, la Cocof intervient également à hauteur de 20% du budget de la cohésion sociale dans le volet régional et c'est à ce titre que notre étude portera également sur le fait parapublic au niveau régional. Dans notre rapport, ce sont donc les mandats législatifs et/ou exécutifs, aux niveaux local et régional qui nous intéresseront, et plus particulièrement les mandataires locaux des communes de la Région bruxelloise, ainsi que les mandataires de la Cocof, du gouvernement de la Région bruxelloise et du Parlement francophone bruxellois.

Comme nous reviendrons incessamment sur ces notions dans le cadre de cette étude, il peut être utile de préciser que nous parlerons d'asbl dites « paracommunales » pour nos analyses au niveau communal, et d'asbl dites « pararégionales » pour nos analyses au niveau régional.

Finalement, il est important de préciser que dans le cadre de notre étude, les mandataires n'interviennent pas uniquement en qualité d'élus communaux ou régionaux. Il y a des acteurs qui ont un lien de représentation de la commune sans être pour autant des élus, comme un secrétaire communal ou un coordinateur de programme de la cohésion sociale. En effet, le secrétaire communal¹⁹² fait partie du corps communal, tout autant que les conseillers communaux, le bourgmestre et les échevins. Le coordinateur communal de cohésion sociale est lui soit un fonctionnaire communal soit, comme nous l'avons vu, il exerce ses missions au sein d'une asbl dont le CA de l'asbl est composé de mandataires locaux de la commune.

3.1.3. Critères de définition et catégories d'asbl parcommunales et pararégionales

Au regard de cette définition, nous avons retenu quatre critères de définition pour identifier les asbl dites parcommunales et pararégionales en cohésion sociale. Voici ces quatre critères :

- Un critère de mandat

Il s'agit d'évaluer s'il existe un lien direct entre les administrateurs de l'asbl et le pouvoir subsidiant en cohésion sociale (commune et Cocof), et donc s'ils exercent un mandat public pertinent au regard de notre étude. Il est question d'un lien avec le pouvoir politique local pour nous dès lors que l'administrateur est soit un membre du conseil communal¹⁹³, du collège communal¹⁹⁴, qu'il est un secrétaire communal¹⁹⁵, un coordinateur de cohésion sociale et/ou un conseiller de l'action sociale¹⁹⁶. Et il y a un lien avec la Cocof dès lors que l'administrateur est soit un représentant (c'est-à-dire qu'il y siège nécessairement à ce titre là) ou un fonctionnaire (sans qu'il siège nécessairement à ce titre là) de la Cocof, un membre du Gouvernement Régional Francophone bruxellois, une personne désignée explicitement

¹⁹² Art. 25 et suivants de la Nouvelle Loi Communale.

¹⁹³ Le Conseil communal est une assemblée élue pour une période de six ans par la population de la commune, et qui adopte des règlements et des ordonnances. Les conseillers sont élus par l'assemblée des électeurs de la commune. Art. 7 de la Nouvelle Loi Communale.

¹⁹⁴ Le Collège est un organe exécutif de la commune, composé du bourgmestre et des échevins, qui se répartissent des compétences mais délibèrent de manière collégiale.

¹⁹⁵ Le secrétaire est nommé par le conseil communal aux conditions fixées conformément à l'art. 145 [ou désigné dans un mandat conformément à l'art. 69 (Ord. 5.3.2009, M.B. 13.3.2009). Art. 25 de la Nouvelle Loi Communale.

¹⁹⁶ Les membres du conseil du centre public d'action sociale sont élus par le conseil communal de la commune qui constitue le ressort du centre. Le bourgmestre proclame immédiatement le résultat de l'élection. Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, Art. 11 Par. 2.

dans les statuts par un parti politique pour le représenter¹⁹⁷ au sein du CA ou un député du Parlement Francophone bruxellois¹⁹⁸.

- Un critère de proportion

Il est question d'évaluer à hauteur de quelle proportion le CA est composé par des représentants publics. Soit le CA des asbl est composé par au moins un mais moins de 50% de mandataires politiques qui ont un lien direct avec le pouvoir public ; ce sont des asbl paracommunales dites « minoritaires », qui ont davantage un lien de relais avec les pouvoirs publics. Soit le CA des asbl est composé par au moins 50% de mandataires politiques qui ont un lien direct avec le pouvoir public et ont donc un pouvoir de majorité dans les prises de décisions. Ce sont les asbl paracommunales dites « majoritaires » car c'est un lien de contrôle qui relie l'asbl avec le pouvoir public.

- Un critère de titre

Il est question de définir à quel titre siègent les administrateurs d'un CA lorsqu'ils sont des mandataires du pouvoir public. S'ils siègent à titre privé, ils ne représentent pas le pouvoir public, et nous parlerons d'asbl paracommunales « de fait ». Mais dès lors qu'ils siègent au titre de leur mandat, ce lien est d'autant plus explicite et nous parlerons d'asbl paracommunales « de titre ».

- Un critère de fonction

Il est question d'examiner la fonction exercée par l'administrateur dans le CA, afin de déterminer s'il occupe un siège de simple administrateur ou celui de président. En effet, si le droit belge n'attribue aucun pouvoir spécifique au président dans un conseil d'administration, nous estimons qu'il a une influence non négligeable dans les prises de décisions, ce qui est parfois prévu dans les statuts lorsque ces derniers stipulent qu'en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Cela a moins d'importance si le CA est déjà constitué à plus de 50% par des représentants publics, car dans ce cas là, ces derniers ont un pouvoir de majorité dans les prises de décisions, quelle que soit l'identité du président¹⁹⁹.

Au regard de ces différents critères, nous avons identifié trois catégories d'asbl, illustrées au tableau 4, qui rencontrent chacune de manière différente ces critères : les asbl privées, les

¹⁹⁷ Il est important de préciser que dans le cadre de cette étude nous ne regardons pas la couleur politique des mandataires.

¹⁹⁸ Dans la structure de l'État belge, les communes ont un pouvoir important et disposent de relais important au niveau du Parlement. C'est ce dont atteste le rapport du Parlement francophone bruxellois lorsqu'il indique que sur les 89 députés, il y a 67 mandats communaux occupés, http://weblex.irisnet.be/data/annexes/uploads/II20170125133302001_99429_brxl_parl_fr_binnenwerk_15-16.pdf, p.11.

¹⁹⁹ Sauf si les statuts prévoient explicitement que les décisions sont prises à l'unanimité.

asbl parcommunales / pararégionales et les asbl en charge de la coordination, dont nous avons expliqué plus haut pourquoi nous les traitons comme une catégorie à part.

Tableau 4 : Catégories d'asbl

		Critère de mandat	Critère de proportion	Critère de titre	Critère de fonction
Asbl privées		x	x	x	x
Asbl paracom ou pararég	Minoritaires avec/sans président	v	- 50%	Titre/Fait	x/v
	Majoritaires	v	+ 50%	Titre/Fait	x/v
Asbl en charge de la coordination		v	Au moins 1	Titre	v

I. Les asbl privées

Ce sont des asbl qui sont dirigées par un organe de gestion dans lequel aucune personne n'a de liens, tels que ceux que nous les avons définis, avec le pouvoir public subsidiant : ni avec la commune de laquelle l'asbl a reçu des subsides pour le niveau communal, ni avec la Cocof.

II. Les asbl parcommunales ou pararégionales

Ce sont les asbl qui, par la présence de mandataires politiques au sein de leur CA, ont un lien de relais ou de contrôle avec les pouvoirs politiques :

- Les asbl parcommunales ou pararégionales minoritaires : ce sont des asbl dont le CA est composé par au moins un, mais moins de 50% de membres qui ont un lien de relais avec le pouvoir politique local (de la commune de laquelle l'asbl a reçu des subsides pour le niveau communal) et/ou de membres qui ont un lien avec la Cocof. Ce lien est d'autant plus explicite s'il est expressément prévu par le texte. Dans certains cas, c'est un de ces représentants qui est à la présidence, ce qui intensifie les liens avec les pouvoirs publics.
- Les asbl parcommunales ou pararégionales majoritaires : ce sont des asbl dont le CA est composé d'au moins 50% de membres qui ont un lien de contrôle avec le pouvoir politique local (la commune de laquelle l'asbl a reçu des subsides pour le niveau

communal) et/ou avec la Cocof. Ce lien est d'autant plus explicite s'il est expressément prévu par le texte.

C'est à ces deux types d'asbl que nous nous sommes intéressés dans le cadre de ce rapport. Ainsi, dans la suite de notre étude, lorsque nous parlons d'asbl paracommunales ou pararégionales, il s'agit de l'ensemble des asbl minoritaires et majoritaires confondues.

III. Les asbl en charge de la coordination

Ce sont des asbl qui exercent les missions de la coordination en vertu de l'article 7 du décret relatif à la cohésion sociale et qui sont financées sur base de l'enveloppe communale (jusqu'à 10% de l'enveloppe communale, comme expliqué dans la première section de ce rapport). À ce titre, elles ne rentrent pas en concurrence avec les autres asbl candidates au regard du pouvoir subsidiant. Ainsi, nous avons décidé de les identifier, en termes budgétaires et de nombre, comme une catégorie spécifique, sauf lorsque les coordinations sont également porteuses de projets. En effet, les associations qui sont chargées de la coordination peuvent également mener leurs propres actions en matière de cohésion sociale et, de ce fait, se voir attribuer une part des subsides dévolus aux associations.

3.1.4. Exploration des statuts des asbl

Après avoir défini des catégories d'asbl paracommunales ou pararégionales, nous avons analysé l'ensemble des statuts des asbl en cohésion sociale pour identifier si les asbl prévoient des dispositions s'appliquant à leur relation au pouvoir public. Par ailleurs, nous avons voulu déterminer la composition de leur conseil d'administration.

C'est au moment de l'élaboration des contrats communaux et régionaux que les pouvoirs subsidiaires peuvent éventuellement décider de répartir l'enveloppe budgétaire au regard de la composition des CA des asbl. Ces dernières, lors de l'introduction de leur demande de subside en février 2015, ont dû transmettre leurs statuts les plus actualisés²⁰⁰. C'est donc au regard de ces statuts que nous avons exploré la composition des CA des asbl. Nous avons regardé quels étaient les mandats occupés au niveau des communes et du Collège de la Cocof après les élections communales de 2012 et régionales de 2014.

Il est indéniable que notre étude, telle une photographie sur une année (2015, année de la conclusion des contrats communaux et régionaux), aurait à gagner à s'étendre sur un spectre de temps plus long, qui dépasse les échéances des élections régionales et communales. À la suite des élections qui se préparent, il pourrait être intéressant de revenir sur la présente étude afin de proposer alors une approche d'autant plus comparative.

²⁰⁰ L'association est tenue de déposer ses statuts au greffe du tribunal de commerce du lieu où le siège social de l'association est installé et de publier aux annexes du Moniteur belge les actes relatifs à la nomination ou à la cessation des fonctions des personnes déléguées à la gestion journalière.

Tableau 5 : Ligne du temps reprenant les étapes-clefs des échéances politiques et de la remise des statuts des asbl

12 octobre 2012	Élections communales
10 juin 2014	Élections régionales ²⁰¹
14 novembre 2014	Note au Collège dans laquelle le Ministre arrête les priorités de la cohésion sociale
Fin 2014	Lancement de l'appel à projets relatif au troisième quinquennat
27 février 2015	Remise des questionnaires introductifs des demandes
15 juillet 2015	Conclusion des contrats communaux
15 juillet 2015	Arrêté portant sur l'adoption des contrats régionaux

3.1.5. Recherches biographiques

Nous avons réalisé des recherches biographiques sur l'ensemble des membres des Conseils d'administration propres à chaque asbl, afin de déterminer si les membres avaient, ou non, des liens avec le pouvoir local considérés comme pertinents au regard de notre étude, au moment de la remise des questionnaires introductifs des demandes par les asbl. C'est donc la composition respective du gouvernement régional et des collèges et conseils communaux en 2015 qui nous a intéressés. Ces derniers n'ont manifestement pas connu de changement de majorité depuis les élections de 2014 et 2012²⁰².

Les données mobilisées sont issues des sources suivantes :

- Les données relatives à la composition des conseils et collèges communaux bruxellois relevés sur le site de **Brulocalis**, qui est une asbl au service des pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale, créée et gérée par eux²⁰³ ;
- Les données relatives à la composition du Parlement de la Cocof et au Gouvernement Francophone Bruxellois²⁰⁴²⁰⁵ ;

²⁰¹ http://weblex.irisnet.be/data/annexes/uploads/II20170125133302001_99429_brxl_parl_fr_binnenwerk_15-16.pdf .pdf

²⁰² Entretien avec le CRISP, juillet 2018.

²⁰³ <http://www.avcb-vsgeb.be/fr/accueil.html>, mis à jour en 2016, 2017 et 2018.

²⁰⁴ <https://www.parlementfrancophone.brussels/le-parlement/les-parlementaires>

²⁰⁵ http://weblex.irisnet.be/data/annexes/uploads/II20170125133302001_99429_brxl_parl_fr_binnenwerk_15-16.pdf .pdf

- Les données relatives aux mandats de **Cumuleo**²⁰⁶, vérifiés à partir des sites web des institutions.

3.1.6. Précautions méthodologiques

Les choix méthodologiques que nous avons posés concernant l'identification des catégories d'asbl paracommunales et pararégionales nous amènent à formuler certaines précautions méthodologiques :

- Nos analyses portent sur les volets communal et régional de manière distincte, car nous estimons que l'efficacité des relais peut être différente au vu des pouvoirs subsidiaires. Cependant, nous avons regardé s'il y avait des liens avec les pouvoirs locaux²⁰⁷ (Commune) et régionaux (Cocof) dans les deux dispositifs. En effet, il peut également exister des influences locales sur l'octroi de subsides dans le volet régional, car dans la structure de l'État belge, les communes ont un pouvoir important et disposent de relais forts au Parlement. C'est ce dont atteste le rapport du Parlement Francophone bruxellois lorsqu'il indique que sur les 89 députés du parlement régional, 67 occupent un mandat communal²⁰⁸ ;
- Notre méthodologie de recherche aboutit à sous-évaluer le phénomène, mais pas à le surestimer. En effet, nous n'avons pas identifié comme asbl paracommunales ou pararégionales les asbl où siègent des représentants de partis politiques qui ne sont pas des mandataires (sauf si cela était explicitement prévu par les statuts), ni des personnes anciennement élues, ni des membres de cabinets politiques, etc., bref toute une série de liens supposés avec le pouvoir politique que nous n'avons pas pris en compte. Nous n'avons pas non plus pris en compte les coordinations (sauf lorsqu'elles sont également porteuses de projets), alors que toutes les asbl qui abritent les coordinations sont des asbl paracommunales. Il est certain que cela aurait fait augmenter le budget octroyé aux asbl paracommunales si on les avait prises en compte ;
- Nous avons fait le choix de catégoriser les asbl dont le CA est composé par moins de 50% et par au moins un mandataire politique (les asbl paracommunales minoritaires) comme des asbl paracommunales. Nous avons hésité à utiliser ce critère dans la mesure où, pour désigner ce type d'asbl, il ne s'imposait pas avec la force de

²⁰⁶ <https://www.cumuleo.be>

²⁰⁷ Rappelons que pour être éligible, une partie du territoire des communes doit s'inscrire dans le périmètre de l'EDRLR. Les projets régionaux peuvent prendre place dans des communes hors EDRLR selon le décret, pour autant que ces communes justifient de la fragilité d'un ou de plusieurs de leurs quartiers au regard des critères socio-économiques tels que définis par le décret. Nous renvoyons ici au rapport d'évaluation du CRAcs diffusé en 2010 pour un aperçu détaillé de ce périmètre (pp. 53 et suivantes).

²⁰⁸ http://weblex.irisnet.be/data/annexes/uploads/II20170125133302001_99429_brxl_parl_fr_binnenwerk_15-16.pdf p.11.

l'évidence. En revanche, le fait de ne pas utiliser ce critère nous exposait au risque de faire l'impasse sur la présence d'une force de relais politique au sein de ces asbl. Nous avons finalement pris la décision, dans le cadre de nos analyses quantitatives, d'inclure ces asbl dans la catégorie « paracommunales ». Il nous semble cependant important de préciser que cette catégorie d'asbl ne représente qu'un quart de l'ensemble des asbl paracommunales²⁰⁹.

- Finalement, il nous semblait important de rappeler que notre travail ne vise nullement à remettre en question ou à préjuger de la qualité des projets mis en œuvre par des asbl dites « paracommunales » ou « pararégionales », ainsi que celui des asbl privées. Nous visons simplement à répondre à notre question d'évaluation concernant une éventuelle différence dans l'octroi de subsides entre les deux types de structures.

Nous avons également effectué certains choix quant à la collecte et au traitement des données chiffrées, dont il est important de préciser que ces dernières gardent le statut d'« estimations aussi fiables que possible ». Différents éléments peuvent expliquer d'éventuels décalages entre les données et la « réalité » :

- Nous avons eu recours à plusieurs sources afin de recueillir les données nécessaires à l'analyse. Certaines ont une base déclarative (les associations déclarent elles-mêmes les thématiques sur lesquelles elles travaillent, les budgets qu'elles souhaitent allouer à leurs différentes activités, etc.), tandis que d'autres ont une base administrative (l'administration dispose de bases de données où figurent les montants annuels alloués, les priorités retenues, etc.). Une fois mises en relation, ces deux sources offrent de nombreux éléments quantitatifs sur lesquels nous nous sommes appuyés tout au long de l'analyse. Cependant, nous avons parfois relevé des écarts entre les demandes exprimées par les associations et les demandes relevées par l'Administration de la Cocof. Dans ce cas, nous avons conservé la source émanant de l'association ;
- Dans l'état actuel des choses, le CRAcs ne dispose pas toujours d'informations relatives à la manière dont une association affecte les ressources budgétaires dont elle dispose à chacune des actions retenues dans le cadre de la convention spécifique ou du contrat régional qu'elle a signé (si toutefois elle s'engage à mettre en œuvre plus d'une action). Or, certaines associations mettent en œuvre plusieurs actions appartenant à des priorités distinctes. Dans le cadre de ce rapport, dans lequel nous travaillons à la fois sur une échelle associative et à la fois sur une échelle de l'action, nous avons pris le parti de considérer que les associations répartissaient le montant

²⁰⁹ 14 associations peuvent être identifiées comme des asbl paracommunales et/ou pararégionales minoritaires, tandis que 44 sont des asbl paracommunales majoritaires.

qui leur a été octroyé de manière proportionnelle à ce qu'elles avaient exprimé dans leur demande. Ce choix nous semblait plus conforme à la volonté initiale des associations.

3.2. L'importance du fait paracommunal et pararégional en cohésion sociale

Avec les critères que nous avons retenus et la démarche de collecte des données que nous avons réalisées, nous pouvons dresser des constats sur l'importance du fait paracommunal et pararégional en cohésion sociale. Il est possible de l'objectiver de deux manières. Premièrement, à la lecture des statuts des asbl : ces dernières prévoient-elles dans leur statut un lien spécifique avec le pouvoir public ? Deuxièmement, au regard de la composition des CA des asbl, ce qui est davantage significatif selon nous.

3.2.1. Ce que disent les statuts

De manière générale, les asbl en cohésion sociale ne prévoient rien dans leurs statuts concernant le lien avec le pouvoir public. Nous avons dressé plusieurs constats à la lecture des statuts des asbl, sans encore étudier la composition des CA de ces asbl.

Tout d'abord, nous avons pu constater que 6 des 255 asbl actives dans la politique de cohésion sociale excluent explicitement dans leurs statuts que le CA soit composé, en tout ou en partie, par des membres qui exercent un mandat public (parce qu' *« ils ne peuvent pas être titulaire d'un mandat électif communal, régional ou fédéral »*, parce que les statuts excluent du CA *« quiconque exerce un mandat public »*, parce qu' *« aucun membre désigné par l'asbl locale ne peut faire partie des membres effectifs ou suppléants du Conseil communal ou d'asbl paracommunales »*, parce que *« les mandataires politiques ne peuvent être appelés aux fonctions d'administrateurs de l'asbl »*, parce que *« l'asbl met tout en œuvre en toute indépendance par rapport aux pouvoirs politiques et religieux »* et finalement parce que certains *« principes visent à garantir l'indépendance politique de l'asbl et qu'ainsi la fonction d'administrateur est incompatible avec une série de mandats publics »*). L'indépendance par rapport au pouvoir public est donc explicite.

D'un autre côté, 28 asbl prévoient dans leurs statuts que les membres du CA auront un lien avec les pouvoirs publics, parce que ces membres représentent le conseil communal, des fonctionnaires communaux ayant la gestion du service de cohésion sociale lorsqu'ils ne sont pas membres à un autre titre, la présidence du CPAS ou des représentants de la Cocof. Le lien avec le pouvoir public est donc explicite.

Finalement, 18 associations prévoient dans leurs statuts que les membres du CA ont un lien ancré dans le milieu associatif, parce que les membres du CA doivent être des personnes morales ou physiques (des représentants d'associations ou d'habitants).

S'il n'y a pas de règles, et autant de modalités de liens avec les pouvoirs publics que de statuts déposés auprès du Moniteur belge, on peut néanmoins constater deux choses : tout d'abord, il est rare qu'une asbl prévoie explicitement dans son statut une indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Il est beaucoup moins rare que des asbl prévoient explicitement dans leur statut une proximité avec le pouvoir public, même si ces dernières ne représentent que 10% des asbl de la cohésion sociale.

Nous allons voir qu'une analyse détaillée de la composition des CA va nuancer ce constat et que davantage d'asbl ont en fait des liens avec les pouvoirs publics, au regard des critères et des catégories que nous avons proposées.

3.2.2. Ce qu'expliquent les compositions des CA des asbl que les statuts ne disent pas

Une analyse de la composition des CA des asbl nous permet de dresser d'autres constats plus détaillés.

- Une enveloppe budgétaire partagée entre des asbl privées et des asbl paracommunales-pararégionales

Au total, en 2016, sur l'ensemble des associations de la cohésion sociale — volets régional et communal confondus — 58 d'entre-elles sont des asbl paracommunales et/ou pararégionales, ce qui équivaut à 23% des asbl. En termes budgétaires, 32% du budget total régional et communal est attribué aux asbl paracommunales et/ou pararégionales.

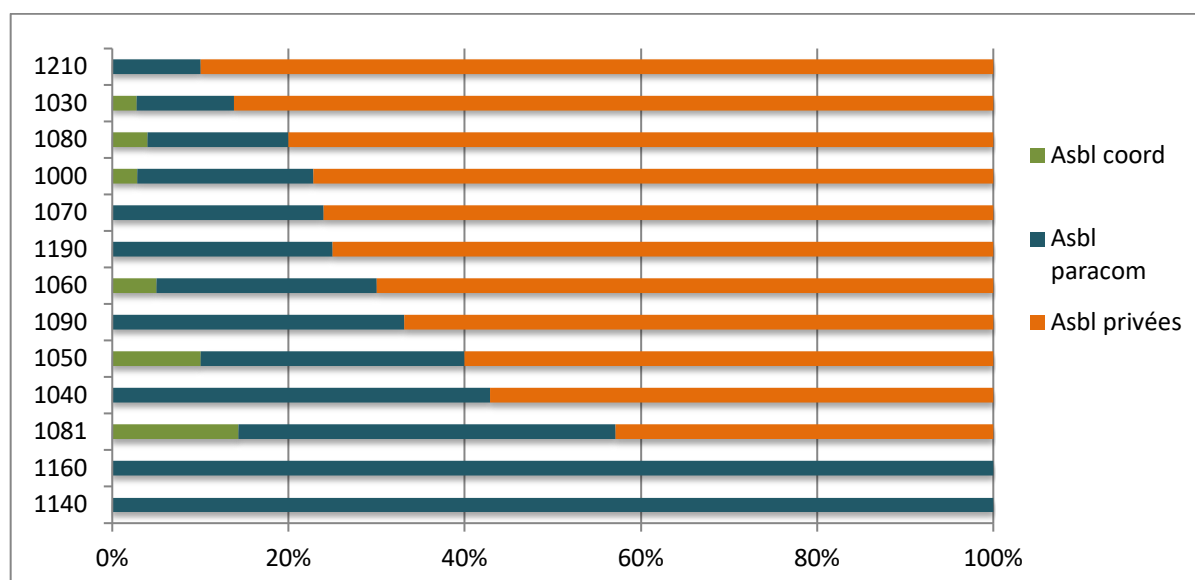
Tableau 6 : Proportion des différentes catégories d'asbl dans les deux volets

	Communal		Régional	
	% d'asbl	% du budget	% d'asbl	% du budget
Asbl privées	75%	64%	73%	68%
Asbl paracom / pararég	22%	31%	27%	32%
Asbl coordinations	3%	5%	-	-
Total	195	7 108 256 €	60	1 648 000 €

À la lecture du tableau 6 ci-dessus, on peut constater que dans le volet communal et régional, le phénomène paracommunal et pararégional est systématiquement plus important en termes budgétaires qu'en termes d'asbl, même si l'écart est moins grand au niveau régional. En ce qui concerne le volet régional, il nous semble important d'attirer l'attention sur le fait que 81% des asbl pararégionales sont en fait des asbl pararégionales

communales, en ce que leur CA est davantage constitué par des représentants locaux que par des représentants de la Cocof.

Graphique 1 : Proportion de chaque type d'asbl, par commune²¹⁰



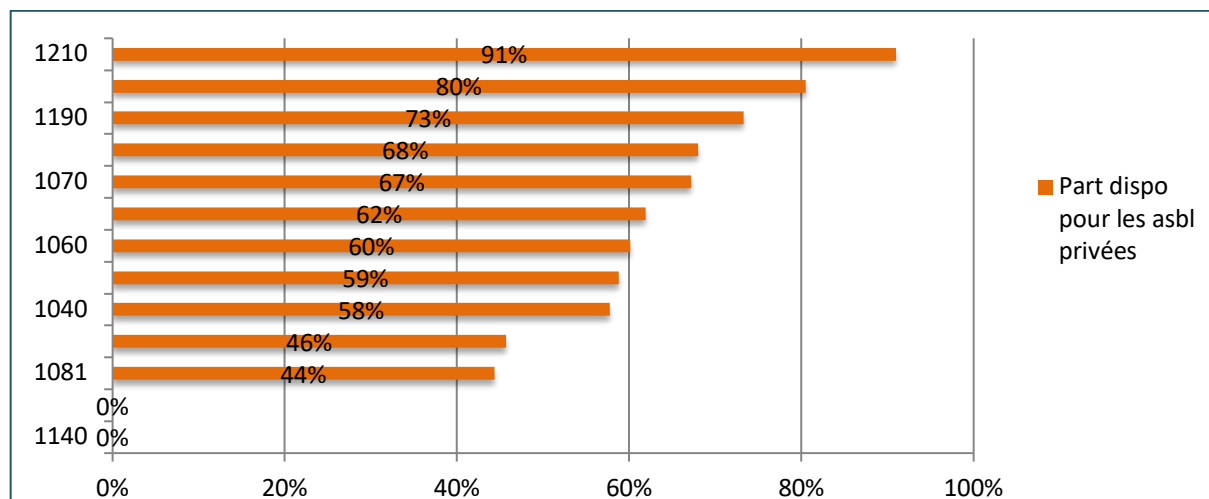
Par ailleurs, à la lecture du graphique, nous pouvons constater que les 13 communes de la cohésion sociale recourent à ce type de structure et qu'aucune n'est constituée uniquement d'asbl « privées ». Ce qui signifie que le modèle d'asbl paracommunale (minoritaire ou majoritaire) est un phénomène relativement commun. Nous observons cependant que la majorité des communes est en partie constituée d'asbl « privées », sauf Evere et Auderghem où les associations soutenues dans le contrat communal sont paracommunales (sachant que pour Evere, il y a seulement deux asbl dans le contrat communal, dont une est « majoritaire » et l'autre « minoritaire » ; et que dans le cas d'Auderghem, il n'y a qu'une asbl active dans le contrat). Il faut préciser que ces deux communes sont celles qui comptent le moins d'asbl actives dans le contrat communal (respectivement deux et une asbl). Par ailleurs, ayant fait l'analyse en termes budgétaires²¹¹, on observe que le phénomène paracommunal majoritaire est plus important en termes budgétaires qu'en termes d'asbl. C'est très frappant dans le cas de Molenbeek-Saint-Jean, où 12 % des asbl sont « paracommunales majoritaires » tandis que 48 % du budget total leur est attribué. Ce

²¹⁰ Codes postaux des 13 communes concernées par la politique de cohésion sociale : 1210 St Josse-ten-Noode ; 1190 Forest ; 1160 Auderghem ; 1140 Evere ; 1090 Jette ; 1081 Koekelberg ; 1080 Molenbeek-St-Jean ; 1070 Anderlecht ; 1060 Saint-Gilles ; 1050 Ixelles ; 1040 Etterbeek ; 1030 Schaerbeek ; 1000 Bruxelles-Ville.

²¹¹ Le tableau de l'analyse budgétaire figure en annexe de ce rapport (Annexe 2) pour une meilleure lisibilité de ce dernier.

déséquilibre révèle un subside moyen plus élevé par asbl pour les parcommunales que pour les asbl privées.

Graphique 2 : Part de l'enveloppe disponible pour les asbl privées par communes



Le graphique 2 illustre la proportion budgétaire qui est allouée aux asbl privées. Nous pouvons constater qu'Evere et Auderghem n'octroient rien aux asbl privées (sans préjuger du fait qu'il n'y a peut-être pas eu de demandes d'asbl privées), que Molenbeek-Saint-Jean est la troisième commune après Auderghem et Koekelberg qui octroie l'enveloppe la plus petite aux asbl privées, puisque 50% de l'enveloppe budgétaire est attribuée à l'asbl parcommunale Lutte contre l'Exclusion Sociale à Molenbeek-Saint-Jean²¹². Saint-Josse octroie l'enveloppe la plus grande aux asbl privées.

Il reste à préciser que la part disponible pour les asbl parcommunales est, pour les communes où il y en a, en tout ou en partie dévolue aux projets portés par l'asbl qui accueille les fonctions de coordination. Ainsi, sept asbl en charge de la coordination sont également porteuses de projets, à Schaerbeek, Saint-Gilles, Molenbeek-Saint-Jean, Koekelberg, Ixelles, Auderghem, Anderlecht. L'ampleur de ces projets associatifs menés par les associations en charge de la coordination est fort variable. La coordination de Bruxelles-Ville (Jeunesse à Bruxelles) ne mène aucun projet subventionné par le contrat. À l'autre extrémité, Auderghem attribue l'ensemble de son enveloppe à un projet mis en œuvre par l'asbl Le Pavillon, qui exerce en même temps la coordination, tandis que Molenbeek-Saint-Jean consacre 44% du budget communal à l'association Lutte Contre l'Exclusion Sociale à Molenbeek. Entre les deux, la situation varie : Koekelberg (Forum koekelbergeois) mène des

²¹² Depuis septembre 2018, le nom Lutte contre l'exclusion sociale (LES) a changé, l'asbl se faisant désormais appeler « Molenbeek Vivre ensemble » (MOVE).

projets de cohésion sociale à hauteur de 14%, Saint-Gilles (la Mission locale de Saint-Gilles²¹³) à hauteur de 12%, Ixelles pour 20% (Cohésion sociale ixelloise), Schaerbeek (Harmonisation Sociale Scharbeekoise-H.S.S.) pour 11%, et Anderlecht pour 11% (Vie associative francophone).

Finalement, on peut s'interroger sur la confusion des rôles possibles pour les asbl parcommunales abritant une coordination, dès lors qu'elles introduisent des demandes de subsides et que la sélection de projets fait par ailleurs partie de ses missions.

- Les priorités investies par les asbl parcommunales et pararégionales

Il s'agit ici de regarder quels sont les domaines principalement investis par les asbl parcommunales et pararégionales.

Tableau 7 : Nombre d'actions et de budget par priorité selon le type d'asbl²¹⁴²¹⁵

	Communal				Régional			
	Nbr d'actions		Budget		Nbr actions		Budget	
	Privées	Paracom	Privées	Paracom	Privées	Pararég	Privées	Pararég
P1	49%	51%	54%	63%	13%	33%	19%	37%
P2	35%	28%	33%	22%	11%	14%	14%	22%
P3A	5%	2%	5%	3%	17%	10%	19%	14%
P3B	2%	0%	1%	0%	6%	0%	4%	0%
P4A	8%	15%	5%	10%	19%	24%	19%	16%
P4B	3%	4%	2%	1%	34%	19%	25%	11%

À la lecture du tableau 7, nous observons qu'au niveau communal, l'action des asbl parcommunales²¹⁶ se concentre davantage que celle des asbl privées sur les 2 priorités historiques de la cohésion sociale que sont la priorité 1 (Soutien à la scolarité) et la priorité 2 (Alpha/FLE).

Par ailleurs, on observe que l'importance des priorités estimées en nombre d'actions est plus ou moins équivalente pour les asbl privées que pour les asbl parcommunales. C'est au niveau des actions de la priorité 4A (Vivre ensemble/Production et diffusion d'outils à vocation socioculturelle) que les différences sont les plus marquées : il s'agit d'un domaine d'action investi par les asbl parcommunales et pararégionales, mais beaucoup moins par les

²¹³ Les missions de la coordination sont dorénavant mises en œuvre par l'asbl Ensemble pour 1060!

²¹⁴ Ici l'échelle est celle de l'action et non pas de l'asbl.

²¹⁵ Une asbl met parfois plusieurs actions en œuvre dans différentes priorités. Une asbl peut donc être comptée plusieurs fois dans ce tableau.

²¹⁶ Entendu ici les asbl parcommunales majoritaires et minoritaires, avec ou sans président.

asbl privées.

Finalement, si peu d'actions sont mises en œuvre par les asbl privées dans la priorité 3B (Citoyenneté interculturelle/Modules citoyenneté), aucune n'est mise en œuvre par une asbl parcommunale. Ceci est significatif, car si l'on faisait le constat que les asbl parcommunales reçoivent plus de subsides que les asbl privées, cela pourrait être au détriment de la priorité 3B. Cela pose toutefois la question de savoir : est-ce le résultat d'un choix sur les domaines que les pouvoirs subsidants souhaitent voir investis, ou c'est la présence d'asbl parcommunales qui oriente l'investissement des thématiques ?

À RETENIR

- ◆ Pour rappel, nous avons souhaité nous intéresser aux asbl qui, par la présence de mandataires politiques au sein de leur CA, disposent d'un **lien de relais ou de contrôle** avec les pouvoirs politiques. Ainsi, dans le cadre de nos analyses, **le terme d'asbl « paracommunale » recouvre** autant les asbl dont **moins de 50% mais au moins un membre du CA** est un mandataire politique (asbl paracommunales minoritaires), que les asbl dont **au moins 50% du CA** est composé de mandataires politiques (asbl paracommunales majoritaires).
- ◆ **23% des associations soutenues dans le dispositif de la cohésion sociale** (volets communal et régional réunis) sont des asbl que nous avons identifiées comme asbl paracommunales ou pararégionales.
- ◆ **32% du budget total de la cohésion sociale** (soit 2.768.710 euros) sont alloués aux asbl paracommunales et/ou pararégionales
- ◆ En moyenne, les communes attribuent **1/3 de leur budget** à des asbl paracommunales.
- ◆ Les asbl paracommunales et pararégionales investissent majoritairement les **priorités 1 (Soutien à la scolarité), 2 (Alpfa/FLE) et 4A (Vivre ensemble/ Production et diffusion d'outils à vocation socioculturelle »)** et nullement la priorité 3A (Citoyenneté interculturelle /permanence socio-juridiques).
- ◆ Les asbl paracommunales investissent davantage les priorités 1 et 4A que les asbl privées tandis qu'au niveau régional, ce sont les priorités 1 et 2 qui sont davantage investies par les asbl pararégionales que par les asbl privées. La priorité 3 par contre n'est mise en œuvre que par des asbl privées.

4. Section III : Les asbl parcommunales en cohésion sociale : un traitement différencié ?

4.1. Méthodologie

4.1.1. Identification des indicateurs

Pour évaluer dans quelle mesure les asbl parcommunales bénéficieraient d'un traitement différent des asbl privées, lors de l'octroi de subsides, nous avons mobilisé plusieurs indicateurs différents :

- Le *taux de croissance de la demande*, qui en rapportant le montant demandé en 2016 au montant perçu en 2015, permet d'identifier la volonté de l'asbl de développer son action ;
- Le *taux d'octroi* qui, en rapportant le montant obtenu en 2016 au montant demandé en 2016, permet d'identifier la part de la demande qui a été satisfaite ;
- Le *taux de croissance du subside obtenu*, qui en rapportant le montant obtenu pour 2016 au montant précédemment obtenu (en 2015), permet d'identifier le développement réalisé de l'action.

Ces variables renvoient à plusieurs niveaux de décision : le taux de croissance de la demande est un indicateur qui est le reflet de stratégies développées par les associations ; le taux d'octroi est le reflet d'une stratégie des pouvoirs subsidants ; et le taux de croissance du subside résulte des deux composantes précédentes. Néanmoins, il faut sans doute garder à l'esprit que les stratégies peuvent être complexes : pour une asbl, demander davantage que précédemment peut refléter la volonté de se voir au moins accorder autant que précédemment ; pour le pouvoir public, octroyer moins que demandé peut résulter de la connaissance de ces stratégies associatives.

Ce n'est qu'une fois après avoir analysé le rapport entre ces trois variables qu'il est possible d'objectiver la réelle augmentation (stabilité et/ou diminution) obtenue entre 2016 et 2015, qui est notre critère principal. En effet, on ne peut pas conclure qu'une asbl a été augmentée parce qu'elle a reçu une grande partie de ce qu'elle avait demandé, alors même qu'elle a reçu beaucoup moins qu'au quinquennat précédent. De même, on ne peut pas conclure qu'une asbl a été défavorisée parce que son subside n'a pas augmenté par rapport à 2015, alors même qu'elle n'a pas demandé plus que ce qu'elle avait précédemment obtenu. C'est la prise en compte de ces trois variables qui peut nous aider à répondre à notre question d'évaluation.

Nous passerons donc en revue ces différents indicateurs (le taux d'octroi, le taux de croissance de la demande et la croissance du subside obtenu entre 2015 et 2016) avant de mobiliser notre indicateur principal pour répondre à notre question d'évaluation.

4.1.2. Précautions méthodologiques

Tout d'abord, nous réitérons les précautions méthodologiques quant à la collecte et au traitement des données chiffrées que nous avons dressées dans la section I de ce rapport sur l'identification du fait paracommunal en cohésion sociale.

Ensuite, il faut noter que nous ne sommes pas en mesure d'établir les analyses qui suivent pour les asbl qui ont introduit une demande de subvention qui a ensuite été refusée. Nous n'avons pas analysé la composition du CA de ces dernières. Notre analyse porte donc uniquement sur les asbl qui ont rentré une demande et reçu une suite positive. Nous ne pourrions donc pas évaluer en ce rapport l'impact de l'appartenance à la catégorie des asbl paracommunales / pararégionales sur la probabilité d'intégrer ou d'être évincé du dispositif.

4.2. La question du traitement différencié

4.2.1. Une distribution inégale des montants entre asbl paracommunales-pararégionales et privées ?

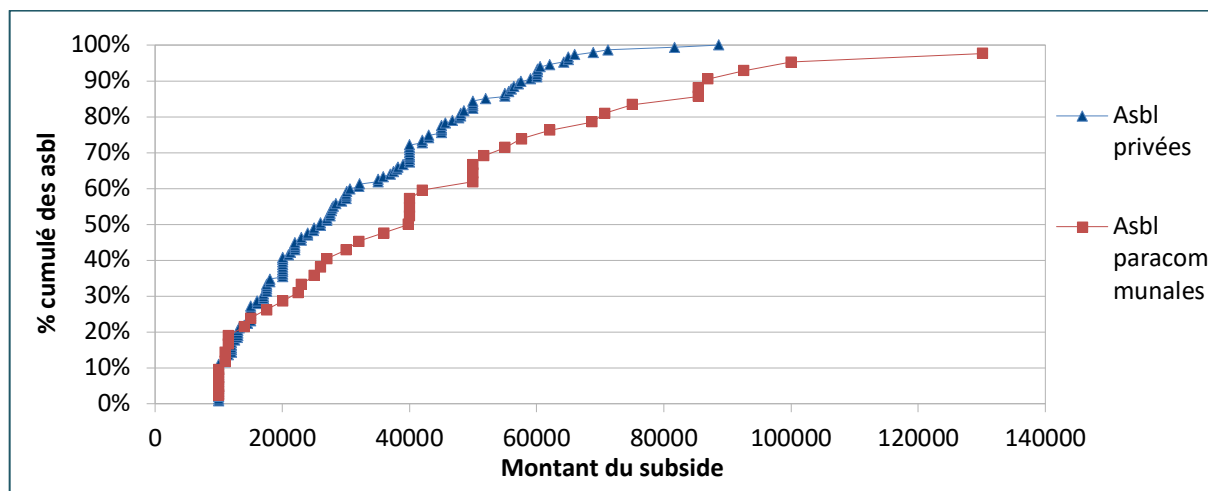
Nous regardons ici l'importance des montants obtenus par les asbl privées et paracommunales-pararégionales.

AU NIVEAU COMMUNAL

Au niveau communal²¹⁷, en moyenne, une asbl privée reçoit 30.769 euros et une asbl paracommunale reçoit 42.576 euros.

²¹⁷ La LES n'est pas prise en compte dans le calcul du montant moyen pour éviter les données 'aberrantes'.

Graphique 3 : Distribution des montants perçus par les associations privées et paracommunales dans le dispositif communal²¹⁸



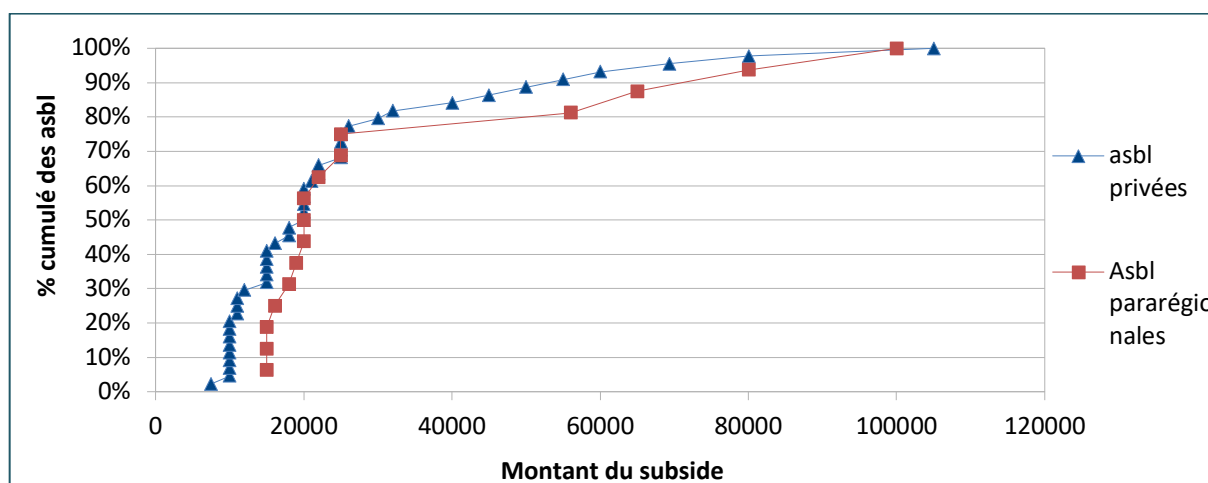
Le graphique 3 nous indique qu’au niveau communal, 50% des asbl paracommunales reçoivent plus de 40.000 euros (jusqu’à 130 000 euros), tandis que ce n’est le cas que de 30% des asbl privées (dont la mieux dotée perçoit 88.000 euros). Par ailleurs, 25% des asbl paracommunales reçoivent plus de 60.000 euros tandis que ce n’est le cas que de 9% des asbl privées.

AU NIVEAU RÉGIONAL

Au niveau régional, en moyenne, une asbl privée reçoit 25.384 euros et une asbl pararégionale reçoit 33.194 euros.

²¹⁸ Pour des raisons de lisibilité, la LES n’est pas représentée dans ce graphique car cette association représente une valeur nettement supérieure à celles de toutes les autres associations.

Graphique 4 : Distribution des montants perçus par les associations privées et pararégionales dans le dispositif régional



Le graphique 4 nous indique qu’au niveau régional, 30% des asbl privées reçoivent moins de 15 000 euros, alors que ce n’est le cas d’aucune asbl pararégionales.

4.2.2. Les taux de croissance de la demande (rapport entre les montants demandés en 2016 et ceux obtenus en 2015)

Au vu des montants demandés en 2016, on peut s’interroger sur les stratégies des associations qui étaient déjà présentes dans le deuxième quinquennat : certaines d’entre elles cèdent-elles à la tentation d’augmenter leurs demandes par rapport à ce qu’elles recevaient en 2015 ou se contentent-elles de demander une reconduction de leurs moyens ? Ces stratégies diffèrent-elles entre les asbl paracommunales/ pararégionales et les asbl privées ? Pour répondre à ces questions, il est possible de regarder quelle est l’augmentation du subside demandé.

Tableau 8 : Le taux de croissance de la demande

	Obtenu 2015		Demandé 2016		Rapport	
	Communal	Régional	Communal	Régional	Communal	Régional
Asbl privées	4.066.957 €	813.882 €	3.858.042 €	2.647.403 €	1,9	3,3
Asbl paracom-pararég	1.811.111 €	297.411 €	7.672.836 €	860.259 €	2,1	2,9
Total	5.878.069 €	1.111.293 €	11.530.878 €	3.507.662 €		

À lecture du tableau 8, on peut dresser plusieurs constats :

- Au niveau communal, les asbl parcommunales ont demandé 2,1 fois plus que ce qu’elles avaient obtenu en 2015, tandis que les asbl privées ont été moins ambitieuses, étant donné qu’elles n’ont demandé que 1,9 fois plus que ce qu’elles avaient obtenu en 2015.
- Au niveau régional, la tendance s’inverse : les asbl privées ont demandé 3,3 fois plus que ce qu’elles avaient obtenu en 2015, tandis que les asbl pararégionales ont tendance à limiter l’ampleur de leur demande étant donné qu’elles n’ont demandé que 2,9 fois plus que ce qu’elles avaient obtenu en 2015 ;
- On voit donc qu’il y a des stratégies différentes pour les asbl parcommunales-pararégionales et les asbl privées à chaque fois, et que ces stratégies sont inversées entre les niveaux communal et régional. Quelle que soit la nature des asbl (privées / parcommunales / pararégionales), on constate que les taux de croissance de la demande sont moins élevés au niveau local qu’au niveau régional.

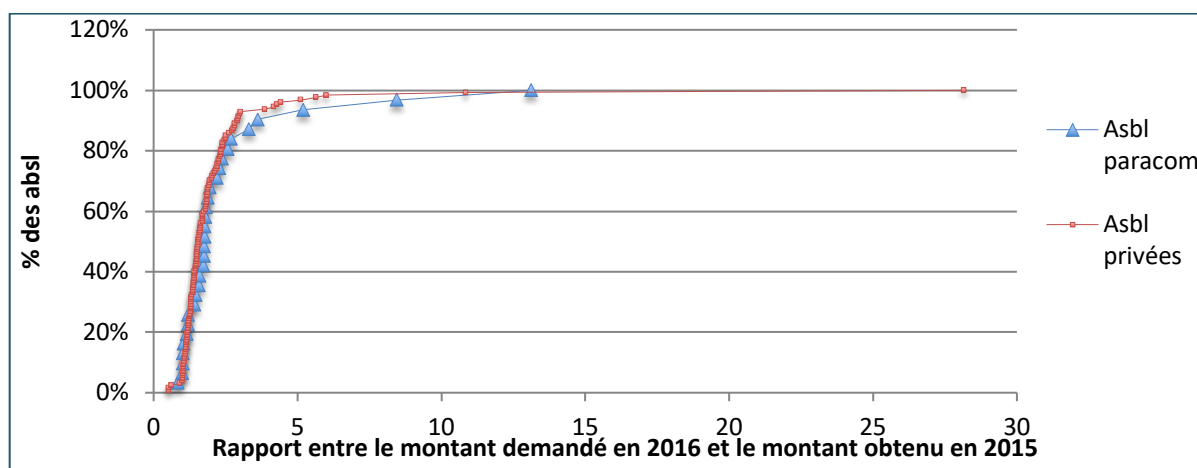
AU NIVEAU COMMUNAL

Une analyse commune par commune nous permet de dresser plusieurs constats²¹⁹ :

- Dans la majeure partie des cas (9 communes sur 13), les taux de croissance de la demande des asbl parcommunales sont supérieurs à ceux des asbl privées. À nouveau, ces différences peuvent être élevées ou plus faibles.
- Dans deux communes, la situation est inverse et les asbl parcommunales ont demandé des augmentations budgétaires plus faibles que celles des asbl privées.
- À Molenbeek-Saint-Jean, les asbl parcommunales ont demandé 1,3 fois plus que ce qu’elles avaient obtenu lors du précédent quinquennat, mais elles ont par ailleurs obtenu 86% de ce qu’elles avaient demandé en 2016. Les asbl privées ont demandé 2,3 fois plus que ce qu’elles avaient obtenu en 2015 et ont par ailleurs obtenu 47% de ce qu’elles avaient demandé en 2016. Donc à Molenbeek-Saint-Jean, si la part plus importante que les asbl parcommunales demandent par rapport à ce qu’elles avaient reçu en 2015 est moindre que la part des asbl privées, elles reçoivent une plus grande part de ce qu’elles ont demandé que celle obtenue par des asbl privées.

²¹⁹ Le tableau figure en annexe de ce rapport (Annexe 3) pour une meilleure lisibilité de ce dernier.

Graphique 5 : Distribution du rapport entre le montant demandé en 2016 par rapport au montant obtenu en 2015 au niveau communal

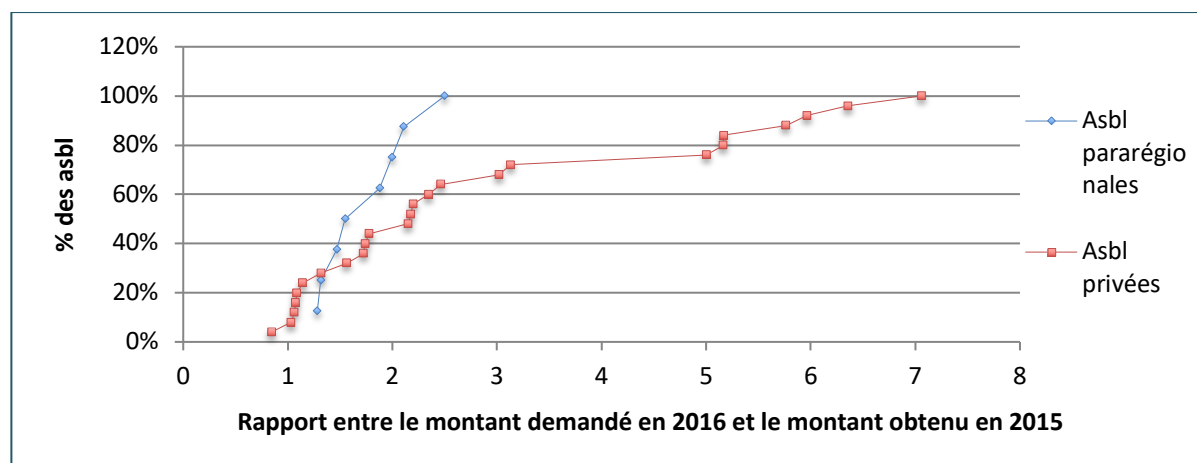


À la lecture du graphique 5, on constate qu'au niveau communal, et au-delà de la situation moyenne décrite plus haut, il n'existe que peu de différences entre asbl paracomunales et asbl privées.

AU NIVEAU RÉGIONAL

Au niveau régional, le graphique 6 nous indique que les situations des asbl pararégionales diffèrent de celles des asbl privées. 50% des asbl pararégionales ont demandé 1,5 fois plus que ce qu'elles avaient obtenu en 2015, tandis que 50% des asbl privées ont été davantage ambitieuses étant donné qu'elles ont demandé 2,1 fois plus que ce qu'elles avaient obtenu en 2015.

Graphique 6 : Distribution du rapport entre le montant demandé en 2016 par rapport au montant obtenu en 2015 au niveau régional



Pour finir, cette tendance à l'augmentation du budget demandé ne doit pas nécessairement être interprétée comme une volonté réelle des associations d'étendre leurs activités. En effet, on observe, en général, que les associations reçoivent moins que ce qu'elles demandent : certaines peuvent anticiper cette situation en maximisant leurs demandes.

4.2.3. Un taux d'octroi relativement similaire

On peut analyser le taux d'octroi à l'échelle des associations : il s'agit de comparer le montant effectivement obtenu (en 2016) au montant demandé dans le dossier d'introduction de demande de subside (pour l'année 2016).

Tableau 9 : Taux d'octroi des asbl privées et parcommunales-pararégionales

	Demandé 2016		Obtenu 2016		Taux d'octroi	
	Communal	Régional	Communal	Régional	Communal	Régional
Asbl privées	3.858.042 €	860.259 €	2.227.610 €	531.100 €	59%	42%
Asbl paracom- pararég	7.672.836 €	2.647.403 €	4.523.010 €	1.116.900 €	58%	62%
Total	11.530.878 €	3.507.662 €	6.750.620 €	1.648.000 €	59%	47%

À la lecture du tableau 9, on observe qu'au niveau communal, les asbl parcommunales ont reçu 58 % de ce qu'elles avaient demandé. Le même constat peut être dressé pour les asbl privées qui ont reçu 59% de ce qu'elles avaient demandé. Au niveau régional, il y a une différence plus significative entre les asbl privées, qui n'ont reçu que 42% de ce qu'elles avaient demandé, et les asbl pararégionales, qui ont reçu 62% de ce qu'elles avaient demandé.

AU NIVEAU COMMUNAL

Une analyse commune par commune nous permet de faire deux constats²²⁰ :

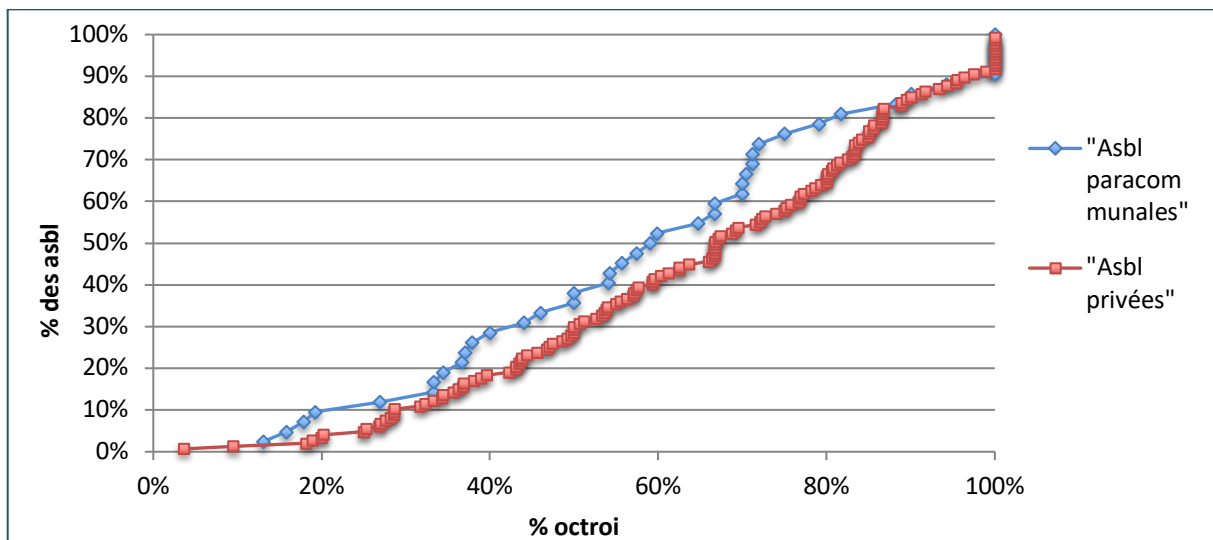
- Dans la majorité des cas (9 communes sur 13), les asbl privées sont caractérisées par des taux d'octroi supérieurs à ceux des asbl parcommunales. Parfois de façon

²²⁰ Le tableau figure en annexe de ce rapport (Annexe 4) pour une meilleure lisibilité de ce dernier.

importante, comme à Anderlecht ou Saint-Gilles où les différences de taux d'octroi sont de 34 et 17% ; parfois de façon très modeste, comme à Forest ou Saint-Josse-ten-Noode ;

- Dans deux communes, cette tendance est inverse : à Bruxelles-Ville et Molenbeek, les paracommunales ont un taux d'octroi plus élevé que les asbl privées. C'est particulièrement le cas à Molenbeek-Saint-Jean où les asbl paracommunales ont reçu 86% de ce qu'elles avaient demandé, alors que les asbl privées n'ont reçu que 47% de ce qu'elles avaient demandé. Cela peut s'expliquer par le fait que l'asbl paracommunale Lutte contre l'Exclusion Sociale à Molenbeek, qui abrite également la coordination locale de Molenbeek, a reçu 90% de ce qu'elle avait demandé et que les subsides (tant demandés que perçus) par cette structure sont importants et influent donc sur la moyenne. Par ailleurs, nous avons déjà indiqué que 44% de l'enveloppe budgétaire lui était attribuée. À Bruxelles-Ville, les asbl paracommunales ont reçu 55% de ce qu'elles avaient demandé, alors que les asbl privées ont un taux d'octroi qui s'élève à 46%.

Graphique 7 : Distribution du taux d'octroi au niveau communal²²¹



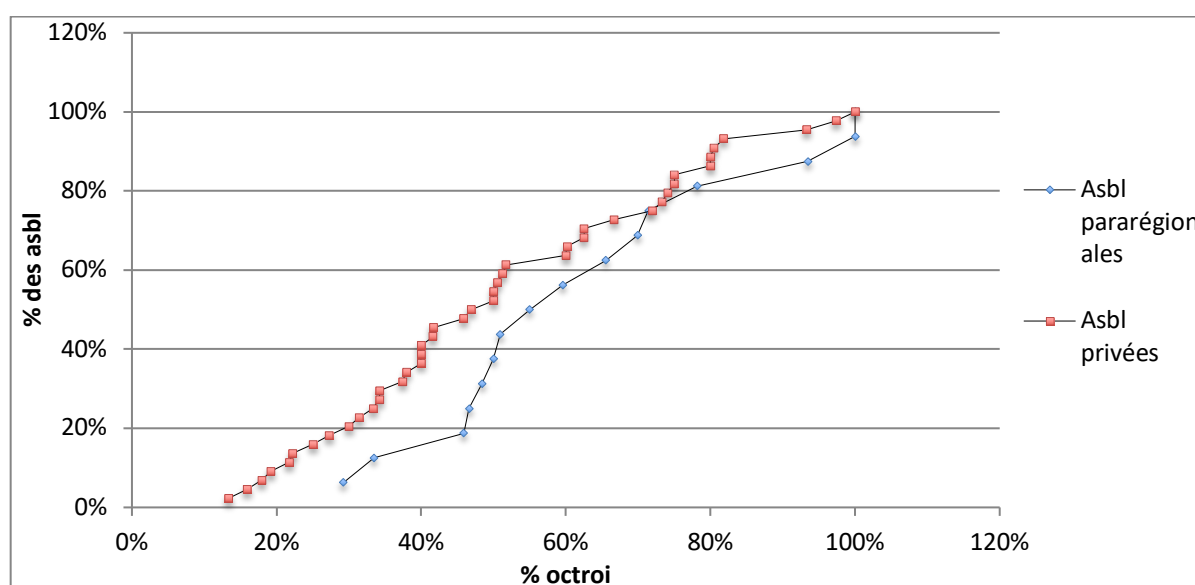
À la lecture du graphique 7, au niveau communal²²², on peut voir que 50% des asbl paracommunales ont reçu au moins 59% de leur demande, tandis que 50% des asbl privées

²²¹ Il faut noter qu'une asbl n'est pas prise en compte dans ce calcul ; cette dernière a obtenu plus de 133% de sa demande, puisqu'elle avait introduit un dossier d'introduction de demande pour une somme de 7 500 euros et a reçu le minimum prévu par le décret, c'est-à-dire 10 000 euros.

ont reçu au moins 67% de leur demande. Il y a donc davantage d'asbl privées qui ont vu une différence plus petite entre le montant demandé et le montant obtenu.

AU NIVEAU RÉGIONAL

Graphique 8 Distribution du taux d'octroi au niveau régional



Au niveau régional, le graphique 8 nous indique que, à l'inverse de la situation dans la majorité des communes, les asbl pararégionales ont des taux d'octroi supérieurs aux asbl privées : 50% des asbl pararégionales ont reçu au moins 55% de leur demande tandis que 50% des asbl privées ont reçu au moins 47% de leur demande.

Néanmoins, comme mentionné précédemment, la seule analyse des taux d'octroi ne permet pas de conclure de façon certaine. En effet, le taux d'octroi est aussi très probablement influencé par le taux de croissance de la demande, tant il vrai que les cartes ne sont pas complètement rebattues lors de chaque nouveau quinquennat.

4.2.4. La croissance entre les subsides obtenus en 2016 et en 2015

Pour les associations qui bénéficiaient de subsides lors du précédent quinquennat et qui continuent à en percevoir dans le cadre du quinquennat actuel — soit 157 associations au

²²² Pour des raisons de lisibilité, la LES n'est pas représentée dans ce graphique car cette association représente une valeur nettement supérieure à celles de toutes les autres associations.

niveau communal et 33 au régional — il est possible de comparer les montants perçus en 2015 et ceux qui sont octroyés en 2016. Il s'agit donc bien de comparer uniquement les montants, sans qu'il soit question des activités organisées pour ces montants.

Tableau 10 : Rapport entre les subsides obtenus en 2016 et en 2015

	Obtenu 2015		Obtenu 2016		Rapport	
	Communal	Régional	Communal	Régional	Communal	Régional
Asbl privées	4.066.957 €	813.882 €	4.523.010 €	1.116.900 €	1,1	1,4
Asbl paracom-pararég	1.811.111 €	297.411 €	2.227.610 €	531.100 €	1,2	1,8
Total	5.878.069 €	1.111.293 €	6.750.620 €	1.648.000 €		

À lecture du tableau 10, on peut dresser deux constats : au niveau communal, les asbl paracommunales ont reçu 1,2 fois plus que ce qu'elles avaient en 2015, tandis que les asbl privées ont reçu 1,1 fois plus que ce qu'elles avaient reçu en 2015. Au niveau régional, les asbl pararégionales ont reçu 1,8 fois plus que ce qu'ils avaient en 2015, tandis que les asbl privées ont reçu 1,4 fois plus que ce qu'elles avaient reçu en 2015.

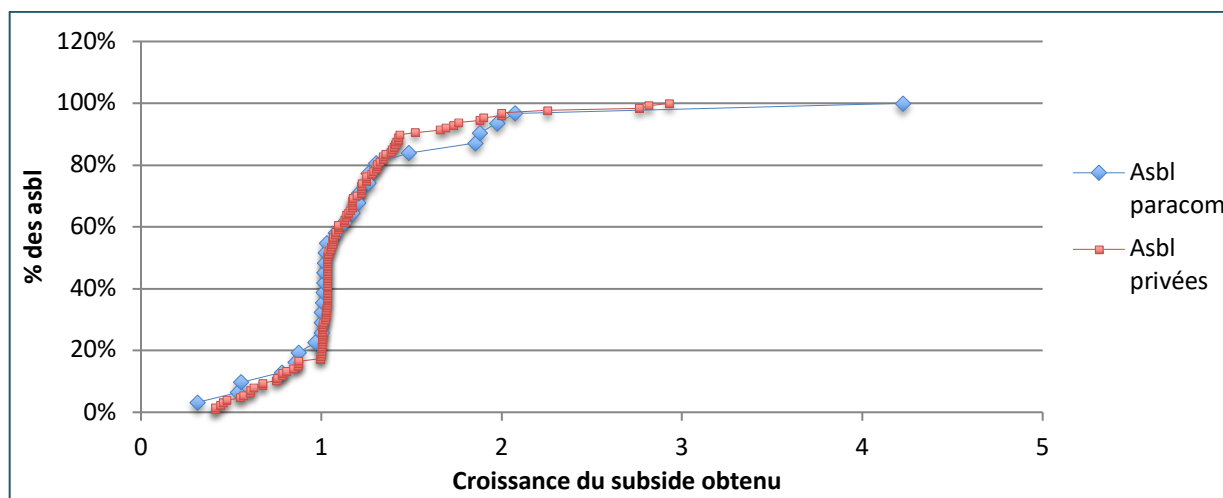
AU NIVEAU COMMUNAL

Une analyse commune par commune nous permet de dresser plusieurs constats²²³ :

- Dans la majorité des communes (8 communes sur 13), les asbl paracommunales se sont vues davantage augmentées que les asbl privées ;
- Dans deux communes, la situation est inverse, et ce sont les asbl privées qui se sont vues davantage augmentées que les asbl paracommunales ;
- Dans une commune, Forest, les asbl privées ont reçu moins que ce qu'elles avaient reçu en 2015. Cela peut s'expliquer par le fait que l'enveloppe communale a légèrement diminué entre le deuxième et le troisième quinquennat et qu'une asbl privée qui n'était pas soutenue en 2015 a intégré le contrat communal en 2016.

²²³ Le tableau figure en annexe de ce rapport (Annexe 5) pour une meilleure lisibilité de ce dernier.

Graphique 9 : Distribution de la croissance des subsides obtenus en 2015 et 2016, au niveau communal²²⁴



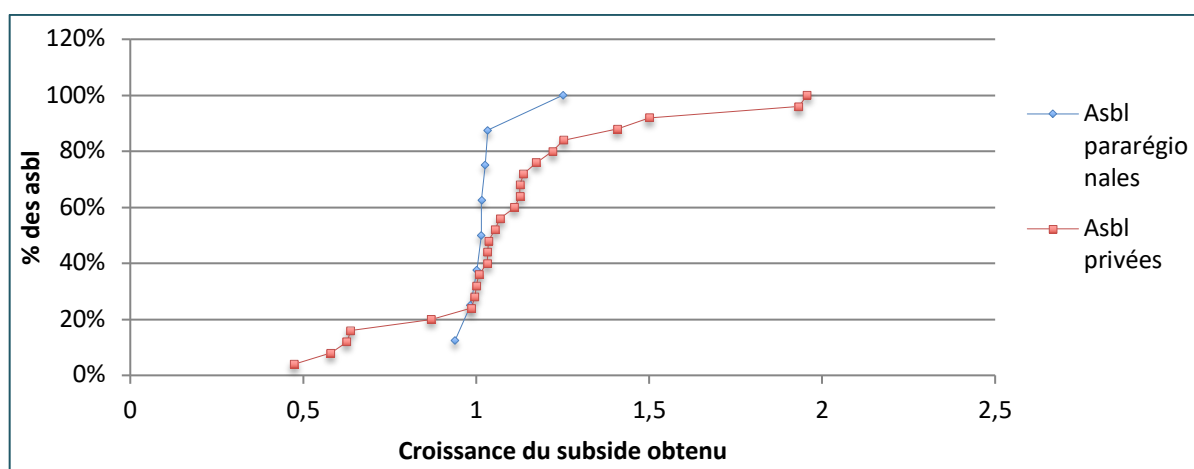
À la lecture du graphique 9, au niveau communal, le constat d'une faible différence entre asbl paracomunales et privées est confirmé. Ce sont 18% des asbl (tant privées que paracomunales) qui ont reçu moins en 2016 que ce qu'elles percevaient en 2015. Une différence entre asbl privées et paracomunales apparaît pour les croissances élevées des subsides perçus. Seules 10% des asbl privées ont connu une croissance de plus d'une fois et demi, ce qui est le cas de 15% des asbl paracomunales.

AU NIVEAU RÉGIONAL

À la lecture du graphique 10, on constate qu'au niveau régional, 20% des asbl privées ont connu une diminution substantielle de leurs subsides, ce qui n'est le cas que de 13% des asbl pararégionales. À l'autre extrémité, on constate que 16% des asbl privées ont connu des augmentations substantielles (> que 1,25), ce qui n'est le cas d'aucune asbl pararégionale. La situation des asbl privées s'est donc plus diversifiée que celle des asbl pararégionales qui, sont, il est vrai, moins nombreuses.

²²⁴ Une analyse comparative des montants de subsides octroyés aux différentes catégories d'asbl entre 2015 et 2016 indique que la part des asbl paracomunales incluses dans les catégories de montants supérieurs à 50.000 euros augmente entre 2015 et 2016 et est nettement plus importante que la part des asbl privées qui, elles, sont majoritaires dans les catégories de montants inférieurs à 50.000 euros. Le tableau figure en annexe de ce rapport (Annexe 6).

Graphique 10 : Distribution de la croissance des subsides obtenus en 2015 et 2016, au niveau régional



Si ce point ne porte pas sur les nouveaux entrants, c'est-à-dire sur les asbl qui n'étaient pas soutenues en 2015 et sont de nouvelles arrivées²²⁵, il est possible de comparer le montant moyen obtenu pour les nouveaux entrants paracommunaux à ce même montant pour les nouveaux entrants privés. Le montant moyen est près de deux fois plus élevé pour les paracommunaux (23.950 euros) que pour les asbl privées (12.320 euros). On peut observer la même tendance au niveau régional, puisque le montant moyen des nouveaux entrants pararégionaux est de 28.638 euros, alors qu'il est de 14.295 euros pour les nouveaux entrants privés. Cette différence, non des moindres, ne serait-elle pas un indicateur du fait que les vraies différences de traitement se situent peut-être davantage dans l'accès au dispositif plutôt que dans l'octroi de subsides pour les asbl retenues ? Il serait intéressant de vérifier cela dans un rapport ultérieur.

4.2.5. Une articulation complexe entre indicateurs

Nous avons montré ci-dessus que les trois indicateurs utilisés sont complexes car liés entre eux : la demande de subsides anticipe parfois une décision d'octroi de subsides attendue, et ces deux aspects ne peuvent donc être clairement dissociés. Par ailleurs, ces indicateurs ne sont pas toujours cohérents : au regard de certains d'entre eux et dans certains contextes (local / régional) ce sont les asbl privées qui ont le sort le plus enviable, au regard d'autres, ce sont les paracommunales.

De façon formelle, ces indicateurs sont liés de façon mathématique, puisque le troisième est le résultat du produit des deux précédant :

²²⁵ Pour lesquelles, on ne peut donc pas calculer la croissance du subside obtenu.

$$\left(\frac{\text{demandé}_{2016}}{\text{obtenu}_{2015}}\right) * \left(\frac{\text{obtenu}_{2016}}{\text{demandé}_{2016}}\right) = \left(\frac{\text{obtenu}_{2016}}{\text{obtenu}_{2015}}\right)$$

Ceci ne facilite pas l'interprétation d'une situation complexe et qui est synthétisée dans le tableau 11.

Tableau 11 : Synthèse des trois indicateurs

Type d'asbl	Niveau	Croissance de la demande (A)	Taux d'octroi (B)	Croissance du subsidé obtenu (AxB)
Privées	Communal	1,9	59%	1,1
Paracommunales	Communal	2,1	58%	1,2
Privées	Régional	3,3	42%	1,4
Pararéionales	Régional	2,9	62%	1,8

Nous proposons ici un quatrième indicateur, qui permet de prendre en compte en partie la complexité décrite ci-dessus. Il rapporte l'importance de la croissance réalisée à l'importance de la croissance souhaitée. Il s'agit de rapporter toutes les croissances réalisées à une même unité de croissance souhaitée.

$$\frac{\text{Obtenu}_{2016}}{\text{Obtenu}}$$

Tableau 12 : La réelle augmentation obtenue entre 2015 et 2016

	Obtenu 2016-obtenu 2015		Demandé 2016-obtenu 2015		Rapport	
	Communal	Régional	Communal	Régional	Com.	Rég.
Asbl privées	456.053 €	303.018 €	3.605.879 €	1.833.521 €	13%	17%
Asbl paracom	416.499 €	233.689 €	2.046.931 €	562.848 €	20%	42%
Total	5.878.069 €	1.111.293 €	11.530.878 €	3.507.662 €		

À la lecture du tableau 12, l'on peut observer des différences entre asbl privées et parapubliques, tant au niveau local que régional. Les asbl paracommunales ont ainsi obtenu en moyenne 20% de l'augmentation souhaitée, quand les asbl privées ont, au niveau communal, obtenu 13% de l'augmentation souhaitée. Au niveau régional, l'écart est bien plus important : 17% de la demande est satisfaite pour les asbl privées et 42% de la demande est satisfaite pour les pararégionales.

Il est nécessaire cependant d'aborder ce résultat avec certaines précautions :

- Les asbl pararégionales ont été particulièrement mieux traitées dans le dispositif régional, mais c'est également là où elles se sont montrées plus raisonnables dans leur demande par rapport à ce qu'elles avaient reçu en 2015 (voir tableau 8) ;
- Nous avons également vu que davantage d'asbl privées ont vu une différence moindre entre le montant demandé et le montant obtenu en 2016 (voir tableau 9). En effet, 50% des asbl privées ont reçu au moins 67% de leur demande, tandis que 50% des asbl paracommunales n'ont reçu que 59% de leur demande ;
- Le fait paracommunal en cohésion sociale reste minoritaire, mais pas anodin, étant donné que 32% et 33% de l'enveloppe budgétaire des volets communal et régional sont attribués aux asbl paracommunales et pararégionales respectivement.

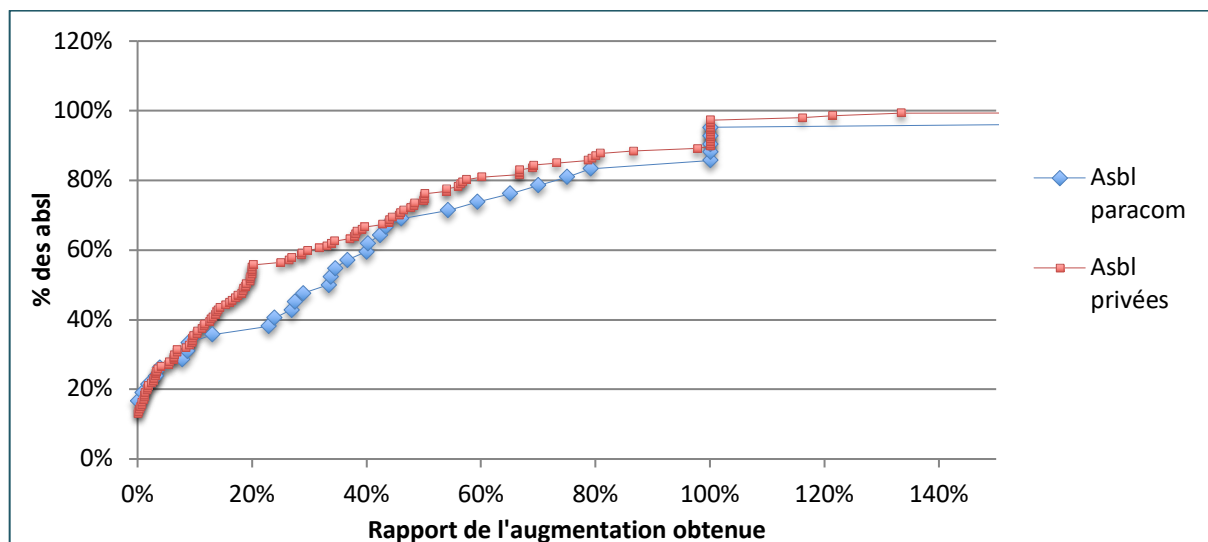
AU NIVEAU COMMUNAL

Une analyse commune par commune nous permet de dresser plusieurs constats²²⁶ :

- Dans la majorité des cas (8 communes sur 13), les asbl paracommunales ont vu une plus grande part de leur demande satisfaite en comparaison aux asbl privées. Les écarts sont parfois très importants, comme à Bruxelles-Ville, à Molenbeek-Saint-Jean ou encore à Forest. Cela peut s'expliquer, comme nous l'avons indiqué plus haut, par le fait que l'enveloppe communale a légèrement diminué entre le deuxième et le troisième quinquennat et qu'une asbl privée qui n'était pas soutenue en 2015 a intégré le contrat communal en 2016 ;
- Dans quelques communes, la situation est inverse et ce sont les asbl privées qui ont vu une part de leur demande davantage satisfaite.

²²⁶ Le tableau figure en annexe de ce rapport (Annexe 8) pour une meilleure lisibilité de ce dernier.

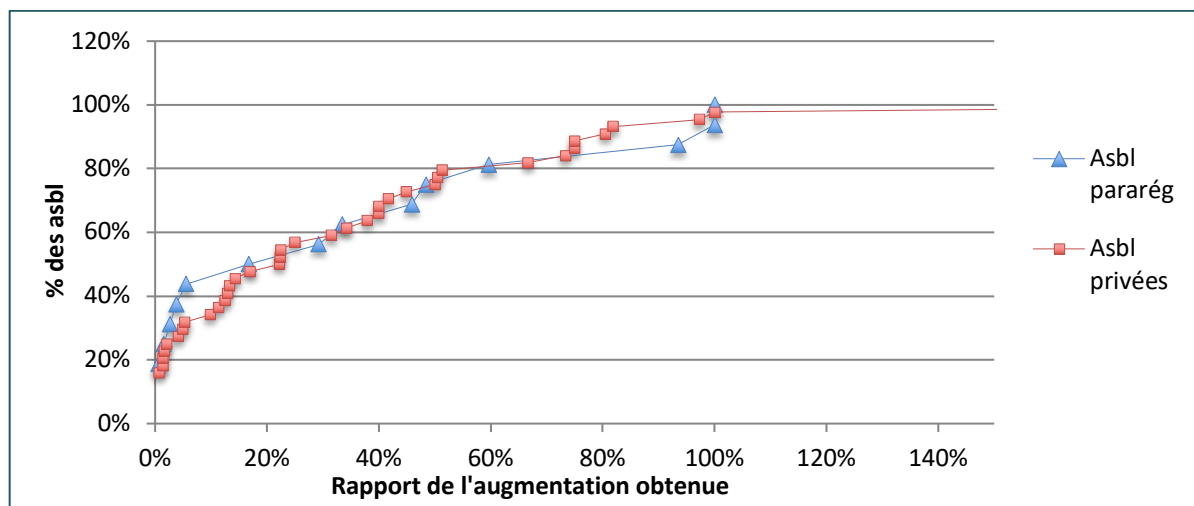
Graphique 11 : Distribution de l'augmentation réelle obtenue entre 2015 et 2016 au niveau communal²²⁷



Au regard du graphique 11, nous pouvons constater que 50% des asbl paracomunales ont connu une augmentation de 33% (rapport entre leur demande, ce qu'ils avaient précédemment obtenu et ce qui leur a effectivement été octroyé) alors que l'augmentation est de 19% pour les asbl privées. Ce n'est pas le cas au niveau régional comme nous l'indique le graphique 10.

²²⁷ N'apparaissent pas dans ce graphique les asbl qui ont un rapport négatif, c'est-à-dire qui ont obtenu moins que ce dont elles disposaient en 2015, qu'elles aient introduit une demande pour un montant plus élevé ou non. N'apparaissent pas non plus les asbl qui ont obtenu plus que ce dont elles disposaient en 2015 et que ce qu'elles ont demandé en 2016.

Graphique 12 : Distribution de l'augmentation réelle obtenue entre 2015 et 2016 au niveau régional²²⁸



Finalement, si les asbl paracommunales et pararégionales ont reçu plus que les asbl privées lors de l'octroi des subsides, c'est principalement la mise en relation de ce constat avec l'analyse des priorités investies par les asbl paracommunales et pararégionales qui interpelle. En effet, nous avons vu que si les asbl paracommunales/ pararégionales, à l'instar des asbl privées, soutenaient majoritairement les priorités historiques de la cohésion sociale (le soutien scolaire et l'alpha-FLE), elles n'investissaient presque pas la priorité 3A (les permanences socio-juridiques), voire aucunement la priorité 3B (les modules d'initiation à la citoyenneté) (tableau 7). Par contre, les asbl paracommunales-pararégionales investissent davantage la priorité 4 (le vivre ensemble), mais toutefois moins que les deux premières priorités.

Or, la priorité 3 offre un soutien individualisé à des personnes ne disposant pas de la nationalité belge et qui sont par ailleurs aux prises avec des situations de vulnérabilité de divers ordres. C'est ainsi qu'il a été décidé de soutenir ce type d'action pour le troisième quinquennat. Quant à la priorité 4, elle permet selon le CRAcs la prise en compte des enjeux de justice sociale liés aux attentes de reconnaissance, par le soutien apporté aux pratiques associatives collectives, de type socio-culturel pour la plupart. On peut donc se demander ce que les pouvoirs subsidants entendent faire de ces deux dimensions de la cohésion sociale dès lors qu'ils soutiennent mieux des structures qui les sous-investissent par ailleurs ?

²²⁸ Même remarque de type méthodologique que pour le graphique 9.

Perspectives et conclusions

C'est sur le phénomène des asbl parcommunales et pararégionales en cohésion sociale que nous nous sommes penchés dans ce rapport. Plus particulièrement, c'est aux asbl qui, en raison de la présence de mandataires politiques au sein de leur CA, apparaissent comme disposant d'un **lien de relais ou de contrôle** avec les pouvoirs politiques, que nous nous sommes intéressés. Cependant, le phénomène paracommunal, qui ne connaît pas de définition juridique, n'est pas objectivé et très peu documenté. Nous avons donc tout d'abord construit des catégories qui permettent de distinguer les asbl dites « privées » des asbl dites « parcommunales ». Cette nécessité de « catégoriser » – qui rentre en tension avec le fait qu'il n'existe pas de définition juridique arrêtée de ces structures –, ne s'est pas fait sans difficultés, comme nous avons pu l'exposer dans le chapitre qui traite des questions de méthodologies.

Ensuite, nous avons tenté de répondre à deux types de questions :

1. Quelle est l'ampleur du phénomène paracommunal/ pararégional en cohésion sociale, en termes de nombre d'asbl, de budget et de missions menées par ces dernières ?
2. Existe-t-il entre ces catégories d'associations parcommunales-pararégionales et privées des différences en termes d'octroi de subsides ?

En réponse à notre première question, nous avons pu attester du fait que le fait paracommunal existe bel et bien en cohésion sociale, et qu'il est loin d'être négligeable, étant donné que **32% et 33% de l'enveloppe budgétaire des volets communal et régional est attribuée respectivement aux asbl parcommunales et pararégionales**. En effet, comme nous l'avons vu dans la première partie de notre rapport, en 2016, sur l'ensemble des associations de la cohésion sociale — volets régional et communal confondus — **58 associations sont des asbl de type paracommunale et/ou pararégionale, ce qui équivaut à 23% des asbl**.

Ensuite, pour répondre à notre deuxième question, l'hypothèse selon laquelle il existerait une différence de traitement entre les deux catégories d'association lors de l'octroi de subsides, peut être étayée à la lumière des chiffres récoltés, que ce soit aux niveaux communal ou régional. En effet, les conclusions que nous avançons font apparaître que **les associations dites privées reçoivent moins, au regard des critères envisagés**. En effet, comme nous l'avons vu dans la seconde partie de notre rapport, les asbl parcommunales ont ainsi obtenu en moyenne 20% de l'augmentation souhaitée entre 2015 et 2016, quand les asbl privées ont, au niveau communal, obtenu 13% de l'augmentation souhaitée. Au niveau régional, l'écart est plus important : 17% de la demande satisfaite pour les asbl privées et 42% de la demande satisfaite pour les asbl pararégionales.

Nous avons également constaté que **le montant moyen obtenu pour les nouveaux entrants dans le dispositif de la cohésion sociale est près de deux fois plus élevé pour les asbl paracommunales que pour les asbl privées**. On peut observer la même tendance au niveau régional. Cette différence, importante, ne serait-elle pas un indicateur du fait que les vraies différences de traitement se situent peut-être davantage dans l'accès au dispositif que dans l'octroi de subsides pour les asbl retenues ? Il serait intéressant de vérifier cette hypothèse dans un rapport ultérieur.

Nonobstant cette hypothèse, la différence de traitement entre les deux catégories d'associations lors de l'octroi de subsides pose question, car on ne peut écarter l'hypothèse que c'est **la nature de l'institution** (et pas la nature du projet) qui explique ces différences. Il existerait alors un réel problème de « juge et partie » dès lors que la commune est à la fois opérateur de projets et candidate à des subsides d'une part, et l'autorité politique qui dispose d'un pouvoir sur la répartition des subsides au sein du contrat communal d'autre part. En effet, le cas échéant, l'octroi de subventions représente un transfert de fonds d'un pouvoir subsidiant (au sens large, tout pouvoir public) vers une association qui est l'émanation ou le prolongement de ce pouvoir politique.

Il faut toutefois garder à l'esprit que d'autres explications, liées cette fois à la **nature du projet** (la taille ou de la qualité des projets), pourraient être à la base des constats réalisés ici. Pour écarter ces explications, il faudrait introduire dans l'analyse des variables de contrôles, dont ne nous disposons pas dans l'immédiat.

Le présent rapport constitue donc la première étape, fondamentale et en soi porteuse d'informations nouvelles et essentielles, d'une recherche complémentaire, qui pourrait faire l'objet d'un travail ultérieur du CRAcs.

En dépit de ces questionnements, ce rapport a mis en évidence qu'il existe au moins deux types d'asbl paracommunales en cohésion sociale. Tout d'abord, celles qui sont créées dans le cadre d'une dynamique de type « *bottom up* », par le biais d'une stratégie associative qui consiste, dans le chef des associations, à ouvrir leurs instances décisionnelles à des mandataires politiques. C'est davantage un lien de relais qui relie ces asbl aux pouvoirs publics. Ensuite, il existe au sein du dispositif décentralisé, des asbl paracommunales/pararégionales qui résultent de la décision d'un pouvoir public, local ou régional, sans être un service public local à proprement parler. Il s'agit d'une dynamique de type « *top down* ». C'est ici un lien de contrôle qui relie ces asbl aux pouvoirs publics.

En outre, la présence de ces différents types d'asbl paracommunales en cohésion sociale peut être perçue et interprétée différemment selon les **lectures idéologiques diversifiées** : certains vanteront la souplesse de dispositif pour s'adapter aux situations locales, tandis que d'autres parleront de manque de cohérence, voire de conflit d'intérêts.

Ainsi, selon un premier point de vue, les politiques publiques devraient être mises en œuvre par l'État, lequel pourrait confier certaines de ces missions à des opérateurs qui

dépendraient des décisions opérées par les représentants de la nation ou par des élus locaux plus proches des problèmes vécus par les citoyens. Selon ce point de vue, qui situe la légitimité politique sur la **démocratie élective locale**, la proportion importante d'opérateurs privés, bien qu'elle se révèle indéniable, n'est pas souhaitable comme *finalité*.

En revanche, selon un autre point de vue, la vitalité des institutions démocratiques dépend de la manière dont l'État met en place des **contre-pouvoirs**, en s'appuyant sur les acteurs de la société civile. Sous cet angle, les situations d'inégalités qui désavantagent les associations dites privées pourraient être considérées comme problématiques, le soutien aux associations privées étant, en partie, une fin en soi.

Comme le rappelle bien le sociologue Abraham Franssen²²⁹, une coopération conflictuelle entre les pouvoirs publics et la société civile est nécessaire pour que l'action publique participe au bien public. Et, comme nous l'avons exposé dans un de nos rapports précédents, les possibilités d'émergence d'une coopération conflictuelle se trouvent amoindries dans des situations où les protagonistes des interactions entre pouvoirs publics et opérateurs associatifs sont moins en mesure, du fait du lien de subordination dont ils dépendent, d'exercer une contre emprise sur les enjeux de la coopération qui leur est proposée.

C'est dans ce sens que dans la Charte associative – qui définit les relations entre les pouvoirs publics wallon, francophone et de la Cocof, et le secteur associatif –, les pouvoirs publics reconnaissent et encouragent la liberté d'expression des associations et notamment l'exercice de leur capacité critique. En effet, l'article 4 de la Charte stipule que :

« Les Gouvernements s'engagent à soutenir la liberté d'association et l'autonomie des associations, notamment en limitant les contraintes pesant sur elles aux conditions rendues nécessaires par l'objectif poursuivi par le législateur ». L'article 5 énonce que « Les Gouvernements s'engagent à respecter la liberté d'expression des associations et reconnaissent la valeur de l'expression critique des associations y compris vis-à-vis des pouvoirs publics eux-mêmes. Les Gouvernements s'engagent à respecter le choix des associations quant aux modes d'expression et n'interviennent pas dans ces choix. Les Gouvernements s'engagent à ne faire aucune corrélation entre ces expressions et le soutien qu'ils apportent à ces associations ».

Il est utile de préciser que le Charte rappelle que « les Gouvernements veilleront à renforcer l'ancrage public et la transparence des associations parapubliques ».

Si cette Charte n'est pas encore traduite en dispositions légales et réglementaires car il reste à mettre en œuvre l'accord de coopération entre les pouvoirs publics concernés, elle a

²²⁹ A. Franssen, mars 2018. "Penser les rapports entre l'associatif et le politique", *intervention au CBCS*, www.cbcs.be/Penser-les-rapports-entre-l.

néanmoins le mérite d'exister et de proposer des principes fondamentaux dans ce sens²³⁰.

Ainsi, dès lors que les pouvoirs publics de la Cocof s'apprêtent à mettre en œuvre un nouveau décret relatif à la cohésion sociale à la fin du quinquennat actuel, en 2021, c'est peut-être l'occasion de mener ce travail d'objectivation sur la nature des asbl qui le composent. C'est pourquoi il nous a semblé important de pouvoir, sans trop attendre, offrir au secteur un regard sur la nature des asbl en cohésion sociale. Il nous semble surtout indispensable que ce rapport puisse servir de base pour une réflexion collective du secteur sur cette question.

²³⁰ La Charte associative a été approuvée en lecture finale par les trois gouvernements francophones le 12 février 2009.

PARTIE II – P1

Annexe 1 : Le soutien à la parentalité : quelle place pour les parents ?

Dans le cadre de leur action de soutien et d'accompagnement à la scolarité, 105 asbl expliquent qu'elles ont réalisé des activités pour les parents, dans une perspective « d'apprentissage de la citoyenneté et de la participation » principalement. Dans ce cadre-là, elles ont accueilli près de 3.341 parents, et mis en place des activités diverses : un accueil individuel, tourné davantage vers un accompagnement de chaque parent, mais également des ateliers thématiques (des réunions d'information, des cafés parents, des cours d'alphabétisation, etc.) et des événements créatifs collectifs, où se rencontrent parents, enfants et travailleurs de l'asbl. L'intérêt pour cette thématique est donc manifeste dans le chef des asbl et les pratiques sont aussi diverses que les références théoriques qui les sous-tendent²³¹. On voit alors naître un travail des professionnels pour donner du sens à ce concept dans le cadre de leurs pratiques.

La définition proposée par la Cocof dans les rapports d'activités présentés aux asbl, explique que le soutien à la parentalité est l'« ensemble des interventions (...) destinées à aider les parents dans la réalisation de leur projet éducatif. Il a pour but, en particulier, de les aider à mieux gérer leur problématique personnelle, à mieux organiser leurs ressources et à rendre accessibles les services dont ils ont besoin. »²³²

À la lecture des rapports des associations, il semble que les besoins des parents sont divers et s'expliquent au regard de deux facteurs : ils sont soit davantage extérieurs au monde scolaire, c'est-à-dire plus liés aux effets d'un contexte social global, soit plutôt liés au monde scolaire et centrés sur la scolarité des enfants.

- Éléments de contexte : précarité et stress parental

En ce qui concerne les effets contextuels globaux, les asbl constatent la fragilisation de certaines familles sur le plan socio-économique. Confrontés à des contraintes pratiques du fait de la précarité de leurs conditions, les parents ont besoin de temps pour effectuer des démarches administratives (recherche d'un logement, d'un emploi, l'acquisition de la maîtrise de la langue française, les démarches imposées par les CPAS, etc.).

Dans notre rapport 2014²³³, nous mettons en évidence qu'à Bruxelles, plus d'un tiers des enfants (38 %) vivent dans un ménage monoparental. Il peut être difficile, notamment pour

²³¹ ONE, 2012. « Pour un accompagnement réfléchi des familles. Un référentiel de soutien à la parentalité ».

²³² Bernard Terrisse, 1998, in ONE, 2012, op.cit. p.11.

²³³ Rapport CRAcs, 2014, *Analyse de pratiques*, p.86.

des raisons financières ou pour les difficultés à concilier organisation familiale et vie professionnelle, de s'occuper seul(e) d'un ou plusieurs enfants. Par ailleurs, les difficultés auxquelles sont confrontés les parents peuvent naître, au-delà du fait d'être le seul adulte du ménage, de difficultés financières. À Bruxelles, 23 % des enfants vivent dans un ménage sans revenus issus d'un emploi rémunéré : il s'agit donc de ménages qui vivent grâce à des allocations de chômage et/ou d'une aide sociale dispensée par un CPAS²³⁴.

Si ces données ne permettent pas d'interroger la capacité des ménages bruxellois à suivre efficacement la scolarité de leurs enfants (et encore moins leur capacité à être des « *bons parents* »...), elles mettent en évidence le contexte dans lequel s'exercent ces responsabilités, et les ressources matérielles composantes de ce contexte familial. Les asbl orientent souvent les parents vers des services d'aide socio-juridique adéquats, pour les soutenir dans l'accès à toute une série de droits sociaux.

Ces éléments de contexte rendent les conditions sociales d'exercice de la parentalité plus complexes aujourd'hui (sans que cela ne préjuge évidemment de la capacité à être un bon parent au sein de la cellule familiale), et participent à un plus grand isolement des parents.

D'autres facteurs, davantage centrés sur la scolarité des enfants, expliquent également les besoins des parents. Face à la pression sociétale qui pèse sur les parents et leurs enfants pour réussir une « carrière » scolaire et être « un bon parent », les parents semblent en général bien comprendre que le destin social de leur enfant se joue en grande partie à l'école. Les parents, entre autres parce qu'ils ne parlent pas le français et/ou n'ont pas été scolarisés eux-mêmes, sont souvent dépassés. Ils inscrivent alors leurs enfants dans les associations parce qu'ils ne se sentent pas compétents pour suivre leurs enfants qui ont des difficultés scolaires. Encore moins de répondre aux injonctions des écoles de réussir à remédier aux lacunes des enfants qu'elles ont contribué à créer.

Les parents attendent ainsi des travailleurs sociaux que ceux-ci interviennent pour favoriser la réussite scolaire de leurs enfants. En outre, les parents n'ayant pas les codes du monde scolaire ont alors besoin d'être conseillés pour les comprendre.

Les tensions et pressions sociétales compliquent l'exercice de la parentalité d'aujourd'hui. Cela pose la question suivante : que s'agit-il de soutenir exactement quand les besoins des parents sont aussi diversifiés ? C'est pour explorer cette question que le CRAcs et d'autres acteurs ont souhaité proposer une matinée d'échanges de pratiques aux asbl en soutien scolaire²³⁵.

²³⁴ Pour une analyse plus approfondie de ces facteurs conjoncturels, voir Rapport annuel CRAcs-CBAI 2014, Analyse de Pratiques.

²³⁵ Les différents ateliers ont été préparés grâce au travail remarquable de Véronique et Brigitte de la CEDD. Nous souhaitons également remercier l'ONE qui a accepté d'animer ces différents ateliers et exprimer notre gratitude aux intervenant·e·s qui ont accepté, dans le cadre des ateliers, de livrer leur témoignage. Merci donc

- Une matinée d'échanges

L'objectif de cette rencontre était d'explorer les pratiques des travailleurs sociaux et des animateurs en école de devoirs. Si nous parlons de pratiques, et pas d'actions, c'est parce qu'il existe entre ces deux concepts une distinction fondamentale.

Comment définit-on une action ? Appréhender les actions, c'est s'intéresser à des phénomènes sociaux avec une grille de lecture administrative, c'est-à-dire au regard de l'obligation de moyens que les opérateurs sont tenus de respecter en raison de la convention spécifique ou du contrat régional qu'ils ont signé. L'action renvoie donc au versant « administratif » des processus de cohésion sociale visés à l'article 3 du décret de la Cocof.

Lors de la rencontre du 30 janvier 2018, c'est sur les pratiques que nous nous sommes penchés, avec leurs hauts et leurs bas, leurs richesses et les significations complexes qu'elles révèlent, les ressources auxquelles elles font appel, les difficultés que rencontrent les travailleurs sociaux (employés ou volontaires), les tensions qui traversent l'exercice de leur métier ou de leur engagement. Il y a dans la pratique quelque chose qui échappe aux cases, aux catégories, aux rangements : dans la pratique, là où l'on aimerait qu'il y ait de l'unicité et de la simplicité, il y a du multiple, de la complexité.

Toutefois, pour appréhender cette complexité des pratiques, il faut se donner une porte d'entrée, dessiner un chemin d'approche. Notre choix a porté sur le questionnement suivant, bien connu des acteurs du soutien scolaire et des écoles de devoirs : pourquoi est-il question aujourd'hui, dans nos pratiques, de soutien à la « parentalité » ? Si, donc, il s'agit de soutenir, que s'agit-il de soutenir lorsque l'on parle de « parentalité » ?

L'idée n'était pas de confier les réponses à ces interrogations à des personnalités académiques dotées d'expertises « savantes » en matière de parentalité, mais plutôt d'explorer comment les travailleurs sociaux ou les animateurs qui œuvrent dans les dispositifs qui accueillent des enfants font place aux parents de ces derniers.

- Les enjeux d'une relation association-parents

Selon une première approche des pratiques associatives, si les travailleurs sociaux sont aux prises avec la question de la parentalité, c'est au moins pour deux types de raisons :

à Joséphine (CIFA), Vanessa (Centre pédagogique paroles), Salima (La scientothèque), Mamadou (CTL, La barricade), Ghizlan (Sésame AMO), Katrin et Bénédicte (Welcom Babbelkot), Sandrine (Une maison en plus), Fabienne (Caria), Maria (Partenariat Marconi) et Livia (Les amis d'Aladin).

Des raisons « exogènes », induites par les cadres administratifs qui délimitent le travail des associations. En cohésion sociale, on peut dire qu'il y a au moins deux sources : une provient de la Cocof et une autre de l'ONE.

- I. Des raisons « endogènes », c'est-à-dire, générées de l'intérieur de la pratique, en raison de la nature même des interactions qui se jouent entre les animateurs et celles et ceux qui font parent autour de l'enfant ;

Nous commencerons tout d'abord par **les raisons exogènes**.

L'appel à projets de la Cocof inclut une disposition qui contraint les opérateurs associatifs soutenus dans le cadre de la priorité 1) :

De plus, les services du Collège accordent une importance particulière aux activités liées au soutien à la parentalité.

a. Le soutien à la parentalité est obligatoirement abordé au sein des diverses activités proposées par l'opérateur afin de mieux intégrer les parents dans le suivi scolaire, l'éducation et le soutien à leurs enfants.

b. Un travail de sensibilisation et d'autonomisation des parents doit être entrepris. La réussite scolaire et personnelle de l'enfant ou du jeune ne pourra être envisagée que par l'implication de tous les acteurs (institutionnels et familiaux) et par la définition de chacun d'entre eux.

La deuxième source qui compose les raisons exogènes doit être située dans le décret promulgué par la Communauté française le 17 juillet 2002, portant sur la réforme de l'ONE (l'article 6 précise que « Nul étranger au milieu familial de vie de l'enfant ne peut organiser l'accueil d'enfants de moins de douze ans de manière régulière sans le déclarer préalablement à l'Office et sans se conformer à un code de qualité de l'accueil arrêté par le Gouvernement après avis de l'Office »), ainsi que l'arrêté du 17 décembre 2003, qui lui est associé, définissant un code de qualité de l'accueil (« Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par "milieu d'accueil" toute personne, service ou institution, qui, étranger(ère) organise de manière régulière l'accueil d'enfants de moins de 12 ans et par accueillant, toute personne qui accueille les enfants. »).

Cette dernière disposition a son importance, car elle nous rappelle que les associations soutenues par la Cocof qui travaillent avec des enfants selon les termes ainsi décrits sont considérées comme un milieu d'accueil et devraient donc en conséquence satisfaire aux exigences ainsi définies.

En ce qui concerne **les raisons « endogènes »**, ce sont les questions que nous sommes amenés à nous poser à partir des pratiques. Comment les travailleurs sociaux et les structures associatives font-ils place aux parents ? Pourquoi les parents apparaissent-ils dans le projet de l'institution ? De quelle façon se manifestent-ils dans les interactions qui se

jouent entre travailleurs sociaux et cet enfant, qu'il nous semble intéressant, pour notre propos, de qualifier comme un « enfant groupe » ?

Les associations soutenues dans le cadre de la P1 travaillent avec des enfants, parfois aussi avec des adolescents (même si c'est moins le cas), mais... Accueillir un enfant c'est aussi, et parfois très vite, adresser à ses parents, à ceux qui font « parent », une proposition. Si travailler avec un enfant, c'est venir à son devant habité par une proposition, nous devons reconnaître que nous avons affaire aussi à un groupe : derrière l'enfant, il y a un groupe (même lorsqu'il y a un seul parent, il y a toujours en arrière fond, un groupe quand bien même ce groupe est complètement disséminé, effondré ou explosé, multiple).

« Responsabiliser » les parents dans le suivi de la scolarité de leurs enfants. N'est-ce pas trop attendre des pratiques associatives ? Est-ce son rôle ? Les travailleurs sociaux n'ont-ils pas beaucoup à faire en s'occupant des enfants ?

Se poser ces questions, c'est prendre acte qu'« il n'est pas de texte sans contexte ». S'il est vrai qu'il ne saurait y avoir de texte sans contexte, alors quel est le contexte qui fait texte dans l'enfant, dans cet enfant-là ? Peut-être le soutien à la parentalité commence-t-il avec cette question, très proche de la pensée de Donald Winnicott lequel prétendait qu'« un enfant seul, ça n'existe pas »²³⁶.

De plus, jusqu'où peut-on aller dans la prise en considération de ce contexte ? N'est-on pas parfois débordés par ce contexte ? Comment faisons-nous face au « stress » des parents, aux forces sociétales qui compriment leur être de parent et celui de leurs enfants ?

Telles sont les questions que nous avons voulu adresser aux participants, ainsi qu'aux personnes intervenant dans les ateliers.

- Résumé des ateliers

Les personnes participant à la matinée pouvaient choisir deux ateliers parmi les cinq proposés, décrits ci-dessous. Le choix des thématiques pour chaque atelier a été orienté à la fois par des questions d'ordre juridiques qui ont trait aux exigences ONE pour les opérateurs P1 en cohésion sociale (au vu de l'obligation d'obtenir ou tout au moins d'introduire avant la fin du quinquennat une reconnaissance comme EDD par l'ONE) et la diversité de pratiques en ce qui concerne la place qui est faite aux parents.

1. Le premier accueil

Les deux premiers ateliers proposés tiennent compte des exigences de l'ONE concernant le projet des EDD reconnues (Décret + Code de Qualité²³⁷). Comment mettre en œuvre un premier accueil pour qu'il favorise la rencontre et l'échange sur les attentes respectives,

²³⁶ Winnicott D., « L'angoisse associée à l'insécurité », *De la pédiatrie à la psychanalyse*, p. 198-202.

²³⁷ Voir article 7 du Décret et articles 16, 17 et 18 du Code de Qualité de l'Accueil.

ainsi que l'établissement d'une bonne communication entre les parties ? Il est donc intéressant d'entendre les associations sur leur pratique d'inscription et plus particulièrement sur la manière dont elles informent les parents de leur projet.

2. Le Règlement d'Ordre Intérieur des parents

Le Règlement d'Ordre Intérieur (ROI) à destination des parents est directement lié à ce premier moment de l'accueil, car il précise ce qui est attendu des parents lorsqu'ils inscrivent leurs enfants, et à l'inverse ce que les parents peuvent espérer de l'EDD. Il détermine, par exemple, la modalité et la fréquence des contacts, le planning des activités en soutien scolaire, la personne ressource pour les parents, avec qui vient l'enfant (ou s'il vient seul), etc. Au-delà de l'exigence de constituer un ROI (cf. Code de Qualité), cet atelier propose d'explorer la réflexion qui précède son élaboration, afin que le ROI s'inscrive au mieux dans le travail de l'EDD et soit un outil clair et accessible de communication avec les parents.

3. Les sorties parents/enfants

En ce qui concerne les activités partagées avec les parents, l'objectif le plus souvent mentionné est celui de voir les parents participer à des animations avec leurs enfants pour, d'une part, qu'ils découvrent leurs enfants dans un autre contexte, et d'autre part, leur faire découvrir des activités à éventuellement refaire avec leurs enfants. Certains projets prévoient des temps autour des jeux de société ou encore proposent aux parents d'accompagner les groupes pour diverses sorties. L'idée de cet atelier est de mettre en évidence les observations et constats dans ce type d'expérience, notamment concernant la relation aux apprentissages d'une part et la relation aux enfants d'autre part.

4. Les espaces de paroles/rencontres

Les réunions collectives sont également des types d'animation organisées dans le secteur. Les thématiques y sont tantôt définies par les équipes des associations, tantôt définies en collaboration avec les parents. Ces réunions sont pour certaines inscrites dans le projet global de l'association, formalisées et structurées dans le long terme, proposées en cours d'année et/ou ponctuellement selon la demande. L'objectif ici est d'explorer les modalités de ces espaces de parole et leur méthodologie.

5. Les réunions des parents à l'école

Enfin, certaines associations proposent aux parents un accompagnement dans leur relation avec l'école. Parfois cela se traduit dans un accompagnement sur demande pour se rendre avec les parents à l'école au moment d'une réunion. D'autres associations forment les parents à la compréhension du système scolaire et les aident à préparer et anticiper le déroulement d'une réunion de parents à l'école. Une question qui traverse également cet atelier est l'accord des parents sur les rencontres entre EDD et école concernant le suivi de leurs enfants, dans la perspective de l'élaboration d'un protocole entre les deux institutions.

La matinée autour du soutien à la parentalité des associations P1 a permis de riches échanges sur de pratiques diverses — parfois opposées — mises en place par les associations. Le retour des personnes participantes a été très positif.

Annexe 2 : Distribution des associations soutenues en P1 par commune (parmi les 13 communes éligibles) (N=134)²³⁸

Commune	Nombre d'Associations
1000 Bruxelles-Ville	25
1030 Schaerbeek	21
1040 Etterbeek	4
1050 Ixelles	5
1060 Saint-Gilles	13
1070 Anderlecht	16
1080 Molenbeek-St-Jean	11
1081 Koekelberg	3
1090 Jette	3
1140 Evere	2
1190 Forest	7
1210 St Josse-ten-Noode	10
<i>Contrats régionaux</i>	14

²³⁸ Les asbl sous contrats régionaux ne sont pas assignées à une commune mais ont des ateliers ou des permanences dans diverses communes.

Annexe 3 : Témoignages

Témoignages d'associations en soutien scolaire sur les tensions entre renforcement scolaire et participation citoyenne

Témoignage 1 :

[Nous faisons face à] : l'écart entre les attentes des parents qui veulent que les devoirs soient finis et notre vision de l'aide aux devoirs. Nous estimons qu'il est plus intéressant et bénéfique pour l'enfant, de ne pas terminer avec lui son devoir, mais plutôt de lui apprendre à apprendre et ainsi lui permettre de comprendre par lui-même le processus et ainsi pouvoir le faire par lui-même. En apportant du sens à ce que fait le jeune, nous lui permettons ainsi de développer des compétences pour qu'il puisse alors se servir de sa matière scolaire pour mobiliser des compétences dans la société et la vie de tous les jours.

[Aussi,] l'écart entre l'EDD et certains enseignants. Il ne s'agit pas, pour nous, de répéter ce qui a été fait en classe, de proposer un surcroît d'exercices identiques à ce que l'enseignant a travaillé. Il s'agit de privilégier une approche plus large que ce soit par le jeu, l'ancrage dans la situation et le cadre de vie de l'enfant ou encore le retour à des manipulations concrètes quand une notion plus abstraite n'est pas intégrée. »

Témoignage 2 :

« En ce qui concerne notre point de vue sur la question, un projet de soutien scolaire est tout à fait compatible, voire indissociable avec le développement de la citoyenneté, l'émancipation des différents partenaires (enfants, jeunes, les parents). Il ne s'agit pas juste de "faire des devoirs" en saupoudrant sur les jeunes des activités plus ludiques. Le défi est d'intégrer, d'instiller dans le projet des temps, des espaces incontournables qui permettent l'exercice de la citoyenneté tant dans des projets créatifs (conseil de tous, conseil d'atelier,...) que dans le soutien scolaire proprement dit (tour des responsabilités, quoi de neuf...). Pour nous la démarche de la pédagogie institutionnelle qui structure la mise en place de lieux de paroles et de décisions dans un cadre clair est une piste que nous creusons depuis plus de 10 ans et qui porte ses fruits en termes d'exercice de la citoyenneté, d'émancipation, d'apprentissage de la prise de parole, de la prise de responsabilité tant individuelle que collective tout en apprenant à anticiper l'avenir et à s'inscrire en tant qu'individu dans la société. »

Annexe 4 : Distribution des collaborations entre associations et établissements scolaires par classe d'ISE (N=1 808)

Classe ISE	Nombre de collaborations*	Pourcentage (%)
1	361	20
2	235	13
3	189	10
4	129	7
5	105	6
6	88	5
7	67	4
8	80	4
9	32	2
10	51	3
11	12	1
12	15	1
13	49	3
14	34	2
15	21	1
16	50	3
17	23	1
18	22	1
19	14	1
20	22	1
Sans réponse	209	11
Total	1808	100 %

**Note : le nombre de collaborations ne veut pas dire le nombre d'écoles répertoriées, des écoles pouvant « envoyer » des élèves dans différentes associations.*

PARTIE III – P3

Annexe 1 : Nombre des étrangers ayant obtenu la nationalité belge, par pays d'origine, 2016

Etrangers ayant obtenu la nationalité belge selon la région de résidence et la nationalité précédente, 2008-2016	
Nationalité ou groupe de nationalité en 2016	
TOTAL	8.456
EUROPE	2.761
Allemagne	43
Autriche	5
Bulgarie	111
Chypre	2
Danemark	6
Espagne	168
Estonie	-
Finlande	2
France	241
Grèce	77
Hongrie	24
Irlande	6
Italie	217
Lettonie	1
Lituanie	3
Luxembourg	-
Malte	-
Pays-Bas	79
Pologne	334
Portugal	57
Roumanie	530
Royaume-Unie	166
Slovaquie	3
Slovénie	2
Suède	2
Ex-Tchécoslovaquie	-
Tchéque,République	10
Albanie	147
Bélarus	14
Bosnie-Herzégovine	11
Croatie	3
Macédonie,Ex-Rép	65
Moldavie	50

Norvège	-
Russie,Fédération de	108
Serbie	19
Suisse	2
Turquie	196
Ukraine	44
Ex-Union Soviétique	-
Ex-Yougoslavie	13
ASIE	1.007
Afghanistan	29
Arménie	144
Azerbaïdjan	14
Bangladesh	40
Bahreïn	-
Bhoutan	-
Cambodge	1
Chine	31
Corée du Nord	-
Corée du Sud	2
Émirats Arabes Unis	-
Géorgie	27
Inde	65
Indonésie	1
Irak	47
Iran	101
Israël	20
Japon	6
Jordanie	6
Kazakhstan	22
Kirghizistan	8
Koweït	-
Laos	-
Liban	113
Malaisie	1
Mongolie	1
Myanmar	5
Népal	24
Ouzbékistan	19
Pakistan	112
Palestine	26
Philippines	31
Singapour	1
Sri Lanka	9

Syrie	68
Tadjikistan	4
Taiwan	-
Thaïlande	6
Turkménistan	-
Vietnam	21
Yemen	2
AFRIQUE	3.766
Afrique Du Sud	4
Algérie	149
Angola	28
Bénin	15
Burkina Faso	4
Burundi	45
Cameroun	260
Cap-Vert	-
Centrafricaine	2
Comores	-
Congo-Kinshasha	407
Congo-Brazza	13
Cote Ivoire	78
Djibouti	23
Egypte	27
Érythrée	-
Ethiopie	5
Gabon	8
Gambie	-
Ghana	33
Guinée	366
Guinée équatoriale	-
Guinée-Bissau	1
Kenya	3
Lesotho	-
Liberia	4
Libye	2
Madagascar	5
Malawi	1
Mali	9
Maroc	1.720
Maurice	1
Mauretanie	48
Mozambique	-
Namibie	-

Niger	47
Nigéria	37
Ouganda	2
Rwanda	123
Sao Tomé-et-Principe	-
Sénégal	62
Seychelles	-
Sierra Leone	22
Somalie	23
Soudan	5
Swaziland	-
Tanzanie	-
Tchad	11
Togo	75
Tunisie	98
Zambie	-
Zimbabwe	-
AMERIQUE	646
Argentine	7
Barbade	-
Bolivie	5
Brésil	97
Britanniques Outre-Mer	-
Canada	11
Chili	7
Colombie	47
Costa Rica	5
Cuba	6
Dominicaine, République	2
Dominique	-
El Salvador	3
Equateur	327
Etats-Unis	43
Guatemala	4
Guyana	-
Haïti	4
Honduras	1
Jamaïque	1
Mexique	14
Nicaragua	-
Panama	1
Paraguay	2
Pérou	46

Sainte-Lucie	-
Surinam	-
Trinité-Et-Tobago	-
Uruguay	4
Venezuela	9
OCEANIE	6
Australie	5
Fidji	-
Nouvelle-Zélande	1
AUTRE	270

Annexe 2 : Thématiques abordées dans le cadre des permanences juridiques

Thématiques du Service Socio-Juridique	N° associations (N=19)
L'accès à la nationalité	19
L'accès aux titres de séjour	18
L'accès aux soins de santé	16
L'accès au logement	14
L'accès à l'équivalence de diplôme	14
Insertion professionnelle	10
MENA	9
Accueil de la petite enfance	8
Mariages forcés, précoces, arrangés	5
Autres thèmes	19
Aide sociale/matérielle	5
Violences conjugales	4
Regroupement familial	4
Demande d'asile	3
Droit de la famille (divorce, garde d'enfant, pension alimentaire, adoption, etc.)	3

Annexe 3 : Thématiques abordées dans le cadre des permanences juridiques

Principales thématiques	N° occurrences (N=61) ²³⁹
Procédures de régularisation	12
Demandes de nationalité	7
Regroupement familial	7
Logement (accès logement social, recherche, droits de locataires, etc.)	6
Demande d'asile	4
Insertion socioprofessionnelle, équivalence de diplômes (recherche, inscription)	3
Aide sociale	2
Droit de la famille	2
Dumping social, exploitation travailleurs migrants	2
Accès aux soins de santé	2
Surendettement	2
Violences conjugales et intrafamiliales	2
Visa	3
Accompagnement psychologique et médical	1
Aide matérielle et financière	1
Allocation familiale	1
Changement de nom	1
Cours d'intégration	1
Orientation ou soutien scolaire	1
Permis de travail	1

²³⁹ 61 occurrences pour 17 associations répondantes (source : rapports associatifs 2016).

Annexe 4 : Attestation commune proposée par les opérateurs de formations citoyennes



Nom association

Adresse : Rue
XX, n°YY Code postal Commune
Téléphone:
0032/(0)2. XXXXXXXXXX
email
siteweb

Formation à la Citoyenneté – Cours d'Intégration

Attestation de fréquentation

Dans le cadre du programme de cohésion sociale organisé et soutenu par le Service Public Francophone Bruxellois (SPFB), le **NOM DE L'ASSOCIATION asbl**, reconnu par les autorités compétentes, atteste que

Prénom Nom

né(e) à **LIEU DE NAISSANCE**, le **jour/mois/année**, a régulièrement suivi la Formation à la Citoyenneté – Cours d'Intégration soutenu par le SPFB à raison de 50h minimum, entre le et le

Cette formation aborde les contenus suivants : *l'histoire de la Belgique y compris l'histoire des migrations, l'organisation politique et institutionnelle de la Belgique fédérale et de la Région de Bruxelles-Capitale en particulier, sa géographie, son organisation socio-économique, son système de sécurité sociale, l'organisation de son marché de l'emploi et de la concertation sociale, ainsi que les modalités de participation citoyenne, des informations sur les droits et devoirs des bénéficiaires en matière de santé, d'emploi, de logement, de mobilité, de formation et d'enseignement.*

Fait à Bruxelles le

prénom nom, Directeur/Directrice de l'asbl

Avec le soutien du SPFB



Annexe 5 : Courrier adressé au Ministre de la Justice Koen Geens

A l'attention de

Monsieur Koen GEENS
Ministre de la Justice

Boulevard de Waterloo 115
B-1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 13 avril 2017,

Concerne : Le code de nationalité et la preuve de l'intégration sociale

Monsieur le Ministre,

Comme vous le savez, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge, l'étranger qui souhaite acquérir la nationalité belge doit, entre autre, prouver son intégration sociale¹. Cette dernière peut être prouvée par le « suivi d'un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame son intégration ». En ce qui concerne le territoire de la Région de Bruxelles-capitale, ce sont la Vlaamse Gemeenschap et la Cocof qui exercent la compétence de l'intégration.

La Vlaams Gemeenschap organise depuis 2004, via l'Agentschap Integratie en Inburgering dont *bon* fait partie, un parcours d'intégration dans lequel sont, notamment, dispensés des cours d'orientation sociale (*maatschappelijke orientatie*) (60 heures).

La Commission communautaire française a, de son côté, agréé deux Bureaux d'Accueil pour Primo-Arrivants (BAPA). Ces BAPA proposent un parcours d'accueil qui comprend, notamment, des cours de citoyenneté (50 heures). Ce parcours d'accueil ne s'adresse qu'aux primo-arrivants ayant un permis de séjour de plus de trois mois et séjournant régulièrement en Belgique depuis moins de trois ans, ce qui en exclut, notamment, les étrangers séjournant régulièrement en Belgique depuis plus de trois ans.

La Commission communautaire française organise également, depuis le 1^{er} janvier 2016, des formations à la citoyenneté (50 heures minimum) accessibles à tous. A ce jour, cinq opérateurs associatifs sont reconnus et subventionnés par les Services du Collège.

Le ministre francophone bruxellois en charge de la cohésion sociale, Rudi Vervoort, a pris contact avec le Procureur du Roi de Bruxelles et les différents bourgmestres et échevins pour les encourager à reconnaître les attestations délivrées par ces opérateurs, ainsi que par les BAPA, comme constituant une preuve de suivi de cours d'intégration. Mais cet encouragement n'est assorti d'aucune force de loi.

¹ Article 12 bis, §1^{er}, 2^e, d)

Malgré tout, il semble que certains étrangers rencontrent des difficultés à faire reconnaître leur dossier de demande d'accès à la nationalité comme valide. En effet, il s'avère que les officiers d'état civil de certaines communes bruxelloises ne reconnaissent pas les attestations délivrées par les opérateurs de la Cohésion sociale comme constituant une preuve de suivi de cours d'intégration. Il semble que le même problème se pose concernant les attestations délivrées par *bon*.

Outre la preuve du suivi effectif d'un cours d'intégration, la situation actuelle fait également reposer sur l'étranger la charge de la preuve que les attestations délivrées par les opérateurs associatifs de la Cohésion sociale ou les BAPA constituent bien une preuve de suivi de cours d'intégration au sens de l'article 12 bis, §1^{er}, 2^e, d) du code de la nationalité belge.

Cette situation nous semble problématique pour les étrangers ayant effectué l'ensemble des démarches nécessaires pour rencontrer les critères d'accès à la nationalité, en ce qu'elle introduit une inégalité de traitement de commune à commune et une situation d'insécurité juridique.

Pour palier à ces difficultés, il nous semblerait hautement souhaitable que le Ministère de la Justice précise, par voie de circulaire, ce que contient le « cours d'intégration prévu par les autorités compétentes de la résidence principale [du requérant] au moment où il entame son cours d'intégration », et quels sont les organismes dont les attestations doivent être reconnues.

En attendant que la table ronde organisée par le Service Public Fédéral Justice et qui réunit les ministres compétents sur les questions de nationalité prenne des mesures à l'égard de ces difficultés, nous vous encourageons à adopter une telle circulaire interprétative dans un souci de respect du principe d'égalité de traitement et de non discrimination pour les étrangers auxquels sont proposés plusieurs parcours d'accueil différents en Belgique et à Bruxelles.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération distinguée.

Bapa bxl asbl, Centre Culturel Omar Khayam, Convivialités, Coordination et initiatives pour les réfugiés et étrangers (CIRÉ), Institut Kurde de Bruxelles, Objectif asbl, Solidarité Savoir, VIA.

Au nom des associations signataires,

Christine KULAKOWSKI,
Directrice du CBAI (*Centre Bruxellois d'Action Interculturelle- Centre Régional d'appui à la cohésion sociale*)

Contact :

Beatriz Camargo

beatriz.camargo@cbai.be

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle asbl- Centre Régional d'appui à la cohésion sociale
Av. de Stalingrad 24 - B-1000 Bruxelles

Centre Culturel Omar Khayam asbl. Avenue des armures 45 à 1190 Bruxelles

Convivialités (Convivial) asbl. Rue de charroi 33-35 à 1190 Bruxelles

Coordination et initiatives pour les réfugiés et étrangers (CIRÉ) asbl. Rue du vivier 80 à 1050 Bruxelles

Institut Kurde de Bruxelles asbl. Rue Bonneels 16 à 1210 Bruxelles

Objectif asbl. Rue du canal 2 à 1000 Bruxelles

Solidarité Savoir asbl. Boulevard Léopold II 100 à 1080 Bruxelles

VIA. Rue Kessels, 14 Bte 8 à 1030 Bruxelles. Boulevard Léopold II 170 à 1080 Bruxelles

Bapa bxl asbl. Boulevard Anspach 1/bte 24, Tour De Brouckère (11e étage) à 1000 Bruxelles.

Annexe 6 : Courrier adressé au Procureur du Roi de Bruxelles

A l'attention de

Monsieur Jean-Marc MEILLEUR
Procureur du Roi de Bruxelles

Bâtiment Portalis
Rue Quatre Bras 2-4
1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 13 avril 2017,

Concerne : Le code de nationalité et la preuve de l'intégration sociale

Monsieur le Procureur du Roi,

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge, l'étranger qui souhaite acquérir la nationalité belge doit, entre autre, prouver son intégration sociale¹. Cette dernière peut être prouvée par le « suivi d'un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame son intégration ». En ce qui concerne le territoire de la Région de Bruxelles-capitale, ce sont la Vlaamse Gemeenschap et la Cocof qui exercent la compétence de l'intégration.

La Vlaams Gemeenschap organise depuis 2004, via l'Agentschap Integratie en Inburgering dont *bon* fait partie, un parcours d'intégration dans lequel sont, notamment, dispensés des cours d'orientation sociale (*maatschapelijke orientatie*) (60 heures).

La Commission communautaire française a, de son côté, agréé deux Bureaux d'Accueil pour Primo-Arrivants (BAPA). Ces BAPA proposent un parcours d'accueil qui comprend, notamment, des cours de citoyenneté (50 heures). Ce parcours d'accueil ne s'adresse qu'aux primo-arrivants ayant un permis de séjour de plus de trois mois et séjournant régulièrement en Belgique depuis moins de trois ans, ce qui en exclut, notamment, les étrangers séjournant régulièrement en Belgique depuis plus de trois ans.

La Commission communautaire française organise également, depuis le 1^{er} janvier 2016, des formations à la citoyenneté (50 heures minimum) accessibles à tous. A ce jour, cinq opérateurs associatifs sont reconnus et subventionnés par les Services du Collège, à savoir Convivialités (Convivial) ; Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRÉ) ; Institut Kurde de Bruxelles ; Centre Culturel Omar Khayam ; Solidarité Savoir. Ces dernières délivrent une attestation commune (que vous trouverez en pièce jointe) qui atteste du suivi régulier des cours d'intégration qui comprennent les volets suivants : *l'histoire de la Belgique y compris l'histoire des migrations, l'organisation politique et institutionnelle de la Belgique fédérale et de la Région de Bruxelles-Capitale en particulier, sa géographie, son organisation socio-économique, son système de sécurité sociale, l'organisation de son marché de l'emploi et de la concertation sociale, ainsi que les*

¹ Article 12 bis, §1^{er}, 2^e, d)

modalités de participation citoyenne, des informations sur les droits et devoirs des bénéficiaires en matière de santé, d'emploi, de logement, de mobilité, de formation et d'enseignement.

Cependant, il s'avère que les officiers d'état civil de certaines communes bruxelloises ne reconnaissent pas les attestations délivrées par les opérateurs de la Cohésion sociale comme constituant une preuve de suivi de cours d'intégration au sens de l'article 12 bis, §1^{er}, 2^e, d) du code de la nationalité belge arguant du fait que ces attestations ne seront pas considérées comme valides par vos services. Il semble que le même problème se pose parfois concernant les attestations délivrées par *bon*. Conscient des difficultés que rencontrent les personnes engagées dans une procédure d'obtention de la nationalité à prouver le suivi d'un cours d'intégration, le ministre francophone bruxellois en charge de la cohésion sociale, Rudi Vervoort, vous a envoyé un courrier en date du 04 janvier 2016, vous encourageant à reconnaître les attestations délivrées par ces opérateurs, ainsi que par les BAPA, comme une preuve de suivi d'un tel cours.

Eu égard à cette situation qui provient peut-être d'un manque de circulation de l'information, nous nous permettons, par la présente, de vous interpeller.

Pensez-vous qu'il soit envisageable de préciser aux officiers d'état civil des 19 communes de Bruxelles que les attestations délivrées par les opérateurs associatifs de la Cohésion sociale et par les BAPA constituent une preuve du suivi d'un cours d'intégration, à l'instar des attestations délivrées dans le cadre de l'*Inburgering* par *bon* ?

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Procureur, l'expression de notre considération distinguée.

Bapa bxl asbl, Centre Culturel Omar Khayam, Convivialités, Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRÉ), Institut Kurde de Bruxelles, Objectif asbl, Solidarité Savoir, VIA.

Au nom des associations signataires,

Christine KULAKOWSKI,
Directrice du CBAI (*Centre Bruxellois d'Action Interculturelle- Centre Régional d'appui à la cohésion sociale*)

Contact :

Beatriz Camargo

beatriz.camargo@cbai.be

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle asbl- Centre Régional d'appui à la cohésion sociale
Av. de Stalingrad 24 - B-1000 Bruxelles

Centre Culturel Omar Khayam asbl. Avenue des armures 45 à 1190 Bruxelles

Convivialités (Convivial) asbl. Rue de charroi 33-35 à 1190 Bruxelles

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRÉ) asbl. Rue du vivier 80 à 1050 Bruxelles

Institut Kurde de Bruxelles asbl. Rue Bonneels 16 à 1210 Bruxelles

Objectif asbl. Rue du canal 2 à 1000 Bruxelles

Solidarité Savoir asbl. Boulevard Léopold II 100 à 1080 Bruxelles

VIA. Rue Kessels, 14 Bte 8 à 1030 Bruxelles. Boulevard Léopold II 170 à 1080 Bruxelles

Bapa bxl asbl. Boulevard Anspach 1/bte 24, Tour De Brouckère (11e étage) à 1000 Bruxelles.

Annexe 7 : Courrier reçu de la part du Ministre de la Justice Koen Geens



Le Ministre de la Justice

Madame Christine KULAKOWSKI
Directrice du CBAI
Avenue de Stalingrad 24
1000 BRUXELLES

CONTACT Jennifer SCHIRA, attaché
TÉL. 02 542 69 62
FAX. 02 542 70 06
E-MAIL jennifer.schira@just.fgov.be
Valerie.deprez@just.fgov.be

ADRESSE

DATE 15-06-2017
COPIE
ANNEXE

NOTRE RÉF. 260 257
VOTRE RÉF.

OBJET Le Code de la nationalité et la preuve de l'intégration sociale

Madame la Directrice,

J'ai pris connaissance avec attention de votre courrier du 5 mai 2017 relatif à la problématique de l'intégration sociale prévue à l'article 12bis du Code de la Nationalité belge sous l'angle des parcours/trajets d'intégration/d'accueil.

Comme je l'ai annoncé devant le Parlement lors de la présentation de ma note de politique générale, j'ai pris l'initiative d'organiser fin de l'année dernière deux tables rondes sur ce thème réunissant les différentes autorités compétentes en matière d'intégration.

Les questions soulevées dans votre courrier, à savoir celle portant sur le contenu à donner au cours d'intégration et celle afférente à la détermination des attestations délivrées dans ce cadre ont été analysées de manière approfondie lors de ces réunions.

Les propositions et recommandations des divers intervenants qui ont été formulées à cet égard sont actuellement en cours de discussion dans le cadre de réunions inter-cabinets sur un avant-projet de loi plus global visant à apporter des modifications à diverses dispositions du Code de la nationalité belge.

Dans ce contexte, l'adoption d'une circulaire interprétative relative à l'intégration sociale en lien avec l'acquisition de la nationalité belge paraît prématurée.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

Koen Geens

115 boulevard de Waterloo, 1000 Bruxelles – info.cabinet@just.fgov.be
www.justice.belgium.be

.be

Annexe 8 : Courrier reçu de la part du Procureur du Roi de Bruxelles



Parket van de procureur des Konings

DOSSIER BEHANDELD DOOR
Secretariaat van de procureur des Konings
T 02/508.73.20
F 02/508.72.04
Quatre Brasstraat 4
1000 Brussel

verz.: B. Bulthé – procureur des Konings

Aan C. KULAKOWSKI
Stalingradlaan 24
1000 Brussel

NUMMER BEHANDELD KABINET

DATUM
22 augustus 2017

MIJN REFERTE
BURGERLIJKE STAND IX

UW REFERTE
UW BRIEF DD. 13.04.2017

BIJLAGE

KOPIE AAN

Mevrouw,

Ik verwijs naar Uw brief dd. 13.04.2017, met betrekking tot het aanvaarden van welbepaalde attesten die "het volgen van een inburgeringscursus" dienen te bewijzen.

Heden lijkt door de wetgever niet uitdrukkelijk te zijn bepaald welke inburgeringsattesten al dan niet kunnen aanvaard worden.

Art. 15 van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit bepaalt:

" (...) § 2. De ambtenaar van de burgerlijke stand onderzoekt de volledigheid van de verklaring binnen dertig werkdagen na de aflegging van de verklaring.

Indien een verklaring onvolledig is, biedt de ambtenaar de aanvrager de gelegenheid om binnen twee maanden het verzuim te herstellen. De ambtenaar van de burgerlijke stand geeft in een formulier zoals vastgesteld door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, aan welke stukken in de verklaring ontbreken."

Het is pas wanneer het dossier door de ambtenaar van de burgerlijke stand volledig wordt geacht en overgemaakt voor advies aan het parket, dat het parket een toetsing doorvoert en desgevallend een gemotiveerd negatief advies uitbrengt. Aan de ambtenaren van de burgerlijke stand werden door het parket Brussel geen richtlijnen overgemaakt met betrekking tot het al dan niet aanvaarden van welbepaalde attesten. Het parket heeft desbetreffend geen richtlijnen te geven aan de ambtenaren van de burgerlijke stand.

Ingeval de wet voorschrijft dat de betrokkene, teneinde zijn verklaring tot verkrijging van de Belgische nationaliteit te staven, dient te bewijzen "een inburgeringscursus te hebben gevolgd waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid van zijn hoofdverblijfplaats", lijken inderdaad de attesten te moeten worden aanvaard die

bevestigen dat de betrokkene een inburgeringscursus heeft gevolgd waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid van zijn hoofdverblijfplaats. Het lijkt ten zeerste aan te bevelen dat deze attesten uitdrukkelijk bepalen dat het een inburgeringscursus betreft waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid (die uitdrukkelijk op het attest wordt vernoemd en die het attest bekrachtigt).

Met de meeste hoogachting,

De procureur des Konings,

J.-M. Meilleur

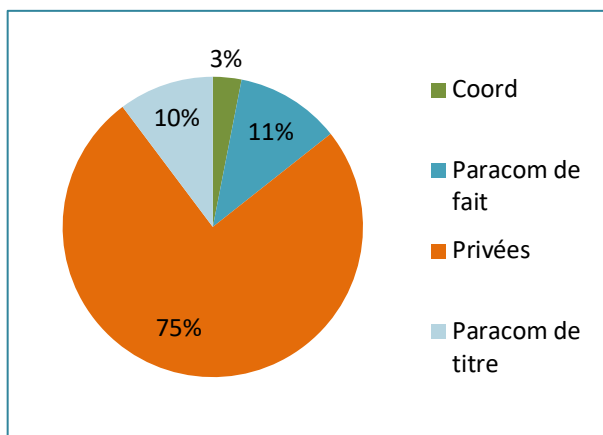


RAPPORT THÉMATIQUE PARACOMMUNALES

Annexe 1 : Constats en termes d'asbl et de budget au vu du critère de titre

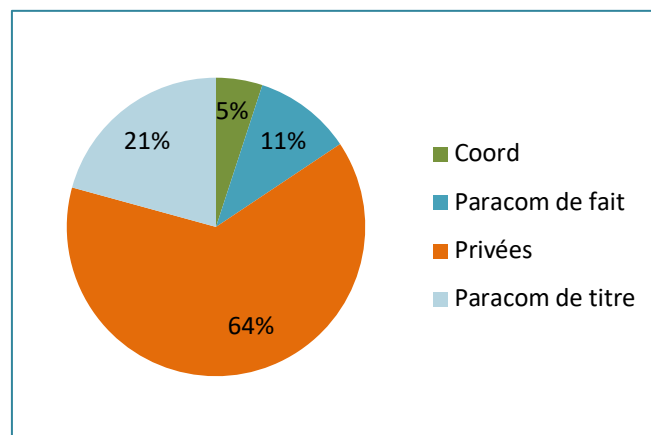
Répartition des asbl selon

les critères de titre et de fait au niveau communal

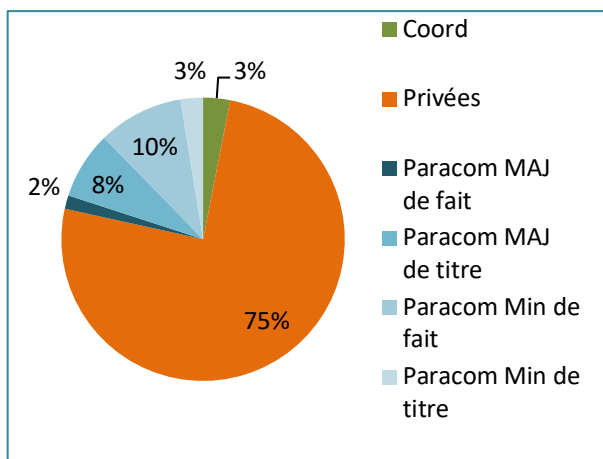


Répartition du budget selon

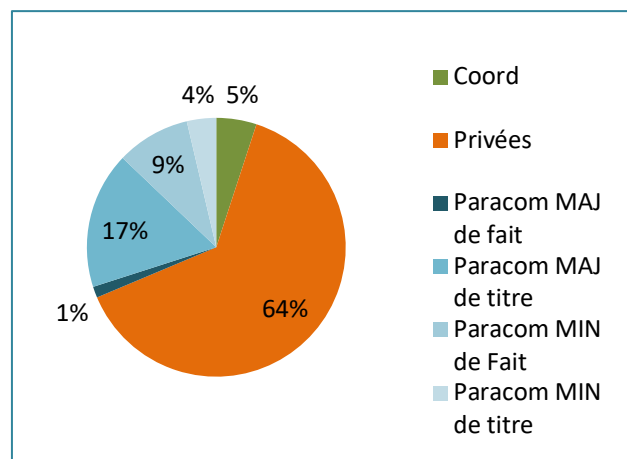
les critères de titre et de fait au niveau communal



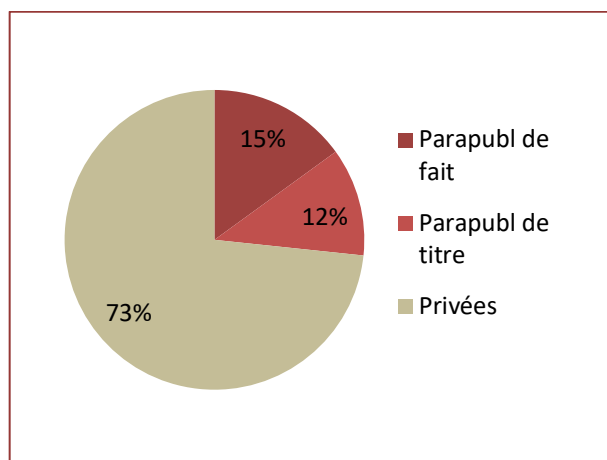
Répartition des asbl selon les critères de titre et de fait ET de proportion, au niveau communal



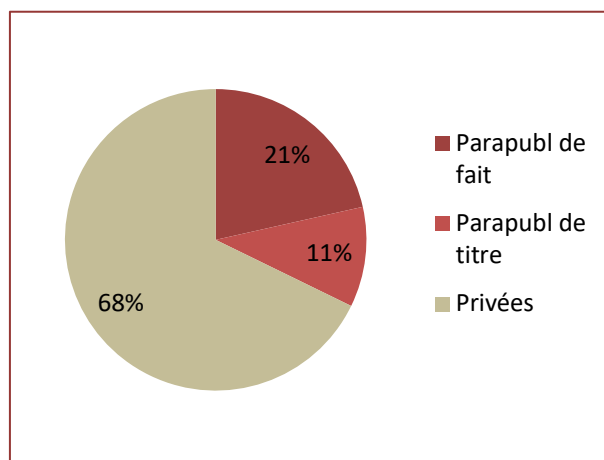
Répartition du budget selon les critères de titre et de fait ET de proportion, au niveau communal



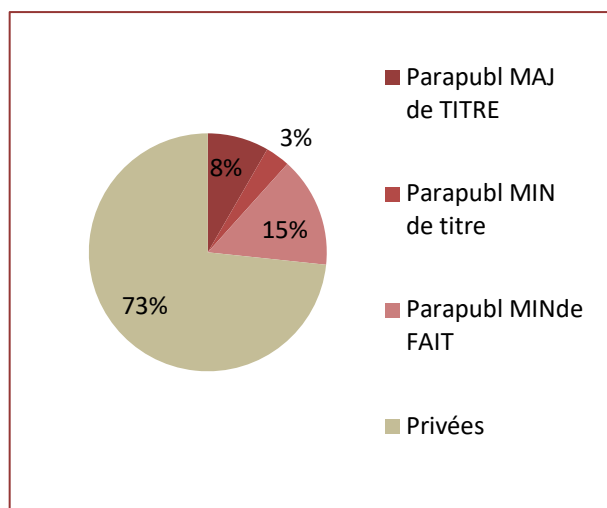
**Répartition des asbl selon
les critères de titre et de fait au niveau régional**



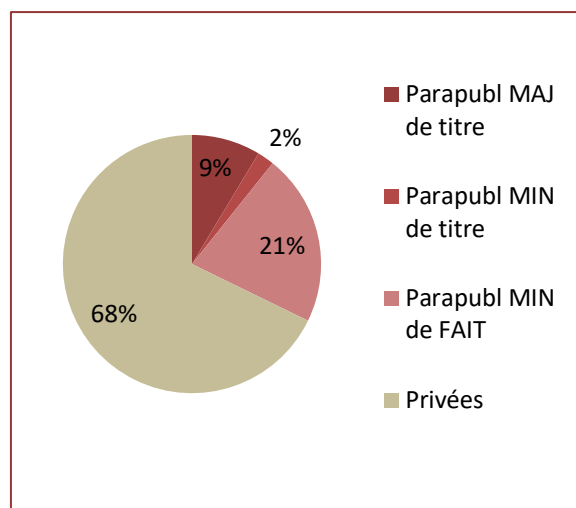
**Répartition du budget selon
les critères de titre et de fait au niveau régional**



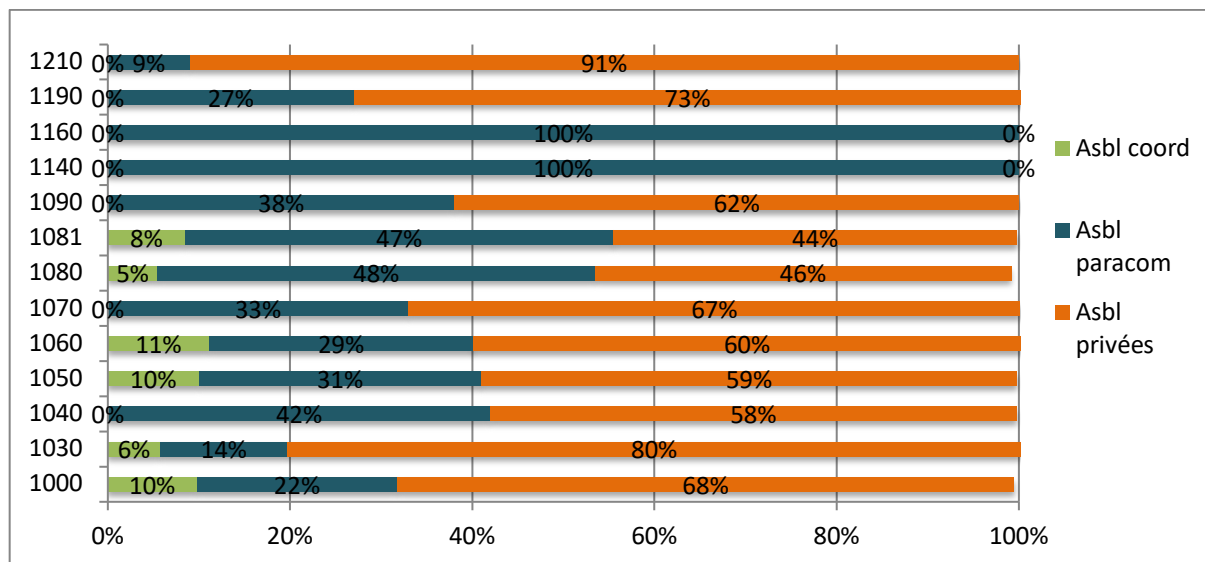
**Répartition des asbl selon les critères de titre et
de fait ET de proportion, au niveau régional**



**Répartition du budget selon les critères de titre et
de fait ET de proportion, au niveau régional**



Annexe 2 : Ventilation des enveloppes communales selon les asbl parcommunales minoritaires sans président, avec président et parcommunales majoritaires par communes



Annexe 3 : Taux de croissance de la demande, par commune

	Obtenu 2015	Demandé 2016	Rapport
1000	749 863,69 €	1 964 890,00 €	
Asbl paracom	121 603,52 €	428 988,00 €	3,5
Asbl privées	628 260,17 €	1 535 902,00 €	2,4
1030	915 711,41 €	1 838 688,00 €	
Asbl paracom	167 305,00 €	329 449,00 €	2,0
Asbl privées	852 062,35 €	1 509 239,00 €	1,8
1040	242 918,14 €	466 850,00 €	
Asbl paracom	98 359,06 €	213 375,00 €	2,2
Asbl privées	144 559,08 €	253 475,00 €	1,8
1050	271 774,50 €	577 309,00 €	
Asbl paracom	67 377,02 €	216 230,00 €	3,2
Asbl privées	204 397,48 €	361 079,00 €	1,8
1060	480 615,95 €	724 046,00 €	
Asbl paracom	135 283,80 €	301 000,00 €	2,2
Asbl privées	345 332,15 €	423 046,00 €	1,2
1070	733 961,92 €	1 615 269,00 €	
Asbl paracom	226 864,46 €	798 500,00 €	3,5
Asbl privées	507 097,46 €	816 769,00 €	1,6
1080	949 941,51 €	1 679 482,00 €	
Asbl paracom	493 137,30 €	619 000,00 €	1,3
Asbl privées	456 804,21 €	1 060 482,00 €	2,3
1081	178 462,44 €	380 761,00 €	
Asbl paracom	86 944,47 €	207 000,00 €	2,4
Asbl privées	91 517,97 €	173 761,00 €	1,9
1090	163 886,81 €	215 000,00 €	
Asbl paracom	74 023,85 €	85 000,00 €	1,1
Asbl privées	89 862,96 €	130 000,00 €	1,4
1140	152 602,03 €	240 000,00 €	
Asbl paracom	152 602,03 €	240 000,00 €	1,6
1160	60 271,39 €	105 000,00 €	
Asbl paracom	60 271,39 €	105 000,00 €	1,7
1190	434 140,82 €	753 457,00 €	
Asbl paracom	90 060,93 €	219 500,00 €	2,4
Asbl privées	344 079,89 €	533 957,00 €	1,6
1210	440 261,96 €	970 126,00 €	
Asbl paracom	37 278,20 €	95 000,00 €	2,5
Asbl privées	402 983,76 €	875 126,00 €	2,2
Total	5 774 412,57 €	11 530 878,00 €	

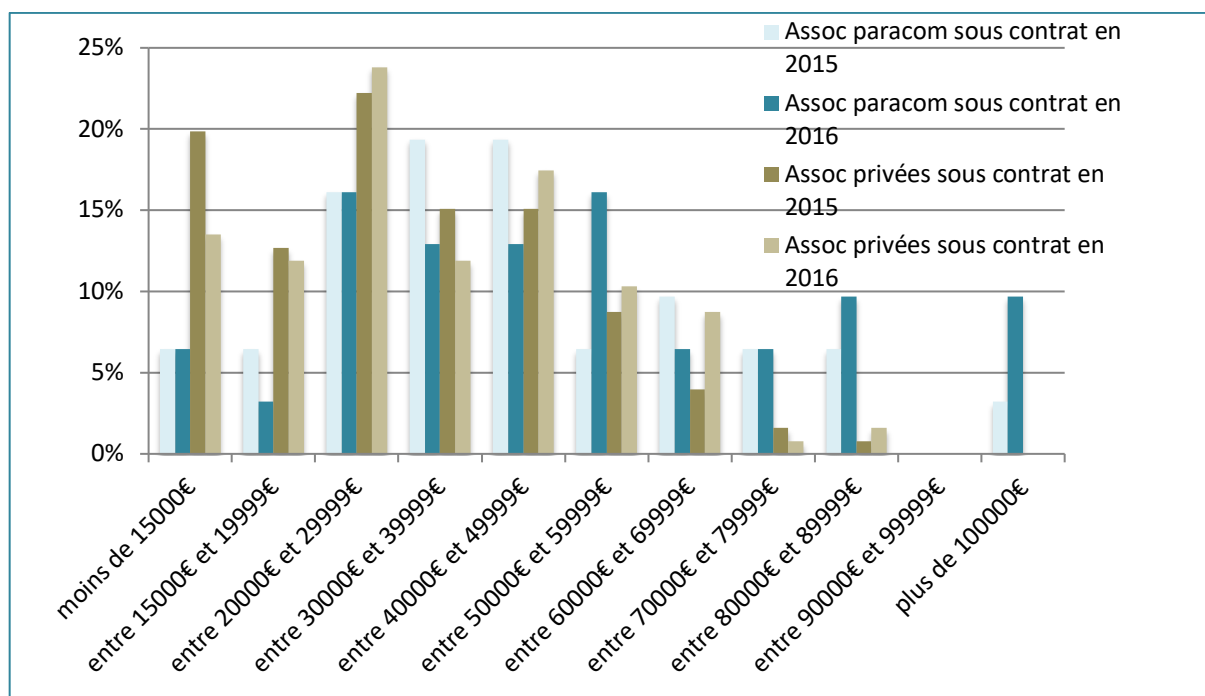
Annexe 4 : Taux d'octroi des asbl privées et parcommunales, par commune

	Demandé 2016	Obtenu 2016	Taux d'octroi
1000	1 964 890 €	949 700 €	
Asbl paracom	428 988 €	237 000 €	55%
Asbl privées	1 535 902 €	712 700 €	46%
1030	1 838 688 €	1 093 290 €	
Asbl paracom	329 449 €	160 055 €	49%
Asbl privées	1 509 239 €	933 235 €	62%
1040	466 850 €	280 896 €	
Asbl paracom	213 375 €	118 696 €	56%
Asbl privées	253 475 €	162 200 €	64%
1050	577 309 €	385 890 €	
Asbl paracom	216 230 €	133 890 €	62%
Asbl privées	361 079 €	252 000 €	70%
1060	724 046 €	516 000 €	
Asbl paracom	301 000 €	167 000 €	55%
Asbl privées	423 046 €	349 000 €	82%
1070	1 615 269 €	897 785 €	
Asbl paracom	798 500 €	294 785 €	37%
Asbl privées	816 769 €	603 000 €	74%
1080	1 679 482 €	1 032 400 €	
Asbl paracom	619 000 €	533 500 €	86%
Asbl privées	1 060 482 €	498 900 €	47%
1081	380 761 €	229 137 €	
Asbl paracom	207 000 €	118 139 €	57%
Asbl privées	173 761 €	110 998 €	64%
1090	215 000 €	196 977 €	
Asbl paracom	85 000 €	74 977 €	88%
Asbl privées	130 000 €	122 000 €	94%
1140	240 000 €	170 848 €	
Asbl paracom	240 000 €	170 848 €	71%
1160	105 000 €	61 987 €	
Asbl paracom	105 000 €	61 987 €	59%
1190	753 457 €	408 710 €	
Asbl paracom	219 500 €	109 233 €	50%
Asbl privées	533 957 €	299 477 €	56%
1210	970 126 €	527 000 €	
Asbl paracom	95 000 €	47 500 €	50%
Asbl privées	875 126 €	479 500 €	55%
Total	11 530 878 €	6 750 620 €	

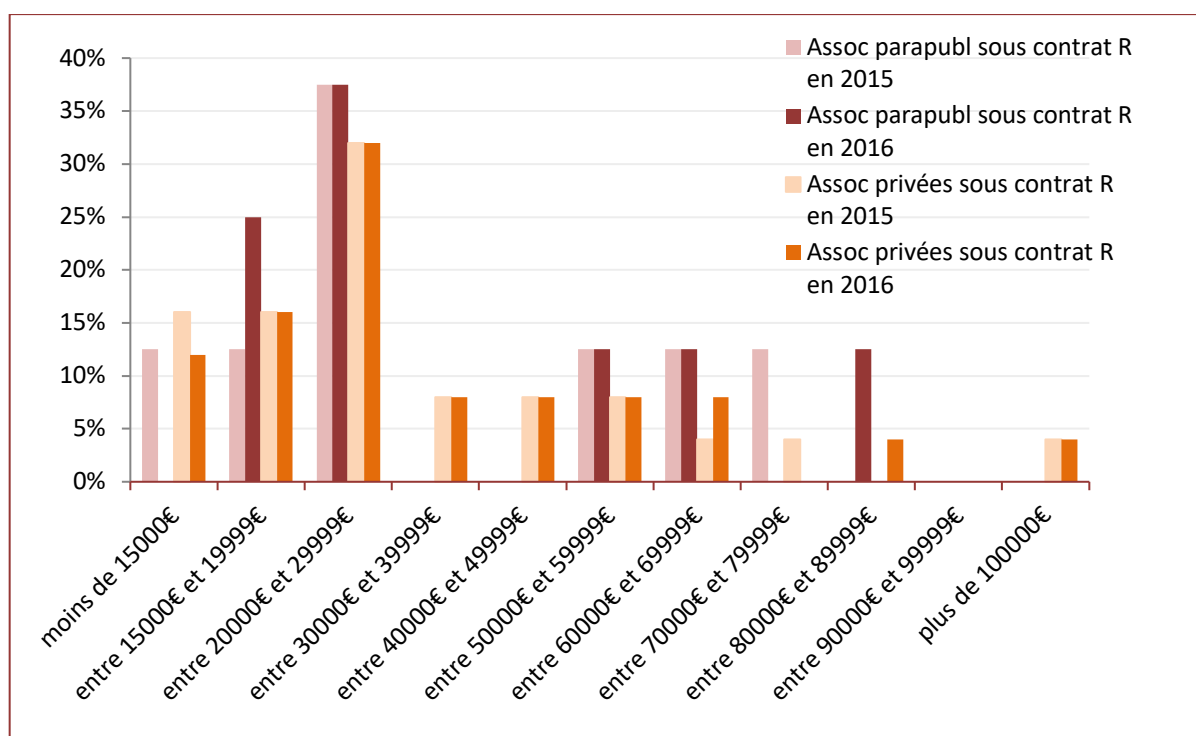
Annexe 5 : Distribution de la croissance des subsides obtenus en 2015 et 2016, par commune

	Obtenu 2015	Obtenu 2016	Rapport
1000	749 863,69 €	949 700,00 €	
Asbl paracom	121 603,52 €	237 000,00 €	1,9
Asbl privées	628 260,17 €	712 700,00 €	1,1
1030	1 019 367,55 €	1 093 290,25 €	
Asbl paracom	167 305,20 €	160 055,25 €	1,0
Asbl privées	852 062,35 €	933 235,00 €	1,1
1040	242 918,14 €	280 896,00 €	
Asbl paracom	98 359,06 €	118 696,00 €	1,2
Asbl privées	144 559,08 €	162 200,00 €	1,1
1050	271 774,50 €	385 890,00 €	
Asbl paracom	67 377,02 €	133 890,00 €	2,0
Asbl privées	204 397,48 €	252 000,00 €	1,2
1060	480 615,95 €	516 000,00 €	
Asbl paracom	135 283,80 €	167 000,00 €	1,2
Asbl privées	345 332,15 €	349 000,00 €	1,0
1070	733 961,92 €	897 785,00 €	
Asbl paracom	226 864,46 €	294 785,00 €	1,3
Asbl privées	507 097,46 €	603 000,00 €	1,2
1080	949 941,51 €	1 032 400,00 €	
Asbl paracom	493 137,30 €	533 500,00 €	1,1
Asbl privées	456 804,21 €	498 900,00 €	1,1
1081	178 462,44 €	229 137,00 €	
Asbl paracom	86 944,47 €	118 139,00 €	1,4
Asbl privées	91 517,97 €	110 998,00 €	1,2
1090	163 886,81 €	196 977,00 €	
Asbl paracom	74 023,85 €	74 977,00 €	1,0
Asbl privées	89 862,96 €	122 000,00 €	1,4
1140	152 602,03 €	170 848,00 €	
Asbl paracom	152 602,03 €	170 848,00 €	1,1
1160	60 271,39 €	61 987,00 €	
Asbl paracom	60 271,39 €	61 987,00 €	1,0
1190	434 140,82 €	408 710,00 €	
Asbl paracom	90 060,93 €	109 233,00 €	1,2
Asbl privées	344 079,89 €	299 477,00 €	0,9
1210	440 261,96 €	527 000,00 €	
Asbl paracom	37 278,20 €	47 500,00 €	1,3
Asbl privées	402 983,76 €	479 500,00 €	1,2
Total	5 774 412,57 €	6 750 620,25 €	

Annexe 6 : Catégories de montants de subsides octroyés aux deux types d'asbl, au niveau communal



Annexe 7 : Catégories de montants de subsides octroyés aux deux types d'asbl, au niveau régional



Annexe 8 : La réelle augmentation obtenue entre 2015 et 2016, par commune

	Obtenu 2015	Demandé 2016	Obtenu 2016	Rapport
1000	749 864 €	1 964 890 €	949 700 €	
Paracom	121 604 €	428 988 €	237 000 €	38%
Pas paracom	628 260 €	1 535 902 €	712 700 €	9%
1030	1 019 356 €	1 838 688 €	1 093 290 €	
Paracom	167 305 €	329 449 €	160 055 €	-4%
Pas paracom	852 062 €	1 509 239 €	933 235 €	12%
1040	242 918 €	466 850 €	280 896 €	
Paracom	€ 98.359	€ 213.375	€ 118.696	18%
Pas paracom	144 559 €	253 475 €	162 200 €	16%
1050	271 775 €	577 309 €	385 890 €	
Paracom	€ 67.377	€ 216.230	€ 133.890	45%
Pas paracom	€ 204.397	€ 361.079	€ 252.000	30%
1060	€ 480.616	€ 724.046	€ 516.000	
Paracom	€ 135.284	€ 301.000	€ 167.000	19%
Pas paracom	€ 345.332	€ 423.046	€ 349.000	5%
1070	€ 733.962	€ 1.615.269	€ 897.785	
Paracom	€ 226.864	€ 798.500	€ 294.785	12%
Pas paracom	€ 507.097	€ 816.769	€ 603.000	31%
1080	€ 949.942	€ 1.679.482	€ 1.032.400	
Paracom	€ 493.137	€ 619.000	€ 533.500	32%
Pas paracom	€ 456.804	€ 1.060.482	€ 498.900	7%
1081	€ 178.462	€ 380.761	€ 229.137	
Paracom	€ 86.944	€ 207.000	€ 118.139	26%
Pas paracom	€ 91.518	€ 173.761	€ 110.998	24%
1090	€ 163.887	€ 215.000	€ 196.977	
Paracom	€ 74.024	€ 85.000	€ 74.977	9%
Pas paracom	€ 89.863	€ 130.000	€ 122.000	80%
1140	€ 152.602	€ 240.000	€ 170.848	
Paracom	€ 152.602	€ 240.000	€ 170.848	21%
1160	€ 60.271	€ 105.000	€ 61.987	
Paracom	€ 60.271	€ 105.000	€ 61.987	4%
1190	€ 434.141	€ 753.457	€ 408.710	
Paracom	€ 90.061	€ 219.500	€ 109.233	15%
Pas paracom	€ 344.080	€ 533.957	€ 299.477	-23%
1210	€ 440.262	€ 970.126	€ 527.000	
Paracom	€ 37.278	€ 95.000	€ 47.500	18%
Pas paracom	€ 402.984	€ 875.126	€ 479.500	16%
Total	5 774 413 €	11 530 878 €	6 750 620 €	