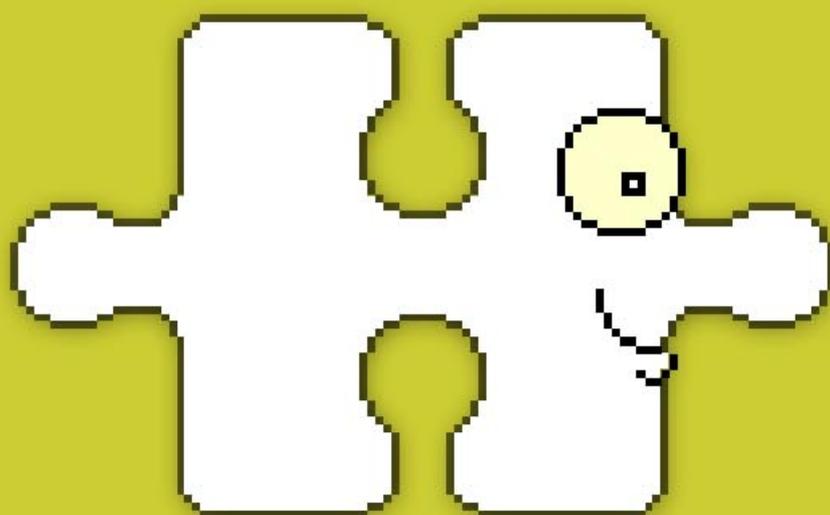


LES CARNETS DU TRAVAIL SOCIAL

# Réformes institutionnelles et politiques sociales



# Réformes institutionnelles et politiques sociales, un imbroglio à débrouiller

**Actes de la journée d'étude organisée le 5 décembre  
2001 par la Fédération des Centres de Service Social et  
la Fédération des Centres de Service Social  
Bicommunautaires**



# Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Table des matières.....  | 3  |
| Avant-propos.....  | 4  |
| Points de repère institutionnels et historiques pour une lecture des politiques sociales en Belgique<br><b>Vincent de COOREBYTER (CRISP)</b> ..... | 5  |
| La complexité du champ social et le maillage institutionnel<br><b>Bruno GILAIN (Cabinet du Ministre Th. Detienne)</b> .....                        | 15 |
| Les réformes institutionnelles n'ont pas été inventées pour favoriser le social ?<br><b>Raymonde YERNA (Cabinet de la Ministre M. Arena)</b> ..... | 21 |
| Débat avec la salle .....  | 27 |
| Les réformes institutionnelles, positives ou négatives pour le social?<br><b>Denis STOKKINK (Cabinet de la Ministre L. Onkelinx)</b> .....         | 32 |
| Réflexion transversale sur les stratégies sociales à l'œuvre dans les réformes institutionnelles<br><b>Pascal HENRY (Institut Cardijn)</b> .....   | 36 |
| Vers une communauté bruxelloise multiculturelle<br><b>Eric CORIJN (VUB)</b> .....  | 45 |
| Politique sociale et réformes institutionnelles<br><b>Luc NOTREDAME (Cabinet du Ministre G. Vanhengel)</b> .....                                   | 49 |
| Le fait bruxellois : un fait positif<br><b>Michel DUPONCELLE (Cabinet du Ministre E. Tomas)</b> .....  | 57 |
| Débat dans la salle.....   | 63 |
| Licence .....  | 70 |
| Crédits .....  | 70 |

## Avant-propos : les politiques sociales sont-elles condamnées à être à la remorque des réformes institutionnelles ?

Comment se débrouillent les travailleurs sociaux dans l'enchevêtrement parfois inextricable des dispositifs complémentaires ou concurrents des différents niveaux de pouvoir compétents ?

Comment les gestionnaires des institutions sociales tentent-ils de conjuguer rigueur et cohérence tant dans la politique du personnel que dans les orientations stratégiques, alors qu'ils sont tributaires de budgets morcelés et attribués par différentes instances de pouvoir ?

Et que devient surtout l'utilisateur, bénéficiaire et/ou objet de politiques croisées où des interventions sociales de plus en plus localisées (contrats de quartier, contrats de sécurité,...) individualisées et contrôlantes cohabitent avec les dispositifs classiques de la sécurité sociale, fédérale jusqu'ici ?

La Fédération des Centres de Services Social et la Fédération des Centres de Services Social Bicommunautaires ont organisé, le 5 décembre 2001, une journée d'étude consacrée aux réformes institutionnelles et à leurs incidences sur les politiques sociales.

Les actes de cette journée témoignent d'une vraie rencontre entre chercheurs, responsables politiques et travailleurs de terrain. Deux objectifs étaient poursuivis :

- Démontrer la complexité des rouages institutionnels belges et dégager les politiques sociales afférentes aux différents niveaux de pouvoir
- Identifier des clés pour l'action et des stratégies pour imposer la prise en compte du social par la sphère politique.

La journée s'intégrait dans un cycle d'étude intitulé « le non-marchand dans tous ses états ».

Les deux premières journées ont été consacrées respectivement au thème des conventions collectives du travail et au thème des accords du non-marchand. Leurs actes sont disponibles sur support papier.

Pour tout renseignement concernant les journées d'étude et les modules de formation organisés par la FCSS et la FCSSB, n'hésitez pas à nous contacter au 02/ 223 37 74 ou envoyez-nous un e-mail à l'adresse suivante : [khamisa.achargui@skynet.be](mailto:khamisa.achargui@skynet.be)

Bonne lecture !

**Bruno Vinikas - Président**

**Charles Lejeune - Secrétaire Général**

# Points de repère institutionnels et historiques pour une lecture des politiques sociales en Belgique

*Par Vincent de COOREBYTER, directeur général du CRISP*

## I. Les matières personnalisables et les exceptions au profit de l'autorité fédérale

### A. Les matières personnalisables

Cette notion aurait pu ne pas exister. En 1970, lors de la première réforme de la Constitution, deux communautés culturelles sont créées, la française et la flamande. Elles sont chargées des matières culturelles. Leur organe parlementaire s'appelle un Conseil Culturel constitué par des parties des chambres fédérales.

La notion de matières personnalisables, recouvrant en bonne partie les matières d'aide sociale, apparaît dans le courant des années 70 dans des travaux de préparation de la réforme institutionnelle. Ces travaux déboucheront en 1980 sur une deuxième réforme des institutions. Dans le cadre de ces travaux, une des demandes de réforme institutionnelle consiste à confier aux communautés culturelles de nouvelles compétences en matière d'aide aux personnes.

Cette demande émane du mouvement autonomiste flamand. Elle est acceptée sans résistance du côté francophone. Elle figure dans la négociation de 1977-1978 des accords d'Egmont-Stuyvenberg, qui auraient dû aboutir à une deuxième et dernière réforme de l'État mais qui échoueront.

Dans le contexte qui verra aboutir la réforme de 1980, de nouvelles matières à confier aux communautés sont évoquées et sont appelées « matières personnalisables ». Pourquoi cette notion ? A l'origine, les négociateurs voulaient allonger la liste des matières culturelles. Du côté flamand, les matières d'aide aux personnes étaient considérées comme des matières culturelles comme les autres, étant « étroitement liées à la vie des personnes dans leur communauté ». Ces matières sont l'apanage des personnes dans leurs rapports avec des institutions, d'une manière les mettant personnellement en jeu, notamment par l'usage de leur langue ; elles relèveraient donc de la culture « au sens large », définie par le Premier ministre de l'époque comme étant : « la culture d'une communauté qui n'est pas seulement une manière de parler, c'est une manière de vivre, de penser, d'agir. Elle est la consécration de l'histoire d'un peuple. » Une manière proprement francophone et néerlandophone de gérer l'aide sociale est donc censée exister en fonction du génie historique de chaque peuple.

Ces matières ne seront en fin de compte pas appelées « culturelles ». Le Conseil d'État remettra un avis disant qu'une notion de culture plus étroite est généralement acceptée et que l'aide sociale n'appartient de toute évidence pas au domaine de la culture. En réponse à la nécessité imposée par le Conseil d'État de réviser la Constitution, afin d'introduire un nouveau

type de compétences pour les communautés, ces matières seront appelées «matières personnalisables». Elles feront l'objet d'un paragraphe spécifique dans la Constitution.

La réforme de 1980 confie aux communautés un pouvoir législatif sous forme de décrets (normes à valeur législative identique aux lois) et donc, dès le début, en matières d'aide sociale et de santé (dites "personnalisables"). La loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelle, plus précisément l'article 5, donne la liste des matières personnalisables (dont la sécurité sociale est exclue) en distinguant deux chapitres :

- la politique de santé
- l'aide aux personnes

Ce dernier nous intéresse plus directement.

### **B. Les exceptions au profit de l'autorité fédérale.**

Premièrement, les matières d'aide sociale n'ont pas été intégralement confiées aux communautés en 1980 ni depuis. L'exception majeure est la sécurité sociale, toujours de compétence fédérale, malgré des demandes pressantes pour confier une partie de ces matières aux communautés.

Deuxièmement, le législateur a introduit au sein de la loi spéciale de 1980 un certain nombre d'exceptions à la compétence des communautés, dans le cadre des matières personnalisables :

- Aide aux handicapés
- aide sociale aux personnes
- politique de la famille
- politique du troisième âge
- accueil et intégration des immigrés
- protection de la jeunesse
- etc.

Le texte de loi confie les matières d'aide sociale à l'autorité des communautés «à l'exception de...». Ces exceptions sont en faveur du pouvoir fédéral. Elles ont en commun de concerner des droits fondamentaux estimés devant être garantis à l'ensemble des citoyens du pays.

### **Quelques exemples :**

- les aides financières directes sur le plan social (le minimex ou revenu d'insertion, les allocations financières aux handicapés, les revenus garantis aux personnes âgées);
- des règles de droit civil ou pénal, notamment en ce qui concerne la protection de la jeunesse;

- l'organisation des tribunaux de la jeunesse;
- des éléments de politique sociale et de politique de la santé touchant à la sécurité sociale, à l'assurance maladie-invalidité ou encore au financement et à l'équipement des institutions hospitalières et des cliniques, qui sont considérées comme devant être financées et équipées de façon égale pour l'ensemble du pays, afin de garantir que les droits des citoyens soient identiques d'un côté à l'autre de la frontière linguistique.

Pour comprendre la philosophie de ces exceptions, il faut souligner qu'elles sont très strictement délimitées dans l'esprit des préparateurs de la réforme de 1980. L'autorité fédérale ne conserve comme compétences que ces exceptions dans la limite très précise de leur formulation. Les communautés possèdent par conséquent la plénitude du reste des compétences dans une matière donnée.

Un premier exemple d'exception pour la matière d'aide sociale générale est le minimex. Il s'agit ici du minimex exclusivement. Les autres formes d'aide sociale (éventuellement non financières) seront de la compétence des communautés, même si elles ne sont pas citées dans la loi spéciale.

Un deuxième exemple est la politique développée depuis quelques années en matière de médiation de dettes ou de règlement de problèmes de surendettement. Il est implicite qu'étant une matière sociale, celle-ci appartient aux communautés, étant donné qu'aucune exception n'a été prévue au profit du fédéral.

Un troisième exemple est constitué par l'introduction, à partir du premier janvier 2001, de l'assurance dépendance pour les personnes âgées en Flandre. Le gouvernement et le conseil flamands considèrent qu'il ne s'agit pas d'une assurance faisant partie de la sécurité sociale et que c'est, par conséquent, une matière d'aide sociale appartenant aux communautés.

### **C. Deux « exceptions à l'exception »**

Deux phénomènes contrecarrent le principe qui dit que les exceptions ont en commun de concerner des droits fondamentaux, qui sont estimés devant être garantis à l'ensemble des citoyens du pays.

Premier phénomène : les enjeux plus proprement politiques en termes de capacité de pouvoir que les différents niveaux veulent ou non conserver. Toute l'organisation des CPAS a été maintenue comme exception en 1980. La loi organique des CPAS est restée une compétence fédérale, non pour assurer une égalité des droits mais parce que les CPAS étant des institutions quasi politiques, fondamentales pour les communes, ils sont restés de compétence nationale.

Pourtant, lors de la réforme de 1988, la loi organique sur les CPAS est passée sous la responsabilité des communautés et la Saint-Polycarpe, ou les accords du Lambermont, ont régionalisé la loi communale. Cet exemple de pragmatisme politique ne s'explique pas à partir de grands principes politiques ou philosophiques.

Deuxième phénomène : une tendance non dite à refédéraliser de fait un certain nombre de compétences des communautés sous le gouvernement actuel. Cela apparaît très nettement dans les politiques du gouvernement fédéral en matière de justice ou de sécurité : des propositions de nouvelles politiques sont faites en matière de prévention à la santé, de drogues,

de certaines formes de sécurité qui concernent en fait la prévention sociale (matières de la compétence des communautés).

Il y aurait également un projet du gouvernement fédéral visant à inscrire dans les articles de la loi organique des CPAS demeurés de la compétence du fédéral, l'obligation des CPAS d'intervenir et d'avoir un service spécifique de surendettement (surprenant étant donné que l'endettement ne peut être une compétence fédérale).

Conclusion: refédéralisation non assumée, larvée, de certaines dimensions des politiques sociales.

## **II. Les transferts de compétences internes à certains pouvoirs publics francophones qui concernent l'aide sociale**

### **A. Le cadre institutionnel**

Il existe donc pour l'aide sociale hors sécurité sociale 4 niveaux de pouvoir législatif : les trois pouvoirs législatifs des trois communautés et le pouvoir législatif fédéral (pour les exceptions réservées au fédéral).

A Bruxelles, on arrive à 5 ou 6 niveaux de pouvoir législatif pour certaines matières de l'aide sociale découlant des transferts de compétences intra-francophones (improprement appelés "accords de la Saint-Quentin"), qui sont le deuxième facteur de complexification. Ceci fait partie du déséquilibre dans le paysage institutionnel entre la partie francophone et la partie néerlandophone du pays.

Dans le nord, la communauté et la région ont fusionné, en application d'un article de la Constitution (que les francophones auraient également pu mettre en œuvre). Plus exactement, les pouvoirs de la Région flamande sont exercés par les organes de la Communauté flamande (le parlement et le gouvernement flamand).

Du côté francophone, une voie plutôt inverse a été suivie dans la première moitié des années 90 (appelée improprement la régionalisation de certaines compétences de la Communauté française). Ce mécanisme est institué par l'article 138 de la Constitution. Notons que ce dernier ne concerne que les pouvoirs politiques francophones et ne permet pas l'équivalent du côté flamand sans révision de la Constitution.

La pratique a consacré le terme de "transfert d'exercice de compétences" de la part de la Communauté française au profit de la Région wallonne d'une part, et de la Commission communautaire française d'autre part. Cela signifie que la communauté cesse d'exercer un certain nombre de ses compétences. Elles sont prises en charge par la Région wallonne pour tout ce qui concerne la région de langue française (hors Communauté germanophone) et par la Commission communautaire française pour ce qui concerne les 19 communes composant la Région de Bruxelles-Capitale.

Puisque ces compétences étaient exercées par la Communauté française avec un pouvoir décrétoire, il a fallu donner à la Commission communautaire française, à cette occasion, le pouvoir d'adopter des décrets qui ont exactement la même valeur que les décrets des communautés ou

que les lois fédérales. Ce principe a été acquis lors d'une des étapes de la révision constitutionnelle de 1992-1993, appelée accords de la Saint-Michel.

Dans un autre accord interne aux partis francophones, appelé accords de la Saint-Quentin, ont été fixés le mécanisme et la liste des compétences de la Communauté française à transférer à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

### B. Les motivations

Le transfert (sauf exceptions) est entré en application le 1er janvier 1994. La motivation des ces transferts est ambiguë et même double, bien que la deuxième motivation ait été moins clairement affirmée.

La première motivation (la plus claire) est strictement financière. La Communauté française était en grande difficulté financière. Le transfert avait pour but de permettre un meilleur financement des compétences d'aide sociale par la Région wallonne et par la Commission communautaire française. La Communauté française sous-finançait ses politiques dans ces matières, étant donné ses moyens budgétaires et la volonté politique. La Région wallonne et la Commission communautaire française possédant des moyens supérieurs les financeraient d'avantage. Ceci a effectivement été le cas.

L'avantage financier pour la Communauté française était de transférer ses compétences et son personnel mais non la totalité des budgets utilisés pour financer ces politiques. Elle n'a transféré que 80% et gardé 20% des budgets qu'elle réservait à ses politiques sociales et de santé.

La deuxième motivation (moins clairement affirmée) est plus proprement institutionnelle. La partie du monde politique wallon qui est la plus proche du mouvement wallon et la plus sensible à une autonomie wallonne, à un pouvoir large et des compétences larges au profit de la Wallonie, était tout à fait favorable à recevoir un certain nombre de compétences supplémentaires dans le domaine de la santé et surtout dans le domaine de l'aide sociale. De même elle demandait la régionalisation de la culture.

A Bruxelles également, certains hommes politiques trouvaient intéressant qu'au regard du tissu social de Bruxelles, différent de celui de la Wallonie, la Région de Bruxelles (créée enfin en 1989) ait la capacité d'intervenir directement à travers la Commission communautaire française dans des matières intéressant très spécifiquement les citoyens.

### C. Les transferts

En pratique, ces transferts ont concerné la quasi-totalité des compétences de la Communauté en matière d'aide sociale. Certaines matières sont cependant restées dans les compétences de la Communauté. C'est le cas de la protection de la jeunesse (appelée aide à la jeunesse), de l'aide aux justiciables (appelée aide sociale aux détenus). Toutes les autres matières ont été transférées mais parfois avec des exceptions, c'est-à-dire avec des maintiens partiels dans la Communauté française. Sont passés intégralement à la Région wallonne et à la COCOF :

- La politique de dispense de soins, sauf ce qui concerne les hôpitaux universitaires et ce qui est de la responsabilité de l'ONE (en matière de dispense de soins) ;

- La politique familiale, sauf ce qui concerne les missions attribuées à l'ONE ;
- La politique d'aide sociale ;
- La politique d'accueil et d'intégration des immigrés ;
- La politique des handicapés, à l'exception des normes qui déterminent les catégories des handicapés pris en charge, qui restent définies par la Communauté française ;
- La politique du troisième âge.

Quelques complications virent le jour dans la mise en œuvre des transferts à partir du premier janvier 1994. D'une part, la Communauté française a estimé que l'on avait oublié de transférer deux matières qui étaient implicitement contenues, selon elle, dans les décrets de transfert. Ont donc été transférés vers la Région wallonne et la COCOF, en 1997 : les centres d'accueil pour adultes en difficulté et les maisons maternelles. D'autre part, il y aurait eu transfert par la Communauté française de compétences en matière d'aide aux justiciables.

### **D. Deux évolutions se font jour**

La première évolution est dans la logique des transferts liés aux difficultés financières de la Communauté française. Ces transferts concernaient des matières dans lesquelles la Communauté française n'avait pas du tout les moyens de sa politique, n'appliquait absolument pas sa propre législation (alors qu'il s'agissait, dans le cas des centres d'accueil pour adultes en difficulté et les maisons maternelles, d'une aide sociale s'adressant à des personnes en grande difficulté). Dans cette logique, de nouveaux transferts ne sont pas à exclure. L'article 138 de la Constitution permet même le transfert de toutes les compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la COCOF. La Communauté française subsistera dans ce cas sur le papier et demeurera constitutionnellement propriétaire des compétences transférées.

La deuxième évolution est indépendante de la première. Elle est liée au fait que la Région bruxelloise (et non la COCOF) d'une part, et la Région wallonne d'autre part, participent au financement d'un certain nombre de compétences de la Communauté française par le biais de la politique de l'emploi, ou plus précisément de la politique de lutte contre le chômage, appelée les PRC (programmes de résorption du chômage). Il y a des secteurs entiers de politiques sociales où l'intervention de la Région wallonne et de la Région bruxelloise dans le financement des emplois est aussi, voire plus importante en termes financiers, que le financement direct soit par la Communauté française soit par la Région wallonne et la COCOF dans le cadre de leurs compétences en matière sociale.

Ceci vaut aussi dans les matières culturelles. Il y a une espèce de partage de fait des pouvoirs sur une base qui ne concerne pas formellement l'aide sociale. Elle n'est pas prévue dans la loi spéciale de réforme institutionnelle mais elle est une conséquence des compétences données aux régions en matière de politique de l'emploi et de lutte contre le chômage.

### III La question particulière de Bruxelles et de la répartition des compétences sur le territoire de la Région bruxelloise

Le contexte global doit d'abord être rappelé. La question était de déterminer sur quels territoires les communautés exerceraient leurs compétences. Très concrètement : sur quelle liste de communes ? Ce n'est pas une question simple, parce que les communautés n'ont pas de « territoire » selon la Constitution.

Les régions ont un territoire qui correspond, pour la Région flamande, aux cinq provinces flamandes ; pour la Région wallonne, aux cinq provinces francophones. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, la Constitution ne précise pas son territoire. Elle fait référence à une norme de droit de niveau inférieur (ce n'est pas un hasard) : l'ensemble des 19 communes de l'ancienne agglomération.

Le principe veut que les décrets des communautés s'appliquent sur le territoire de la région linguistique correspondante. Ceci suppose de rappeler qu'il y a à la fois en Belgique trois régions et quatre régions.

Il y a trois régions au sens de l'article 1 de la Constitution disant : "la Belgique est un état fédéral composé des communautés et des régions : Communautés flamande, française et germanophone, Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale". Ce sont les régions au sens "organes politiques", "entités fédérées" qui ont un pouvoir politique de même type que le pouvoir fédéral, mais dans leur domaine de compétence.

Mais il y a aussi quatre régions en Belgique : des régions linguistiques, de simples divisions administratives du territoire, des morceaux de la carte de Belgique. Elles ont été définies uniquement pour pouvoir déterminer sur quelle portion de territoire certaines entités fédérées ou l'autorité fédérale ont des compétences. Les communautés exercent donc leurs compétences sur le territoire de la région correspondante.

Le problème est Bruxelles. Bruxelles n'est pas une région linguistique unilingue mais bilingue. Cette question n'a été définitivement réglée qu'en 1989. Dès 1980, ont été posés un certain nombre de principes restés valables depuis, limitant les compétences des communautés à Bruxelles, tout en leur permettant de les exercer malgré tout.

Les décrets des communautés s'appliquent pleinement sur le territoire de la région linguistique correspondante, par contre ils ne s'appliquent pas pleinement sur le territoire de Bruxelles-Capitale. Les décrets des deux communautés, flamande et française, et de la Commission communautaire française dans les matières que celle-ci a héritées suite au transfert de compétences, ne s'appliquent à Bruxelles que sur les institutions – c'est le terme utilisé par la Constitution et par la loi spéciale – qui sont établies sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui par leur organisation – terme officiel – appartiennent exclusivement soit à la Communauté flamande soit à la Communauté française.

En pratique, cela signifie qu'une institution qui emploie exclusivement soit la langue flamande, soit la langue française, appartient exclusivement soit à la Communauté flamande, soit à la Communauté française, et relève des décrets de cette Communauté ou de la Commission communautaire française. Les institutions sont aussi bien des institutions publiques que des services privés (ceux-ci organisés en majeure partie sous forme d'ASBL) : des services collectifs publics ou privés.

Échappent à l'application des décrets des Communautés flamande et française ou de la COCOF à Bruxelles:

- les personnes
- les institutions qui ne seraient pas unilingues dans leur organisation.

Un décret (théoriquement, car il y a des exceptions) ne peut pas toucher directement les personnes à Bruxelles en matière d'aide sociale car il y aurait alors des droits sociaux distincts pour les francophones et pour les néerlandophones.

Un principe est admis : les personnes choisissent les institutions ou services publics et privés auxquels elles s'adressent. Elles bénéficient à travers eux de l'aide sociale des communautés. Un exemple plus simple que l'aide sociale concerne l'enseignement, qui est une matière complètement communautarisée depuis 1988, sauf certaines compétences restées fédérales – notamment la date de début et de fin d'obligation scolaire et certaines questions concernant la validation des diplômes –. Ces compétences fédérales sont une manière d'éviter de créer des sous-nationalités à Bruxelles dans le domaine de l'enseignement.

Un double problème reste posé :

D'une part, un certain nombre d'institutions des services publics ou privés à Bruxelles ne sont pas unilingues. Il s'agit d'une évidence et même d'une obligation pour les institutions publiques qui, à Bruxelles, sont obligatoirement organisées de manière bilingue. C'est très important dans le domaine social puisque ce sont notamment les CPAS, les hôpitaux publics, etc.

C'est aussi le cas d'un certain nombre de services sociaux privés qui, dans certains domaines, sont pour une partie d'entre eux bilingues. Par exemple, les maisons de repos qui sont bilingues à Bruxelles pour 2/3 des lits.

D'autre part, certaines politiques d'aide sociale, par leur nature même, s'adressent directement aux personnes et ne passent pas par l'intermédiaire d'une institution.

Ce double problème n'avait pas été réglé de façon satisfaisante en 1980 et ne l'a été définitivement qu'en 1989, avec la création des institutions bruxelloises et la création d'une nouvelle institution parmi d'autres dans le paysage institutionnel belge: la Commission communautaire commune.

Celle-ci est une des trois commissions communautaires. Ces trois organes ne s'occupent que de matières communautaires. Il s'agit d'organes communautaires (et non pas comme on dit souvent d'organes régionaux) n'intervenant que sur le territoire de Bruxelles- Capitale, dans un certain nombre de matières communautaires où il a été jugé nécessaire d'ajouter des organes à côté des communautés elles-mêmes.

La Commission communautaire commune a une assemblée et un exécutif. L'assemblée se compose de tous les membres du Conseil de la Région Bruxelles-Capitale. Son exécutif – le Collège commun – se compose de tous les membres du gouvernement bruxellois. Elle légifère par voie d'ordonnances et non de décrets, puisqu'à Bruxelles, les ordonnances ont une valeur juridique très légèrement inférieure aux décrets, même si cela n'a pas eu jusqu'ici la moindre incidence pratique.

La Commission communautaire commune prend en charge (sauf les exceptions) tout ce qui ne peut pas être pris en charge par les communautés flamande et française ou la COCOF. Elle a

un pouvoir législatif égal à celui des communautés, lui permettant de remplir les «trous législatifs» laissés par les communautés en matière de services sociaux bilingues de la Région de Bruxelles-Capitale, relevant des compétences communautaires. C'est notamment elle qui légifère pour ce qui concerne les CPAS ou les hôpitaux publics bruxellois.

Elle légifère également sur les institutions privées qui sont organisées de manière bilingue, par exemple, les maisons de repos mais également les institutions bilingues d'accueil résidentiel de handicapés, et un certain nombre de services ambulatoires.

La Commission communautaire commune est également compétente pour certains volets très précis de l'aide sociale qui s'adresse directement aux personnes. Ces compétences trouvent leur justification non pas dans la langue utilisée par les institutions mais dans la nature de l'aide.

Est concernée notamment l'allocation financière pour laquelle il a été considéré qu'une institution bilingue comportant une assemblée parlementaire composée de flamands et de francophones devait légiférer. Dans ce cas, on a estimé qu'il fallait légiférer avec des ordonnances devant être votées à la majorité de l'assemblée de la Commission communautaire commune et, en plus, à la majorité dans chaque groupe linguistique, pour que la majorité des francophones ne permette pas de discriminer les Flamands.

Cette aide financière concerne notamment des personnes se trouvant dans une situation de grande pauvreté et de maladie chronique lourde, qui reçoivent des aides financières indépendamment de la sécurité sociale.

Il existe également des exceptions aux compétences reconnues à la Commission communautaire commune :

- L'aide directe aux personnes, qui contraint directement les personnes. Certaines formes d'aide sociale peuvent être imposées. C'est le cas, unique sans doute, de l'aide à la jeunesse où des mesures contraignantes peuvent être imposées singulièrement aux parents. Dans ce domaine, c'est la Commission communautaire commune qui devrait avoir le pouvoir administratif. En pratique, ce pouvoir en matière d'aide contraignante n'a jamais été mis en œuvre. Malgré des débats extrêmement techniques, une absence manifeste de volonté politique de faire vivre pleinement les compétences de la Commission communautaire commune dans ce domaine a prévalu. Ce qui a pour conséquence que les articles 37 à 39 du décret de la Communauté française en matière de l'aide à la jeunesse, qui peuvent contraindre directement certains des bénéficiaires, ne sont pas d'application à Bruxelles. La loi d'application nationale du 8 avril 65 sur la protection de la jeunesse reste d'application.
- Certaines formes d'aide financière aux handicapés, qui sont attribuées par la COCOF, sont une autre exception aux compétences reconnues à la Commission communautaire commune. De toute évidence, il y a un accord politique pour ne pas saisir la Cour d'Arbitrage sur ces excès de compétence sur cette non-application du schéma institutionnel.

Considérant uniquement le pouvoir législatif (les commissions communautaires ayant également à Bruxelles un pouvoir organisateur), il existe, selon la matière d'aide sociale considérée, 4, 5 ou même 6 pouvoirs législatifs compétents.

- Les cas les plus simples sont les matières d'aide sociale pour lesquelles il n'y a pas eu de transfert de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la COCOF, et pas d'exceptions au profit de l'autorité fédérale. Dans ces cas-là

peuvent intervenir a priori quatre pouvoirs législatifs : les communautés française, flamande, germanophone et la Commission communautaire commune.

- Il existe cinq pouvoirs législatifs pour les matières où il y a eu transfert de compétences de la Communauté française. Dans ce cas, le pouvoir de cette dernière est remplacé par l'autorité de la Région wallonne et l'autorité de la COCOF à Bruxelles.
- 6 pouvoirs législatifs différents pourraient être compétents dans les matières où existent à la fois un transfert de compétences à partir de la Communauté française et des exceptions au profit de l'autorité fédérale. Ceci est le cas d'un nombre relativement important de matières.

# La complexité du champ social et le maillage institutionnel

*par Bruno GILAIN, Conseiller au Cabinet de Monsieur Th. Detienne, Ministre des Affaires Sociales et de la Santé de la Région wallonne*

## Introduction

Je ne suis pas un technicien des questions institutionnelles. Je voudrais simplement vous proposer un regard, à titre personnel, à partir des compétences en matière d'affaires sociales et de santé que gère Thierry Detienne en région wallonne et par rapport à la contribution d'Ecolo au gouvernement wallon pour le reste des matières sociales, plus particulièrement l'emploi et la formation.

Je situerai d'abord la complexité du champ social. Au-delà de la complexité institutionnelle ou des partages de compétences politiques, il y a encore toute la question des réseaux d'acteurs et des champs professionnels institués.

Je citerai ensuite trois types de difficultés qui sont liées à ce maillage institutionnel.

Puis, je vous proposerai quatre exemples d'essai de construction de politiques en réponse à cette complexité. Ces politiques visent à répondre aux besoins des usagers à travers le travail des services.

Finalement, je reviendrai sur cette idée de maillage institutionnel fédéral – régions – communautés, pour souligner les éléments de logique de fonctionnement qui ont un sens.

## I. Les maillages

Prenons l'exemple de la santé : le fédéral a deux ministres : Magda Aelvoet est responsable des grandes orientations, Frank Vandembroucke est responsable du financement. La région s'occupe de l'organisation de l'offre, de l'agrément des prestataires, de la programmation des institutions. La communauté joue quant à elle un rôle dans le domaine de la prévention.

Autre exemple : la tutelle des CPAS. Elle est aujourd'hui assumée par la ministre de l'Emploi. Le financement des activités des CPAS est assumé par le ministre des Affaires Sociales. Pour mettre en œuvre des politiques cohérentes, il faudra là aussi construire en chaîne toute une série de concertations, de coopérations.

Il y a aussi tout le maillage des acteurs, ainsi si l'on veut aborder la question de l'autonomie des personnes âgées, malades, handicapées, il faudra se demander comment leur proposer une offre cohérente. On aura alors un ensemble d'acteurs différents qu'il faudrait amener à collaborer. Ces acteurs vont des hôpitaux jusqu'aux services d'aide à domicile, en passant par les maisons de repos et de soins. Donc un ensemble d'acteurs où chacun a sa logique d'action,

étant donné que chacun développe un champ d'activité. Des cloisonnements devront ici aussi être dépassés.

La même réflexion peut être faite au niveau des professions. Derrière les acteurs se trouvent :

- des médecins, qui éventuellement se positionnent comme médecin généraliste ou médecin spécialiste ;
- des assistants sociaux ;
- des aides familiales et autres.

Dans l'exemple de construction d'une réponse cohérente et multiservices à des personnes dépendantes, il faudra répondre à une série de questions : qui va coordonner cette offre ? Qui va faire le diagnostic des besoins de la personne ? Qui va assurer une formation sur les différents services existants ?

Qui, du médecin généraliste, de l'assistante sociale, des services d'aide familiale, du coordinateur d'un centre de coordination d'aide et de soins à domicile ? Il s'agit là d'un autre type de cloisonnement, de schéma institutionnel à dépasser.

Un quatrième aspect de la question est l'héritage historique de la pilarisation dans le champ socio-sanitaire.

- Le pôle chrétien domine tout un courant associatif, toute une offre de services dont la coopération s'organise de façon beaucoup plus intégrée que pour les autres pôles.
- Le champ public : les CPAS.
- Le champ de ceux qui se veulent pluralistes, qui fonctionnent sur des modes de partenariat entre différents acteurs mais sans être rattachés à des structures centralisées.

## II. Les difficultés par rapport au maillage institutionnel

Revenons-en au partage des compétences. Le schéma institutionnel complique-t-il a priori la vie des opérateurs sociaux et des services aux personnes plus qu'il ne la facilite ? Je vois là trois types de difficultés :

### A. Renvoi de responsabilité

On peut constater des risques de renvoi de responsabilités, entre autres sur le plan budgétaire. En ce qui concerne la santé, par exemple, on a pu observer en parallèle le développement de deux discours ou logiques.

Premièrement, un discours (politiquement sensé, je pense) tendant à mettre davantage l'accent sur les choix de vie des personnes, sur leur autonomie et par conséquent sur des services à domicile, ou en tout cas sur la possibilité de rester le plus longtemps possible chez soi.

Deuxièmement et parallèlement, une logique financière, budgétaire de l'état fédéral. Ce dernier essaie de réduire la durée et les frais de séjour en hôpitaux, et donc pousse à transférer la prise en charge vers les maisons de repos ou vers l'aide à domicile. Mais les moyens financiers économisés au fédéral ne se retrouvent pas nécessairement au niveau régional.

Voilà un premier type de difficultés qui se rencontre en permanence. Une espèce de jeu, tantôt de coopération et tantôt de transfert de responsabilités sans les moyens. Cela pose des problèmes en terme de continuité des services. Par exemple, des services d'aide à domicile se trouvent soudain devant une croissance des demandes mais sans moyens pour y répondre.

### **B. Manque de cohérence et de lisibilité**

Le manque de cohérence et de lisibilité des politiques apparaît comme une deuxième difficulté pour mettre en œuvre une politique sensée. Je prends un exemple d'actualité : le développement des titres services, dont on parle beaucoup et depuis longtemps, est un outil initié au fédéral par la ministre Onkelinx, dans un objectif de lutte contre le travail au noir des femmes d'ouvrage et autres emplois de même type. L'objectif s'est ensuite élargi au financement d'un ensemble de services plus larges, tels que les gardes-malades et l'accompagnement de personnes âgées. Il s'agit ici de services importants pour des populations fragilisées, notamment en situation de dépendance.

En région wallonne, le dispositif est conçu dans une logique de blanchiment du travail au noir, il comporte également un aspect de subventionnement des chèques forfaitaires. Or, ce système pose question quand il s'agit de services régionaux d'aides familiales, d'aides ménagères, pour lesquelles existe un système de subventions structurelles récurrentes.

Comment combiner, par exemple, le fait que des usagers paient de 30 à 300 francs, si demain il doit y avoir un chèque forfaitaire de 250 francs? Il se pose là un problème de cohérence.

### **C. Double emploi**

Un dernier type de difficultés suscitées par le maillage institutionnel découle du fait que des politiques sont entreprises à différents niveaux institutionnels de compétences vers un même public, vers les mêmes services.

Cela peut engendrer des doubles subventionnements, et donc des inégalités de fait entre des services, selon qu'ils sont ou non à même de "surfer" entre les différentes politiques mises en œuvre.

Je reprends de nouveau un exemple dans le domaine des services de proximité. Coexistent dans ce domaine les sources de financement suivantes :

- Le ministre Vande Lanotte qui, au nom de l'économie sociale et/ou de l'insertion des minimexés, développe des projets d'accord de coopération;
- Les titres services ;
- Une série de services qui sont soutenus de façon déjà récurrente dans le cadre de programmes de résorption du chômage au niveau de la région ;

- Le financement que le ministre des Affaires Sociales lui-même met en œuvre.

Cela fait beaucoup de sources de financement qui n'ont pas les mêmes modalités d'action. Il y a donc là un travail difficile à faire pour essayer d'harmoniser les choses et veiller à ce que l'ensemble des acteurs y aient accès de façon équivalente.

## II. Politiques pour dépasser la complexité

Voici quelques exemples de politiques qui essaient de dépasser ce genre de difficultés.

### A. Le protocole d'accords sur les soins de première ligne

Un consensus assez large existe, pour avancer dans la construction d'une offre cohérente et organisée de services aux personnes dépendantes, malades, handicapées, âgées. Il s'agit ici d'articuler les services médicaux (depuis le service en institution jusqu'au service à domicile), le rôle des médecins, des infirmières, des assistantes sociales.

Pour une fois dans le cadre de la coopération et de la concertation entre les différentes entités, un premier protocole a pu être mis en œuvre, qui donne des lignes directrices de base. Il est demandé d'arriver, par zone, à un système qui identifiera clairement :

- des acteurs coordinateurs de cet ensemble de services
- des objectifs de travail communs

Je crois que ceci va dans le sens du dépassement des cloisonnements et des partages de compétences pour aller vers une politique cohérente pour l'utilisateur.

Je voudrais maintenant souligner deux éléments qui ont favorisé le développement de cette politique, dont l'initiative revient au ministre de la santé.

Le premier élément relève de la manière dont a fonctionné Ecolo, même si je crois que la même chose est vraie pour les autres partis. On a eu le souci, au moment de constituer les gouvernements et de choisir ou partager les compétences, d'avoir des compétences en chaîne aux différents niveaux de pouvoir.

En matière de santé, par exemple, on a ce qui pourrait être appelé une "ligne verte santé" :

- Une ministre fédérale : Magda Aelvoet
- Un ministre régional : Thierry Detienne
- Une ministre communautaire pour la prévention : Nicole Maréchal

Tous relèvent de la mouvance Ecolo. C'est une façon d'aller au-delà des mécanismes de base que sont les conférences interministérielles, les concertations officielles entre ministres et entre niveaux de pouvoir. Dès le départ, il a été jugé opportun de se positionner comme alliés de principe et de prendre conscience d'avoir à partager une même vision des enjeux.

Les compétences en chaîne réduiront les difficultés pour construire des dossiers et les porter politiquement aux différents niveaux de pouvoir.

Au niveau des cabinets, par exemple au cabinet des Affaires Sociales et de la Santé, un travail en transversalité est accompli. Il se traduit dans des réunions hebdomadaires où les différentes équipes dites “personnes handicapées”, “santé”, “affaires sociales” travaillent ensemble en permanence pour veiller à ce que les initiatives des uns soient cohérentes par rapport à celles des autres et éviter de reproduire à l’intérieur du cabinet les cloisonnements entre politiques.

Ecolo met l’accent sur des lieux, des espaces de concertation où l’ensemble des acteurs est mis autour de la table, par delà les cloisonnements.

On connaît les tables rondes intersectorielles mises en œuvre au niveau de la Région wallonne. L’ambition était de mettre tout le monde autour de la table pour réfléchir à des projets de services à l’intention des usagers. Ces projets devaient être cohérents par delà les clivages entre services, entre niveaux de compétences.

Un deuxième exemple sont les relais sociaux. Le constat était le suivant : d’une part, un ensemble d’opérateurs (p. e. les urgences des hôpitaux) reçoivent fréquemment des “cas sociaux” ou des personnes en détresse qui ne relèvent pas à proprement parler d’une problématique santé. De la même façon, des acteurs (p. e. en centres d’accueil, maisons d’accueil, maisons maternelles) reçoivent des cas où la problématique toxicomanie, santé est dominante.

Les services, dans les différents champs, se disaient qu’ils touchaient à leurs limites quand des personnes venaient chez eux pour des problématiques auxquelles ils ne savaient pas répondre. Il s’est également avéré qu’il y avait des limites dans les capacités des acteurs eux-mêmes à construire des partenariats pour organiser la réponse à cette question.

La nouvelle initiative a consisté en une proposition de concertation large, à l’ensemble des acteurs, sur un territoire donné (pour l’instant à Charleroi et à Liège), afin de construire un partenariat cohérent visant à assurer un guichet unique ouvert 24 h/24 pour des cas d’urgence, permettant une orientation des personnes en fonction de leurs besoins et veillant à la présence en permanence d’un service adapté.

Ce dispositif, qui fonctionne à Liège et à Charleroi et dont la charte est signée, a été l’enjeu d’un an de concertation. Dans ce cas-ci, la région remplit un rôle de proposition de balises, de formulation de l’enjeu pour une coordination, pour une réponse à des cas d’urgence en les inscrivant dans une dynamique de complémentarité à long terme.

## **B. Les PRC**

Les PRC sortent des compétences que nous gérons directement mais s’inscrivent dans le cadre d’un travail fait avec nos homologues de l’emploi à la Région wallonne.

Notre premier souci est de veiller à harmoniser et en même temps à bien distinguer les enjeux en matière d’emploi, d’insertion et de services. Il s’agit bien d’une ligne de conduite constante, tendant à la clarification des enjeux.

Historiquement, une phase de rationalisation des financements dans le domaine social a débuté à la fin des années 70. Une série de services voyaient leurs moyens plafonner. Parallèlement, le chômage explosait. En réponse, un financement alternatif a été développé sous la forme du financement des PRC, si l’on veut bien excuser cette présentation simple et caricaturale.

Au départ, ces programmes avaient une logique de rotation des emplois et d'embauche de chômeurs de longue durée.

Devant la multiplication des programmes, il est devenu progressivement évident que les services utilisaient ceux-ci pour répondre à des besoins durables, en structurant des réponses durables.

Aujourd'hui la ministre de l'emploi initie une réforme intéressante qui vise à :

- harmoniser les différents statuts
- obtenir une reconnaissance du caractère durable des besoins auxquels les services subventionnés répondent, dépassant le but initial de réinsertion.

Nous estimons que la réforme va dans un bon sens. Néanmoins, notre but ultime reste le transfert de ces moyens vers les ministres de tutelle compétents et leurs services. L'objectif emploi, bien que présent, se double d'une volonté d'utilisation des moyens à des fins de subventionnement des services. A notre sens, la politique de l'emploi doit plutôt relever d'une politique active au niveau du fédéral. Il s'agit, entre autres, de créer des débouchés, que ce soit par la réduction du temps de travail ou par une vision de la pluri-activité qui pourrait entraîner une série de partages du travail. La région a, dans ce scénario, un rôle beaucoup plus cohérent en matière de formation, de construction de compétences et d'orientation de tous les demandeurs d'emploi vers ces différents débouchés. Il y a là un chemin vers une plus grande clarification dans ces deux champs de compétences : emploi – insertion et services.

Cet aperçu montre que le travail de construction de politiques cohérentes au niveau des usagers réside plus dans le fait de dépasser les cloisonnements par le biais de la concertation – qu'elle soit interne au champ politique ou externe avec les acteurs – que dans une révision des schémas institutionnels.

### **Conclusion**

Faisons une lecture finale du partage des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Le financement d'une part, puis la prestation des services et leur régulation d'autre part, sont deux choses différentes qui recouvrent des enjeux différents eux aussi. On pourrait donc imaginer que ces deux aspects se localisent à des niveaux de compétences différents.

Derrière le financement, il y a des enjeux clairs de solidarité. Pour reprendre le cas de l'autonomie des personnes, nous avons insisté pour situer l'assurance dépendance au niveau fédéral, visant une solidarité la plus grande possible sur l'ensemble du territoire.

La région garde un rôle très important en ce qui concerne la cohérence d'ensemble et la garantie d'un contenu minimum, d'une qualité minimum pour tous et de la présence des services pour tous sur l'ensemble du territoire.

Le cas du relais social est l'exemple d'une dynamique où la région propose des objectifs de coordination et invite les acteurs à se coordonner et, une fois le partenariat monté, assure les financements. Une autre alternative pourrait être de soutenir davantage des appels à projets, permettant l'émergence des initiatives de terrain.

# Les réformes institutionnelles n'ont pas été inventées pour favoriser le social ?...

*Par Madame Raymonde YERNA, Conseillère formation au cabinet de Madame Marie Arena, Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne*

## Introduction

Je dois recontextualiser mon intervention en revenant sur la prémisse de départ qui m'a été proposée par les organisateurs de cette journée : «Les réformes institutionnelles n'ont pas été inventées pour favoriser le social, au contraire... Elles répondent à d'autres objectifs, elles compliquent la vie des opérateurs sociaux sans pour autant améliorer la qualité, l'efficacité des actions qui sont menées».

Je ne peux pas adhérer à cette prémisse et je vais essayer de vous convaincre que nous allons vraiment essayer de simplifier les choses.

Je pense pour ma part que les réformes, en matière d'emploi et de formation en Région wallonne pour le moins, ont voulu répondre à des impératifs liés à un contexte socio-économique et à un contexte institutionnel, présents à des moments donnés.

Ces réformes concernent par exemple :

- les programmes de résorption du chômage
- les CMT
- les TCT
- les postes PRIME
- les ACS
- la régionalisation de la formation

Ainsi la réforme de 1990, qui a conduit à la transformation des postes TCT en postes PRIME, résulte de la nécessité de créer des conditions plus favorables aux ASBL, qui leur permettent de mettre sur pied des projets et de répondre à des besoins non encore couverts. Nous rappelons que cette réforme a su amener un budget de 7,2 milliards, qui sont actuellement réservés aux postes PRIME et ont permis la pérennisation de certains projets.

De même, la régionalisation de la formation en 1993 résulte de difficultés budgétaires de la Communauté française, qui a préféré transférer ses compétences à la région plutôt que de financer trop peu la formation qualifiante des adultes. Le transfert de la compétence « formation » à la région a rapproché cette compétence des compétences « emploi ».

Ces réformes n'ont bien sûr pas simplifié la situation des employeurs et des travailleurs du non-marchand. Le gouvernement wallon a convenu de cette réalité, puisqu'il a placé la simplification administrative en troisième position dans les principes d'actions prioritaires de son contrat d'avenir pour la Wallonie.

A côté de la simplification, le gouvernement wallon a également évoqué un autre moyen d'action prioritaire qu'est la culture de l'évaluation.

### Trois réformes

La ministre Arena a fondé les trois grandes réformes qu'elle mène actuellement sur ces deux principes de simplification et d'évaluation :

Ces trois réformes, de par leur objectif de se mettre au service du citoyen, favorisent le social.

#### A. Réforme des PRC

A travers la réforme des PRC, la ministre Arena s'est engagée dans le cadre des négociations menées avec le secteur du non-marchand :

- à fondre en 2002 l'ensemble des mesures existantes en un seul dispositif simple et transparent ;
- à maintenir les subventions accordées aux 9.000 employeurs concernés et à les indexer annuellement ;
- à améliorer la qualité de l'emploi des 40.000 travailleurs concernés par la réforme des PRC.

A ces fins, le budget actuel de 7,75 milliards sera augmenté de 2,5 milliards (soit une augmentation de plus de 15%) pour pérenniser des projets.

Les objectifs de cette réforme sont :

##### ***1. Simplification des mesures actuelles :***

A partir de sept dispositifs, un seul restera

##### ***2. Transparence de gestion :***

Beaucoup de temps a été consacré au cadastre de l'emploi ainsi qu'aux négociations et aux concertations tous azimuts. Le système fonctionne maintenant à partir d'une banque de données unique qui est validée et objectivée.

Deux opérateurs vont gérer cette réforme des PRC : le FOREM paie les subventions et l'administration gère les dispositifs et les contrôles.

### ***3. Statut des travailleurs :***

Accorder un statut à part entière aux travailleurs. Le sous-statut fera probablement place à des contrats pérennisés et il sera tenu compte de l'ancienneté.

Les rémunérations seront plus équitables : elles seront au moins alignées sur les rémunérations des conventions collectives négociées au niveau inter-professionnel (sectoriel et sous-sectoriel).

### ***4. Stabilisation des postes et par conséquent pérennisation des projets :***

En effet, lorsque les personnes travaillent avec un contrat précaire, il est plus difficile pour elles de se mobiliser pour un projet à long terme.

### ***5. Plus grande implication des politiques fonctionnelles :***

Particulièrement au niveau du non-marchand, les subventions vont être attribuées en fonction de critères objectifs qualitatifs plutôt que quantitatifs. Le travail avec de « l'humain » demande des critères qualitatifs plutôt que quantitatifs. Ces critères comprennent les besoins sociaux couverts, la qualité des projets, la structure du personnel et les priorités sectorielles.

### ***6. Réorientation sectorielle :***

Les priorités sectorielles, ou le choix des secteurs à prioriser, seront déterminés de manière collégiale, non seulement sur base d'un avis de la ministre de l'emploi mais aussi des ministres fonctionnels concernés.

## **B. Réforme du service public de l'emploi**

Réforme arbitraire? Non. La réforme repose sur quatre éléments :

### ***1. La ratification de la convention 181 de l'OIT***

La convention 181 de l'OIT a déjà été ratifiée par plusieurs pays. Elle a été ratifiée au niveau de la Communauté flamande, de la Région flamande, de la Région bruxelloise. Elle le sera bientôt au niveau de la Région wallonne et pourra donc, de manière plus cohérente, l'être au niveau de la Belgique fédérale.

Cette convention consiste en une reconnaissance du rôle que peuvent jouer les agences privées de placement dans la régulation du marché du travail. Elle remplace la convention 96, qui date de 1949 et qui portait sur les bureaux de placement payants.

La convention 181 invite les autorités publiques à organiser une coordination entre un service public de l'emploi et des agences privées d'emploi au bénéfice des personnes qui sont à la recherche d'un emploi.

S'agit-il d'une révision arbitraire ?

Non, en effet le repositionnement du service public de l'emploi se fonde sur des éléments contextuels :

- le développement du marché du placement (pensons au développement prodigieux du marché des agences intérimaires) ;
- un contexte économique où les exigences en matière d'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi et de compétences ont prodigieusement augmenté.

Ces éléments contextuels ont amené la nécessité de la structuration d'un marché mixte du travail. Structuration et non libéralisation du marché du placement. Il y aura donc, côte à côte, des agences privées et un service public de l'emploi fort et de qualité, qui aura un rôle de régisseur ensemblier. Sa vocation sera d'organiser, coordonner, stimuler les opérateurs sur le marché de l'emploi.

A côté de ce service public, opèrent des agences privées réglementées, agréées, tenues à un code déontologique, enfin tenues à assurer la gratuité des services qu'elles offrent aux travailleurs.

### ***2. Le respect des normes européennes qui sont présentes dans le traité qui institue la Communauté européenne***

Ces normes européennes nécessitent une modernisation du service public de l'emploi, pour permettre à celui-ci de répondre aux demandes des citoyens tant travailleurs, demandeurs d'emploi, qu'entreprises.

Cette modernisation doit permettre au service public de l'emploi de suivre la stratégie européenne en matière d'emploi. Dans ce cadre, la Belgique (comme tous les autres pays de la Communauté européenne) remet chaque année un plan d'action national pour l'emploi, mettant en place des synergies et des cohérences entre les différentes régions et communautés. Cette stratégie européenne pour l'emploi comporte cinq axes :

1. La nécessité de développer les offres d'emploi et, au même titre, la qualité de l'emploi, de permettre aux entreprises et aux travailleurs d'adapter leurs compétences en fonction des évolutions à la fois économiques et technologiques, au travers notamment d'une perspective de formation tout au long de la vie.

2. La mise en place de dispositifs de gestion personnalisés des demandes et des besoins des demandeurs d'emploi, afin d'augmenter les capacités de ceux-ci à s'insérer socialement et professionnellement. Un accent tout particulier doit être mis sur les publics les plus fragilisés, les plus éloignés de l'emploi.

3. L'augmentation de la performance et de l'efficacité des services offerts aux demandeurs d'emploi, par la coordination des différents acteurs présents sur le marché et par le développement de partenariats et de synergies officialisées entre ces différents acteurs.

4. La promotion et la facilitation de la mobilité géographique et surtout professionnelle des travailleurs, gardant comme priorité la qualité de l'emploi.

5. Le renforcement de la politique d'égalité des chances hommes – femmes en matière d'emploi et de formation.

### ***3. Le contrat de gestion du FOREM 2001-2005.***

Le contrat de gestion du FOREM 2001-2005 redéfinit les missions et l'objectif de ce dernier dans le cadre d'une gestion mixte du marché de l'emploi. Le nouveau service public de l'emploi assurera dorénavant et distinctement les activités suivantes (ou sphères, terme utilisé au FOREM) :

1. La première sphère est celle du service public de l'emploi, qui reprend sa mission de régisseur ensemble.

2. La deuxième sphère consiste en activités de service public, opérateurs essentiellement d'actions gratuites de formations qualifiantes.

3. La troisième sphère est constituée par les activités mises en concurrence pure, tel le T Intérim, les activités de sélection et de placement payants, les activités d'outplacement.

Les sphères 1 et 2 accordent une priorité à l'intérêt des utilisateurs, en garantissant une égalité des citoyens dans l'accès à des services d'information, de conseil, d'orientation, de formation, d'aide à la recherche d'emploi, de diffusion des offres d'emploi et des informations sur les aides aux entreprises. Garantir la pérennité de ces services est aussi une des missions du service public de l'emploi.

### **C. L'évaluation du parcours d'insertion**

La réorganisation du champ de l'insertion socioprofessionnelle amène tout naturellement à la 4ème réforme, à savoir la réforme du parcours d'insertion. Le parcours d'insertion change de nom pour s'appeler « nouveau dispositif intégré d'insertion ».

L'évaluation du parcours d'insertion a eu lieu fin 2000. Elle a mis en évidence toute une série de dysfonctionnements. Il est maintenant nécessaire de travailler sur ces dysfonctionnements pour permettre au nouveau dispositif intégré d'insertion de remplir ses missions d'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi.

Changement de nom, pourquoi ? L'évaluation a montré que les mots ont leur importance. Derrière la notion de parcours d'insertion toute une série de concepts négatifs transparait, tels que parcours du combattant, longueur, difficulté, linéarité (ou juxtaposition d'acteurs et d'actions sans qu'il y ait nécessairement coordination entre eux).

A cette critique émise dans l'évaluation du dispositif précédent, répond le souci actuel de replacer l'utilisateur, le bénéficiaire, au centre des préoccupations et de passer d'une logique opérateur à une logique bénéficiaire.

Les principes et objectifs du nouveau dispositif sont la mise en place d'un dispositif intégré d'insertion : un ensemble intégré de services coordonnés entre eux, destinés à favoriser l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires et centrés sur ces derniers.

### ***1. Intégré***

Derrière la notion « intégré », on trouve le lien très fort existant entre l'insertion sociale et l'insertion professionnelle. Il est inutile d'essayer de dissocier l'insertion professionnelle de tout ce qui y est lié. Le travail en faveur de la santé, du logement, de la culture peut favoriser l'insertion sociale et professionnelle des individus.

La notion « intégré » comprend également la notion de « traitement simultané » des attentes et des besoins des bénéficiaires. La personne à la recherche d'un emploi, surtout si elle est « loin de l'emploi », ne réfléchit pas en termes d'étapes linéaires : étape de socialisation, puis étape de pré-qualification, étape de remise à niveau et puis, peut-être après une étape de formation qualifiante, l'étape de l'atteinte de l'emploi. Elle entre dans le parcours d'insertion non pour une formation mais pour trouver de l'emploi. En découle la nécessité de traiter simultanément les différentes attentes et besoins.

### ***2. Différencié***

Le dispositif intégré d'insertion contient également une approche différenciée en fonction des besoins des individus, d'où une spécialisation des opérateurs en fonction des attentes et des besoins des individus.

### ***3. Coordonné***

Enfin le dispositif intégré d'insertion met l'accent sur une action conjointe des différents opérateurs, en ce compris les entreprises qui ont un rôle important à jouer en matière d'insertion socioprofessionnelle. La notion de « coordonné » fait référence au service public de l'emploi en tant qu'instance de pilotage du dispositif. Elle répond à deux des principaux dysfonctionnements identifiés par l'évaluation du parcours d'insertion :

- le besoin de recadrage des missions et des objectifs donnés à chacun des acteurs, et naturellement le besoin de moyens pour atteindre ces objectifs ;
- la nécessité d'une complémentarité entre les différents acteurs du parcours d'insertion.

### ***4. Libre d'accès***

Le dispositif est naturellement libre d'accès, gratuit et ouvert à l'ensemble des bénéficiaires demandeurs d'emploi (même si une priorité est accordée aux demandeurs d'emploi les plus fragilisés, les plus éloignés de l'emploi).

## **Conclusion**

Les trois réformes que je viens d'évoquer rapidement vont, je l'espère, favoriser le social puisqu'elles placent le citoyen au centre des préoccupations.

## Débat avec la salle

### Question de Luc UYTDENBROEK, directeur de l'Espace Social Télé-Service.

J'ai été étonné d'entendre qu'il y avait quand même certaines tendances à refédéraliser certaines matières.

Est-ce que c'est le cas dans des matières sociales ?

Deuxièmement pourquoi est-ce que dans l'histoire des transferts tout le secteur de l'aide à la jeunesse est toujours resté à la Communauté française au niveau de l'exercice même et n'a pas été transféré avec les autres matières sociales ?

### Réponse de VINCENT DE COOREBYTER:

Je vais essayer de répondre aux questions.

## Refédéralisation

La première sur la fédéralisation. J'ai bien parlé de fédéralisation larvée, non pas de processus officiel, formel de retour en arrière, de rapatriement de compétences vers le fédéral.

J'observe que sous ce gouvernement on mène au niveau fédéral, et plus encore que sous les précédents, un certain nombre de politiques qui mordent largement sur le champ de compétences des communautés.

C'est le cas notamment pour tout ce qui concerne la prévention très large de la délinquance, ou de l'insertion sociale au sens très large, au travers des contrats de sécurité, à travers la politique de la ville, à travers des politiques de prévention, des politiques de sécurité indépendantes des contrats de sécurité.

On voit régulièrement apparaître dans des projets du gouvernement fédéral :

- des éléments de politique qui portent sur la prévention de la toxicomanie, qui à ma connaissance est un problème de santé et donc fait partie des compétences des communautés en terme de prévention en matière de santé
- des éléments de politiques culturelles, p.e. :

- politiques d'animation de quartier

- politiques d'insertion de jeunes passant par des pratiques socioculturelles

- politiques d'éducation permanente.

Ces politiques devraient plutôt relever des organisations de jeunesse ou d'institutions de ce genre qui sont typiquement du champ de compétence des communautés.

- J'ai aussi noté des dépassements qui portaient plutôt sur les compétences des régions.

Je termine en précisant : ce n'est pas une spécificité du social. On est en train de prendre un certain nombre de libertés avec les règles constitutionnelles. Il y a un flou institutionnel qui, me semble-t-il, se généralise, y compris dans des matières d'une toute autre nature.

- l'accord sur le plan d'investissement de la SNCB dans les 12 années à venir est un accord qui procède à une régionalisation partielle de fait de la SNCB par la voie du financement, ce qui n'est absolument pas prévu par la répartition des compétences.
- le fait de confier aux régions la compétence sur les communes et les provinces alors que l'article 162 de la Constitution n'a pas été révisé.

### **Absence de réactions à la refédéralisation**

La question à laquelle je n'ai pas de réponse est de savoir pourquoi certains pouvoirs ne réagissent pas.

Nicole Maréchal, Ministre de l'aide à la jeunesse, de la santé et de l'aide sociale aux justiciables de la Communauté française, a réagi aux éléments du projet de réforme de la loi de protection de la jeunesse du Ministre Verwilghen qui, de toute évidence, mordait sur les compétences des communautés en termes d'organisation de l'aide et de l'accueil des jeunes, des délinquants.

On peut changer la loi sur la protection de la jeunesse sur les mesures prises au plan judiciaire contre "les jeunes délinquants". Le fait de rendre ces mesures sanctionnelles ne devrait pas mordre, comme le Ministre Verwilghen en a l'intention, sur l'organisation p. e. de centres fermés qui est strictement une compétence des communautés. Il y a eu à l'époque des avis on ne peut plus clairs du Conseil d'État et de la Cour d'Arbitrage.

### **L'aide à la jeunesse**

L'autre question concerne précisément l'aide à la jeunesse. J'ai un jour posé la question à la Communauté française parce qu'effectivement c'est une exception étonnante.

Les exceptions aux transferts de compétence concernant l'O.N.E. sont logiques. L'O.N.E. est un organisme de droit public créé par la Communauté française par décret. Régionaliser l'O.N.E. aurait supposé une volonté politique de scinder cet organisme en deux, organisme dans lequel les jeux politiques d'influence entre familles politiques sont encore un peu plus compliqués qu'ailleurs.

Pour l'aide à la jeunesse on m'a dit un jour qu'il y avait le souci d'éviter d'avoir des problèmes pour les jeunes qui sont francophones mais situés en Flandre et notamment dans la périphérie bruxelloise. Si l'aide à la jeunesse avait été confiée d'une part à la région wallonne et d'autre part à la COCOF, les jeunes faisant partie des 120.000 francophones de la périphérie bruxelloise, pouvaient éventuellement perdre le bénéfice complet d'une aide de la Communauté française dans le cadre de l'aide à la jeunesse parce qu'au titre de leur domicile ils sont purement et simplement insérés dans la région flamande. En plus, une organisation de l'aide à la jeunesse très territorialisée région wallonne et COCOF ne couvrirait plus ce no man's land dont on veut pudiquement cacher l'existence, à savoir une partie de la région flamande où il y a beaucoup de francophones, et n'aurait pas pu intervenir auprès de ces jeunes.

**Question de SIMONE RIETHMULLER, travailleur social dans un Centre de santé mentale :**

J'aurais voulu poser une question concernant la réforme des PRC. Qu'advient-il d'un poste d'un travailleur wallon qui travaille dans un projet bruxellois dans le cadre de cette réforme ?

**Réponse de JACQUES DUFRASNE juriste au cabinet de Mme ARENA :**

Je tiens tout d'abord à rendre hommage à la Région de Bruxelles-Capitale qui était la première à finaliser la réforme des PRC sur son territoire.

Il est vrai que nous, à la Région wallonne, nous y travaillons depuis 2 ans. Compte tenu de l'importance du nombre d'employeurs et de travailleurs et des différentes mesures, le parcours a été beaucoup plus long que prévu. Il devait normalement se terminer le premier octobre 2001, mais on en est toujours au stade du passage en troisième lecture au gouvernement, avant d'aller au parlement wallon.

En ce qui concerne les travailleurs qui résideraient en Région wallonne et qui seraient occupés par un employeur en région de Bruxelles-Capitale.

Il n'est rien prévu dans les textes en l'état actuel qui supprime la subvention à des employeurs qui sont situés en région de Bruxelles-Capitale. Donc ces employeurs recevront un même niveau de subvention pour des travailleurs résidant en région wallonne ou en région de Bruxelles-Capitale.

Il en est de même pour une ancienne catégorie de travailleurs qui s'appelait le TCT. Il y a encore des gens qui malgré la réforme de 89 – de décret P.R.I.M.E. – sont toujours sous statut TCT. Ceux-là verront également le transfert de leur statut dans le statut unique de la réforme PRC. Leurs conditions de travail seront nettement améliorées par rapport au statut TCT, surtout en termes de rémunérations.

**GILLES BERNARD, assistant social au CPAS de Bruxelles :**

Tout ce qui a été dit aujourd'hui m'intéresse au plus haut point en tant qu'acteur de terrain. J'ai lu dans le Soir que certains projets vont devoir se terminer parce que des politiques qui avaient été décidées au fédéral, comme les contrats de sécurité et autres, ont été revues. Suite à ces changements, une équipe s'est trouvée décimée. De même des contrats P.R.I.M.E. et autres disparaissent. Ce sont des projets qui ont sans doute un sens social, une raison d'être qui disparaissent parce que d'autres options ont été prises au niveau politique. Je trouve cela vraiment dommageable, surtout pour les usagers.

**Réponse de JACQUES DUFRASNE juriste au cabinet de Mme ARENA :**

Cette question concerne des initiatives fédérales, voire communautaires, qui ont une influence indirecte sur les travailleurs du PRC.

Il faut bien savoir que nous subventionnons les travailleurs dans le cadre d'une compétence bien particulière qui est l'insertion des demandeurs d'emploi inoccupés. Cette compétence s'appelait avant «les programmes de remise au travail de chômeurs complets indemnisés» mais de par une connotation «STO» du temps de la guerre, «insertion des demandeurs d'emploi inoccupés» a été préférée.

Effectivement des décisions prises, des textes votés ou des arrêtés royaux pris au niveau fédéral peuvent avoir incidemment des conséquences sur les travailleurs PRC.

Je pense plus particulièrement aux dispositions qui ont été prises en matière de contrats de prévention et de sécurité.

Le but de la ministre compétente au niveau de la région wallonne n'est pas effectivement de supprimer des emplois PRC. Bien au contraire. L'objectif a été de les stabiliser et d'octroyer un supplément pour harmoniser les statuts, et particulièrement les rémunérations. Le but n'était pas de créer une énième mesure, voire d'engager 1000 personnes supplémentaires. L'objectif était de garantir aux 40.000 travailleurs actuels un maintien, une pérennisation et des augmentations salariales.

Qui dit augmentations salariales dit effectivement augmentation des subventions. Mais on n'est pas à l'abri d'une décision qui est prise à un autre niveau de pouvoir et qui indirectement a une influence sur un projet, une équipe, un service. Les PRC ne viennent jamais qu'en complément de politiques fonctionnelles qui sont développées à d'autres niveaux de pouvoir.

### **Question d'un Administrateur d'une ASBL :**

Une question concernant la réforme des PRC, les projets P.R.I.M.E. etc.

Quand on voit la proposition de réforme de Madame ARENA, on voit que les projets P.R.I.M.E. pourront bénéficier d'un salaire avec une adaptation barémique en commission paritaire.

On voit bien que la subvention maximum est 1,2 millions. Or qu'en est-il d'un travailleur qui est projet P.R.I.M.E. qui a 10 ans d'ancienneté, qui doit être adapté à une commission paritaire 305.2 qui coûtera beaucoup plus que 1,2 millions. Qui va mettre cette différence ? Est-ce que c'est l'ASBL ?

### **Réponse de JACQUES DUFRASNE juriste au Cabinet de Mme ARENA :**

Pour rassurer le Monsieur qui est Administrateur d'une ASBL. Les deux grands principes de la réforme sont :

1. Amélioration des conditions de travail en termes de rémunérations des travailleurs compte tenu du fait :

- que quasiment toutes les commissions paritaires qui sont concernées ont conclu des conventions collectives de travail à l'exception de la commission paritaire 329

- que les employeurs, pour pouvoir bénéficier des subventions, devront octroyer une rémunération qui est conforme aux fonctions et aux barèmes des conventions collectives des commissions paritaires.

2. En contrepartie il y aura une indexation des subventions octroyées aux employeurs, pour prendre à charge sur fonds propres, en tout ou en partie, les augmentations salariales que les travailleurs PRC, mais également les autres travailleurs, verront au cours des années.

Cette indexation découle de la volonté de pérenniser, par le mécanisme de convention à durée indéterminée, une série de projets qui sont présents, qui rencontrent des besoins sociaux, récurrents et qui nécessitent d'être pérenniser.

### **GILLES BERNARD, assistant social au CPAS de Bruxelles:**

Pour parler des parcours d'insertion, je sais qu'on tente de simplifier les choses, mais on lance des mesures dont on voit rarement l'application sur le terrain. Je pense entre autres à l'intérim d'insertion. Je dirais qu'un tel projet ne donne pas grand chose sur le terrain. A l'heure actuelle il n'est pas évident d'intégrer des personnes, des minimexés ou des chômeurs de longue durée aux attentes des agences d'intérim. J'ai l'impression que le parcours d'insertion malheureusement n'a pas toujours respecté les étapes. On a tendance dans le cadre d'une conception d'état social actif à mettre les gens le plus vite possible au travail sans respecter vraiment leur parcours d'insertion.

### **Réponse de BRUNO VINIKAS :**

Concernant cette question du parcours d'insertion, je voudrais attirer votre attention sur le fait que Madame YERNA a parlé de ce qui se passait en Wallonie, où le parcours d'insertion a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre – et c'est typique de la transformation des compétences - strictement wallon, de même que la réforme avec les objectifs et les analyses qui ont été formulés. Si vous êtes un travailleur du social bruxellois, déjà les mots n'ont pas la même signification et les pratiques ne sont plus les mêmes. Il y a peut-être entre vous et Madame YERNA un faux débat.

### **Réponse de Madame Raymonde YERNA:**

Une petite réponse quand même sur le parcours d'insertion, et sur le souhait de mettre le plus rapidement possible les gens à l'emploi même dans des emplois qu'ils ne souhaitent pas.

J'ai terminé en disant que c'est bien un dispositif qui est libre d'accès. Par conséquent on ne va obliger les demandeurs d'emploi à signer une convention dans le cadre de ce dispositif comme ça a été un moment le cas au niveau du plan d'accompagnement des chômeurs.

Si l'évaluation du parcours d'insertion a bien mis en évidence qu'il était important de les mettre le plus rapidement sur un poste de travail on est bien dans une démarche de formation. Il s'agit de leur permettre de développer des compétences sur un poste de travail, mais sans les obliger à prendre un emploi auquel ils ne tiennent pas.

# Les réformes institutionnelles, positives ou négatives pour le social ?

*Par DENIS STOKKINK, Conseiller au Cabinet de Madame Onkelinx, Vice-Première Ministre et Ministre de l'Emploi.*

## I. Aperçu historique

Historiquement, la notion de pouvoir public d'état – non pas au sens d' «état fédéral» mais de «puissance publique» – a longtemps prévalu. Les partenaires sociaux étaient les deux grands interlocuteurs dans le champ du social, au sens très large du terme. Quant au rôle de l'État, il était extrêmement important.

Ce rôle a diminué d'importance au moment de la crise structurelle des années 70.

Durant les 20 années suivantes, l'État a largement réduit son champ de compétences et surtout son champ d'utopie... L'État, ou la puissance publique, s'est largement rétréci :

- D'une part, au profit, du monde économique, qui s'est largement développé et qui a pris la place laissée vacante, en justifiant cela par la crise économique et sociale.
- D'autre part, on a vu émerger le secteur associatif, qui existait auparavant et qui avait été porteur d'initiatives, mais qui était fortement mis sous la coupe de l'État. Devant le retrait de la puissance publique, il a augmenté son importance dans toute une série de domaines relevant du social, de l'éducation permanente, de l'emploi, de l'insertion, de la formation, etc.

Structurellement, on a donc assisté à des glissements entre

- d'une part, les tenants de la sécurité sociale (les partenaires sociaux) et les responsables économiques en tant que tels (les entreprises) ;
- d'autre part, la puissance publique et le secteur associatif.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics disent vouloir reprendre un peu plus de poids. Il est maintenant question de régulation du champ économique et social par les pouvoirs publics. De nouveau, un mouvement est perceptible...

Il y a eu, durant les 20 dernières années, une série de modifications institutionnelles de la puissance publique, au sein de la Belgique mais aussi au niveau international. Quand on parle de modifications institutionnelles, je crois qu'on ne peut pas nier l'influence des structures au-dessus des états nationaux, en particulier l'Europe, qui a élargi considérablement son champ d'intervention, notamment dans le domaine social et de l'emploi, depuis une bonne dizaine d'années. Auparavant, on considérait au niveau européen que l'emploi et le social étaient le champ d'action des décisions économiques et, de ce fait, ne devaient pas être l'objet d'une intervention directe.

Depuis le milieu des années 90, il a été décidé que l'Europe intervenait en direct sur le champ social. L'État a vu « aspirer » une partie de ses compétences vers le haut. Un certain nombre d'instances internationales ont également gagné en importance. Citons l'OIT, sans oublier nullement l'OMC, qui a vu ces derniers mois des débats d'une importance extrêmement grande pour le social, faisant en sorte que l'État se voie déposséder d'une série de ses compétences.

## II. Réformes institutionnelles

En ce qui concerne la Belgique, il y a eu une répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les pouvoirs fédérés qui ont eu une importance tout à fait essentielle pour le secteur social. Il faut rappeler ici que le secteur social privé a pris une importance beaucoup plus grande ces dernières 20 années.

En Belgique, la répartition entre pouvoir fédéral et pouvoirs fédérés ne se passe pas toujours sans heurts, pour le secteur social en particulier. La question n'est pas de savoir s'il y a des problèmes entre niveaux de pouvoir, mais bien si le citoyen et les acteurs sociaux ont ou non en face d'eux des interlocuteurs qui leur parlent, leur tiennent un langage clair, efficace, répondant aux besoins du terrain. C'est ce qui est demandé, je crois, à l'État et c'est ce qui, au travers des répartitions institutionnelles nouvelles, pose des questions.

L'élément clef est la diversité d'interlocuteurs pour le secteur social. Est-ce que cet élément est négatif ou positif ? Ma réponse n'est pas chèvre-choutiste : il y a à la fois des sources de richesse et des sources de problèmes pour le secteur social, pour le non-marchand, pour le tissu associatif.

Je pense que le fait d'avoir une approche diversifiée des problématiques, par des niveaux de pouvoir différents, peut être une source de richesse tout à fait importante. Le fait que le fédéral, les communautés, les régions ont des perceptions du social, de l'associatif, du non-marchand qui sont convergentes (tout en étant différentes), donne une richesse supplémentaire non seulement en terme d'argent, mais en matière de diversité d'approches.

Cette diversité peut aussi susciter la cacophonie et poser des problèmes aux acteurs de terrain, qui sont précisément ceux pour lesquels l'État est chargé de faire quelque chose.

Mais les mécanismes de correction peuvent intervenir aussi bien dans un sens que dans l'autre : le niveau qui corrige n'est pas hiérarchique par rapport à celui qui fait des erreurs. Au contraire, l'un et l'autre peuvent considérer un dérapage à un autre niveau de pouvoir et le corriger. Chaque niveau de pouvoir est d'une certaine manière un contre-pouvoir pour l'autre niveau, et ceci constitue un élément enrichissant pour le secteur social.

Dans le cas où il y aurait disharmonie totale entre les différents niveaux de pouvoir, cet état de choses poserait évidemment des problèmes... A partir de mon expérience, d'abord au niveau régional et puis au niveau fédéral, je pense que les choses se sont améliorées avec le temps.

Dans le cas des PRC, par exemple, force est de constater qu'interviennent tant le fédéral, qui en finance une part, que les régions qui en financent une autre part, que les communautés, qui interviennent pour des éléments complémentaires, et finalement que l'Europe, qui intervient aussi de son côté. Une complémentarité des efforts est bien réelle au quotidien. Elle consiste dans la volonté réelle de travailler main dans la main, pour répondre à un certain nombre de besoins, chaque partie prenante intervenant pour ce qui la concerne.

L'exemple des ALE, qui peut sembler anecdotique, peut servir d'illustration. Il est clair que les ALE ont été créées pour permettre au fédéral d'avoir une mainmise sur le placement des chômeurs, en parallèle au pouvoir des régions.

Une volonté claire s'est fait jour de revenir en arrière en ce qui concerne cette mainmise du fédéral. Il ne s'agit pas de supprimer du jour au lendemain les ALE qui concernent tous les jours 200.000 personnes. Par contre, il existe un volonté

- de mettre en place la reconnaissance et l'agrégation des formations des ALE par les régions ;
- d'intégrer la politique de placement au niveau local avec ce que font les communes, les CPAS et les régions.

Il existe des accords de coopération, qui passent peut-être au-dessus de la tête des intervenants, des citoyens, mais qui font en sorte que les gens des différents niveaux ont plus envie de travailler main dans la main. Trois éléments me semblent importants à souligner :

Cette subsidiarité a été instaurée au niveau européen. Le principe de subsidiarité veut qu'un niveau de pouvoir, qui est institutionnellement supérieur, ne doit pas faire quelque chose qui pourrait être mieux fait par un niveau institutionnel inférieur. C'est une question qui, en Belgique, a été relativement peu abordée jusqu'à présent mais qui pourrait être mise sur la table de manière efficace.

Les compétences aux différents niveaux doivent s'enrichir les unes les autres, au profit du citoyen. Elles ne doivent pas se traduire par cette ambition habituelle au niveau politique du «comment moi, ministre, puis-je me mettre en évidence de telle ou telle manière, comment puis-je vendre ma salade en disant que c'est moi qui fait tout et que c'est moi qui décide une série de choses »... Plus aucun ministre n'a un niveau de pouvoir où il est seul à décider. Ils se situent tous dans une filière International – Europe – Etat Fédéral – Communauté – Région – Pouvoirs Locaux.

C'est donc ensemble qu'il y a lieu de répondre aux besoins et aux attentes citoyens. Ce point n'est pas encore entré totalement dans les mœurs politiques de tous les jours, mais je pense que cela s'améliore.

Un troisième élément est la spécificité belge du vote à la proportionnelle, dont la conséquence est que nous avons des majorités politiques diversifiées, qui tiennent parfois du mariage de l'eau et du feu. Pourtant, des coalitions nécessaires se mettent en place, et ce ne sont pas nécessairement les mêmes aux différents niveaux de pouvoir. La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas la même majorité que la Wallonie ou l'Etat fédéral.

Ce vote proportionnel qui mène à des majorités diversifiées a une influence, parce qu'il suscite une correction par les accents particuliers d'une famille politique qui corrige, complète, s'associe aux accents souhaités par une autre famille politique à un autre niveau de pouvoir. On peut considérer, d'une façon négative, que l'accent mis par l'un est diminué par celui mis par un autre ou au contraire, considérer qu'il y a un enrichissement mutuel par des diversités d'approches des différentes problématiques. Bouteille à moitié vide ou à moitié pleine ?... Je vois cela, quant à moi, comme un élément enrichissant.

Prenons par ailleurs l'exemple de l'intérim d'insertion. L'OIT veut modifier un certain nombre de choses sur l'intérim. Le pouvoir national en Belgique joue un rôle dans ce secteur : il négocie avec les partenaires sociaux de l'intérim, il a une volonté d'insérer certains publics défavorisés et il prend des mesures à cet égard. Cependant, on aboutit à un échec si la chaîne des

compétences s'arrête là. Par contre, en matière d'intérim d'insertion, un accord « interlocuteurs sociaux – acteurs de terrain associatif – Région – Etat fédéral » donne des résultats.

Dans ce contexte, la notion de rapports de force est au cœur de tout. Rapports de force non seulement institutionnels, mais aussi rapports de force entre l'international et la puissance publique d'un Etat. Rapports de force aussi, au sein de cette puissance publique d'Etat, entre les différents niveaux de pouvoir. Rapports de force encore, entre l'associatif, les interlocuteurs sociaux gérant la sécurité sociale et l'Etat, en demandant un cofinancement.

Rapports de force de chacun et donc aussi du secteur associatif. Je vous lance la balle de manière interpellante, provocante mais pas provocatrice : le rapport de force, il faut l'instaurer aussi pour faire en sorte de corriger ce qui peut l'être et ne pas laisser croire, au niveau de l'institutionnel, que l'associatif est un monde à part sur lequel nous n'avons pas d'action. L'associatif a une place à prendre. Le code juridique – que ce soit la Constitution, les accords de coopération, les lois, les décrets, les ordonnances etc. – ont un rôle essentiel, mais ils ne sont en définitive que la résultante d'un certain nombre de rapports de force qui existent et où le secteur associatif, les citoyennes et citoyens, ont leur mot à dire.

# Réflexion transversale sur les stratégies sociales à l'œuvre dans les réformes institutionnelles

*Par Pascal HENRY, directeur de l'Institut Cardijn – École Supérieure de formation sociale*

## Introduction

Je m'exprimerai à titre individuel, comme observateur à partir d'un certain nombre de lieux professionnels qui sont les miens aujourd'hui ou qui ont été les miens par le passé.

La question qui m'intéresse plus particulièrement est celle des rapports entre le travail social, les travailleurs sociaux et les réformes institutionnelles. Ce sont des rapports difficiles.

Souvent – on le voit déjà poindre dans le document d'introduction à cette journée – les travailleurs sociaux sont très critiques à l'égard des réformes institutionnelles. C'est un mécano très compliqué, qui a l'air très éloigné des réalités de terrain du travail social. On pourrait se poser la question de leur utilité. Malheureusement, cela conduit parfois à une attitude de refus face à cette très grande complexité.

Un des éléments de cette complexité, c'est que nous vivons dans un pays dont la capitale a une majorité culturelle qui est l'inverse de celle du pays. La richesse du développement du secteur associatif est probablement due en partie à cette complexité institutionnelle. Je ne voudrais pas faire des parallèles hâtifs avec la France, pays beaucoup plus centralisé, mais le secteur associatif est, de fait, nettement moins développé en France qu'en Belgique.

Ces réformes institutionnelles procèdent d'un certain nombre de logiques. Ne pas vouloir s'y intéresser est à mon avis un leurre. Prenons comme exemple l'instauration de l'assurance dépendance, problème particulièrement aigu. Tout indique que la sécurité sociale sera à l'ordre du jour des prochaines réformes institutionnelles. En tant que travailleurs sociaux, nous serons donc en première ligne. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les Flamands de Bruxelles et les Flamands de Flandre bénéficieront de l'assurance dépendance.

Je vais essayer de situer certains des éléments des réformes institutionnelles, qui me paraissent bénéfiques pour les politiques sociales. Je tenterai aussi de situer quelques dérives. Et enfin, quelques éléments stratégiques : qu'y aurait-il lieu de faire ?

### A. Quatre bénéfiques

#### ***1. Le bénéfice majeur : les réformes institutionnelles ont permis un réinvestissement public***

Je parle de la situation bruxelloise, mais je pourrais aussi bien prendre comme exemple la situation de la région wallonne. A Bruxelles, le fait que l'on ait créé des institutions bruxelloises alors que, jusqu'en 1989, elles étaient «au frigo», a développé considérablement des moyens qui étaient auparavant squelettiques. Ils ne sont cependant pas encore à la hauteur des espérances des travailleurs sociaux et des associations, ni à la hauteur des besoins de la population bruxelloise, mais ils avaient un retard tel que l'évolution est tout à fait importante.

Les accords de la Saint-Quentin et de la Saint-Michel, en 1993 et 1994, ont fondamentalement eu comme objectif de refinancer des secteurs qui étaient en perte ou presque, au niveau de la Communauté française. L'accord portait explicitement – et c'était un accord qui avait été fait avec Ecolo, dans l'opposition à l'époque, ce qui prouve bien que des accords de réformes institutionnelles transcendent les clivages classiques majorité/opposition – sur la nécessité de refinancer d'au moins 1% par an les matières transférées vers la COCOF et la Région wallonne et les matières restant à la Communauté française. On est loin pour l'instant de sa concrétisation (particulièrement à la Communauté française) mais il y a cependant des avancées qui répondent bien à des objectifs dans lesquels les acteurs publics et les acteurs de terrain peuvent se retrouver.

#### ***2. Les réformes institutionnelles ont suscité une évolution des cadres politiques et des législations***

On est déjà entré ce matin dans des détails de certains débats au niveau de la Région wallonne, par exemple sur le service public de la formation et de l'emploi. Beaucoup de législations en matière sociale et des politiques de santé, qui dataient des années 70, ont été revues dans les 10 dernières années au niveau de la COCOF et de la Région wallonne, parce qu'elles ont dû être adaptées à d'autres réalités, contingences et objectifs.

Ces nouvelles législations n'ont pas suscité que l'allégresse. Le décret sur les Centres d'Action Sociale Globale, par exemple, ne fait pas l'unanimité du secteur. Néanmoins, d'autres législations ont apporté des choses qui étaient attendues depuis longtemps.

#### ***3. Vers la décentralisation***

Un des atouts, dans notre pays, c'est précisément une proximité qui permet davantage d'influencer les rapports de force. Nous qui vivons en Belgique, comprenons parfaitement qu'en France des tissus urbains ou des contingences régionales n'influencent pas directement le pouvoir central de Paris. Il ne s'agit pas de faire l'apologie du mouvement Corse pour autant, mais il n'est pas sans intérêt de mettre en exergue des difficultés que nous connaissons nettement moins en Belgique.

Nous devrions éviter trop de localisme dans la manière d'appréhender les choses. Nous avons la chance, en Région bruxelloise, d'avoir des ministres compétents et dont la circonscription électorale correspond en même temps au champ d'étendue de leurs

compétences. Une évolution dans le même sens en Région wallonne faciliterait certainement les rapports de proximité.

Ces rapports de proximité ont aussi favorisé – cela a été rappelé ce matin – de nouvelles prises en compte des relations des acteurs politiques vis-à-vis des pouvoirs subsidiants et en général, des relations des travailleurs de terrain vis-à-vis des bénéficiaires.

Avant les accords de la Saint-Quentin (transfert de compétences intra-francophones), il y avait un ministre à la Communauté française qui était compétent pour l'aide à la jeunesse. Les travailleurs allaient le voir mais celui-ci leur disait ne pas être seul compétent, le Fonds 81 des personnes handicapées étant aussi compétent en la matière. Une partie de ping-pong s'engageait. Des travailleurs sont allés, à juste titre sans doute, jusqu'à occuper ces cabinets ministériels.

A Bruxelles, on a eu l'idée de faire fonctionner les tables rondes intersectorielles, pour faire des arbitrages politiques mais aussi pour associer les différents acteurs autour de la table plutôt que de les faire se renvoyer des uns aux autres. Tout n'a donc pas été nécessairement complexifié et au contraire, les possibilités de concertation et de négociation ont peut-être été augmentées.

#### ***4. Les réformes institutionnelles ont favorisé l'implication des acteurs publics locaux***

Une série de politiques sociales ont été rapprochées des organes politiques qui ont la tutelle sur les pouvoirs politiques locaux, les communes et les CPAS. Les acteurs publics locaux se sont davantage impliqués et rapprochés, principalement des CPAS et par là, des politiques sociales mais aussi des communes. C'est un bien. En effet, certains CPAS s'étaient relativement désinvestis ou ne s'étaient jamais investis dans une série de politiques sociales. A l'occasion du rapprochement des organes politiques, je pense qu'ils y sont davantage attentifs.

### **B. Cinq dérives**

#### ***1. Le flux et le reflux : fédéralisation, dé-fédéralisation, re-fédéralisation, recentrage***

Ce mouvement de flux et reflux n'est certes pas à l'œuvre au niveau conscient, explicite, au niveau de textes, des négociations institutionnelles. Il est par contre bien à l'œuvre dans la pratique. Ce mouvement me paraît particulièrement dangereux.

Aujourd'hui prévaut encore une symbolique où règne une certaine primauté de l'État fédéral et où les entités fédérées sont un peu vues comme des « entité-kes ». Elles n'ont pas exactement le même statut. Cela se voit dans la manière dont les partis politiques répartissent les mandats ministériels... C'est aussi et surtout vrai dans la manière dont on répartit les moyens budgétaires, précisément là où il faut voir le plus fort impact sur les politiques sociales. Quand il y a des marges de manœuvre, elles n'existent pas dans les entités fédérées en tant que telles mais bien au niveau de l'État fédéral. En fin de compte, c'est cet État fédéral qui distribue, tel Saint-Nicolas, les « cadeaux » – quand il y en a – aux entités fédérées.

Des avancées ont été réalisées avec les mécanismes prévus pour le refinancement de la Communauté française. Reste que le compte est encore loin d'être bon. La plupart des compétences qui ont été transférées l'ont été généralement avec les moyens tels que figés au moment du transfert. Cet élément a énormément pesé sur le développement des politiques

sociales des entités fédérées, depuis au moins une dizaine d'années (au moins depuis une vingtaine d'années pour la Communauté française). En clair, il n'y a pas de moyens. Les entités fédérées vivent dans un cadre étriqué. Pas de moyens pour mener de nouvelles politiques, de nouvelles initiatives. Pas de moyens pour développer la prévention, précisément parce que le fédéral ne l'avait pas beaucoup développée.

En réponse à cet état des choses, le fédéral a comblé ces vides dans une certaine mesure, en soutenant lui-même un certain nombre d'initiatives à la logique très sécuritaire. Cette logique sécuritaire finit malheureusement par influencer un certain nombre de domaines de la politique sociale. On a évoqué tout à l'heure l'avant-projet de loi du Ministre de la Justice, qui modifie fondamentalement la logique de la protection de la jeunesse. Il est clair qu'il dépasse largement ses compétences. Il a raison de dire que les communautés, et particulièrement la Communauté française, n'ont pas les moyens de leurs compétences, mais il en conclut que le fédéral doit exercer et re-étendre ses propres compétences... C'est par conséquent l'antithèse de la logique qui a présidé à la communautarisation de la protection à la jeunesse, qui se voulait protection, éducation, aide aux personnes. Le danger est réel pour les entités fédérées, car elles risquent de se trouver non seulement fédérées, mais aussi subordonnées à des logiques purement subsidiaires, complémentaires du fédéral.

### ***2. Les relations entre les pouvoirs locaux et le secteur associatif privé***

Les dispositifs qui ont été élaborés au niveau des entités fédérées ont souvent donné une prééminence, parfois même un leadership autoritaire aux pouvoirs publics locaux pour la coordination. Le partenariat a parfois été obligé. Il y a parfois des différences de traitement entre les partenaires privés et les partenaires publics qui font un même travail sur un même territoire et pour une même population.

On n'a pas non plus toujours consulté les travailleurs qui étaient déjà présents sur le terrain, souvent des travailleurs du secteur privé. J'appelle à plus de complémentarité. Rien n'empêche de donner plus de possibilités aux pouvoirs publics locaux d'exercer leur rôle, tout en harmonisant leur action avec le secteur privé.

### ***3. La contamination générale des contrats de sécurité dans une stratégie de quadrillage social***

Les quartiers, les villes sont devenues des lieux à contrôler. Il faut y contrôler surtout ceux qui sont les figures emblématiques de la dangerosité, s'ils cumulent les caractéristiques d'être jeunes, toxicomanes, maghrébins ou d'origine maghrébine. Ils ont alors toutes les chances de représenter ces personnages dangereux.

Des travailleurs sociaux exprimaient leur attente de travailler davantage au niveau local. Les contrats de sécurité sont nés aussi de ce souci de redynamiser les liens, les réseaux locaux. Cela s'est malheureusement fait sur le champ des politiques sociales au sens large, au détriment des politiques globales. L'attention au local a été surdimensionnée au détriment des politiques globales qu'il y a lieu de préserver.

Les contrats de sécurité ont fait un tas de petits frères ou cousins. Quand on est frères ou cousins, on n'a pas nécessairement le même caractère mais on est quand même quelque part du même sang. Les contrats de quartier, les contrats de prévention, les plans sociaux intégrés et bien d'autres ont une filiation avec ces contrats de sécurité, avec une idéologie sécuritaire ou qui, tout au moins, vise à renforcer le contrôle.

Les politiques sociales qui ont été développées par les entités fédérées ou les cadres législatifs qu'elles ont définis depuis 10 ans ne s'inscrivent pas du tout dans cette logique.

La question est de savoir comment s'organisent les rapports de force. C'est ce qu'on ne perçoit pas bien, si ce n'est à la faveur de quelques moments ponctuels.

#### ***4. S'il y a plus de moyens pour les politiques sociales, il y a beaucoup plus de besoins sociaux***

Les moyens pour les politiques sociales ont été augmentés depuis 10 à 15 ans. Les besoins ont augmenté également et l'écart a peut-être grandi. Comment les travailleurs sociaux essaient-ils de résorber cet écart pour les populations avec lesquelles ils travaillent ? C'est une course sans fin aux projets ...

#### ***5. Aujourd'hui les politiques sociales ne se font pas nécessairement dans la complémentarité***

Je suis quand même un peu moins optimiste que les différents intervenants qui ont représenté les ministres, sur l'idée que les politiques sociales se feraient aujourd'hui dans une certaine complémentarité et qu'en tout cas, personne ne marche sur les plates-bandes d'un autre ou ne cherche à tirer la couverture à lui. Je ne pense pas que ce soit le cas, et c'est aussi le jeu démocratique. Le grand nombre de ministres dans chacun des gouvernements engendre un besoin de visibiliser les choses. Le jeu démocratique comprend une sanction électorale qui oblige à faire parler de soi.

Dès lors on comprend mieux un des thèmes sous-jacents des contrats de sécurité, à savoir une sorte de syllogisme, d'équation simpliste : visibilité égale efficacité, ce qui est visible est efficace. En travail social, n'est pas nécessairement le plus efficace ce qui est le plus visible.

Un exemple : le Samu social, qui n'a pas été concerté, est un mauvais projet. Le Relais social – un projet concerté à Charleroi, notamment avec les associations – est un bon projet. Je fais appel aux travailleurs sociaux : quand les travailleurs sociaux se sont-ils mobilisés à Bruxelles à propos du projet du Samu social ? Dans les coulisses, sans doute. Sur la place publique bien peu...

### **C. Trois stratégies**

Des pistes ? Je pense qu'il y a des choses qui concernent directement les travailleurs sociaux, les institutions sociales. Je viens d'en citer l'une ou l'autre. Et il y en a qui concernent les pouvoirs publics.

#### ***1. Il faut solidariser les travailleurs sociaux et les bénéficiaires.***

Je suis parfois effrayé – je parle comme observateur – de voir la distance qui existe entre les travailleurs sociaux et les bénéficiaires. Les assistants sociaux sont coincés dans des logiques, dans des contraintes qui les empêchent parfois d'être vécus par les bénéficiaires comme des personnes qui peuvent les aider.

Pourtant on voit aujourd'hui que sur la scène publique, quand on peut avoir des relais auprès des bénéficiaires, il est possible de mener des politiques qui changent éventuellement les données du jeu. Je ne pense pas que les travailleurs sociaux puissent continuer à penser qu'ils peuvent mener des politiques sans avoir une certaine solidarité avec les bénéficiaires. Ce qui n'est pas non plus un appel à les prendre en otage.

### ***2. Il faut arrêter de courir tous azimuts.***

Les travailleurs sociaux disent qu'ils s'épuisent dans des courses aux projets. Il y a effectivement un tas de ministres qui pourraient subsidier des projets qu'eux, travailleurs sociaux, peuvent légitimement soutenir. Courir tous azimuts favorise à la fois l'éclatement, la complexité et en même temps empêche parfois d'avoir une ligne politique de travail social claire. Cela au détriment, peut-être, des populations avec lesquelles on travaille.

Il faut davantage mettre l'accent sur la demande de moyens pour le créneau de son activité et ne pas se prostituer (excusez le terme un peu dur). On a critiqué le clientélisme. Si le clientélisme existe, ce n'est pas seulement parce qu'il y a des mandataires politiques, c'est aussi et d'abord parce qu'il y a des clients. Les acteurs politiques ne tiennent pas tout seuls les permanences.

### ***3. Il faut optimiser les lieux de concertation (cela vaut pour les travailleurs sociaux mais aussi pour les pouvoirs publics)***

Il faut faire fonctionner les lieux consultatifs plutôt que les contacts et les colloques singuliers. L'expression, dans un pays comme le nôtre, qui est marqué par une forte tradition de concertation, d'organisation paritaire des relations de travail, passe également par le fonctionnement et non le court-circuitage des lieux de concertation.

Les pouvoirs publics doivent aussi optimiser les lieux de concertation. Les décloisonnements ici doivent s'opérer à partir des mécanismes qui ont été prévus dans le cadre des réformes institutionnelles. Mécanismes qui fonctionnent beaucoup trop peu.

Exemple de mécanisme institutionnel : les accords de coopération. Ils passent souvent largement par-dessus la tête des travailleurs sociaux, sans parler des bénéficiaires... Il y aurait donc lieu de faire fonctionner des lieux ad hoc pour que les accords de coopération soient effectivement un souci des différents partenaires. Autre exemple de mécanisme institutionnel: les conférences interministérielles qui, à ma connaissance, fonctionnent peu, pas ou de manière fort protocolaire. C'est pourtant bien là que doivent avoir lieu des arbitrages en vue de certaines simplifications.

### **Question de Madame Claire ANDRE :**

Je milite dans les Citoyens sans emploi. Je suis active dans tout ce qui est marches européennes, Collectif solidarité contre l'exclusion. J'ai été à la base de lieux de parole pour sans emploi. Ma démarche c'est la citoyenneté pour les plus pauvres, et donc l'accès à l'information, la concertation. Je voudrais dire que ce n'est vraiment pas évident pour quelqu'un qui n'a pas de moyens, qui est en processus de non-capacité de travail de se resocialiser et d'avoir accès à toutes ces informations qui sont dites ici.

Je me réjouis d'entendre ce qu'a dit M. Pascal Henry. J'ai quand même un peu peur parce que je sais que quand Écolo n'est pas au pouvoir il a précisément ce discours-là mais quand il est au pouvoir ce discours devient beaucoup plus difficile pour les raisons que l'on sait.

Aussi ai-je envie de faire un souhait. Le jour où le PSC accédera au pouvoir, de grâce qu'il continue dans cette voie-là parce qu'on a besoin des idées de chacun. Il faut arrêter de réfléchir en fonction de sa chapelle, qu'elle soit PS, PSC, Écolo, VLD... Il faut voir concrètement ce que l'on fait pour les gens et faire en sorte que la société dans son ensemble se mobilise. Cela inclut la personne qui n'a aucune formation, le travailleur social ou le simple citoyen lambda qui a envie de comprendre son environnement.

### **Question de Farida Boujraf:**

La concertation doit se faire entre les personnes du politique. Elle doit aussi se faire entre les personnes de terrain. Un des raccords qui est possible entre le politique et le terrain est celui de la formation des travailleurs sociaux et la formation, d'autre part, des hommes politiques. Il s'agit de voir comment on peut relayer cet ensemble de constats de sorte qu'ils s'intègrent dans la formation des gens. Comment mieux cerner la complexité, comment être plus actifs dans la complexité du système.

### **Réponse de Denis STOKKINK :**

Je pense qu'il y a une responsabilité de toutes et tous pour faire en sorte que l'information ou la formation soit mieux organisée et qu'on puisse se comprendre mieux les uns les autres.

Le politique souvent ne voit l'associatif que comme des revendicateurs d'un certain nombre de choses mais il ne connaît pas le monde associatif, le terrain. Pour le monde associatif par contre le monde politique est un monde étranger qui sera considéré soit comme une vache à lait soit comme ceux qui font tout à contresens du travail de terrain.

La proposition de Farida de faire en sorte qu'il y ait une formation qui soit organisée pour les deux ensemble, tant pour les associatifs que pour les politiques, pour qu'il y ait une meilleure connaissance mutuelle, se justifie pleinement. Cela permettrait de mieux répondre aux attentes citoyennes, comme le demande Mme Claire ANDRE. C'est quand même pour cela qu'à la fois les politiques et les travailleurs du social sont là. C'est peut-être là en tout cas ce qui les lie.

### **Réaction dans la salle à l'intervention de M. Pascal HENRY**

Deux éléments m'ont interpellé dans l'intervention précédente.

D'une part j'ai cru entendre qu'il y avait un apparentement entre les contrats de sécurité et les contrats de quartier. Je crois qu'il n'y pas vraiment d'apparentement. Si les contrats de sécurité pouvaient ressembler aux contrats de quartier on applaudirait tous. Ceci est un avis personnel.

La deuxième chose plus fondamentale que je voudrais dire se situe au niveau des liens entre le pouvoir public et le secteur associatif. A Bruxelles, plus particulièrement, on a un secteur associatif extrêmement présent, extrêmement actif. Je dirais presque qu'il a été obligé de l'être. Il faut parler ici des réformes institutionnelles. Alors que la Flandre et la Région wallonne connaissent déjà une bonne autonomie, Bruxelles a longtemps encore été gérée par le fédéral avec un tas de manques, un tas de trous. C'est probablement pour cette raison que le secteur

associatif s'est développé, s'est organisé, s'est concerté. C'est la raison pour laquelle l'organisme pour laquelle je travaille, le CBCS, existe. Cet organisme a été mis sur place pour que le secteur associatif puisse se concerter, étant donné qu'à l'époque il n'y avait pas encore les conseils consultatifs mis en place par la Région et la Communauté : COCOF, VGC et COCOM. Les législations qui se sont mises en place ont tenu compte de ce qui existait déjà à Bruxelles, de la manière dont un certain nombre d'organismes fonctionnaient et se coordonnaient déjà. Je ne crois qu'on peut dire la même chose de la Flandre. Je connais quelques exemples de projets qui effectivement sont venus du haut et ont été imposés. Ça ou rien. Sans grande concertation. Je crois que Bruxelles a vraiment innové en matière de concertation entre pouvoirs publics et secteurs associatifs. Moi je voudrais que ça dure. Je voudrais vous inciter à lire dans le Moniteur belge la priorité numéro 7 du plan régional de développement. C'est tout récent et pour le moment on est en train de faire des campagnes d'information. Tout citoyen peut donner son avis là-dessus. Peu de gens dans le public parlent de cette priorité 7. Je vous inviterais à la lire et à réagir à temps, si du moins vous travaillez dans le secteur social associatif.

### **Question de Christian Wijnants :**

Je voudrais dire que la complexification à un certain point cela devient un délit de démocratie. Si ça devient tellement compliqué que les gens, y compris les acteurs de terrain ne comprennent plus, ça pose un problème politique.

Deuxième chose : on s'est réjoui p. e. de la proximité avec les acteurs de terrain des décideurs politiques, que ce soit en Région wallonne ou à Bruxelles. Je pense qu'il y a aussi une chose dont il faut tenir compte. A Bruxelles nous connaissons un certain nombre de baronnies. Je pense que cette fédéralisation-là est en train de resurgir parfois aussi. Il faut aussi voir le côté négatif.

Il y a le côté positif de la proximité mais il y a aussi la féodalisation des décideurs politiques qui guette au niveau de la région.

### **Réponse de M. Pascal HENRY :**

Je ne m'exprime pas au nom du PSC. Je pense que si l'on veut dé-complexifier et clarifier il faut entendre les thèses flamandes. Je parle ici comme francophone. Les thèses flamandes visent à d'avantage homogénéiser les compétences. Vincent de Coorebyter nous a expliqué comment sur chacun des termes il y a un certain nombre d'exceptions. Cela empêche une lisibilité par les travailleurs sociaux, parfois même par les acteurs politiques, et encore d'avantage par les citoyens. Homogénéiser les compétences ça passe pour les francophones par un certain nombre des deuils.

- Le deuil du fait d'être une minorité en Belgique, après avoir dominé la Belgique. Il y a certaines perceptions qu'on pourrait qualifier - si ça se passait à l'étranger - de néocolonialisme.
- Il faut faire le deuil du fait que les francophones de Flandre sont en Flandre.
- Et il faut alors faire le deuil de la «Belgique de papa» au sens que les entités fédérées doivent avoir autant de possibilités de marge de manœuvre que l'État fédéral. Sinon effectivement on sera à chaque fois coincé. On viendra à chaque fois mendier de l'argent à l'État fédéral.

## **Réformes institutionnelles et politiques sociales**

Je pense que si on ne passe pas par ces deuils-là – je pense aux travailleurs sociaux mais aux citoyens aussi – on soit dans des impasses qui conduisent, plutôt qu'à simplifier, à complexifier encore d'avantage, parce que les réalités sont complexes.

# Vers une communauté bruxelloise multiculturelle

*Par Eric CORIJN, Sociologue, Professeur à la VUB-COSMOPOLIS,  
City, Culture & Society*

## **A. Les institutions belges empêchent Bruxelles de profiler une dynamique urbaine à un niveau continental**

Je voudrais partager avec vous une réflexion sur Bruxelles, en partant de la dynamique urbaine. Je me charge de faire des recherches urbaines et je m'intéresse particulièrement à la culture en tant que levier de dynamiques urbaines. Ma vision des choses est que la dynamique urbaine de Bruxelles n'a pas les institutions adéquates et qu'elle est de fait prisonnière de l'Etat belge. Pour que Bruxelles se développe et puisse jouir de toutes ses possibilités, il faudrait sortir du marasme institutionnel belge.

Je suis tout à fait convaincu que, dans le processus de mondialisation actuel, le niveau «Etat-Nation» est en train de transférer des pouvoirs, d'une part, au niveau international ou transnational mais aussi, d'autre part, au local et, dans ce cadre, les dynamiques urbaines deviennent des lieux de recomposition politique et sociale très importants. Au niveau de la dynamique européenne, il y a tous les rapports institutionnels dont on nous parle chaque jour à la télévision. Mais, face à cela, existe aussi une compétition accrue entre les villes européennes, qui se projettent à un niveau continental. Des villes peuvent se positionner en dehors de la hiérarchie traditionnelle de ville capitale d'un État, capitale régionale, capitale locale...

Ce n'est pas le sujet qu'il m'a été demandé de traiter, mais c'est bien dans ce cadre général que Bruxelles prend sa dimension de petite ville mondiale qui ne dispose pas, selon moi, des bons moyens institutionnels, parce qu'elle est prisonnière de l'Etat belge.

## **B. Pas de dynamique urbaine sans identité forte**

Bruxelles a un déficit d'identité. J'ai fait une enquête auprès des Bruxellois, en leur demandant de raconter leur ville. En comparaison avec Anvers, Gand ou Liège, il y a à Bruxelles moins d'histoires à raconter, il y a moins d'identification populaire. De bonnes raisons l'expliquent.

Vous savez tous que la révolution belge a été en fait une révolution d'opérette, avec une coalition contre-nature entre le parti pré-moderne catholique et le parti libéral. Ce dernier voulait en premier lieu un état protecteur de la révolution industrielle, alors que l'état néerlandais, surtout orienté vers le commerce mondial, n'était pas apte à jouer ce rôle. La coalition était essentiellement utilitariste, sans qu'une bourgeoisie propre, forgée par des années de lutte, de culture hégémonique, de direction d'un peuple, lui fournisse le soubassement nécessaire. La révolution belge a été en réalité une opération diplomatique. Le nouvel État a été formé en dehors d'une classe dirigeante détentrice d'un grand projet culturel.

Bruxelles n'a non plus jamais été une ville ouvrière. Dans d'autres grandes villes européennes, on trouve la marque imprimée par une classe populaire dans l'urbanisme, au travers de grands bâtiments (les rares bâtiments de ce type ont été détruits dans les années 60).

Bruxelles n'est pas non plus une ville marquée par de grands projets. A moins de considérer comme tels les parkings de Charlie De Pauw ou les viaducs de Van Den Boeyenants. Le mode propre de fonctionnement de Bruxelles n'inclut manifestement pas la volonté de marquer culturellement l'unité de la ville par de grands projets.

Le changement de régime linguistique qui s'est opéré en trois générations s'est fait au détriment de l'héritage du passé. Les histoires de familles, par exemple les histoires populaires, sont interrompues précisément au moment où le régime linguistique change. Bruxelles, au niveau du «comment se raconter», a été très marquée par sa fonction de capitale de la Belgique, fonction qui a toujours été très belge, sans grand dessein ou grandes images.

L'image de Bruxelles comme «deuxième ville francophone de l'Europe» (selon Madame Spaak) ne recouvre pas la réalité. Disons très précisément que le français est la lingua franca à Bruxelles, ce qui signifie qu'une large majorité de la population parle le français sans que cela ne soit pour autant sa langue maternelle. Pour prendre mon exemple personnel : l'Anversois que je suis utilise beaucoup le français dans cette ville. Reste à savoir si utilisation du français égale culture commune, si communauté linguistique égale identité communautaire. Il faut savoir qu'il y a différentes sortes de français, notamment celui des Belges et celui des non Belges. L'idée républicaine française de la construction d'une société n'est pas applicable telle quelle à Bruxelles.

Précisons d'emblée que cette autre image, vivace en Flandre, d'un Bruxelles «ville flamande avec une majorité francophone», présente chez tous les tenants d'une Flandre indépendante ayant Bruxelles comme capitale, ne colle pas davantage à la réalité. La réalité, c'est que Bruxelles est une ville multiculturelle. L'organisation culturelle de la ville est plurielle.

Un million d'habitants. Un tiers est non Belge. Ce dernier chiffre est d'ailleurs trompeur: quand on constate lors du dernier comptage que le nombre de Marocains à Bruxelles a baissé, cela veut dire en fait que beaucoup de Marocains sont devenus Belges, mais ils n'en perdent pas pour autant leurs liens avec leur communauté. Bruxelles n'a pas de ghettos; on parle certes des Marocains de Molenbeek, des Turcs de Schaerbeek, des Congolais de Matongé, mais aucun de ces quartiers n'est dominé par une seule de ces cultures.

N'hésitons d'ailleurs pas à reconnaître une obsession du XVIIIème siècle dans cette manière de voir qui consiste à vouloir assimiler culture et nation. Dans la réalité, la différence culturelle entre les trois générations des habitants de Bruxelles de souche immigrée est très grande. Le multiculturel de fait s'exprime par l'interaction entre une multiplicité de styles de vie, de constructions culturelles. Un des avantages de Bruxelles est que chaque quartier est multiculturel à sa façon. Vivre à Bruxelles, c'est se rendre compte du «mix» local suscité par la pluralité locale.

Institutionnellement, Bruxelles est dite ville bicommunautaire. Les pourcentages de 85 % de francophones et de 15% de néerlandophones sont sujet à controverse. Je voudrais vous citer quelques autres chiffres concernant l'emploi des langues à Bruxelles, l'élément déterminant n'étant pas la carte d'identité mais bien l'usage qu'on fait des langues. Dans l'intimité des ménages (chiffres basés sur des recherches) :

- 9% des ménages à Bruxelles parlent le néerlandais, à savoir que le néerlandais est employé par les deux partenaires ;

- Il n'y a guère que 50% des ménages où les deux partenaires sont francophones d'origine ;
- 11% des ménages parlent le néerlandais combiné avec le français ;
- Dans 30% des ménages, le français est combiné avec une autre langue ;
- Ce qui veut dire que 41% des ménages à Bruxelles vivent la multiculturalité dans leur quotidien, dans l'intimité.

Ces situations sont vécues dans une organisation socioculturelle où l'on est forcé de se reconnaître dans l'une ou l'autre communauté, où l'on est forcé d'envoyer ses enfants dans une école néerlandophone ou francophone, où les centres culturels, le travail de quartier, tout le travail de terrain, toutes les matières personnalisables sont réfléchies à partir de la structure de l'état belge.

Il faut ajouter que la population belge n'aime pas beaucoup sa capitale. Il y a une tradition très anti-urbaine dans les deux parties du pays. Je la connais très bien en Flandre, où elle s'est traduite dans une politique consciente. Il s'agissait par cette politique, pendant l'industrialisation de la Flandre des années 60, de maintenir les gens dans leur village, autour du clocher, de les inciter à construire sur le petit terrain de la grand-mère, d'assurer les moyens de transport vers le travail. Cette politique visait à éviter en Flandre la reproduction de la «Wallonie rouge» où les ouvriers s'étaient concentrés autour des villes, avaient formé des organisations fortes, avaient pris en main les villes. Il y a une très forte tradition suburbaine en Flandre: la «bonne vie», c'est à la campagne ou à la périphérie des villes.

Quand on superpose cette tradition aux structures de l'Etat, on ne s'étonnera pas que Bruxelles soit mal en point dans la compétition immédiate qui l'oppose non seulement à Gand, Anvers ou Liège mais surtout à Amsterdam, Lille, Cologne. C'est bien à ce niveau là que les enjeux se situent. Si on compare les politiques urbaines de ces villes à l'absence d'une politique vraiment urbaine à Bruxelles, la conclusion est que Bruxelles est mal partie... L'avantage de Bruxelles, y compris au niveau de l'imaginaire, c'est d'être la «capitale de l'Europe», une ville vraiment multiculturelle, à la frontière des cultures germanique, romane, etc. Mais il y aurait pas mal d'éléments à ajouter à cette image.

Bruxelles, au niveau de la dynamique urbaine, a de grandes possibilités mais y est institutionnellement tout à fait mal adaptée. Je passe sur l'existence de 19 communes ayant chacune une autonomie municipale et des projets politiques propres. Ce fait explique d'ailleurs que Bruxelles-Région ou Bruxelles-Ville n'ait, par exemple, jamais pensé son développement à partir d'un projet intégré durable de développement des quartiers. En comparaison, les autres villes ont toutes cette notion. Notion de proximité, notion du point où les politiques sur le terrain doivent s'accorder. Notion qui, quand il s'agit de penser la dynamique de la Région bruxelloise n'est pas (ou pas encore, car je pense que cela va arriver) vraiment intégrée dans la politique.

Toutes les matières personnalisables sont communautarisées. Ce qui entraîne à Bruxelles une séparation trop grande entre les communautés. Quant au bicommunautaire, il est très faible et n'est pas vraiment désiré par les deux communautés. De ce fait, à Bruxelles, les décrets, les travailleurs, les institutions travaillent sur le même terrain, mais à partir de deux instances différentes. Bruxelles a très peu de moyens d'intégrer ses politiques. Exemples :

- Des travailleurs de quartier flamands sont doublés par des francophones ;
- Il existe un projet envers l'associatif africain de Bruxelles. Le projet étant plus développé du côté flamand, nous aurons sans doute une maison flamande des

associations africaines. Le directeur de cette maison devra être un Africain qui parle le flamand ou du moins remplit les formulaires en néerlandais. Il est clair que cette maison sera localisée quelque part à Matonge.

Le nombre d'anecdotes sur l'inadaptation de l'institutionnel dans le travail culturel et socioculturel est ahurissant.

### **C. Idée force : territorialisation de la culture**

Je termine par ce qui est, je l'espère, une idée force. Tout le monde a tendance actuellement à se territorialiser. Pour ce qui concerne la culture, il ne devrait pas être difficile d'en convaincre les francophones contrairement aux Flamands. Les Flamands ont, de fait, une conception romantique germanique de la culture. Dans cette conception, la culture en même temps que la nation est liée aux gènes, aux caractéristiques de l'individu ou du groupe. Les francophones sont beaucoup plus influencés par la notion française de «droit du sol». Dans le droit du sol, chacun se soumet aux mêmes lois pour accéder à la communauté nationale.

Tout a tendance, dans le monde et dans les dynamiques urbaines, à se localiser. Il s'agit d'enraciner la culture «quelque part». Parce que le monde devient plus complexe, plus hybride. Les caractéristiques de ce monde sont toujours plus le produit des interactions entre les gens et non plus de la tradition. Parce que l'on vit une «détraditionalisation», il faut réfléchir à ce que l'on fait là où l'on se rencontre, là où l'on vit réellement ensemble. Il faut réfléchir à ce que l'on fait, non pas à partir de traditions culturelles ou institutionnelles, mais à partir de projets communs. Projets hybrides, projets qui doivent être négociés, projets qui doivent expérimenter les limites des identités de chacun. Chacun doit être prêt à sortir un peu de sa tradition pour rencontrer l'autre, pour faire ensemble quelque chose de nouveau.

Concrètement, cela signifie qu'il faudrait, ne fût-ce qu'au niveau d'un échange d'idées, pouvoir réfléchir à un enseignement multilingue. Pourquoi l'enseignement n'est-il donné que dans une seule langue, alors que 41% de la population de Bruxelles vit la réalité linguistique d'une façon très différente dans le quotidien, alors que la moitié des élèves dans l'enseignement flamand provient de ménages francophones ?

### **Conclusion**

La multiculturalité qui fait la force de Bruxelles doit pouvoir être exprimée au travers d'une institution, au travers aussi d'une orientation de cette ville vers une ouverture au monde, vers une politique liée à la dynamique européenne. Bruxelles ne doit pas être limitée en cela par la réforme continuelle de l'État. L'État est d'ailleurs en train de s'effriter et laisse cette région aux interventions d'autres. Dans le projet commun qui est à construire, la population autochtone, tous ceux qui y vivent, ont très peu à dire.

# Politique sociale et réformes institutionnelles

*Par M. Luc NOTREDAME, Conseiller au Cabinet du Ministre Guy Vanhengel,  
Membre du Collège Réuni de la Commission communautaire commune, chargé de  
l'Aide aux Personnes.*

Je voudrais traiter le sujet sous forme de cinq thèses.

Qu'est-ce que la politique sociale? Je considère que la politique sociale est un ensemble de politiques qui devraient en principe s'accorder et doivent impliquer au moins :

- les pouvoirs (c.-à-d. la structure politique) responsables en matière de
- travail et emploi
- enseignement
- logement
- soins de santé
- aide sociale
- les formes primaires de vie sociale des personnes

Dans ces différents domaines, déjà depuis le 16ème siècle, une politique sociale fut développée qui dès cette époque se situait à des niveaux de pouvoir différents.

## **I. PREMIERE THESE : UNE CONSTATATION**

Depuis les origines de la politique sociale au 16ème siècle, la question de l'adéquation des politiques et des niveaux de pouvoir s'est posée pour la politique sociale. Ma première thèse sera donc cette constatation.

## **II. DEUXIEME THESE : DIFFERENTIATION SELON LE NIVEAU DE POUVOIR. QUELLE EN EST L'INFLUENCE SUR LA POLITIQUE SOCIALE ?**

### **A. Les réformes institutionnelles**

Depuis les 30 dernières années on a continuellement, ou disons tous les 5 ans, fait des réformes institutionnelles à partir d'une logique politique, à partir d'une logique de partage du pouvoir et certainement pas à partir d'une logique économique ou d'une logique sociale.

Cela a essentiellement abouti à la création d'un nouveau niveau intermédiaire de pouvoir, à savoir les régions et les communautés.

- En Flandre, il n'y a qu'un niveau de pouvoir qui s'est ajouté, la région et la communauté ayant fusionné.
- A Bruxelles, 4 pouvoirs législatifs se sont ajoutés mais un pouvoir législatif a disparu, la province.
- En Wallonie, j'ai l'impression que la différence entre la région et la communauté y est toujours essentielle, même si la Communauté française confie de plus en plus la politique sociale à la région d'une part et à la COCOF d'autre part.

Les réformes institutionnelles ont en fin de compte abouti – je me limite ici exclusivement à la politique sociale – à ce que le pouvoir fédéral soit toujours le partenaire principal et que ce soit toujours lui qui définisse l'idéologie. Je pense à l'État social actif de la coalition arc-en-ciel. Le pouvoir fédéral conserve :

- La justice ;
- L'intégration sociale (domaine de compétence important en matière de politique sociale) ;
- La sécurité sociale, pour ce qui concerne tant les transferts de revenus que le financement des soins de santé et une partie de l'aide aux personnes (minimum vital, CPAS, maisons de repos).
- La prédominance. Les tendances à la refédéralisation ont déjà été évoquées lors de cette journée d'étude.

Quels sont alors les domaines de compétence des régions et des communautés?

- Ces compétences sont très étendues pour l'enseignement et le logement.
- Au niveau de l'aide aux personnes elles ont un gros paquet de compétences.
- Au niveau des soins de santé leurs compétences sont très réduites.

Ma troisième thèse concerne donc la différenciation toujours plus poussée des compétences selon le niveau de pouvoir.

Un nouveau niveau de pouvoir s'est ajouté. A Bruxelles 4 pouvoirs législatifs supplémentaires ont été créés. La répartition des compétences s'opère alors au niveau des ministres. En Wallonie on peut voir comment on y a saucissonné les compétences.

S'il y a différenciation, il y a aussi des temps d'intégration. Par exemple la tendance à se servir d'avantage de contrats de coopération entre niveaux de pouvoir. Il s'agit bien d'un mouvement d'intégration en même temps que d'un mécanisme d'intégration.

On devrait d'autre part pouvoir s'attendre à ce que les secteurs «hard» et les secteurs «soft» puissent coopérer plus facilement à un niveau régional.

### B. L'influence des réformes institutionnelles sur la politique sociale

Quelle est l'influence des réformes institutionnelles sur la politique sociale? Je pense qu'il faut être très nuancé.

Le délai nécessaire à la mise en place des politiques est beaucoup plus long, particulièrement dans le cas des accords de coopération. Je prends deux exemples parmi d'autres.

- L'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté et le Service de lutte contre la pauvreté qui a été créé dans le cadre du Centre pour l'égalité des chances
- Le plan des «premier emploi jeunes»

Dans ces deux cas il a fallu beaucoup plus de temps que si le gouvernement fédéral avait dû être seul à décider.

Il y a incontestablement des éléments positifs. Par exemple le déminage de la fracture communautaire. Dans l'histoire de la Belgique trois fractures ont toujours été très présentes.

- La fracture communautaire a été déminée, sauf peut-être à Bruxelles.
- La fracture idéologique également a disparu, si j'en crois la présentation du livre du président du VLD.
- Demeure la fracture sociale.

Il y a un nombre d'éléments des réformes dont l'effet est neutre. En Belgique nous avons de tous temps eu les trois cercles. On disait la doctrine des trois cercles.

- Le pouvoir central
- Le pouvoir intermédiaire
- Les communes

Les réformes institutionnelles ont-elles rendu cela tellement plus complexe ? Je ne le crois pas. Nous avons toujours trois cercles.

- Le pouvoir fédéral et l'Europe
- Les pouvoirs intermédiaires : les régions et les communautés
- Le pouvoir local : les provinces et communes

Finalement il y a toujours trois (groupes de) pouvoirs. Où se trouve le problème ? Il n'y en a pas mais il reste deux problématiques.

## C. Deux problématiques

- Il manque un forum public qui permette d'organiser un débat sur la politique sociale, me dit-on lors de conversations en vue de cette journée d'étude.
- Il est dit dans la brochure de présentation de cette journée d'étude que la lisibilité de la politique sociale est devenue moindre.

Ces problématiques concernent qui? Essayons de répondre.

### *1. L'absence d'un forum public*

Voir la 4ème thèse

### *2. Moins de lisibilité de la politique sociale en raison de la complexité institutionnelle*

#### **a. Schéma explicatif général**

Représentez-vous un triangle formé par

- Les autorités
- La population
- Les politiques sociales

Chacun des angles sera compartimenté comme suit :

#### a.1. Les autorités

sont compartimentées en

- parlement
- gouvernement
- administration

#### a.2. Le citoyen

peut être perçu

- dans sa relation aux autorités (comme citoyen)
- dans son rôle de client

#### a.3. Les politiques sociales

peuvent être classés selon les critères suivants

- les institutions preneuses d'initiative c.-à-d. l'associatif (dans leurs rapports verticaux avec l'administration et le politique)

- le travail de terrain, c.-à-d.. le niveau du travail socio-éducatif (niveau où se rencontrent le client et le travailleur social)

### **b. Application du schéma explicatif à Bruxelles**

Voyons où se situe le problème quand on applique ce triangle à la situation bruxelloise.

#### b.1. Les autorités

Bruxelles a un parlement régional, 75 parlementaires qui se retrouvent aussi dans les conseils communautaires. Un seul conseil communautaire se superpose même tel quel au parlement régional pour ce qui est de ses membres, à savoir le collège Réuni de la Commission communautaire commune. De plus, il y a énormément de doubles emplois dans le personnel politique, que j'aimerais bien connaître en détail. On retrouve énormément de bourgmestres, d'échevins, de conseillers communaux, de conseillers de CPAS, de présidents de CPAS, dans le parlement régional et donc aussi dans les conseils communautaires où participent également des parlementaires de la chambre et du sénat et des parlementaires européens. Le degré d'intégration est par conséquent très élevé.

Bruxelles a un gouvernement comprenant 8 secrétaires d'état qui ont chacun 3 casquettes :

- Ministre du gouvernement régional
- Membre du collège d'une des commissions monocommunautaires
- Membre du Collège réuni de la Commission communautaire commune ou du Collège réuni

Pas plus de 8 ministres. On retrouve ici également un degré d'intégration très grand.

Il y a évidemment 4 administrations. Les répercussions des réformes institutionnelles sur la politique sociale se rapporteront essentiellement à l'existence de 4 administrations.

#### b.2. La population

Les réformes institutionnelles ont-elles des conséquences pour la population ?

La population à Bruxelles est appelée à choisir un parlement, en dehors du parlement fédéral. Le bruxellois retrouvera ses parlementaires aux différents niveaux.

En tant qu'utilisateur de prestations d'aide sociale, le client choisit une institution principalement sur base de la langue en ne se posant probablement pas la question de qui pourrait bien s'occuper du financement et de la reconnaissance.

#### b.3. Les politiques sociales

Les institutions sont confrontées à 4 ou pour le moins à 3 administrations. Il faut bien savoir qu'elles peuvent choisir une administration ou s'adresser à toutes en même temps. Ce dont elles ne se privent pas.

Pour ce qui est du travail de terrain le problème ne se pose pas. Celui-ci s'accomplit dans le cadre d'une institution qui appartient à un régime linguistique. Il suit donc les règles de reconnaissance et l'idéologie propres à cette institution.

### **III. TROISIEME THESE : IL N'Y A PAS DE PROBLEME DE POLITIQUE SOCIALE QUI SOIT SPECIFIQUEMENT DU AUX REFORMES INSTITUTIONNELLES**

Les thèses que je développe sont en réalité interdépendantes. J'ai déjà pu esquisser le fait que le problème de l'intégration de la politique sociale s'est posé depuis le 16ème siècle.

#### **A. Coordination verticale et manque de coopération horizontale à Bruxelles**

Les réformes institutionnelles ont amené une différenciation des pouvoirs, mais d'autre part elles ont suscité des systèmes d'intégration tels que, par exemple, les accords de coopération et la concertation préalable.

Il existe un exemple parfait et très positif de coordination verticale. Un avant-projet de loi a été introduit au niveau fédéral visant à répartir 1,7 milliards provenant des fonds d'énergie qui devraient revenir aux CPAS pour leur mission de guidance budgétaire.

Le ministre fédéral n'est pas dans une position qui lui permette de dire «la médiation de dettes, c'est de la compétence des communautés». Lui-même et les communautés doivent par conséquent se mettre autour de la table. Il en ressort que le ministre fédéral donne son accord pour mettre dans sa loi que les 1,7 milliards reviennent aux CPAS, tout en obligeant les CPAS au bout de deux ans à se mettre en accord avec la législation communautaire en matière de service de médiation de dettes. Il s'agit d'un exemple magnifique de la possibilité d'harmonisation grâce à des mécanismes d'intégration existants, malgré l'existence de différents niveaux de pouvoir.

D'une manière générale, il est possible de dire que la même problématique de manque de coordination entre politiques menées par des pouvoirs qui se trouvent dans un rapport horizontal, est également présente à Bruxelles.

Il faudrait ici citer un certain nombre de dossiers de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont toujours sans solution, comme par exemple celui relatif à l'aide à la jeunesse (l'adoption internationale serait maintenant du ressort du fédéral).

Dans un certain nombre de domaines les choses peuvent paraître impossibles. D'aucuns pensent à la politique contre la pauvreté à Bruxelles comme à une politique intégrée qui serait à développer. Le nombre de groupes de travail intercabinets, de conférences interministérielles que cela supposerait dans le cadre de Bruxelles, est inimaginable.

L'ensemble des matières fédérales n'est même pas envisagé dans cette hypothèse de travail. On pourrait envisager une programmation intercommunautaire des institutions à Bruxelles qui supposerait une norme unique de programmation pour un type particulier d'institutions, applicable à Bruxelles dans son ensemble par la COCOM, la COCOF et la COCON. Il se fait que personne n'est demandeur de cette évolution.

Par contre il existe aussi une proposition positive. En l'occurrence il y a une évolution vers une intégration ou pour le moins vers une coordination de fond du travail de rue avec les sans-abri à Bruxelles.

## **B. Nouvelles réformes institutionnelles ?**

Il serait possible d'envisager que, les réformes institutionnelles ayant été à l'origine d'un certain nombre de problèmes, il y aurait lieu d'y remédier par de nouvelles réformes institutionnelles. De quelles réformes parle-t-on ?

La monocommunautarisation consiste à supprimer la COCOM. Les politiques sociales monocommunautaires sont dans ce cas développées par la COCOF et la COCON. Ceci n'est pas purement spéculatif. Dans le cas de l'assurance dépendance c'est bien ce qui se passe du côté des politiques sociales flamandes.

Il serait envisageable de rendre Bruxelles bicommunautaire en intégrant, plus exactement en fusionnant, dans un premier temps la région et la COCOM. Le bico et la région ne font plus qu'un tout.

Dans un deuxième temps la région et les 3 communautés seraient intégrées dans une seule entité, comme c'est le cas en Flandre. Notons au passage que la Flandre s'y opposerait très probablement, étant donné qu'elle est partisane d'une gestion cocommunautaire de Bruxelles, induisant que Bruxelles serait gérée par la Communauté flamande et par la Communauté française.

C'est bien un des éléments qui ressort de l'intervention d'Eric Corijn : l'inadéquation des institutions bruxelloises.

Il est également envisageable de donner sa chance à la COCOM d'accomplir sa mission de coordination dont elle est légalement et constitutionnellement détentrice. Je pense que ce sera le cas dans un avenir proche.

Nous sommes en fait encore dans une phase de consolidation. Une fois que les institutions auront le sentiment de s'être consolidées, elles seront prêtes à collaborer et à établir des coordinations avec d'autres.

## **IV. THESE QUATRE : LE ROLE DE LA SOCIETE CIVILE (Y COMPRIS LE FORUM PUBLIC) ET LA PRIMAUTE DU POLITIQUE**

Des réformes institutionnelles comme solution aux problèmes posés par les réformes institutionnelles précédentes ne sont pas une réponse au véritable problème.

Le véritable problème n'est pas lié ou alors de manière indirecte aux réformes institutionnelles. Le problème qui se pose est le problème du rôle et du fonctionnement de la société civile, appelé aussi le monde associatif.

J'ai déjà pu évoquer dans ma deuxième thèse la problématique de l'absence d'un forum public où la politique sociale serait élaborée avec la participation de toutes les parties concernées. La question que je posais était : à qui exactement cette absence pose-t-elle problème ?

J'ai l'impression que le problème est essentiellement celui des groupes professionnels et plus généralement de la société civile.

Paradoxalement la question d'un forum public est posée au moment où les organisations au sein desquelles les défavorisés s'expriment par rapport au développement d'une politique contre la pauvreté, sont mises au devant de la scène. Le paradoxe n'est qu'apparent. Il s'agit à mon sens d'une illustration de la tendance présente dans la «nouvelle culture politique» à favoriser la démocratie directe et le contact direct entre les autorités et le citoyen tout en mettant à l'écart les organisations socio-économiques et en même temps la société civile.

Cette thèse a son origine en Flandre où le gouvernement flamand a mis en avant la «primauté du politique». Une lecture plus fine donnerait la «primauté des institutions politiques», plus particulièrement du gouvernement et du parlement. La logique sous-jacente est de poser que l'élaboration d'une politique doit se faire en fonction de l'intérêt général et non pas en fonction des lobbies et des groupes de pression. En disant groupes de pression et lobbies il ne s'agit pas exclusivement des «piliers», à savoir les syndicats, les mutualités etc., mais également de la société civile.

Ma question se rapportant à la Flandre est la suivante. D'où vient cette insistance à affirmer sans cesse cette fameuse primauté du politique ? Un professeur d'université flamand a consacré un livre à ce sujet dont la thèse est le constat que la politique se déplace et se diffuse. La réaction du monde politique est de réaffirmer la primauté du politique. Cette réaffirmation est dans son essence une politique de l'impuissance.

### **V. THESE CINQ : UNE CONCEPTION ERRONNEE DE LA PRIMAUTE DU POLITIQUE MENE A UNE DEFINITION carencee DE LA POLITIQUE SOCIALE**

Cette thèse en forme de conclusion consiste à supposer que ce ne sont pas les réformes institutionnelles mais bien une conception fautive de la primauté du politique qui est à l'origine des carences dans la définition de la politique sociale.

Le problème ne se situe pas au niveau de la réforme des structures politiques, de ce qui est communément appelé «la politique». Il se pose au niveau du façonnement de la politique, au niveau «du politique».

La question de savoir s'il y a interaction entre les réformes institutionnelles, les réformes de «la politique » et «le politique», ou si les deux sont plus simplement concordants dans le temps, est sans réponse pour moi. La réponse m'échappe.

Par contre je constate que les réformes institutionnelles sont mises en œuvre alors que la politique continue à se déplacer et à se diffuser et, en même temps, que les réformes institutionnelles sont partie intégrante de ce déplacement et de cette diffusion.

# Le fait bruxellois : un fait positif

*Par Michel DUPONCELLE, Directeur de Cabinet adjoint du Ministre Eric Tomas,  
Membre du Collège Réuni de la Commission communautaire commune, chargé de  
l'Aide aux personnes*

## I. Fausse complexité

Je suis un peu agacé par cette éternelle question sur la complexité de nos institutions. Je ne pense pas que notre système soit plus complexe qu'il ne l'était auparavant et je ne pense pas non plus qu'il y ait beaucoup de pays qui soient plus simples que le nôtre, sinon des pays où aucun de nous ne voudrait vivre...

Il est clair que la démocratie et le respect des différences impliquent une structure politique qui puisse répondre à cette diversité. Notre pays se cherche encore certes, mais les choses ne sont pas bien plus compliquées que ce qu'elles étaient dans le passé. Pour avoir enseigné la vie politique de notre pays à une époque où l'on était encore dans ce que l'on appelle maintenant la "Belgique de papa" et donc où les régions n'avaient pas la visibilité qu'elles ont aujourd'hui, je peux vous dire qu'expliquer à des élèves les compétences des provinces n'était pas chose beaucoup plus facile que d'essayer d'expliquer ce que fait la Région bruxelloise aujourd'hui.

Cela ne veut cependant pas dire que notre pays est un idéal institutionnel pour gérer les matières les plus compliquées. Il y a toute la question de l'avenir du bicommunautaire et de l'institution bicommunautaire que Luc Notredame a évoqué. Il est sûr aussi (Pascal Henri en a parlé ce matin) que dans le partage des compétences, on n'est certainement pas arrivé à un équilibre. Enfin, des tas de scories, d'absurdités restent. Dans notre quotidien de politique de proximité nous nous heurtons, Luc Notredame et moi, à cette cage invisible qui nous sépare des questions auxquelles nous sommes confrontés et des réponses qui nous échappent parce qu'elles restent de compétence fédérale ou communautaire.

## II. Des solutions ont été trouvées

Malgré tout, notre Région a gagné une chose essentielle. Elle a gagné d'exister. Le fait bruxellois existe. Cela a changé fondamentalement, profondément et socialement la configuration de notre ville, que ce soit pour ses habitants, pour son architecture ou pour ses institutions. Bruxelles existe aujourd'hui, ce qui n'était pas le cas dans cette Belgique dont certains se souviennent avec nostalgie.

Il faut se rappeler que si Bruxelles a été à ce point démolie, tant socialement qu'urbanistiquement, c'est parce qu'elle n'était pas gérée par les Bruxellois. Encore une fois, on n'est pas aujourd'hui dans une situation idéale. Je pense que tout le monde ici est suffisamment au fait de ce qui se passe pour savoir toutes les difficultés que l'on a encore avec le fédéral pour gérer ce que l'on appelle l'accord de coopération, qui permet d'amener des moyens fédéraux pour assurer à Bruxelles son rôle de capitale. Tout ne se passe pas toujours très bien. Cela

prouve que cela se passait encore moins bien avant, parce qu'il n'y avait pas d'hommes politiques bruxellois pour les défendre.

Aujourd'hui Bruxelles existe. En tant que travailleurs sociaux au sens large, vous en bénéficiez aussi parce que, finalement, vous vous trouvez face à un pouvoir politique qui a un visage.

Il y a encore ce conflit entre le fédéral qui croit qu'il est supérieur au pouvoir régional et qui donc, de temps en temps, veut récupérer des compétences qu'il nous a données à un certain moment.

On évoqué le projet de soins de première ligne. Je pense que c'est typiquement le projet qui a été conçu au niveau fédéral et où les Bruxellois ne se retrouvent pas du tout. Une réponse bruxelloise unanime a été opposée à ce projet fédéral. En cela, le fait régional a été affirmé par delà nos différences communautaires, en tant que Bruxellois. C'est bien la preuve que notre ville, même dans les matières sociales, même dans les matières où la communauté et donc nos différences devraient se marquer, est aujourd'hui gérée avec une certaine maîtrise régionale, une certaine pensée régionale.

A Bruxelles, la régionalisation a aussi permis à des hommes politiques de gérer intellectuellement l'ensemble d'une problématique de notre région. Cela a permis cette réforme législative dont Pascal Henri parlait aussi. Aucun niveau de pouvoir n'a, en si peu de temps, revu la totalité des politiques existantes qui parfois n'avaient pas été revisitées depuis les années 60. De fait, la COCOF dispose de compétences législatives depuis 95. La COCOM – avec toutes ses difficultés de mise en place – n'a que 10 ans. En 5 ans et en 10 ans, ces deux entités ont revu l'ensemble des politiques sociales et de santé en revisitant des arrêtés royaux qui dataient des années 70. Des lois pour les handicapés qui dataient des années 60 ont même été revisitées, puisque la législation de 65 pour la réintégration socio-professionnelle des personnes handicapées a été réformée.

Autour de cette régionalisation, la capacité a pu être trouvée de mettre autour de la table tous les acteurs de terrain et de pouvoir mener une réflexion globale sur ce que nous voulions changer.

### III. Le fait régional est aussi un fait culturel

Le fait régional – Eric Corijn a raison – est également un fait culturel. Alors effectivement, on peut se poser la question : que sommes nous en tant que Bruxellois et quelle culture régionale sommes-nous en train de défendre? C'est évidemment le problème le plus difficile à gérer en tant que politiques, puisque l'héritage fait que nous sommes attachés à la défense d'une des deux grandes communautés, même en tant que Bruxellois et même si certains sont des Flamands bruxellois ou des Bruxellois ou des Flamands francophones, ou des ex-Wallons devenus Bruxellois ou bien encore, pour beaucoup d'entre eux, ni l'un ni l'autre...

Je pense que petit à petit, et en très peu d'années finalement, le fait régional s'impose aussi à notre population. Une identité bruxelloise se dégage dans notre population. Qu'est-ce que cela va faire au niveau culturel ? Ce n'est probablement pas nous qui serons là pour le décrire davantage. Cela mettra encore du temps. Des tas de choses se forment aussi en terme de multiculturalité, d'où se dégage une espèce de «melting pot» culturel, intéressant et très riche, qui court-circuite les réalités dans lesquelles on nous a imposé de travailler et qui, finalement, nous permettent aujourd'hui de dégager un particularisme. Il est difficile de développer une politique culturelle bruxelloise mais des essais sont faits, les deux commissions communautaires

y travaillent, des rencontres ont lieu entre les deux collèges pour essayer de trouver une expression culturelle commune.

Mais en tout cas, en ce qui concerne les politiques sociales, on arrive de plus en plus à dégager une politique bruxelloise et je pense que dans les conflits que la région a avec le fédéral, on se retrouve souvent devant une position bruxelloise et pas devant une position flamande bruxelloise et francophone bruxelloise.

### IV. Les scories et les remèdes

Je pense que les difficultés qui se posent aujourd'hui sont, encore une fois, essentiellement liées à ces scories du passé. Et j'en reviens au bicommunautaire. Je pense qu'on nous a placés, Luc Notedame et moi, dans une institution qui a été construite pour ne pas fonctionner facilement. On nous a mis dans la situation un peu absurde d'être assimilés à la Région mais sans fonctionner comme la Région.

La difficulté est certainement le fait du partage. Entre porter collégalement une politique où chacun peut amener ses choix et ses objectifs et devoir partager une politique et communier dans des textes éternellement communs, jusqu'aux accusés de réception, il y a une marge qui rend le fonctionnement de cette institution hypercomplexe. Le partage nous prive éternellement de la possibilité d'une véritable portée politique et en tout cas, d'une véritable identification à une politique. Là, une réflexion devra être menée sur le fonctionnement du bicommunautaire.

Luc Notredame a évoqué la possibilité d'un rapprochement avec l'institution régionale, une espèce de fusion du bicommunautaire avec la Région. Cela pourrait passer pour une sorte de «fioriture institutionnelle». Il n'en est rien. Un cabinet régional ne fonctionne pas comme un cabinet bicommunautaire. Il a une capacité de développement de ses objectifs beaucoup plus grande, et cela donnerait à la matière qui est gérée aujourd'hui par le bicommunautaire la même dimension que les matières gérées par le régional.

Il y aurait au sein du gouvernement régional quelqu'un qui aurait dans ses compétences la gestion des hôpitaux publics, et Dieu sait que c'est une compétence qui a un intérêt pour toute la Région, et pas seulement pour cette commission parallèle. C'est un exemple de scorie, mais à mon avis un des exemples majeurs pour notre région. Il ne faut pas oublier que le bicommunautaire gère toutes les institutions publiques du social, c'est-à-dire les CPAS, hôpitaux publics, etc. Il y a là un énorme travail à faire sur son efficacité.

Une autre chose handicape notre région. Si le fait régional est clairement affiché du côté francophone – il ne vient à aucun Bruxellois l'idée d'être assimilé à la Région wallonne – le fait bruxellois flamand, bien qu'il émerge très clairement dans la population bruxelloise, est handicapé au niveau institutionnel.

Le fait que la communauté flamande n'ait pas transféré à la VGC des compétences qui lui donnent la capacité d'être une entité fédérée à part entière comme l'est la COCOF, est un handicap. En tant que Bruxellois francophone qui gère aussi des matières monocommunautaires à la COCOF, je serais heureux d'avoir un interlocuteur monocommunautaire flamand bruxellois avec qui je puisse discuter d'égal à égal des matières qui intéressent les Bruxellois. Là, nous pourrions avoir vraiment la vision cohérente qu'appelait Luc Notredame de tous ses vœux, entre des hommes politiques qui, évidemment, viennent de communautés différentes mais travaillent avant tout dans un champ régional clairement défini où ils sont des partenaires à part entière.

## V. Les accords du non-marchand sont une illustration du fait bruxellois

Il y a aujourd'hui un fait bruxellois très fort. Les négociations des accords du non-marchand en sont une illustration. C'était un exercice qui, au départ, était dit impossible. Nous-même avons d'abord dit que c'était impossible. Nous avons rencontré séparément la VGC, la Région, la COCOF, la COCOM. Nous avons aussi rencontré séparément les acteurs du non-marchand. Notre discours consistait à dire : «Oui, mais attention, nous travaillons avec notre enveloppe ici. Ce que les autres font, c'est autre chose. Nous, avec notre enveloppe, on ne peut rien faire». C'était à peu près le discours des six premiers mois. On écoutait gentiment mais on n'avait rien à dire...

Puis s'est dégageé, tant du côté des partenaires sociaux que du côté des politiques qui étaient en face d'eux, une stratégie régionale. Donc, les partenaires sociaux sont arrivés avec une stratégie régionale de revendication, en disant qu'ils en avaient assez de voir les collègues séparément du gouvernement et voulaient voir tout le monde réuni autour de la table. Et cela a fonctionné. Il y a eu une réponse régionale à la question des partenaires sociaux autour du non-marchand.

Nous avons réalisé quelque chose qui, pendant 10 ans, nous avait paru impossible : mettre nos administrations séparées au travail, celles tout au moins qui gèrent les mêmes matières, pour essayer d'avoir une réponse cohérente, unique et bruxelloise à la demande des partenaires sociaux.

Aujourd'hui – ce n'est pas tout à fait terminé mais on est en bonne voie – nous avons réussi avec toutes nos casquettes à apporter une seule réponse sociale à cette demande. A partir de 2002 en tout cas, on peut dire que tous les travailleurs sociaux qui travaillent dans une sphère régionale bruxelloise sont traités de la même façon ou du moins sont en passe de l'être pour 2005. Ils auront les mêmes droits, les mêmes statuts, le même mode de calcul de leur ancienneté, les mêmes conditions de travail, le même mode de subventionnement.

On s'est vite rendu compte que, dans le cadre de nos législations, modifier le mode de subventionnement impliquait un mode d'approche du travail social, et très tôt la réflexion que nous avons eue sur l'accord du non-marchand a induit une réflexion sur toutes nos législations. Par exemple, il y a avait un vieux rêve «cocofien» de décret ambulatoire. Aujourd'hui, ce décret ambulatoire n'a pratiquement plus de raison d'être, parce qu'à travers la réflexion sur le mode de financement, sur le mode d'encadrement des questions sociales, on a répondu à une grosse partie des besoins qui étaient liés à ce décret.

Même chose au bicommunautaire. On avait une ordonnance presque antédiluvienne, qui avait été six fois au Conseil d'État – un fait unique dans l'histoire de notre pays – et qui était manifestement bloquée par des questions à la fois philosophiques et historiques de secteurs et de transversalité. Elle s'est trouvée résolue par le non-marchand.

Parce qu'encore une fois, nous avons une vision beaucoup plus cohérente et unique de ce que nous voulons à travers les acteurs que nous subventionnons et que nous agréons, nous avons pu trouver un langage plus commun, plus cohérent pour apporter une réponse législative à tout ce secteur.

## VI. La quatrième voie : les usagers

Reste la question des usagers. C'est une question à laquelle je suis très sensible. Ceux qui ont assisté aux travaux des Tables Rondes intersectorielles savent combien je suis toujours soucieux d'un retour dans les Conseils consultatifs des questions qui sont traitées en Table Ronde.

Il y a beaucoup à dire sur les usagers. D'abord sur leur représentativité, sur leur capacité à être représentés et sur leur capacité de parole, sur leur droit de parole.

D'autre part, il y a des matières où les usagers ont une histoire en termes de représentativité. Notamment la politique des handicapés où ils sont très puissants et très forts (où d'ailleurs se pose toute l'ambiguïté d'être, à force d'être puissants et forts, devenus eux-mêmes patrons et travailleurs).

Il est très important, en termes d'équilibre des politiques sociales, d'avoir à la fois un débat paritaire :

- sur les conditions de travail qui, certes, améliorent le service rendu à la population ;
- sur les missions à remplir au travers de décrets ;
- mais aussi sur une présence des usagers.

Les débats doivent, à un moment donné, faire la part des choses entre ce qui doit être fait en terme d'offre, de capacités d'accueil et en terme d'amélioration des droits de la personne dans les institutions. C'est un travail qui est plus difficile à faire pour les partenaires sociaux.

Aujourd'hui il faut aussi revenir à un débat où cette troisième voie, quatrième avec le politique qui est en face, puisse aussi s'exprimer.

## Conclusion

Depuis dix ans – même si c'est assez complexe parfois à comprendre – je pense que Bruxelles existe. Il existe tant au niveau de l'institution qu'au niveau du fait politique. Nous avons même une présence marquée au niveau international. La preuve de notre existence.

Nous avons initié des débats très importants, qui n'avaient jamais été abordés peut-être, par le fait de l'extraordinaire homogénéité de notre région – c'est une ville-région –, ce qui nous simplifie la vie. En effet, nous n'avons pas beaucoup de débats avec des ruraux dans notre travail quotidien et le débat sur la suburbanité ne nous préoccupe pas trop, donc cela nous permet peut-être d'avoir une vision de certaines problématiques assez cohérente, d'autres diront peut-être fermée...

Nous avons un pouvoir régional qui a pris de la bouteille aujourd'hui. Il a, en plus, pris l'habitude de relayer ses préoccupations vers les autres niveaux de pouvoir. Il n'est pas rare que nous essayions de porter les questions du monde associatif bruxellois vers le niveau fédéral, quand il nous oublie quelque peu. Il y a des exemples récents d'associations, de groupements bruxellois, qui ne se retrouvaient pas du tout dans des mesures prises au niveau fédéral et pour lesquels nous avons joué notre rôle de pouvoir intermédiaire à plein.

En conclusion, on peut dire que, s'il y a encore certainement des clarifications à apporter, et certainement encore des réformes à venir, le fait bruxellois est un fait positif, tant au niveau de l'existence de notre ville que de notre travail au quotidien.

## Débat dans la salle

### Question de M. Christian Wijnants:

Je sais maintenant que les choses ne sont pas aussi compliquées que j'avais pensé, et c'est une bonne nouvelle ce dont je vous remercie, M. Notredame et M. Duponcelle.

Ma question concerne les ACS. On vient de parler des accords du non marchand. Tout se passe très bien de ce côté-là mais qu'en est-il des ACS à Bruxelles? Ce matin il a été abondamment question des ACS et autres PRC en Wallonie mais à Bruxelles on ne sait toujours pas comment les accords du non marchand vont se répercuter sur les ACS.

### Réponse de M. Michel DUPONCELLE:

C'est évidemment le Ministre Eric Tomas, en tant que ministre de l'emploi régional et en même temps en tant que membre du bicommunautaire, que je représente.

La grosse question qui reste aujourd'hui est de savoir comment faire intervenir l'accord du non-marchand pour l'ensemble des PRC, et à Bruxelles plus particulièrement pour les ACS (nous avons mené la réforme des TCT pratiquement à son maximum et je ne pense pas qu'il reste encore des TCT dans les secteurs qui nous intéressent aujourd'hui).

C'est une question ouverte. La réponse n'est pas définitive.

Il y a une évidence. A terme les travailleurs qui sont sous ce statut vont profiter des accords du non-marchand. La question est le financement puisqu'ils sont dans un contrat de travail normal. Il n'y a plus de sous-contrats. Donc les travailleurs qui ont un employeur qui est touché par le non-marchand, seront évidemment touchés par les conventions collectives de travail. De ce fait ils seront augmentés et profiteront des mêmes avantages que les autres. Ca c'est la réponse légale.

La question donc est le financement. Une des réponses sûres est de dire que dans le financement communautaire ils n'ont pas été prévus. Ni la COCOF ni la COCOM n'ont les moyens de payer les salaires des ACS.

C'est donc bien la politique régionale qui est appelée à intervenir. Il y a un accord de principe au niveau du gouvernement régional pour dire qu'il y a un volet régional au non marchand. Dans ce volet régional il y a maintenant une évaluation qui est en train d'être faite pour savoir de quoi on parle, de qui on parle. C.-à-d. quels travailleurs sont réellement concernés par rapport aux secteurs dont on peut dire que la région est responsable et quels sont les problèmes qui se posent.

Ce travail-là n'est pas terminé. On voit plus au moins clair dans les secteurs qui sont à cheval – en fait il n'y en a qu'un - entre les matières communautaires et les matières régionales. Il s'agit de l'ISP où clairement il y a un subventionnement de la région pour lequel il devra être tenu compte des accords du non-marchand.

La question reste entière pour les autres secteurs, et donc une réponse devra pouvoir être apportée mais aujourd'hui personne ne peut dire laquelle.

Parallèlement, il ne faut jamais perdre de vue que beaucoup de secteurs ne sont pas au plafond actuel de subventionnement des ACS. Dès l'instant où les conventions collectives de

travail seront signées, qu'elles deviendront des obligations patronales, le remboursement des ACS sera adapté jusqu'aux plafonds qui sont prévus, ceux de la fonction publique.

Je sais qu'il y a des problèmes notamment dans le calcul de l'ancienneté qui est différent mais les barèmes de la fonction publique permettent d'absorber une grande partie de l'évolution barémique prévue par les accords du non-marchand. Le problème n'est pas immédiat.

C'est aussi pour ça que la région se donne le temps de refaire un travail que les commissions communautaires ont elles déjà dû faire. Donc, on a un peu de temps encore pour pouvoir apporter une réponse avant que les problèmes ne se posent réellement.

Dans le même temps, les syndicats de la fonction publique sont en train de faire le même travail que vous (le secteur du non-marchand) avez fait il y a un peu plus d'un an. On est en train de discuter de l'augmentation des barèmes de la fonction publique qui, en augmentant, se rapprocheront évidemment d'autant mieux des barèmes du non-marchand et donc réduiront encore l'écart qui existe entre les deux politiques.

Ce n'est pas un problème immédiat. C'est en tout cas un problème d'avenir qu'il faut saisir dans sa globalité avant de prendre des mesures.

Il faudrait voir aussi s'il ne va pas se résorber de lui-même parce que si on accorde à la fonction publique, comme c'est prévu, les 2% ou 3% d'augmentation pratiquement pour toutes les fonctions équivalentes dans le non-marchand on va se trouver avec des barèmes identiques.

Il est évident aujourd'hui qu'un fonctionnaire régional, principalement communautaire, ne va pas accepter d'être indéfiniment moins payé que les personnes qu'il subventionne avec une équivalence de diplômes. Petit à petit on devrait aboutir à une équivalence de barèmes. Il est probable qu'il n'y aura jamais de véritable problème.

Sans être tout à fait une réponse c'est en tous cas l'état actuel des travaux. Il y a un groupe de travail régional qui essaie d'évaluer quelles sont les mesures qui vont devoir être prises, si elles doivent être prises à titre transitoire ou de façon structurelle, et si le problème ne va pas se résoudre tout seul. Il y a - je le sais - des problèmes particuliers qui se posent notamment dans le calcul de l'ancienneté, dans le calcul de la reconnaissance des qualifications qui existent dans le non-marchand, mais pas dans la fonction publique.

### **Intervention de la salle**

Je réagis de façon épidermique mais quand j'entends dire qu'un fonctionnaire ne va pas accepter d'être payé moins pour le même diplôme qu'il subventionne, c'est évacuer le fait que du côté du fonctionnaire il y a une différence au niveau de la pension.

Ma réelle intervention concerne l'intervention de M. Notredame. Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris ou alors il y a un problème sémantique sur ce qu'on entend par secteur associatif.

M. Notredame nous dit que le fait d'avoir un forum publique où l'on peut s'exprimer est surtout une demande de, pour et centré sur le secteur associatif. Est-ce qu'il entend secteur associatif dans le sens de secteur associatif institué c.-à-d. les associations travaillant dans le secteur social agréé, reconnu ? Le vieil associatif donc. Ou entend-il par là ce nouvel associatif qui est plutôt celui que forment les groupements de fait et souvent très volatiles, c.-à-d. qui ne sont pas perpétués dans le temps autour d'une problématique bien donnée. Par exemple actuellement l'associatif qui occupe la gare Léopold ou le collectif contre les exclusions ou les associations qui sont nées des marches blanches etc.

Effectivement l'associatif institué lui ne manque pas de lieux où il peut s'exprimer tandis que ce nouvel associatif qui est plus société civile, lui il s'exprime abondamment par les médias.

### Réponse de M. Luc Notredame :

Cela fait six ans que je travaille dans un cabinet bicommunautaire. Il m'arrive d'avoir à faire avec la COCON et la Région mais dans l'ensemble ma spécialité c'est le secteur bicommunautaire, même si elle est réduite.

Ce qui me frappe dans le secteur bicommunautaire c'est le fait que la concertation est quasiment impossible parce que les syndicats n'ont aucune affinité avec le secteur bicommunautaire et qu'en même temps il n'y pas d'employeurs. Je m'explique. La concertation tripartite pour arriver à un accord social est empêchée dans le secteur bicommunautaire par le fait qu'il n'y pas de concertation tripartite. Il n'y a pas d'organisations patronales et les organisations syndicales ont une approche plus globale qui dépasse largement le secteur bicommunautaire.

En dehors du fait qu'on peut se poser la question de savoir si une société civile bicommunautaire peut être une réalité (mais la question n'est peut-être pas inutile), on pourrait peut-être considérer que la société à Bruxelles est en elle-même une société bicommunautaire. En tant que membre d'un cabinet bicommunautaire, je n'ai jamais eu à avoir des contacts avec une société civile bicommunautaire et c'est bien ce qui me désole. Est-elle confinée au bicommunautaire ou la dépasse-t-elle? Y a-t-il une société civile bicommunautaire bruxelloise? De l'exposé de Michel Duponcelle je retire l'impression que quelque chose de cet ordre est en train de se réaliser. Je suis extrêmement curieux d'en connaître la suite et j'avais moi-même mis en creux dans mon intervention la question de savoir si un débat tel qu'il a lieu en Flandre sur la primauté du politique, est également possible à Bruxelles. Où a-t-on à faire à Bruxelles à une hyperpolitisation dans le sens où la politique (je ne parle pas du politique) aurait entièrement phagocyté la société civile – société civile dans le sens étroit, classique du terme? C'est pour moi une question. Je ne connais pas la réponse. La société bruxelloise m'est insuffisamment familière. Je ne suis pas bruxellois et je n'y habite pas non plus. Ma sensibilité bruxelloise est assez limitée.

Ce qui fait défaut, à mes yeux, dans l'élaboration des politiques sociales ce ne sont pas seulement les partenaires sociaux mais essentiellement ce qu'on désigne de ce terme un peu bizarre et en tout cas très global de société civile. Le problème se situe là pour moi. Je n'ai pas de thèses à défendre sur ce sujet, je n'ai que des questions. Dans le cadre d'une future intégration des communes et de la région nous saurions vraisemblablement d'avantage confrontés à la société civile bruxelloise régionale. Dans ce sens nous pouvons faire le lien entre ces deux aspects. Le problème pour moi ce situe à ce niveau. La réponse qu'y fait Michel Duponcelle c'est de dire que l'évolution va dans ce sens.

Dans ce cadre-là, il est évident que nous ne pourrions pas organiser le débat ou le forum publique au niveau du bicommunautaire parce que ce serait absurde à ce niveau-là.

### **Intervention de Charles LEJEUNE**

Je suis épaté par le caractère optimiste de l'intervention et par la force de conviction de M. Duponcelle. Je suis effectivement convaincu qu'en région bruxelloise le modèle qui a été mis en place est un modèle porteur, en tout cas potentiellement, d'une identité pour Bruxelles.

Cela étant dit, il est important de rappeler, non pas dans le registre de la plainte mais bien dans le registre d'une réalité de terrain (ou en tout cas d'une réalité de fédération - je travaille dans une fédération), que pour la plupart des intervenants sociaux, ce qui peut être porteur dans le modèle institutionnel bruxellois est encore rarement compris. Ceci pas nécessairement dans les logiques mais en tout cas dans les arrêtés d'application qui sont donc rarement bien utilisés. Il continue à y avoir un très important déficit d'explication, de dialogue, de communication, ne fut-ce que pour mettre en place ou améliorer les lieux de concertation nécessaires pour que puissent émerger au plus fin, au maximum le potentiel créatif que les réformes institutionnelles bruxelloises permettent de mettre en place.

La deuxième réflexion rebondit également sur des éléments des exposés de M. Pascal Henri, de M. Denis Stokkink et d'autres intervenants qui supposent une sorte de pari pascalien répété. Ces exposés donnent à penser que la complexité des réformes traduit la complexité sociologique, la complexité du réel. L'expression politique de l'évolution d'une société. Le pari est fait que ça permettrait notamment de mettre en place des logiques de contre-pouvoir. Dans cette logique, si une politique émergeant du fédéral ne plaît pas à d'autres majorités politiques sur le plan régional, on peut imaginer des débats.

Cette idée n'est séduisante que dans des rapports de force qui permettent réellement qu'il y ait barrage et contradiction. Car il y a aussi son effet contraire à savoir la neutralisation des politiques, le brouillage des points de repère. Le risque est là et c'est ce qui se passe dans certains cas. Les politiques qui sont organisées autour du vocable de contrats de sécurité ont été une source de confusion extraordinairement importante, dangereuse pour quelques points de repère éthiques qui sont le socle sur lequel s'organise la fonction du travailleur social.

### **Réponse de Michel DUPONCELLE:**

Je n'ai pas bien compris la question de Charles Lejeune sur la compréhension par les acteurs des arrêtés bruxellois. Cette complexité-là existe de façon permanente, quelle que soit la structure qui élabore ces réformes. Bien sûr c'est un travail pédagogique difficile de transformer un texte législatif ou normatif en un mémento capable d'être appréhendé par tous les travailleurs qui sont concernés. C'est un travail pédagogique que nous faisons en ce moment. Justement la taille de nos institutions le permet. Revenons p. e. à l'accord du non-marchand. Le fait que l'administration de la COCOF soit capable d'accueillir tous les pouvoirs organisateurs qui sont agréés par elle, dans une séance d'information à l'administration, où on explique tous les mécanismes de transformation liés à un arrêté, est - je pense - impensable au niveau du fédéral. Il est clair que la taille de nos institutions nous permet une proximité qui devrait avoir un côté pédagogique tout à fait intéressant.

Denis Stokkink a dit tout à l'heure que la complexité était plus au moins un état de fait. Je n'ai pas dit grand chose d'autre. J'ai été comme beaucoup d'entre nous placé devant le fait régional sans bien le comprendre au départ. Effectivement au début je me suis demandé ce qu'ils nous faisaient. Mais aujourd'hui, dans le quotidien, j'y ai trouvé les avantages que j'ai expliqués dans mon intervention. Tout en étant au départ un état de fait, il donne aujourd'hui des moyens

d'action importants qui n'existaient pas auparavant. Pour notre région en tous cas, il donne une existence qui lui était niée dans l'État unitaire.

Charles Lejeune a pris l'exemple des contrats de sécurité. Le contrat de sécurité est au départ une idée fédérale non pas une idée régionale, qui a été imposée à la région et à laquelle la région a réagi plus ou moins difficilement. Les réponses qu'elle a apportées au niveau de l'entité régionale ont été justement une réponse qui, entre autres, peut être les contrats de quartier qui sont une vision totalement différente de l'action sociale dans notre quartier. Et donc le pouvoir régional a essayé d'apporter une autre réponse à une problématique qui avait dans son temps induit une réponse qui a montré tout à fait ses limites.

Par exemple dans le cadre de la gestion du FIPI (Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés) qui est très lié aux deux programmes que je viens d'invoquer, j'apporte, en tant que Bruxellois membre de conseil de gestion du FIPI, une dimension qui est tout à fait particulière au fait bruxellois. Heureusement nous disposons là, même si ce sont des moyens fédéraux, d'une certaine autonomie régionale qui nous permet de coller à nos réalités. Si le FIPI était entièrement géré par le fédéral nous serions devant la problématique que tout irait effectivement aux grands programmes, notamment de la gendarmerie et à des choses liées aux contrats de sécurité.

Charles Lejeune souligne que si le fait régional peut effectivement apporter un positif, il y a aussi le côté de neutralisation. Selon moi, il n'y a pas vraiment de neutralisation parce que même si les niveaux de pouvoir se déchirent parfois sur des détails de compétences, il est clair qu'ils ont chacun leurs compétences dans lesquelles ils ont leur autonomie. Il est rare que le fait de ne pas s'entendre bloque un processus et neutralise une réponse à une problématique. Il y a parfois deux réponses qui ne sont pas coordonnées. Il y a parfois une réponse qui laisse apparaître deux visions politiques sur une même problématique et dans un même espace régional. Cela ne les neutralise pas mais les oblige au contraire à s'entendre. En tout cas sur le terrain. On a dans ce cas deux réponses et pas une. Il faut alors s'entendre quelque part, mais si on ne s'entend pas il faudra faire avec. Ça rend peut-être les choses un peu plus difficiles mais en tout cas ça ne les neutralise pas comme tu semblais le dire.

La politique régionale a suffisamment trouvé ses marques pour pouvoir donner une réponse globale aux problématiques qui se posent à nous, quitte à devoir négocier difficilement avec le fédéral les aspects qui restent de sa compétence. Je n'ai pas l'impression dans notre travail que nous soyons à un moment donné barré par le fédéral. Nous sommes parfois gênés aux entournures mais c'est là notre tâche de travailleurs politiques. Sur le terrain ça ne se traduit pas. On va travailler jusqu'à ce que cela devienne quelque chose de cohérent, sinon tout le monde est ridicule. Nous avons donc tous intérêt à s'entendre. En fait je n'ai pas d'exemple où vraiment le fait de mener deux politiques différentes a, à un moment, bloqué les choses.

### **Intervention de M. Eric CORIJN :**

La réalité urbaine occupe de plus en plus le devant de la scène. La région, dans le sens de l'administration de la ville, est de plus en plus importante. Il faudrait d'ailleurs ajouter qu'il ne s'agit pas seulement d'un transfert de fait de compétences communautaires par le biais du bicommunautaire vers la région mais également de transfert des communes vers la région. Cette dernière tendance est très claire. La région est en train de devenir ce qu'elle doit être, à savoir une bonne administration de la ville. Nous devons penser ces transferts dans ces termes-là.

Je voudrais aborder deux sujets liés aux transferts de compétences.

Premièrement, le passé institutionnel est à l'origine d'un déficit. Un déficit plus grand à Bruxelles que dans d'autres villes et qui fait que l'inégalité sociale y est géographiquement très

fragmentée, segmentée. La problématique sociale est plus grande à Bruxelles que dans d'autres villes. Notons les statistiques suivantes à Bruxelles:

- 15% de pauvres
- 30% de la population vit dans des conditions précaires
- 40% des ménages habitent dans des quartiers défavorisés
- 178 secteurs statistiques des 722 sont repris dans l'atlas de la pauvreté.

Le problème est réel. Le transfert de compétences doit répondre à la nécessité de discriminations positives en faveur de ces quartiers. Discrimination positive qui se fera de toute façon. A Bruxelles nous avons la chance que les problèmes sociaux et le problème des jeunes – pour autant que ce problème existe – se situent dans le centre ville, et pas dans les faubourgs. Si on veut développer une dynamique urbaine, il faudra bien revitaliser le centre ville pour créer un projet de société.

Il y a toute une confusion dans le débat sur la société civile, l'associatif. Il faut bien voir ici que l'histoire de la société civile – j'utilise de préférence cette locution – a été liée aux réformes institutionnelles. La société civile s'est structurée sur le modèle de la pilariation tout au long de la construction de l'Etat providence. La société civile avait un rôle institutionnel et s'est donc mise dans le moule de la réforme des institutions sans trop de sens critique et assez aveuglément parce que malheureusement leur projet n'allait pas plus loin que celui des politiciens avec lesquels ils devaient se concerter. Rétroactivement on se dit que la société civile, ou au moins les grandes organisations sociales, auraient dû devancer les politiques dans la globalisation et la mondialisation. En réalité ils évoluent moins vite. Par exemple, les syndicats, le mouvement ouvrier se sont adaptés, se sont régionalisés. Au même moment les employeurs s'internationalisaient. Dès cet instant ils ont créé un déficit social, un déficit dans le rapport de forces.

Les institutions renforcent à Bruxelles la communautarisation de la société civile. Nous parlons en effet de municipalisation seulement:

- Il y a de l'apartheid dans le système électoral ;
- Il est impossible de défendre un projet de ville par delà la frontière linguistique, p. e. lors des élections régionales ;
- Il y a la pérennisation par la subsidiation par voie législative décrétole ;
- Il n'est pas possible en Belgique de créer une a.s.b.l. bilingue. Il faut donc une construction comprenant deux fois une a.s.b.l, deux fois un financement, et finalement une structure qui chapeaute ;
- Il est quasi impossible d'avoir un financement culturel bicommunautaire.

Il y a institutionnellement au niveau du politique, de la région et des communes un rejet exagéré de la société civile :

- Bruxelles 2000 n'a pas été un succès. L'explication en est que les 8 pouvoirs politiques qui constituent l'a.s.b.l. n'ont pas porté Bruxelles 2000 qui est un projet de ville, dans une démarche intercommunautaire, interculturelle.

- La Zinnekeparade – un projet social à Bruxelles très important pour la constitution de la société civile – n'est pas suffisamment soutenu.
- Le Kunsten-Festival-Des Arts rencontre d'immenses difficultés pour arriver à se positionner en tant que réalité bicommunautaire.
- Bruksel, Nova, tout le mouvement hip-hop : il n'y a rien de bicommunautaire dans ces manifestations.

La culture urbaine n'est pas bicommunautaire, pas plus qu'elle n'est multiculturelle. La culture urbaine, c'est par définition vivre avec l'étranger. La différence est elle-même constitutive de la culture. Il n'y a pas d'abord une culture identitaire et puis une négociation pour aboutir à un compromis. C'est dans le processus de création que la différence acquiert une importance essentielle. C'est à ce niveau-là que le travail social et socioculturel a des difficultés à trouver le soutien des institutions.

J'espère que le poids de la région, autrement dit la territorialisation des matières personnalisables, apportera de l'eau à notre moulin. De sorte que des projets de développement durable de quartiers puissent voir le jour, avec lesquels le travail socio-culturel puisse s'identifier, et puissent être financés à partir de différentes sources qui toutes convergent vers un même projet.

C'est pour moi là que se situe le défi. Sera-t-on en mesure d'assurer le financement de personnes d'une seule organisation, d'un seul terrain de travail, ce financement provenant de plusieurs sources communautaires et régionales à la fois ? Arrivera-t-on à introduire l'interculturel dans le social ? Voilà le défi. La tension émanant de la ville pousse incontestablement dans ce sens. Vivre en ville consiste à vivre avec l'étranger. C'est ce qu'il faut se répéter. C'est ce qui est difficile pour des cultures suburbaines, mais ce qui est également fascinant.

## Licence

Par le téléchargement d'un livre électronique (eBook), [Luc Pire Électronique](#) et la FCSS consentent à l'utilisateur qui l'accepte une licence dans les présentes conditions :

La licence confère à l'utilisateur un droit d'usage privé non exclusif, sur le contenu du livre électronique. Elle comprend le droit de reproduire pour stockage aux fins de représentation et de reproduction, pour lecture, copie de sauvegarde ou tirage sur papier. Toute mise en réseau, toute rediffusion, sous forme partielle ou totale est autorisée, à la condition expresse de mentionner les références exactes du livre électronique original, à savoir son titre complet et l'adresse Internet du site <http://www.lucpire.be>. En aucun cas cette rediffusion ou cette mise en réseau ne peut se faire en échange de paiement. Ces droits sont conférés à l'utilisateur à titre gratuit. La violation de ces dispositions impératives soumet le contrevenant, et toutes personnes responsables, aux peines pénales et civiles prévues par la loi.

## Crédits

### **Édition électronique**

[Luc Pire Electronique](#)

2004

### **Auteur Couverture**

Olivier Evrard

### **Graphisme Couverture**

Olivier Evrard

### **Structuration numérique**

Cedric Xanthoulis

### **Coordinateurs**

FCSS et FCSSB

### **Copyright**

Tournesol Conseils

Ce livre électronique vous est offert par les Editions Luc Pire et la FCSS. Pour plus d'information sur le livre électronique, ou pour acquérir gratuitement d'autres ouvrages, n'hésitez pas à nous contacter ou à visiter notre site Internet.