

AVANT-PROJET DE DÉCRET RELATIF À LA COHÉSION SOCIALE

Avis de la Commission de Concertation Communale de Saint-Gilles

Préambule

Le présent texte est une réaction à l'avant-projet de décret qui nous a été soumis, il est une réponse à la demande de concertation exprimée par le Ministre Rudi Vervoort, en charge de la Cohésion sociale. La Commission de Concertation Communale de Saint-Gilles salue la démarche de concertation proposée par le Ministre et se réjouit de contribuer, ainsi, au processus de réforme du décret relatif à la Cohésion Sociale, à partir de ses réalités de terrain et de son expertise.

Néanmoins, nous déplorons que cet avant-projet de décret n'ait pas fait l'objet d'une co-construction à l'instar de celui de 2004 et le délai imparti pour produire un avis exhaustif. En effet, l'avant-projet de décret nous a été soumis début du mois de décembre et la date d'échéance de remise d'avis a été fixée au 15 avril, soit à la fin des congés scolaires de printemps. Pour rappel, les associations sont mobilisées durant les périodes de congés scolaires (hiver, carnaval et printemps) ce qui signifie que le processus de concertation s'est déroulé en février et mars, période de remise des rapports annuels. La concertation est un processus qui prend du temps. Or, le calendrier imparti, compte tenu de l'agenda des associations, imposa des rencontres concentrées sur à peine un mois. Cela pose la question de la mobilisation des travailleurs/euses associatifs d'une part, et du recul nécessaire à la maturation d'un avis circonstancié, d'autre part.

Ce présent avis a mobilisé 18 représentants d'associations et l'Echevin de la Cohésion sociale. Ce fut une opportunité pour recueillir et échanger les points de vue des acteurs locaux sur les enjeux relatifs aux politiques de Cohésion Sociale.

1. Introduction

Tout d'abord, l'avant-projet de décret laisse apparaître de nombreuses imprécisions dont certaines renvoient aux arrêtés d'application. Le présent avis est, donc, général. Nous espérons que les arrêtés d'application clarifieront certains aspects du texte afin de nous permettre de finaliser le processus de remise d'avis, d'ores et déjà engagé.

Par ailleurs, le projet de réforme du décret relatif à la Cohésion Sociale nous questionne, d'emblée, sur deux aspects auxquels l'exposé des motifs n'apporte que peu d'éclairage. Pourquoi un nouveau décret relatif à la cohésion sociale et pourquoi en 2018 ? Quels enjeux politiques reflète-t-il ?

Ce nouveau décret apparaît, en outre, dans un contexte particulier :

- La réforme du FIPI ;
- La saturation de l'offre associative ;
- La pression démographique ;
- Les politiques d'activation ;
- Les attentats du 22 mars 2016 ;
- La précarisation du secteur associatif ;
- La gentrification et la dualisation socio-économique de la Région de Bruxelles-capitale.

Par ailleurs, l'avant-projet met en évidence différents enjeux liés à l'évolution du secteur :

En remplaçant le travail communautaire par un travail individuel, l'avant-projet de décret suit une logique de normalisation du travail social qui se généralise dans les politiques d'insertion (emploi, formation et parcours d'accueil) en vigueur.

Nous identifions une contradiction entre les idées de reliance et d'émancipation qu'il revendique et la logique de service au public qu'il instaure. En promouvant un travail social de type individuel, une individualisation de l'accompagnement dispensé par les associations, le texte du décret laisse peu de place aux développements de solidarités et à l'action collective. Il entrave, de ce fait, l'émergence d'un leadership de la part des premiers concernés, se traduisant par l'auto-organisation, des prises d'initiatives, des prises de positions publiques et l'auto-représentation.

Nous nous questionnons également sur la pertinence de fixer quatre axes prioritaires (art. 4), bien que ceux-ci soient complétés par des orientations spécifiques. Ne devraient-ils pas plutôt être génériquement mentionnés dans les arrêtés afin de prendre en compte l'évolution des besoins et de favoriser l'expertise de terrain ? Couler dans le décret des axes prioritaires comporte en effet le risque de pousser des associations à s'y adapter, renforçant de la sorte le rapport de sous-traitance des associations aux pouvoirs publics, plutôt que de répondre à une réalité de terrain. Il en va de même concernant la liste d'orientations spécifiques (art. 10) qui est présentée comme exhaustive.

L'appellation de « cohésion sociale » pose question. Elle présente une certaine distance par rapport au travail que nous réalisons sur le terrain et aux réalités vécues par les publics auxquels elle s'adresse jusqu'ici.

Nous sommes favorables à l'évolution du vocabulaire employé dans la définition décrétole de la Cohésion sociale (art. 3). L'idée d'« inclusion sociale » en remplacement de celle d'« intégration sociale » nous semble plus positive et l'ajout d'une volonté d'émancipation nous paraît accentuer cette dimension du travail. Le fait que les individus puissent également « se reconnaître » dans la société, et non plus uniquement l'inverse, contribue à notre avis à rendre cet avant-projet de décret plus co-constructif que l'actuel décret. Toutefois, nous nous demandons ce qui est entendu par « *participation active à la société* » ? Que signifie « *participer* » ? Et à quelle « *société* » ? N'y participe-t-on pas d'office ?

De plus, si dans les faits l'idée de « cohabitation » a depuis longtemps laissé place à celle de « vivre et faire ensemble », cette dernière expression nous paraît, néanmoins, faire figure de slogan dans la mesure où les priorités ciblent pour l'essentiel un public bien précis et n'impliquent pas spécifiquement le « faire ». Nous souhaiterions voir le prochain décret emprunter des formulations reflétant davantage la situation des publics accompagnés sur le terrain.

À ce titre, dans le souci de privilégier l'action dans la terminologie employée, l'introduction du concept de « *reliance* » nous semble traduire plus judicieusement l'esprit du décret que ne le fait l'appellation « cohésion sociale » : ce concept place l'action au cœur du travail mis en œuvre, une action en faveur de la (re)création d'un lien social. Ce terme nous semble, aussi, plus éloquent pour les publics eux-mêmes.

Dans l'acception générale de la cohésion sociale dans l'avant-projet de décret (art. 3), nous considérons que la précision « *sans discrimination* », tout comme celle des quatre mixités, ne rend pas suffisamment compte de toutes les situations potentielles d'exclusion : en témoignent la non prise en compte de l'orientation sexuelle ou de la santé pourtant présentes dans l'actuel décret.

Enfin, l'avant-projet de décret ne se réfère plus à une série de lois touchant les populations immigrées (art. 2) et nous saluons son ouverture explicite : la cohésion sociale devra désormais s'adresser à tout le monde. Elle conserve, toutefois, comme le démontrent les axes prioritaires, une attention particulière pour les populations défavorisées/précarisées (art. 4.1°, 2° et 3°), ce qui nous paraît fortement tempérer cette intention d'ouverture même si nous reconnaissons le besoin d'accompagnement social de ces publics. Nous nous demandons, en outre, comment aller chercher le public qui ne vient pas vers les associations afin d'atteindre la mixité souhaitée dans nos activités alors que les axes prioritaires (art. 4) et les orientations spécifiques (art. 10) visent implicitement des publics bien précis. La mixité ne devrait-elle pas être, davantage, une thématique de travail qu'une finalité ?

2. Examen de l'avant-projet de décret et recommandations

C'est à la lumière de nos pratiques professionnelles que nous avons examiné et fait émerger les préoccupations de terrain quant aux changements de fond, de forme, d'objectifs et de priorités de l'avant-projet de décret. Le présent avis se structure en trois points :

1. Prépondérance du Collège de la COCOF ;

2. Evolution des rôles, fonctions et responsabilités des différents acteurs institutionnels ;
3. Déficit systématique des détails organisationnels et opérationnels.

1. Prépondérance du Collège de la COCOF

De nombreux articles renvoient à l'instance du Collège de la COCOF. Nous comprenons ce processus comme une mise à distance du travail de terrain qui reconfigure les rôles et missions des différents acteurs de la Cohésion Sociale (le Collège de la COCOF, les Communes et les associations) venant modifier un équilibre institutionnel de 25 ans.

Partant du constat de l'importance des communes en tant qu'actrices de proximité et ayant une expertise de terrain, il nous apparaît fondamental qu'elles continuent à jouer leur rôle d'expert et puissent interpeller le Collège sur leurs attentes et les besoins de leur territoire. On souligne la volonté de la Région bruxelloise de définir une politique cohérente de cohésion sociale sur son territoire mais faut-il pour autant opposer Commune et Région ?

Concernant la procédure d'octroi d'agrément, elle semble être simplifiée dans le nouveau décret, mais la centralisation au niveau du Collège remet en question le rôle de la Commune et de la Concertation locale. Ces dernières perdraient leur pouvoir d'influer sur les acteurs de terrain dans la mesure où elles n'auraient qu'un rôle consultatif.

La procédure d'évaluation apparaît, quant à elle, plus administrative sans « aucune » connaissance réelle des terrains. Certaines situations sont mouvantes et ne peuvent attendre un quinquennat pour être prises en charge. Seule une instance proche du terrain serait à même de suivre ces changements en temps réel.

Pour les suspensions, le Collège désigne une commission pour examiner le recours. Cette situation met hors-jeu les communes et peut créer une situation de juge et partie. Quid de la présence des acteurs locaux dans cette commission ?

2. Evolution des rôles, fonctions et responsabilités des différents acteurs institutionnels

Les acteurs ne changent pas mais les rôles, fonctions et responsabilités de chacun semblent évoluer. Nous craignons le passage d'une logique de contractualisation entre trois acteurs (le Collège de la COCOF, la Commune et l'association) à une logique de sous-traitance entre deux acteurs (du Collège de la COCOF vers l'association) qui risque de se traduire, notamment, par l'imposition de normes plus contraignantes en termes de volume horaire et de types d'activités. Il en résulte une inquiétude quant à l'accroissement de la perte d'autonomie et de liberté associative. Par ailleurs, l'affaiblissement du rôle des communes nous fait redouter un appauvrissement de la dynamique partenariale à l'œuvre, depuis de nombreuses années.

En outre, nous craignons que la nouvelle procédure de sélection des demandes d'agrément ne renforce la logique de compétition entre porteurs de projets. En effet, le rôle désormais dévolu à la CCCS exigeant que les associations formulent un avis sur chaque demande d'agrément, risque de dénaturer le mode de relations de ses membres et de générer des conflits d'intérêts. L'agrément par projet et par les pairs risque de mettre à mal, la dynamique de coopération en œuvre au sein de la concertation locale.

Les demandes d'agrément seront désormais introduites auprès de l'administration de la COCOF qui analysera seule la pertinence des projets. L'absence de point de vue local inquiète certains acteurs associatifs qui craignent une forme d'arbitraire dans le chef des agents de l'administration qui ne sont pas toujours au fait des réalités et des enjeux locaux.

La diminution du rôle de la Commune dans l'avant-projet de décret divise : si elle signifie pour certains un arrêt d'arbitraire, elle est également synonyme pour d'autres de la disparition d'un interlocuteur de proximité. Les deux points de vue ne sont cependant pas d'un même niveau en fonction de la disparité des profils associatifs : le passage du local au régional favoriserait les grosses structures au détriment des petites. Seulement le risque d'arbitraire pose en réalité la question de l'équité plus que de l'égalité. Cette équité pouvait déjà être difficile à réaliser au niveau local, pourquoi ne le serait-elle pas au niveau régional ? En l'état, le texte ne fournit aucune garantie que le « fait du prince » décrié au niveau local ne se jouera pas, à l'avenir, au niveau régional. Il nous semble que vouloir l'éviter nécessite la mise en place de contre-pouvoirs (telles que des jurys externes chargés d'analyser les projets sur base anonyme) qui, malheureusement, n'apparaissent pas dans l'avant-projet. Il conviendrait, donc, de conserver un équilibre entre les acteurs.

L'avant-projet évoque le rôle de la Coordination locale en tant qu'accompagnateur de projet qui pourra évaluer et dénoncer les manquements flagrants, sans avoir, au préalable, validé et accompagné le projet en question.

A propos de la procédure d'évaluation, le rôle des coordinations locales n'est pas clairement défini, générant, ainsi, une ambiguïté de leurs fonctions puisqu'elles pourront, être à la fois opératrices et évaluatrices des autres porteurs de projets.

L'avant-projet ne donne aucune information concernant le rôle et les missions de la Chambre des coordinations.

Par ailleurs, nous nous réjouissons de l'intention de financer les volontaires. Néanmoins, nous attirons l'attention du Ministre en charge de la Cohésion Sociale sur la précarisation des travailleurs du secteur (CDD, temps partiel...) qui génère un turn-over incessant fragilisant, ainsi, la stabilité des projets.

3. Déficit systématique des détails organisationnels et opérationnels

Veiller à l'équité suppose un mode d'arbitrage absent de l'avant-projet de décret. L'agrément présenté dans le texte en a le nom mais non les propriétés : aucune commission consultative composée de personnes représentatives du secteur n'est prévue. Il importe, donc, de prévoir une instance d'avis.

Dans l'attente de précisions par les arrêtés d'application quant aux normes d'agrément et de recours, le flou de l'avant-projet de décret laisse apparaître un risque d'arbitraire. Il conviendrait, à cet égard, d'insérer dans le texte du décret des critères objectifs.

Il est demandé aux associations de remettre un avis sur chaque demande d'agrément. Quels sont les critères sur lesquels les associations vont se baser pour remettre un avis : aspects financiers, qualitatifs, quantitatifs ?

Les services du Collège transmettront le dossier à la coordination locale et donc à la concertation locale s'ils le jugent nécessaire (commentaire de l'art. 13). Différentes questions sont soulevées par rapport à cette procédure quand, comment et pourquoi le collège va demander leur avis ?

La question du personnel n'est pas mentionnée dans le projet de décret. Rien ne garantit que les associations vont disposer d'un financement leur permettant d'engager du personnel mais aussi de stabiliser, renforcer et valoriser le personnel existant. Par contre, le volontariat est renforcé. On renforce donc la précarité de l'emploi plutôt que l'emploi de longue durée et les compétences acquises par les travailleurs au sein des associations. Cet aspect sous-entend une surcharge de travail (encadrement, formation) avec peu d'assurance quant à la pérennisation des contrats bénévoles. On demande aux volontaires de devenir un relai par rapport au public alors que dans certaines situations, les bénévoles peuvent être assimilés au public-cible.

Enfin, la question du financement soulève de nombreuses questions :

Répartition de l'enveloppe budgétaire

Jusqu'à présent l'enveloppe cohésion sociale était répartie par commune sur base de critères socio-démographiques. Cette répartition sur base territoriale ne semble plus être prévue dans l'avant-projet de décret. Comment s'assurer alors que les projets actuellement soutenus sur la commune de Saint-Gilles vont continuer à l'être ? Il nous semble souhaitable que le Ministre porte une attention particulière à une répartition budgétaire par quartiers. Une répartition par commune est faussée du fait de la disparité socio-économique de Saint-Gilles. Par ailleurs, nous nous demandons comment la Cocof pourrait-elle évaluer les besoins locaux comme le fait la commune, afin d'octroyer des agréments au vu de la réalité locale.

Modalités d'octroi

Actuellement, les modalités d'octroi de financement sont floues et nous pensons qu'il serait souhaitable que l'attribution d'un financement soit établie selon des critères objectifs. Mais quels seraient-ils ?

Nous suggérons de dresser une grille d'évaluation avec des critères quantitatifs et qualitatifs, donnant des valeurs en points ou en montant déterminant, in fine, le montant total à allouer à l'association. Il nous semble important que cette grille d'évaluation soit rendue publique et que le Conseil consultatif puisse rendre un avis sur cette grille.

Ces points ou montants seraient déterminés par le nombre d'axes prioritaires (affiner par un nombre de participants) et les orientations spécifiques choisies ? De façon qualitative ou quantitative ? Quel sera le processus de réflexion mis en œuvre pour l'octroi des subventions ?

Le subventionnement

Nous souhaitons avoir des garanties au niveau du soutien financier. On exige des associations un travail de qualité avec peu de moyens, sachant que les besoins/attentes sont croissants. Comment stabiliser un personnel qualifié non valorisé au niveau salaire ?

Avance de financement

Les avances de subvention sont prévues à hauteur de 50 % pour le 20 février. Cela compromet le déroulement des activités de certaines associations. Une fois que les associations seront agréées, nous suggérons qu'il y ait plus de souplesse dans les avances accordées. Par exemple, 15 % du budget d'une année civile peut être glissé vers l'année suivante ou avancé, selon les besoins du projet.

3. Conclusion

L'avant-projet de décret présente de nombreuses zones d'ombre et si les arrêtés d'application en lèveront à n'en pas douter un certain nombre, il serait, toutefois, souhaitable d'apporter quelques précisions au texte du décret.

Pour ne prendre qu'un exemple, ce texte ne renseigne en rien la manière dont seront calculées les parts fixe et variable du financement alloué aux associations. La subvention visera-t-elle des activités, des projets ? Les dépenses éligibles porteront-elles sur les frais de fonctionnement, de personnel ?

Rendre un avis sur le texte tel, qu'actuellement rédigé, s'avère pour cette raison, relativement compliqué. Une véritable concertation implique de disposer de plus d'informations et si en tant qu'intervenants de première ligne nous tenons à exprimer notre reconnaissance pour avoir été consultés, nous éprouvons des difficultés à nous prononcer face à autant d'imprécisions. Nous souhaiterions, dès lors, bénéficier de davantage de temps lors de la seconde phase de concertation qui concernera les arrêtés d'application afin de ne pas nourrir le sentiment de servir d'alibi.

Bruxelles, le 4 avril 2018