

1. INTRODUCTION	4
2. SECTION I : CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET INSTITUTIONNEL	8
2.1. ASPECTS BUDGÉTAIRES	8
2.2. PROCÉDURES DE SÉLECTION DES PROJETS ET D'ATTRIBUTION BUDGÉTAIRE	10
3. SECTION II : IDENTIFICATION DES ASBL PARACOMMUNALES.....	12
3.1. MÉTHODOLOGIE.....	12
3.1.1. L'INEXISTENCE D'UNE DÉFINITION PRÉEXISTANTE	12
3.1.2. DÉFINITION OPÉRATOIRE ANALYTIQUE UTILE AU CRACS	14
• (...) des organes de gestion (...).....	15
• (...) des mandataires... nommés par la commune éligible.....	16
3.1.3. CRITÈRES DE DÉFINITION ET CATÉGORIES D'ASBL PARACOMMUNALES ET PARARÉGIONALES	17
• Un critère de mandat.....	17
• Un critère de proportion.....	18
• Un critère de titre.....	18
• Un critère de fonction	18
2.1.4 EXPLORATION DES STATUTS DES ASBL	20
3.1.4. RECHERCHES BIOGRAPHIQUES	21
3.1.5. PRÉCAUTIONS MÉTHODOLOGIQUES.....	22
3.2. L'IMPORTANCE DU FAIT PARACOMMUNAL ET PARARÉGIONAL EN COHÉSION SOCIALE	24
3.2.1. CE QUE DISENT LES STATUTS	24
3.2.2. CE QU'EXPLIQUENT LES COMPOSITIONS DES CA DES ASBL QUE LES STATUTS NE DISENT PAS	25
• Une enveloppe budgétaire partagée entre des asbl privées et des asbl paracommunales- pararégionales	25
• Les priorités investies par les asbl paracommunales et pararégionales.....	28
4. SECTION III : LES ASBL PARACOMMUNALES EN COHÉSION SOCIALE : UN TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ ?	31
4.1. MÉTHODOLOGIE.....	31
4.1.1. IDENTIFICATION DES INDICATEURS.....	31
4.1.2. PRÉCAUTIONS MÉTHODOLOGIQUES.....	32
4.2. LA QUESTION DU TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ.....	32
4.2.1. UNE DISTRIBUTION INÉGALE DES MONTANTS ENTRE ASBL PARACOMMUNALES-PARARÉGIONALES ET PRIVÉES ?	32
4.2.2. LES TAUX DE CROISSANCE DE LA DEMANDE (RAPPORT ENTRE LES MONTANTS DEMANDÉS EN 2016 ET CEUX OBTENUS EN 2015).....	34
4.2.3. UN TAUX D'OCTROI RELATIVEMENT SIMILAIRE.....	37
4.2.4. LA CROISSANCE ENTRE LES SUBSIDES OBTENUS EN 2016 ET EN 2015.....	39
4.2.5. UNE ARTICULATION COMPLEXE ENTRE INDICATEURS	42
PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS.....	47
ANNEXES.....	51
ANNEXE 1 : CONSTATS EN TERMES D'ASBL ET DE BUDGET AU VU DU CRITÈRE DE TITRE	51
ANNEXE 2 : VENTILATION DES ENVELOPPES COMMUNALES SELON LES ASBL PARACOMMUNALES MINORITAIRES SANS PRÉSIDENT, AVEC PRÉSIDENT ET PARACOMMUNALES MAJORITAIRES PAR COMMUNES.....	53
ANNEXE 3 : TAUX DE CROISSANCE DE LA DEMANDE, PAR COMMUNE	54
ANNEXE 4 : TAUX D'OCTROI DES ASBL PRIVÉES ET PARACOMMUNALES, PAR COMMUNE	55
ANNEXE 5 : DISTRIBUTION DE LA CROISSANCE DES SUBSIDES OBTENUS EN 2015 ET 2016, PAR COMMUNE ...	56

ANNEXE 6 : CATÉGORIES DE MONTANTS DE SUBSIDES OCTROYÉS AUX DEUX TYPES D'ASBL, AU NIVEAU COMMUNAL.....	57
ANNEXE 8 : LA RÉELLE AUGMENTATION OBTENUE ENTRE 2015 ET 2016, PAR COMMUNE.....	58

Préambule

En ce rapport thématique, le CBAI-CRAcs, dans sa mission liée au décret de cohésion sociale, s'est intéressé au « fait associatif paracommunal ».

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.

Cette thématique étant indépendante des thèmes composant le rapport annuel, nous avons choisi de publier ce rapport séparément. En effet, les parties formant le *Rapport CBAI-CRAcs cohésion sociale 2018* ont trait à des questions méthodologiques liées à l'évaluation du dispositif de cohésion sociale et des questions liées aux priorités établies par le décret.

Nous invitons ainsi à la lecture de notre rapport annuel, qui notamment dans sa partie consacrée à l'évaluation discute le cadre méthodologique concernant cette recherche autour des asbl paracommunales en cohésion sociale¹.

¹ Voir *Rapport annuel CBAI-CRAcs 2018, Partie I: Le décret relatif à la cohésion sociale et son cadre d'évaluation*, pp.7-31.

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 possible 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 ?² Après avoir isolé les asbl parcommunales 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 ?

² 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

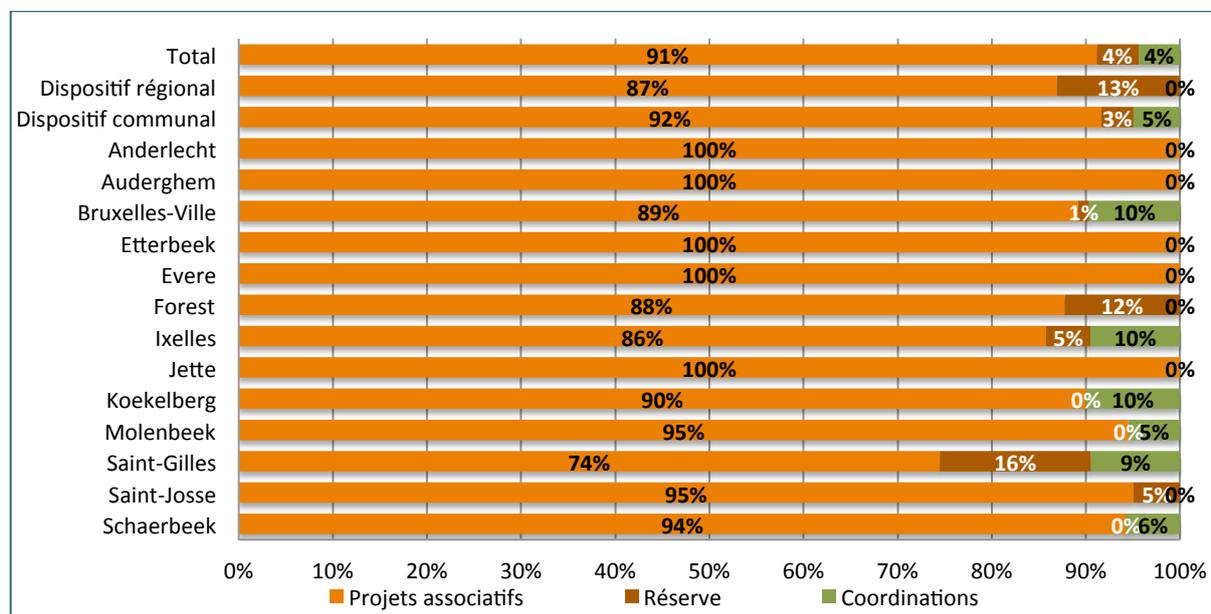
Rappelons le contexte budgétaire dans lequel s'inscrit le programme de cohésion sociale. La cohésion sociale octroie des subsides sur base quinquennale. Pour le troisième quinquennat (2016-2020), le budget total alloué à l'année 2016 est de plus de 8,7 millions d'euros. Le décret précise que 80% de ce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

Tableau 1 : Enveloppe budgétaire disponible en 2016³

	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



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

³ 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.

proprement dit (80% du montant annuel sont consacrés au financement des projets des associations du contrat communal⁴), 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 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.

⁴ Décret relatif à la cohésion sociale de la Commission communautaire française du 13 mai 2004, art. 8.

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 2005/504⁵ et 2009/127⁶. 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 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,

⁵ 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.

⁶ 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.

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 paracommunales

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 paracommunales, 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 wallonne⁷ et la Région bruxelloise⁸, les asbl « communales » sont des asbl à qui la commune délègue des compétences communales, à l'exemple la gestion *des piscines paracommunales*. 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 publics⁹ 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.

⁷ Arts. L1234-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁸ 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.

⁹ 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 belge¹⁰, 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 sociale¹¹. 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 juridique¹². 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 industrielles¹³.

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-même¹⁴.

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.

¹⁰ Art 129§2 de la Constitution.

¹¹ 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.

¹² Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations

¹³ Art. 1 de la loi du 27 juin 1921.

¹⁴ 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 sociale¹⁵. 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*** »¹⁶. 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 asbl¹⁷. C'est au regard de la composition de ce dernier que nous avons effectué la suite de notre étude. Se posent néanmoins un certain 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

¹⁷ 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.

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 communal¹⁸ 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 communal¹⁹, du collège communal²⁰, qu'il est un secrétaire communal²¹, un coordinateur de cohésion sociale et/ou un conseiller de l'action sociale²². 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 dans les statuts par un parti politique pour le représenter²³ au sein du CA ou un député du Parlement Francophone bruxellois²⁴.

¹⁸ Art. 25 et suivants de la Nouvelle Loi Communale.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ Il est important de préciser que dans le cadre de cette étude nous ne regardons pas la couleur politique des mandataires.

²⁴ 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 .pdf, p.11.

- 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 président²⁵.

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

²⁵ Sauf si les statuts prévoient explicitement que les décisions sont prises à l'unanimité.

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 paracomunales 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 paracomunales 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 paracomunales 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 paracomunales ou pararégionales, il s'agit de l'ensemble des asbl minoritaires et majoritaires confondus.

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 subsidants 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 actualisés²⁶. 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.

Le tableau 5 illustre une ligne du temps qui permet de comprendre les étapes clés à la fois des échéances politiques et de la remise des statuts des asbl.

²⁶ 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 ²⁷
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 2012²⁸.

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 eux²⁹ ;
- Les données relatives à la composition du Parlement de la Cocof et au Gouvernement Francophone Bruxellois^{30,31} ;
- Les données relatives aux mandats de **Cumuleo**³², vérifiés à partir des sites web des institutions.

²⁷ http://weblex.irisnet.be/data/annexes/uploads/II20170125133302001_99429_brxl_parl_fr_binnenwerk_15-16.pdf .pdf

²⁸ Entretien avec le CRISP, juillet 2018.

²⁹ <http://www.avcb-vsgb.be/fr/accueil.html>, mis à jour en 2016, 2017 et 2018.

³⁰ <https://www.parlementfrancophone.brussels/le-parlement/les-parlementaires>

³¹ http://weblex.irisnet.be/data/annexes/uploads/II20170125133302001_99429_brxl_parl_fr_binnenwerk_15-16.pdf .pdf

³² <https://www.cumuleo.be>

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 subsidiants. Cependant, nous avons regardé s'il y avait des liens avec les pouvoirs locaux³³ (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 communal³⁴ ;
- 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 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

³³ 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).

³⁴ http://weblex.irisnet.be/data/annexes/uploads/II20170125133302001_99429_brxl_parl_fr_binnenwerk_15-16.pdf p.11.

l'ensemble des asbl parcommunales³⁵.

- 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 « parcommunales » 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 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.

³⁵ 14 associations peuvent être identifiées comme des asbl parcommunales et/ou pararégionales minoritaires, tandis que 44 sont des asbl parcommunales majoritaires.

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 prévienne 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 paracomunales-pararégionales

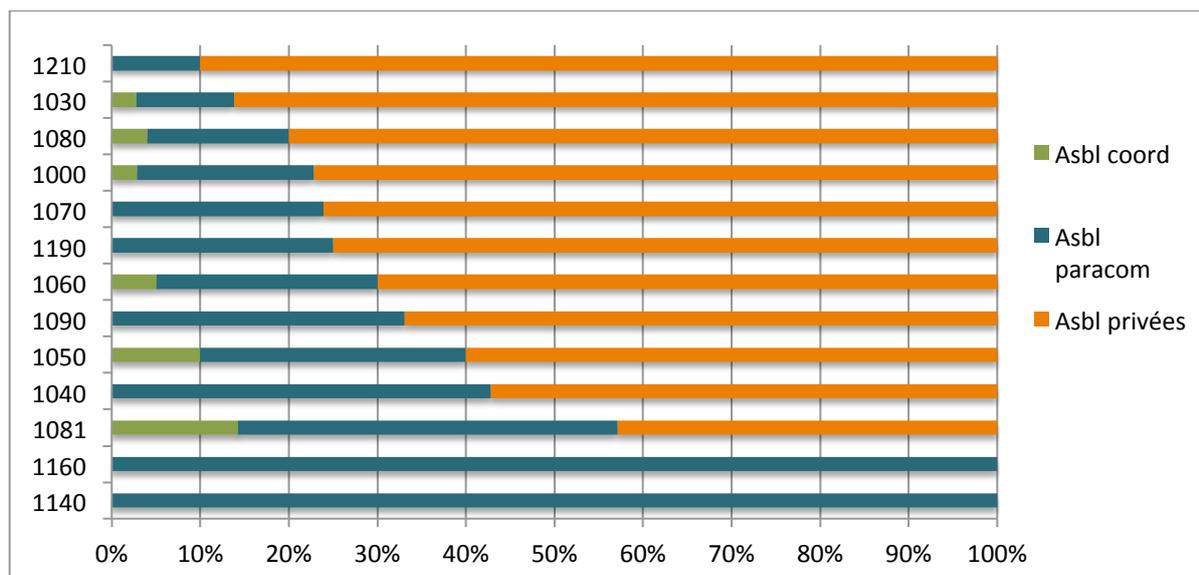
Au total, en 2016, sur l'ensemble des associations de la cohésion sociale — volets régional et communal confondus — 58 d'entre-elles sont des asbl paracomunales et/ou pararégionales, ce qui équivaut à 23% des asbl. En termes budgétaires, 32% du budget total régional et communal est attribué aux asbl paracomunales 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 paracomunal 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 commune³⁶

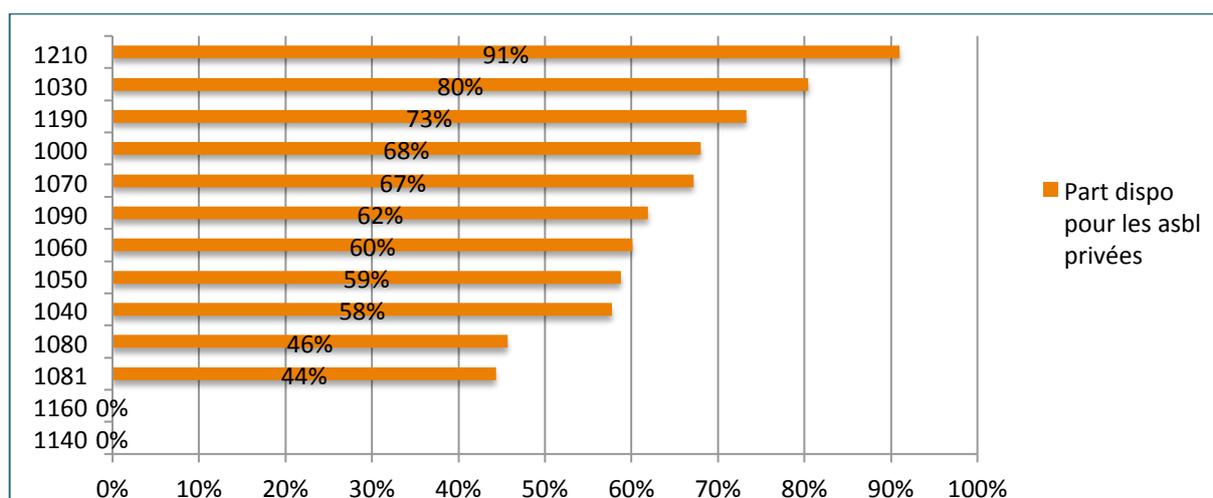


Par ailleurs, à la lecture du graphique, nous pouvons constater que les 13 communes de la cohésion sociale recourent à ce type de structure et qu'aucune n'est constituée uniquement d'asbl « privées ». Ce qui signifie que le modèle d'asbl paracomunale (minoritaire ou majoritaire) est un phénomène relativement 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 paracomunales (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 budgétaires³⁷, on observe que le phénomène paracomunale 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 « paracomunales majoritaires » tandis que 48 % du budget total leur est attribué. Ce déséquilibre révèle un subside moyen plus élevé par asbl pour les paracomunales que pour les asbl privées.

³⁶ 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.

³⁷ Le tableau de l'analyse budgétaire figure en annexe de ce rapport (Annexe 2) pour une meilleure lisibilité de ce dernier.

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 paracommunale Lutte contre l'Exclusion Sociale à Molenbeek-Saint-Jean³⁸. Saint-Josse octroie l'enveloppe la plus grande aux asbl privées.

Il reste à préciser que la part disponible pour les asbl paracommunales 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 projets de cohésion sociale à hauteur de 14%, Saint-Gilles (la Mission locale de Saint-Gilles³⁹) 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).

³⁸ Depuis septembre 2018, le nom Lutte contre l'exclusion sociale (LES) a changé, l'asbl se faisant désormais appeler « Molenbeek Vivre ensemble » (MOVE).

³⁹ Les missions de la coordination sont dorénavant mises en œuvre par l'asbl Ensemble pour 1060!

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’asbl⁴⁰⁴¹

	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 parcommunales⁴² 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 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

⁴⁰ Ici l’échelle est celle de l’action et non pas de l’asbl.

⁴¹ Une asbl met parfois plusieurs actions en œuvre dans différentes priorités. Une asbl peut donc être comptée plusieurs fois dans ce tableau.

⁴² Entendu ici les asbl parcommunales majoritaires et minoritaires, avec ou sans président.

choix sur les domaines que les pouvoirs subsidiants 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 (Alpa/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 renoncé à 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 ?

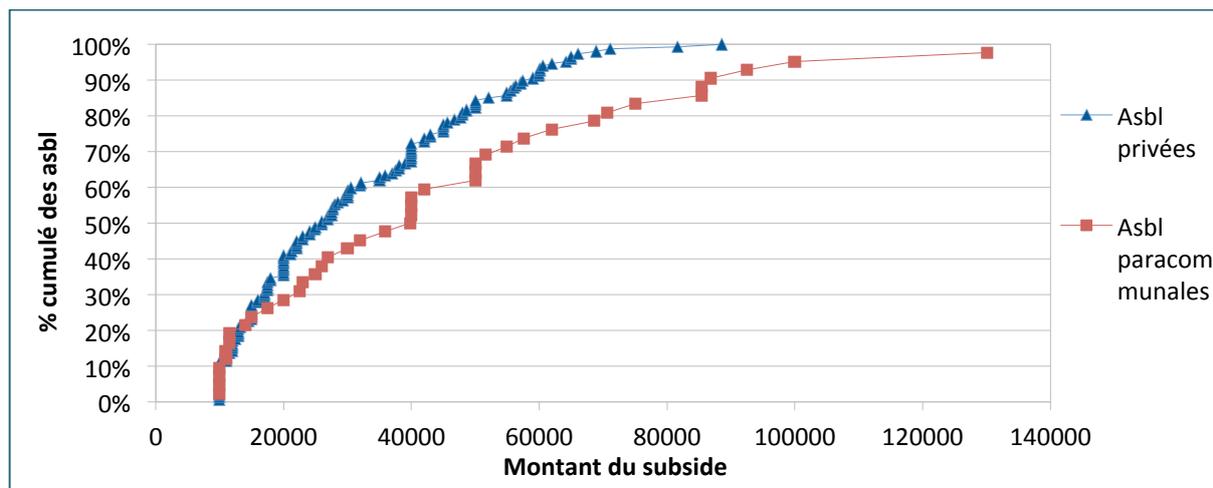
Nous regardons ici l'importance des montants obtenus par les asbl privées et paracommunales-pararégionales.

AU NIVEAU COMMUNAL

Au niveau communal⁴³, en moyenne, une asbl privée reçoit 30.769 euros et une asbl paracommunale reçoit 42.576 euros.

⁴³ 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 communal⁴⁴



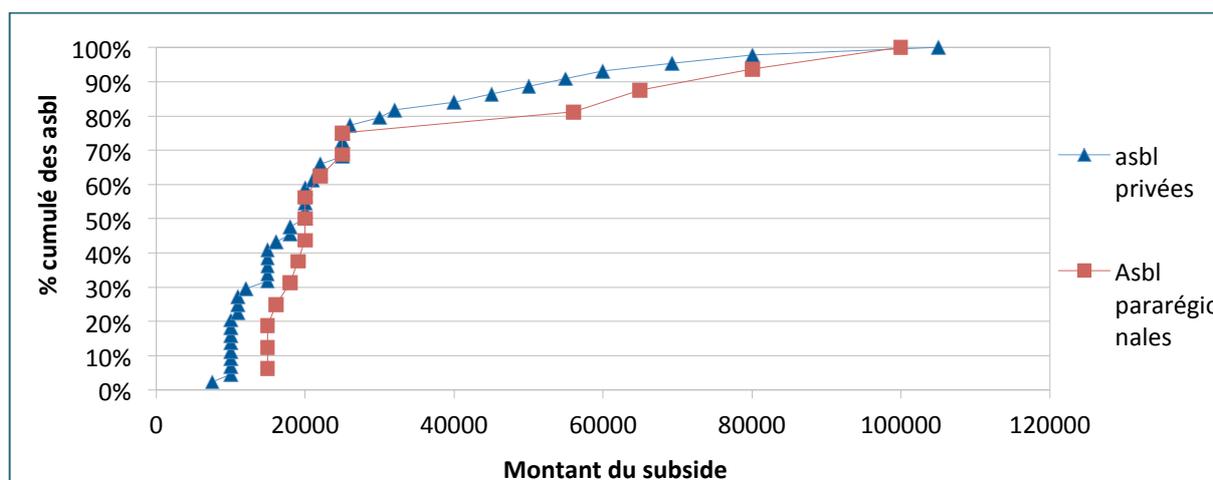
Le graphique 3 nous indique qu’au niveau communal, 50% des asbl paracommunales reçoivent plus de 40.000 euros (jusqu’à 130 000 euros), tandis que ce n’est le cas que de 30% des asbl privées (dont la mieux dotée perçoit 88.000 euros). Par ailleurs, 25% des asbl paracommunales reçoivent plus de 60.000 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.

⁴⁴ 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.

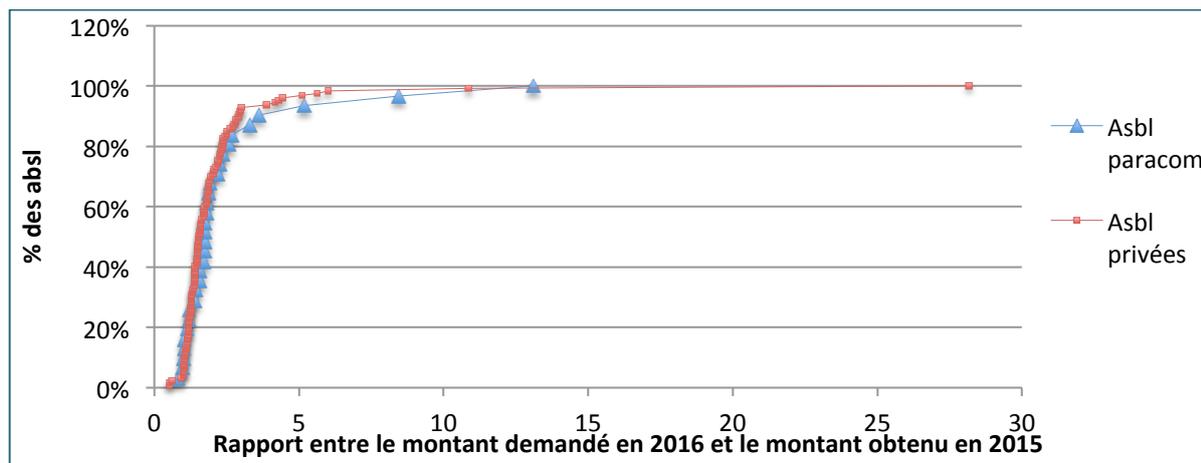
AU NIVEAU COMMUNAL

Une analyse commune par commune nous permet de dresser plusieurs constats⁴⁵ :

- 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.

⁴⁵ 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

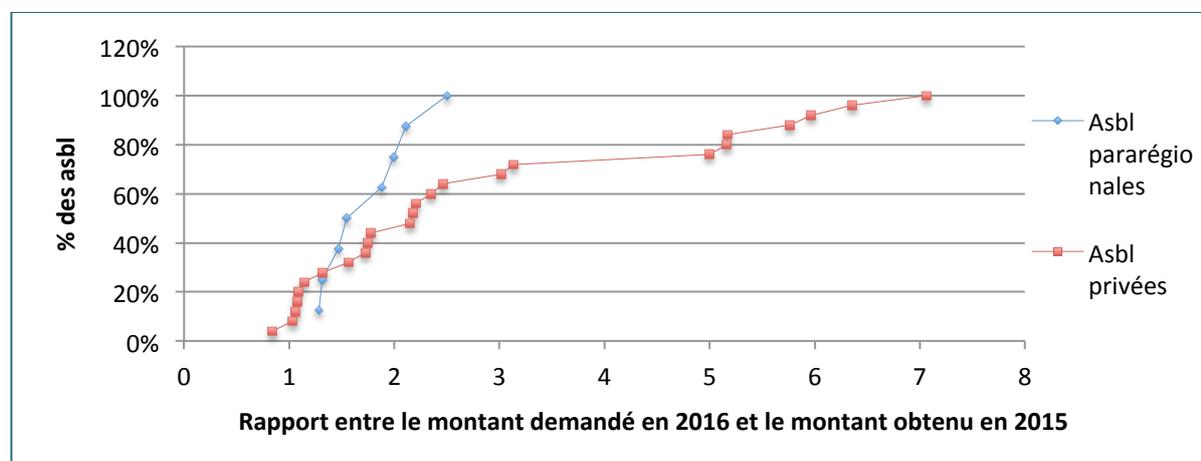


À la lecture du graphique 5, on constate qu’au niveau communal, et au-delà de la situation moyenne décrite plus haut, il n’existe que peu de différences entre asbl paracomunales et asbl privées.

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 constats⁴⁶ :

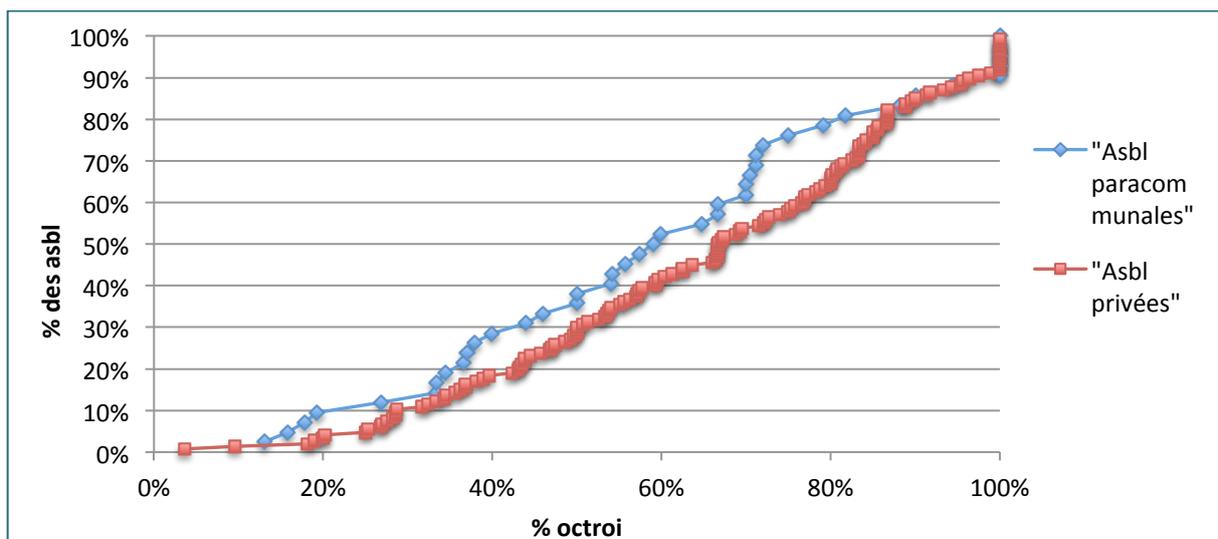
- Dans la majorité des cas (9 communes sur 13), les asbl privées sont caractérisées par des taux d'octroi supérieurs à ceux des asbl parcommunales. Parfois de façon importante, comme à Anderlecht ou Saint-Gilles où les différences de taux d'octroi

⁴⁶ Le tableau figure en annexe de ce rapport (Annexe 4) pour une meilleure lisibilité de ce dernier.

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 paracomunales ont un taux d'octroi plus élevé que les asbl privées. C'est particulièrement le cas à Molenbeek-Saint-Jean où les asbl paracomunales 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 paracomunale 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 paracomunales 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 communal⁴⁷

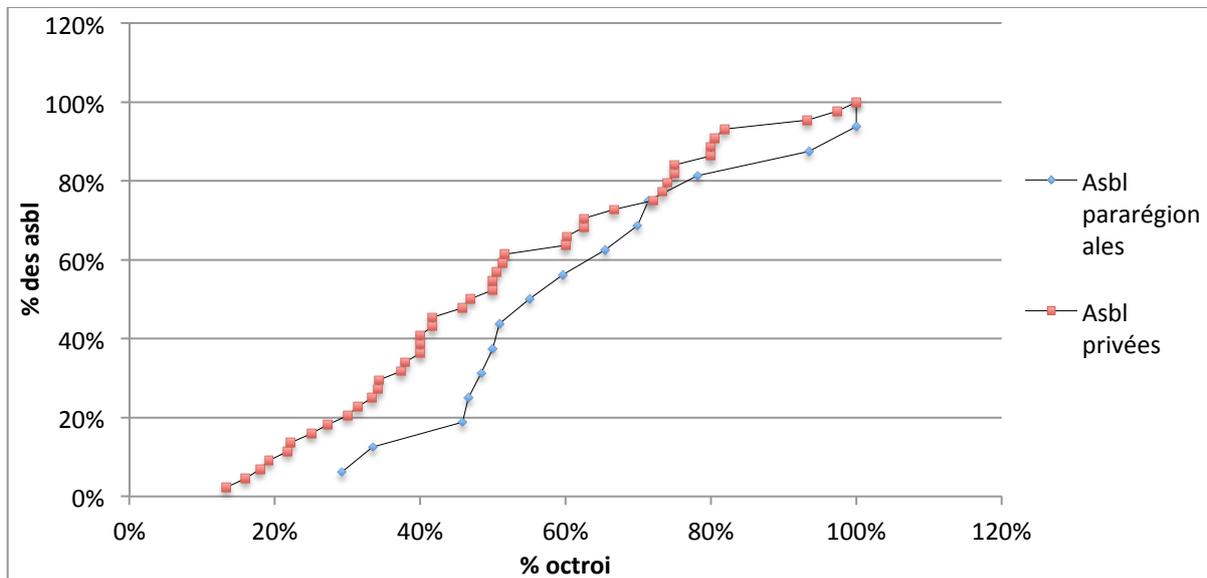


À la lecture du graphique 7, au niveau communal⁴⁸, on peut voir que 50% des asbl paracomunales ont reçu au moins 59% de leur demande, tandis que 50% des asbl privées ont reçu au moins 67% de leur demande. Il y a donc davantage d'asbl privées qui ont vu une différence plus petite entre le montant demandé et le montant obtenu.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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 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 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 paracomcommunales 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.

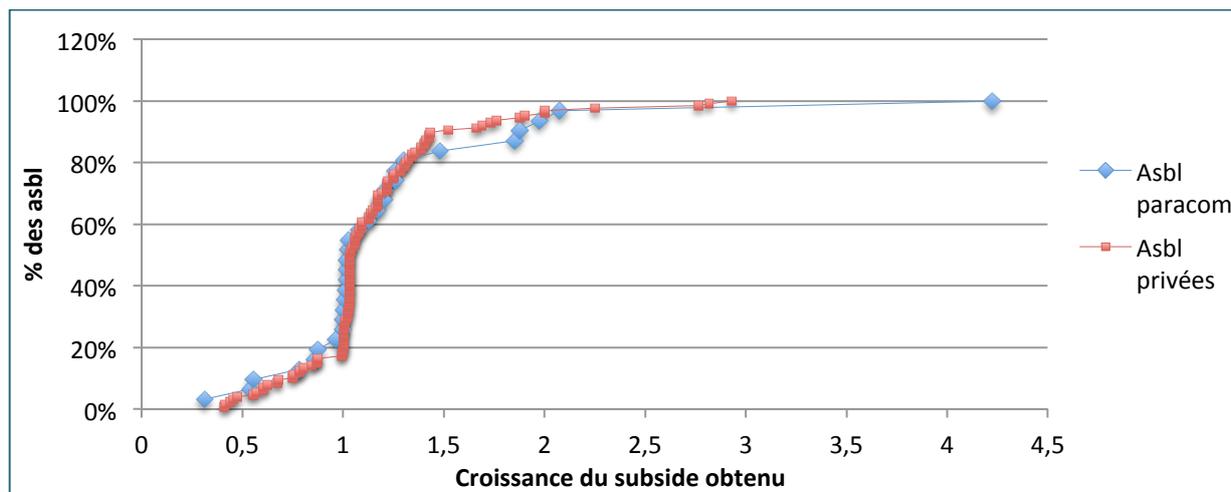
AU NIVEAU COMMUNAL

Une analyse commune par commune nous permet de dresser plusieurs constats⁴⁹ :

- Dans la majorité des communes (8 communes sur 13), les asbl paracomcommunales 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 paracomcommunales ;
- 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.

⁴⁹ 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 communal⁵⁰



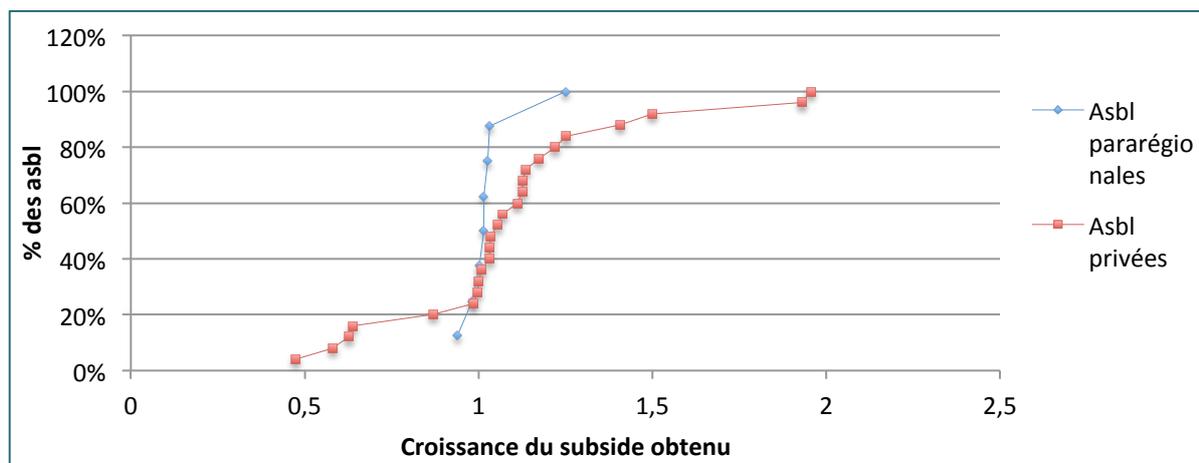
À la lecture du graphique 9, au niveau communal, le constat d'une faible différence entre asbl paracomunales et privées est confirmé. Ce sont 18% des asbl (tant privées que paracomunales) qui ont reçu moins en 2016 que ce qu'elles percevaient en 2015. Une différence entre asbl privées et paracomunales 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.

⁵⁰ 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 arrivées⁵¹, 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 :

⁵¹ 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 (Ax B)
Privées	Communal	1,9	59%	1,1
Paracommunales	Communal	2,1	58%	1,2
Privées	Régional	3,3	42%	1,4
Pararégionales	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

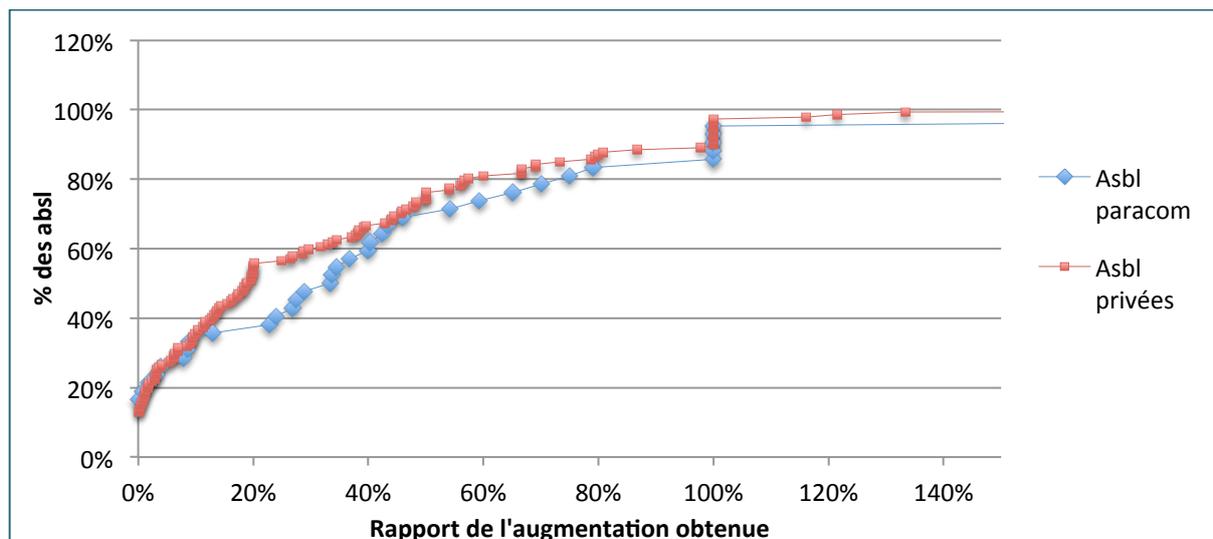
Une analyse commune par commune nous permet de dresser plusieurs constats⁵² :

- 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.

Au regard du graphique 11, nous pouvons constater que 50% des asbl paracommunales 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.

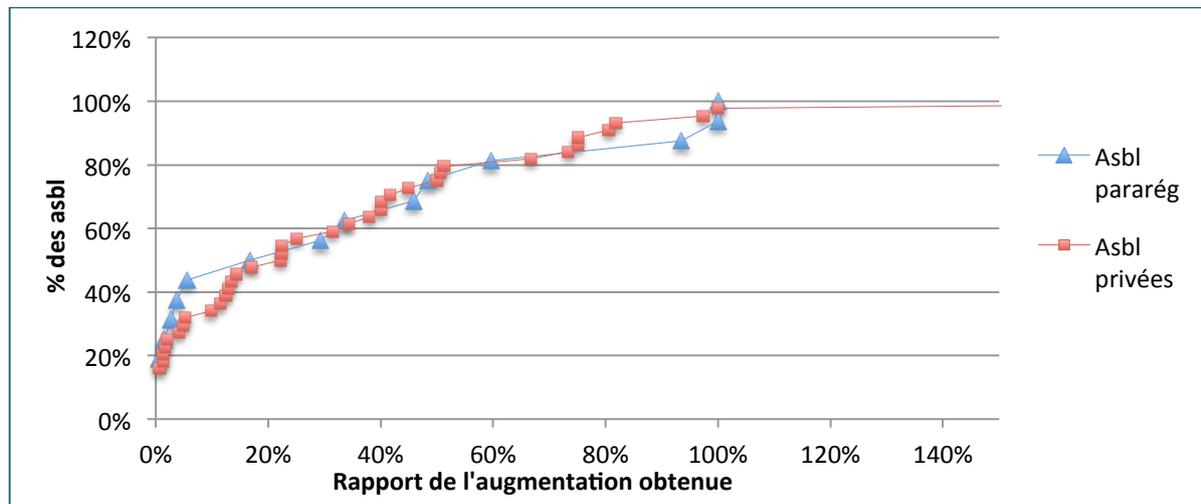
⁵² Le tableau figure en annexe de ce rapport (Annexe 8) pour une meilleure lisibilité de ce dernier.

Graphique 11 : Distribution de l'augmentation réelle obtenue entre 2015 et 2016 au niveau communal⁵³



AU NIVEAU RÉGIONAL

Graphique 12 : Distribution de l'augmentation réelle obtenue entre 2015 et 2016 au niveau régional⁵⁴



Finalement, si les asbl paracomunales 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

⁵³ 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.

⁵⁴ Même remarque de type méthodologique que pour le graphique 9.

l'analyse des priorités investies par les asbl parcommunales et pararégionales qui interpelle. En effet, nous avons vu que si les asbl parcommunales/ 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 parcommunales-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 subsidiaires entendent faire de ces deux dimensions de la cohésion sociale dès lors qu'ils soutiennent mieux des structures qui les sous-investissent par ailleurs ?

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 parcommunal, 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 parcommunal/ 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 parcommunal 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 parcommunale 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 Franssen⁵⁵, 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 néanmoins le mérite d'exister et de proposer des principes fondamentaux dans ce sens⁵⁶.

⁵⁵ A. Franssen, mars 2018. "Penser les rapports entre l'associatif et le politique", *intervention au CBCS*, www.cbcs.be/Penser-les-rapports-entre-l.

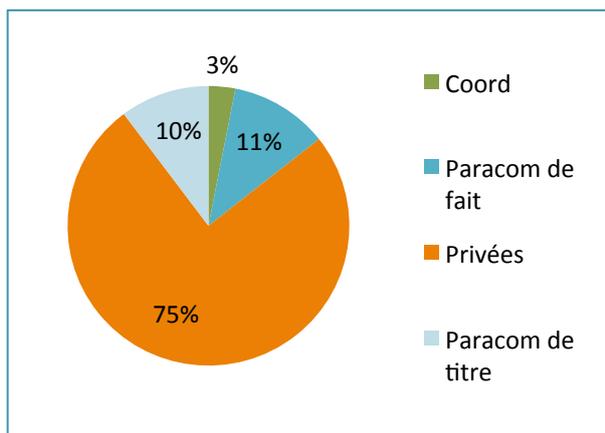
⁵⁶ La Charte associative a été approuvée en lecture finale par les trois gouvernements francophones le 12 février 2009.

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.

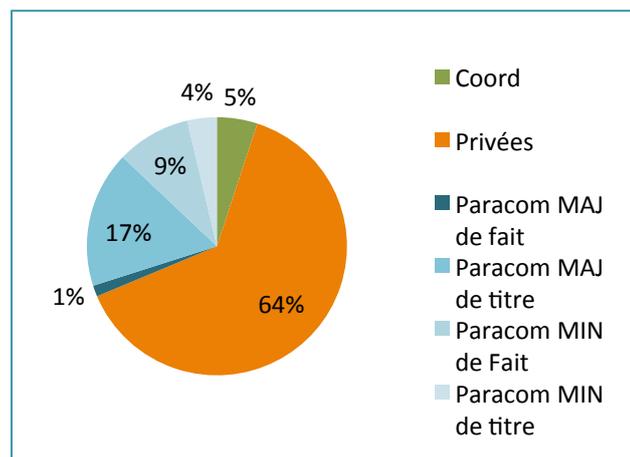
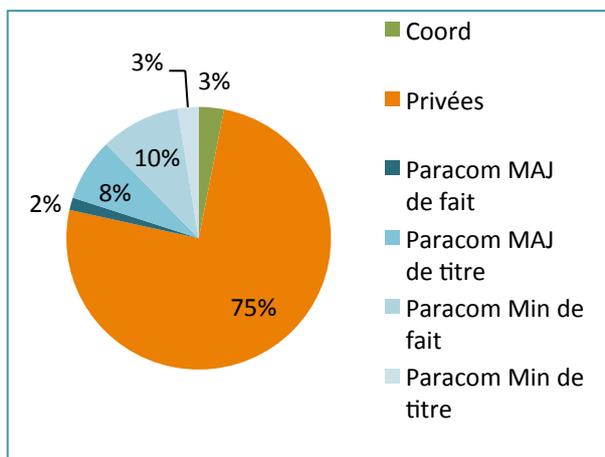
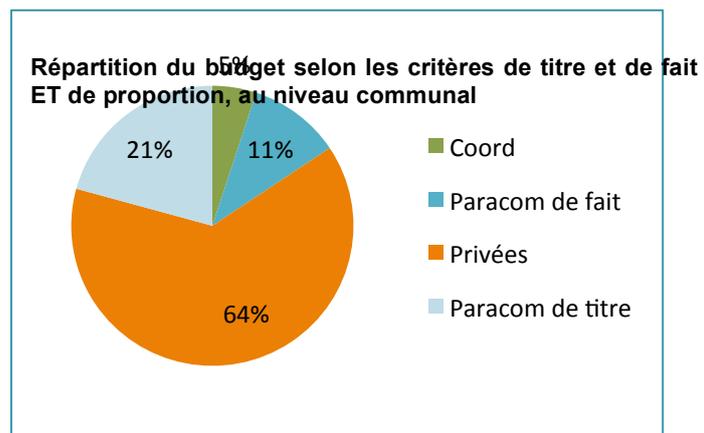
ANNEXES

Annexe 1 : Constats en termes d'asbl et de budget au vu du critère de titre

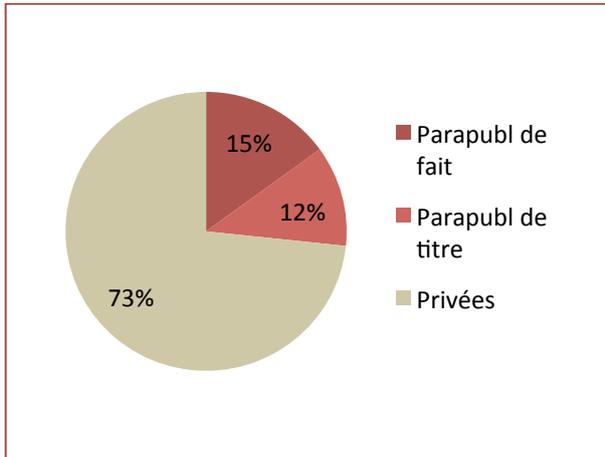
Répartition des asbl selon les critères de titre et de fait au niveau communal



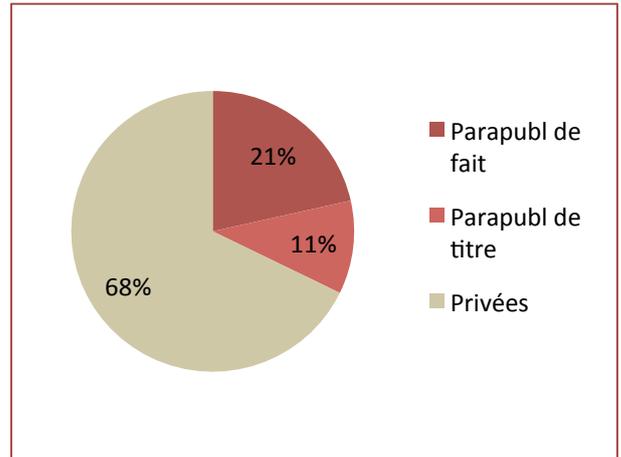
Répartition du budget selon les critères de titre et de fait au niveau communal



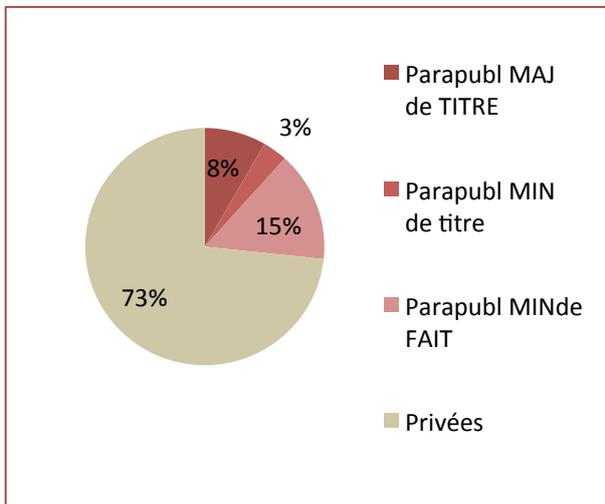
Répartition des asbl selon les critères de titre et de fait au niveau régional



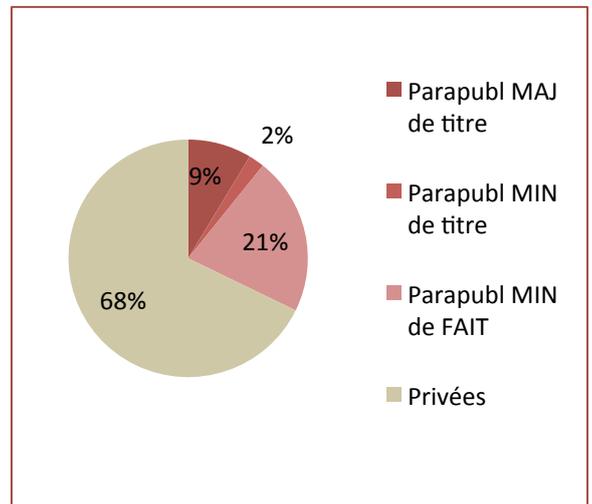
Répartition du budget selon les critères de titre et de fait au niveau régional



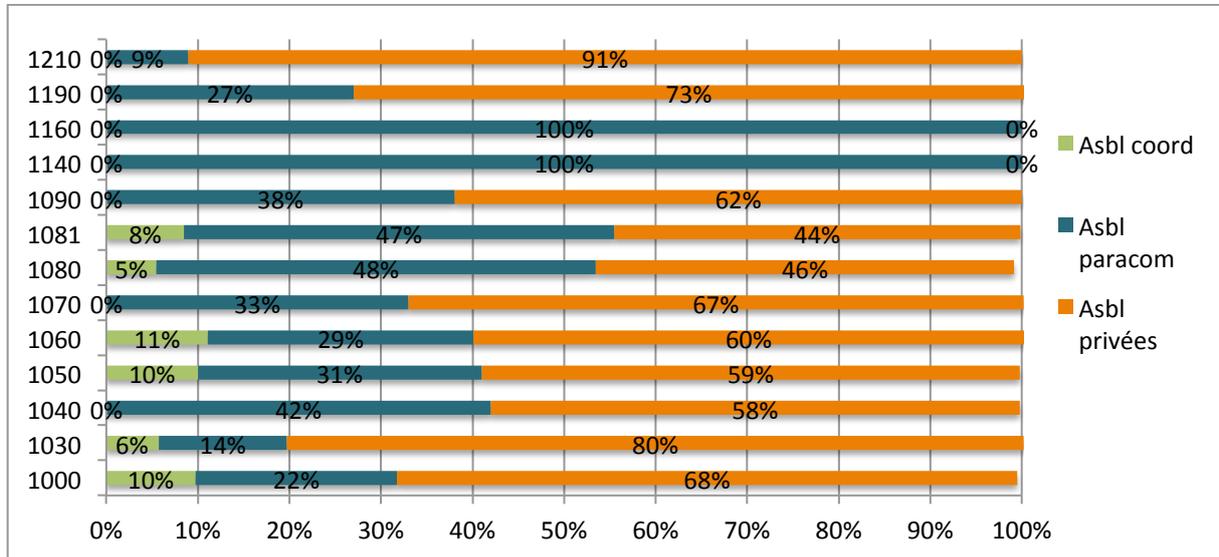
Répartition des asbl selon les critères de titre et de fait ET de proportion, au niveau régional



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 €	

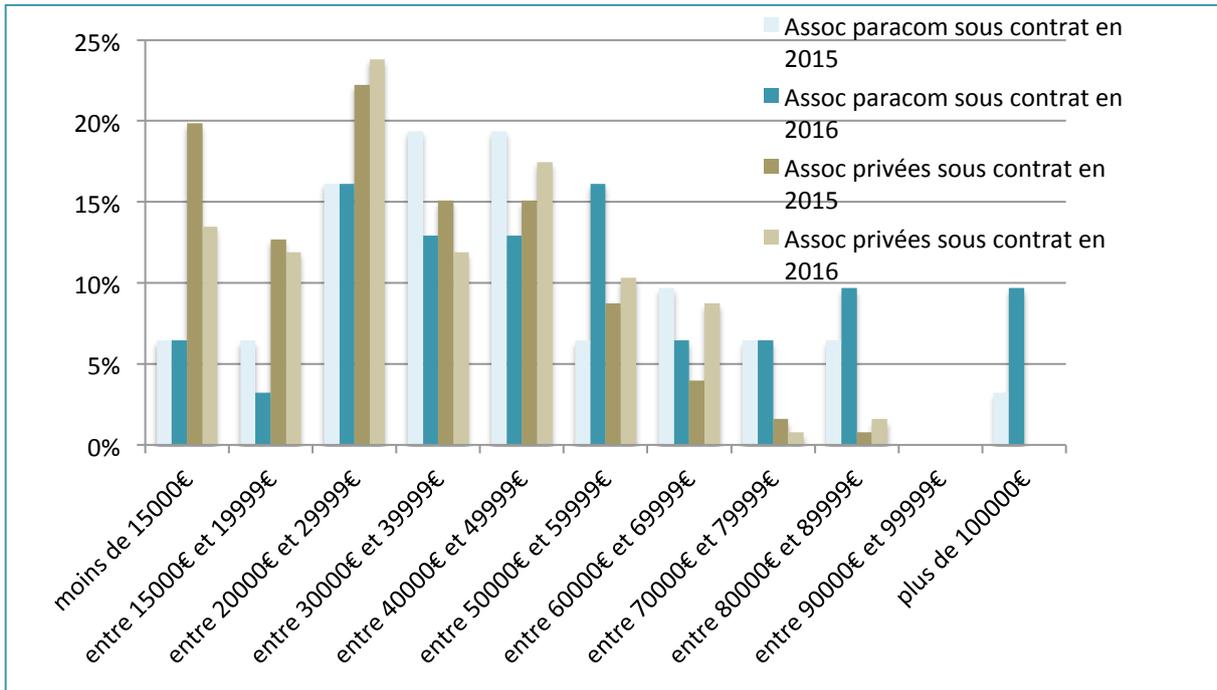
Annexe 4 : Taux d'octroi des asbl privées et parcommunales, par commune

	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 €	

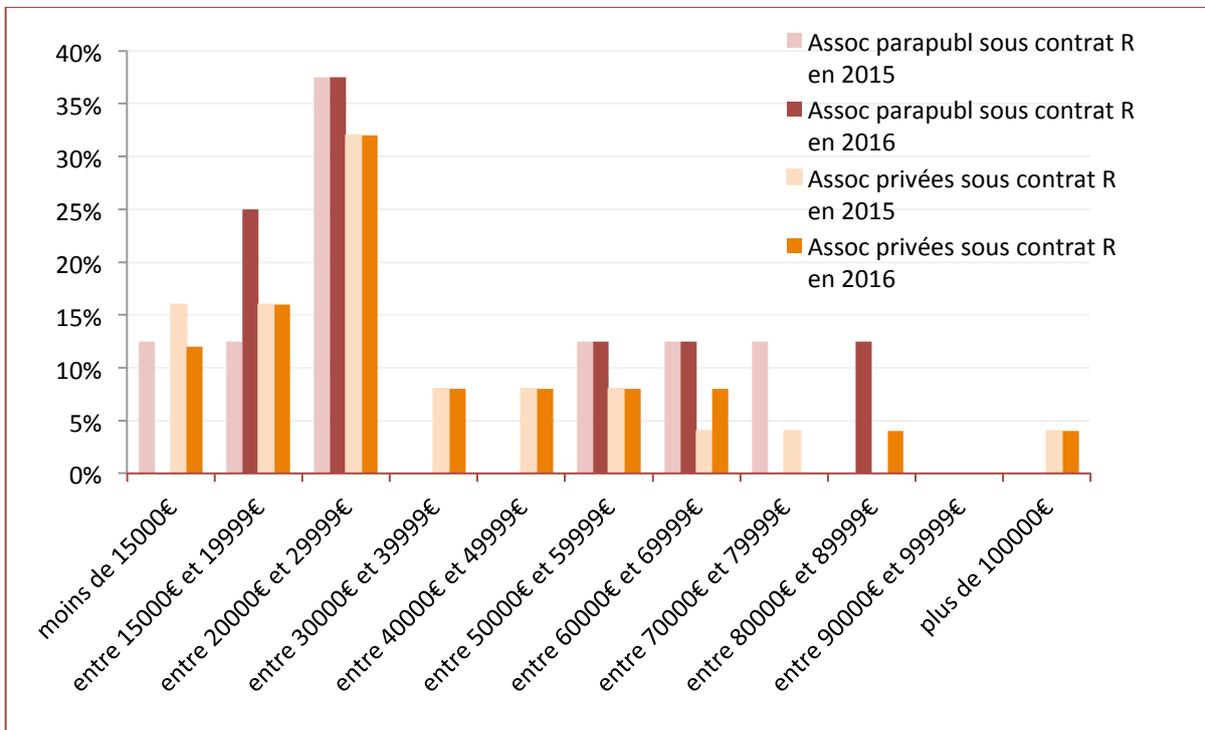
Annexe 5 : Distribution de la croissance des subsides obtenus en 2015 et 2016, par commune

	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 €	