

Le défi de la cohésion sociale

« La cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation, à gérer les différences et les divisions, et à se donner les moyens d'assurer la protection sociale de l'ensemble de ses membres. La cohésion sociale est ainsi une condition indispensable à la justice sociale, à la sécurité démocratique et au développement durable » (Nouvelle Stratégie et Plan d'action pour la cohésion sociale du Conseil de l'Europe du 7 juillet 2010).

Loin de se réduire à l'assurance d'un minimum de droits pour les membres les plus fragiles d'une société, la cohésion sociale peut être considérée comme la finalité sociale par excellence. Elle correspond à un processus permanent, transversal et ambitieux visant à assurer le bien-être à tous, sans discrimination, dans le cadre de liens de solidarités collectives, et dans une perspective multidimensionnelle de l'émancipation des personnes.

La cohésion sociale suppose un objectif d'accès effectif et durable pour tous aux droits fondamentaux (revenu digne, travail ; protection de la santé, aide sociale, médicale et juridique ; logement décent ; environnement sain ; formation ; épanouissement culturel et social) afin de permettre, à chacun, de participer activement à la société et d'y être reconnu.

L'état des lieux de l'accès en Wallonie aux différents droits relatifs à la cohésion sociale met en évidence de nombreux enjeux.

- **Par rapport à la moyenne belge, une plus grande partie de la population wallonne est exposée au risque de pauvreté.** Cette exposition se confirme tant d'après les indicateurs monétaires que d'après les indices prenant en compte les privations matérielles, ou l'endettement, ou la perception qu'ont les individus eux-mêmes de leur situation. L'accès pour tous à un emploi stable et bien rémunéré, dans des conditions de travail équitables, et dans le cadre de relations de travail démocratiques est très loin d'être assuré. Plus d'un tiers de la population en âge de travailler est involontairement conduite à ne pas ou plus travailler, ou à ne travailler qu'à temps partiel.
- **En matière de santé physique ou mentale, les résultats wallons, assez moyens dans le cadre européen, sont marqués par de fortes inégalités sociales.** L'espérance de vie progresse certes, mais moins rapidement que la moyenne belge, qui lui est supérieure.
- **Sur le plan du logement, les quelque 30.000 ménages qui restent en attente d'un logement social (avec une attente moyenne de quatre ans) ou les quelque 10.000 résidents permanents dans des campings ou parcs résidentiels de week-end en milieu rural témoignent des difficultés à se loger pour une partie de la population wallonne à faibles revenus.** Malgré des progrès assez rapides ces dernières années, plus d'un logement sur cinq réclame encore des travaux pour assurer sa salubrité, avec une situa-

tion en moyenne plus défavorable dans le parc de logements publics. Alors que près de 300.000 personnes vivaient dans un logement sur-occupé en 2001 en Wallonie, 2/3, 3/4 et 9/10 des logements respectivement de deux, trois ou quatre chambres et plus restent sous-occupés au regard des normes du logement social.

- De nombreuses nuisances, en particulier liées à la circulation automobile, continuent de peser fortement sur le cadre de vie.
- **En matière d'enseignement,** la concentration d'élèves de faible niveau scolaire (souvent associé à un faible niveau socio-économique) dans certains établissements conduit à y concentrer des effets cumulatifs négatifs et contribue à reproduire de fortes inégalités entre élèves.
- La participation à la vie culturelle, sociale ou associative et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information restent très inégales et fortement liées au niveau de formation.
- **Des carences importantes peuvent subsister, voire s'accroître, en termes d'accès aux équipements et services, particulièrement dans les zones les moins denses.**

Alors que de très nombreux progrès seraient encore nécessaires, la poursuite des tendances socio-économiques globales observées durant ces dernières décennies en Europe pourrait conduire à des difficultés croissantes en matière de cohésion sociale.

- La tendance à la remise en cause du rôle des pouvoirs publics et d'une partie des transferts sociaux, par exemple en matière de soins de santé, de retraites ou de chômage, ou en matière de transferts régionaux, pourrait amplifier dans les décennies à venir les risques de précarisation d'une partie de la population, y compris parmi les classes moyennes.
- L'importance majeure accordée à l'économie de la connaissance et de l'innovation, entre autres sous l'impulsion des politiques européennes de compétitivité, de même qu'une vision de la cohésion sociale prioritairement centrée sur l'activation et l'insertion sur le marché du travail, pourraient venir renforcer encore ces risques, particulièrement au détriment des personnes les moins qualifiées.
- Partiellement liée aux difficultés d'insertion des jeunes adultes, l'instabilité croissante des ménages devrait encore amplifier cette tendance, en multipliant les ménages isolés et les ménages monoparentaux, sans cumul des revenus, et plus exposés au risque de précarisation.
- La forte augmentation attendue du nombre de personnes âgées impliquera également plusieurs enjeux en terme de cohésion sociale, par exemple en matière de financement des pensions, en matière de services à la personne, y compris dans les soins de santé, ou en matière de logements.

- L'intégration des populations migrantes dans le respect des principes de cohésion sociale restera un enjeu important.
- Les pressions de la croissance en matière environnementale, enfin, pourraient faire peser des contraintes nouvelles en matière de santé, de maîtrise des risques ou d'accès pour tous aux ressources.

Enjeux territoriaux

Que la cohésion sociale soit évaluée au travers des indicateurs communaux d'accès aux droits fondamentaux mis en place par l'Institut Wallon de l'Évaluation de la Prospective et de la Statistique (IWEPS)⁴⁰ ou, à plus grande échelle, au travers des indicateurs retenus par la Politique des Grandes Villes⁴¹, elle témoigne de fortes disparités wallonnes aussi bien à l'échelle provinciale qu'à l'échelle des communes, des localités ou à celle des quartiers (cf. Cartes 7).

De multiples difficultés reliées entre elles tendent ainsi à se concentrer sur les mêmes territoires, qu'il s'agisse des problèmes de revenus, de logement (confort, état, taille, environnement), de santé, d'emploi, d'équipements des ménages (matériel informatique, accès Internet, automobile, électroménager...), de scolarité ou de niveau de formation.

Globalement, les difficultés sociales se concentrent surtout dans l'ancien bassin industriel liégeois, et plus encore

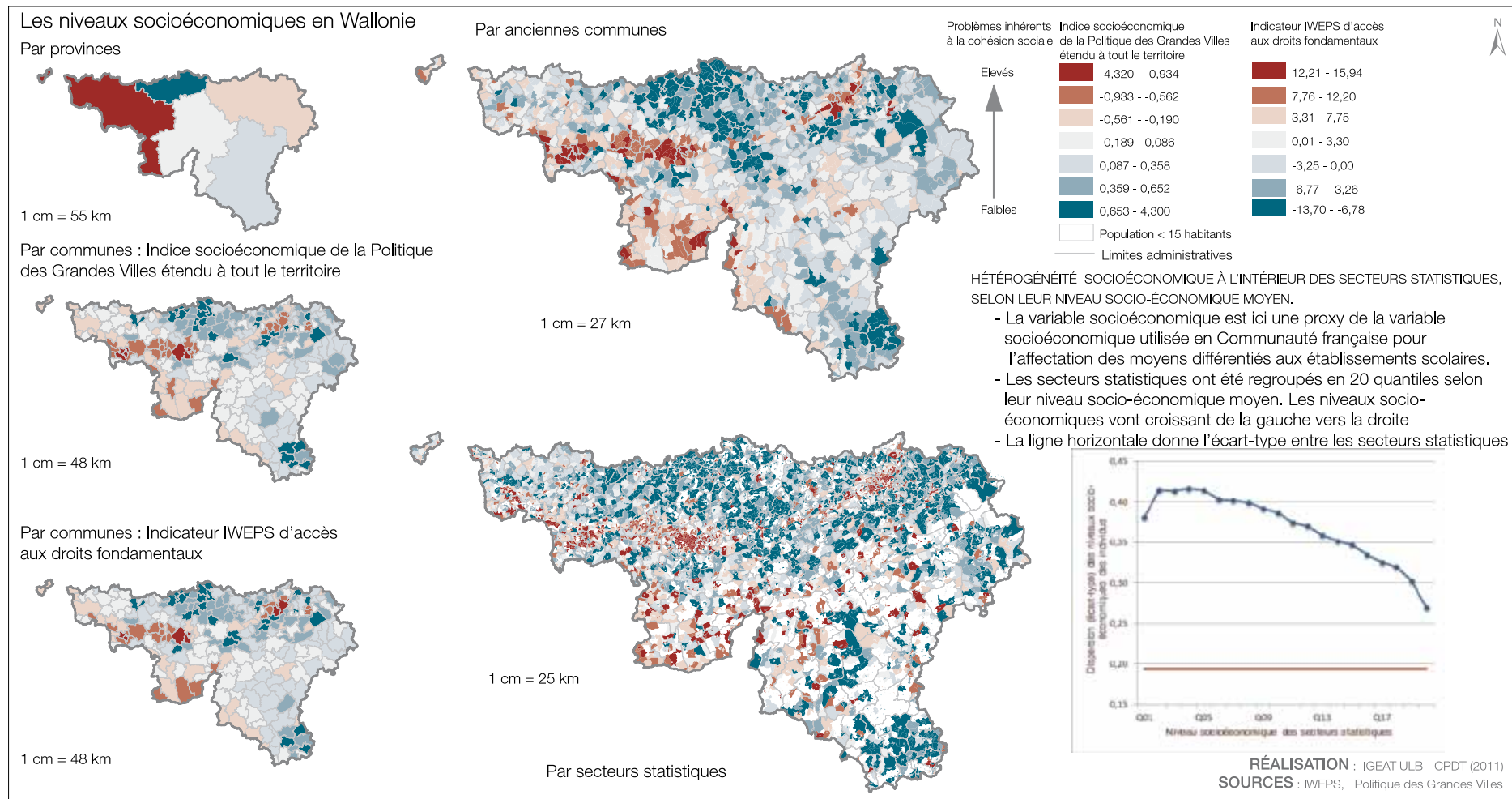
dans le Hainaut, y compris dans les zones moins denses de l'Entre-Sambre-et-Meuse. Ces dernières ont combiné les impacts des difficultés économiques locales aux difficultés d'insertion dans le bassin d'emploi de l'ancien sillon industriel hennuyer. A une autre échelle, les difficultés se concentrent d'abord dans certains quartiers urbains, particulièrement des anciennes agglomérations industrielles ou zones industrielles en déclin. Avec une moindre tendance à la concentration spatiale, les difficultés sont loin d'être absentes en zones rurales, où elles peuvent prendre alors certaines expressions spécifiques (difficulté d'accès à certains services, etc.). Des difficultés peuvent par ailleurs se concentrer dans certaines vallées touristiques, en particulier dans le cadre d'habitations permanentes dans les campings ou parcs résidentiels de week-end. Les situations les plus favorables se rencontrent, entre autres, dans les périphéries résidentielles des grandes agglomérations, y compris extérieures à la région (Bruxelles, Luxembourg, Aix-La-Chapelle).

Ces constats globaux appellent deux remarques importantes :

- **A toute échelle, une faible hétérogénéité territoriale peut toujours coexister avec de fortes inégalités sociales à une échelle plus fine. La réduction des écarts entre les niveaux socio-économiques des territoires ne peut donc être confondue avec la réduction des inégalités sociales.** En Wallonie, la diversité et les inégalités sociales restent généralement très importantes même au sein de territoires de très petite

⁴⁰ L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux synthétise 24 variables (dont 21 relatives aux droits fondamentaux et trois relatives à des facteurs de risques) portant sur des situations allant des années 2001 à 2007. Méthodologie : Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie : l'apport de la statistique à la décision politique. In : PEKEA, Construire ensemble des indicateurs locaux pour le progrès sociétal. Mesurer et favoriser le progrès des sociétés, 30 et 31 octobre 2008, Rennes ; http://www.iweps.be/repository/Indicator/Indicator_2345/1045/presentation_isadf-rennes_2008.pdf. Calculs : IWEPS.

⁴¹ L'indice socio-économique de la Politique des Grandes Villes synthétise 22 variables socioéconomiques portant sur les années 2001, 2002 ou 2003. Méthodologie : KESTELOOT ET AL. (2007). « Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges », Politique des grandes villes. Intégration Sociale, 2007 ; http://mi-is.be/sites/default/files/doc/atlasfr_0.pdf. Calculs : ULB-IGEAT.



Carte 7 : Les disparités spatiales des niveaux socio-économiques en Wallonie, à différentes échelles

Globalement, les difficultés sociales se concentrent surtout dans l'ancien sillon industriel. D'abord concentrées dans une partie des quartiers urbains denses, elles se rencontrent aussi, quoique de manière plus dispersée, dans une partie des zones rurales situées dans les zones d'influence de l'axe urbain dense, dans certaines zones rurales très périphériques, ou encore dans certaines vallées touristiques. Les situations les plus favorables se rencontrent surtout dans les périphéries résidentielles des agglomérations. A toutes les échelles, les unités territoriales peuvent s'avérer très hétérogènes, spatialement (cf. Cartes A à D) et socialement. La diversité et les inégalités sociales restent généralement très importantes même au sein de territoires de très petite taille comme les secteurs statistiques.

Remarques méthodologiques : L'indicateur synthétique utilisé pour le graphe D2 synthétise treize variables socio-économiques individuelles ou par ménage issues de l'Enquête socio-économique générale 2001, SPF Economie, Direction générale Statistique. Méthodologie : Actualisation de l'indice socio-économique des secteurs statistiques en application de l'article 3 du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements de la Communauté française, Rapport pour la Communauté française — SOURCE : ULB-IGEAT

taille comme les secteurs statistiques. A l'exception de certains quartiers de logements sociaux, la plupart des quartiers de faible niveau socio-économique restent socialement très hétérogènes. A l'inverse, de nombreux ménages en difficulté vivent dans des quartiers de niveau socio-économique supérieur à la moyenne. La pression foncière peut aggraver leur situation de précarité.

D'un point de vue dynamique, le relèvement de l'indicateur de cohésion sociale au sein d'un territoire donné peut être le résultat non d'une amélioration de la situation de ses habitants initiaux, mais du remplacement de ceux-ci par des habitants plus aisés.

- **En matière d'équipements et de services à la personne qui peuvent conditionner la facilité d'accès à certains droits fondamentaux, le clivage spatial majeur ne s'inscrit pas dans les inégalités spatiales des indicateurs synthétiques de cohésion sociale et oppose plutôt les espaces urbains, souvent mieux desservis, aux espaces de faibles densités moins pourvus.** Dans ces espaces, les problèmes d'accès aux équipements et services peuvent venir renforcer fortement les difficultés des populations socialement les plus fragiles.

Leviers territoriaux

De très nombreux outils relevant de l'aménagement du territoire peuvent avoir des influences en matière de cohésion sociale. Ils restent néanmoins limités en regard des moyens liés aux régulations du marché du travail ou aux redistributions dans le cadre de la sécurité sociale.

Inévitablement, ne serait-ce qu'en raison des limites financières, la plupart des moyens relevant de l'aménagement du territoire sont potentiellement porteurs de tensions, non seulement entre catégories sociales, mais aussi entre différentes échelles ou parties de territoires, ou entre moyens eux-mêmes, voire entre objectifs. Des arbitrages par les élus sont donc indispensables.

- **En matière d'accès à un logement décent, les principaux leviers utilisés jusqu'à présent n'ont eu que trop peu d'incidences quantitatives sur l'offre de logements.** Le parc public (plus de 100.000 logements sociaux et une minorité de logements moyens) ou pris en gestion (moins de 3000 logements) reste insuffisant. Les opérations de rénovation urbaine n'ont concerné qu'un peu plus de 1000 logements seulement en trente ans⁴² et les rénovations en cours induisent une diminution temporaire de l'offre. La coexistence de très nombreux besoins insatisfaits et de nombreuses sous-occupations conduit à questionner la prévalence accordée au modèle de la propriété qui fige excessivement les déséquilibres d'occupation et à encourager la modularité et la polyvalence dans la conception des logements. Certains instruments d'amélioration qualitative du logement comme les primes à la rénovation ou les primes-

énergies peuvent s'avérer discriminants socialement eu égard aux sommes à avancer ou à la complexité des démarches à entreprendre ou encore à leur incompatibilité avec certaines formes de rénovations informelles.

- **Les disparités territoriales mesurées par les indicateurs de cohésion sociale peuvent servir de base à une répartition différenciée des moyens en faveur des territoires où se concentrent le plus de besoins insatisfaits, mais il importe de ne pas confondre la population et le territoire.** La concentration de moyens sur les territoires de faible niveau socio-économique peut bénéficier très inégalement aux différentes catégories de population qu'opposent souvent des intérêts contradictoires. A défaut de régulations adéquates du marché du logement, l'utilisation de ces moyens pour améliorer les espaces publics et le bâti peut conduire à des hausses de prix et compromettre le maintien sur place des habitants socio-économiquement les plus fragiles, ou induire une dégradation de leurs conditions de vie en termes de logement ou de sociabilité. Ce risque augmente lorsque les moyens sont d'abord consacrés à relever l'attractivité extérieure des quartiers et y attirer des populations d'un niveau socio-économique moyen ou élevé en misant sur les effets amplificateurs du secteur privé. Or de telles stratégies, axées sur les partenariats public-privé, et sans contrainte quant aux destinataires des logements produits, tendent à prendre le pas en Wallonie sur les anciennes approches endogènes intégrées⁴³. Dans les zones touristiques où s'est fixé un habitat permanent, les interventions prioritairement tournées vers des objectifs d'aménagement du ter-

⁴² HANIN ET AL. (2009). *Bilan de la rénovation et de la revitalisation urbaines, rapport final de l'étude réalisée à la demande de la Région wallonne, mars 2009.*

⁴³ HANIN ET AL. (2009). *Ibid.*

ritoire peuvent également conduire à s'éloigner des conceptions wallonnes de la cohésion sociale.

S'appuyant sur des subventions régionales calculées en fonction d'un indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux établi par commune (ISADF⁴⁴, carte 6B2), le Plan de cohésion sociale est quant à lui directement ciblé sur l'amélioration des conditions de

vie des publics en difficulté. Il vient compléter, renforcer et assurer la cohérence entre les dispositifs existants dans les différents domaines d'intervention (formation, emploi, santé, logement, liens sociaux...).

L'indicateur d'accès aux droits fondamentaux est appliqué ci-après (cf. Figure 10) à la commune la plus riche (Lasne) et la commune la plus pauvre (Farciennes).

- **L'accès de tous aux droits fondamentaux faisant partie intégrante de la définition wallonne de la cohésion sociale et supposant l'accès à un certain nombre de services de base, le concept de plus en plus généralement admis en aménagement du territoire de recentrage des populations dans des zones de densité suffisante pose la question de la couverture territoriale des services publics et de l'accès à tous aux services.** Jusqu'où aller dans la décentralisation des services s'agissant de l'accès à l'eau, à l'énergie, aux nouvelles technologies, mais aussi aux écoles, crèches, services sociaux, de santé, équipements culturels, commerces de proximité etc. ? Une politique de recentrage va à l'encontre d'une trop grande dispersion des services qui pourrait contribuer à alimenter la dispersion de l'habitat. Non encadrée, elle pose la question du bien-être et de la desserte des populations rurales ou périurbaines habitant aujourd'hui en dehors de ces noyaux. L'organisation territoriale des services doit donc être pensée à l'échelle de bassins suffisamment desservis par les transports en commun, tout en n'oubliant pas le recours possible à des « services ambulants » pour permettre la desserte des zones rurales les plus reculées et pour les personnes les moins mobiles.
- **Les effets négatifs de la compétition entre établissements scolaires pourraient être limités au travers d'un dispositif de régulation intermédiaire territorialisé.** La formation a pris, ces dernières années, une

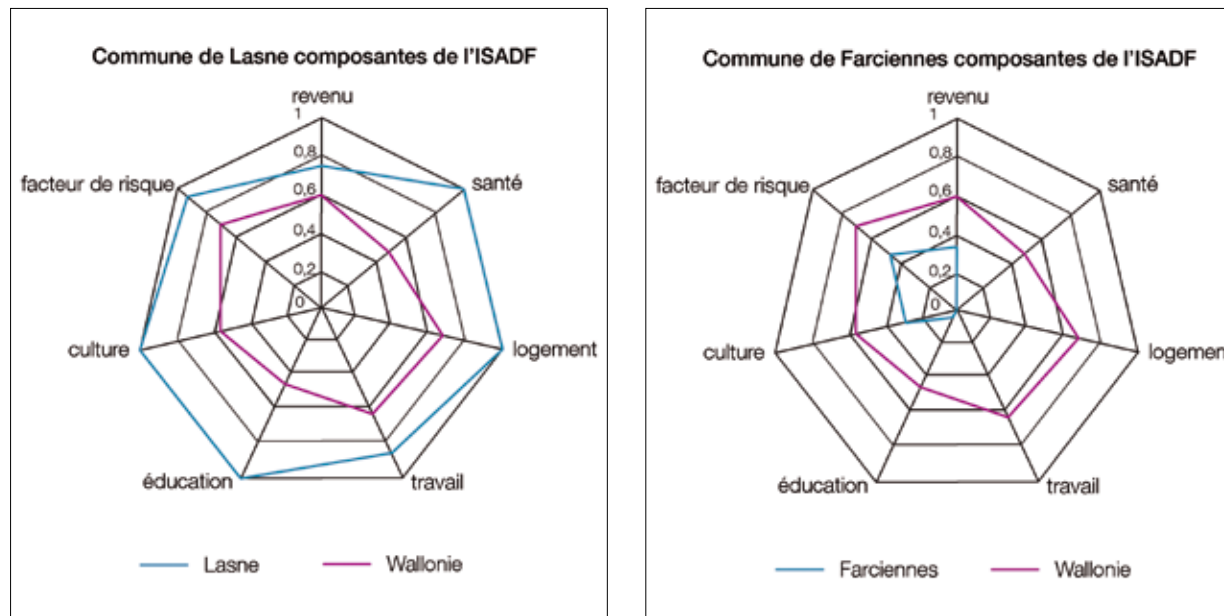


Fig. 10 : Le niveau de cohésion sociale des villes et communes wallonnes sur base de l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux : exemples de radars (IWEPS) — SOURCE : [HTTP://COHESIONSOCIALE.WALLONIE.BE; ACTIONS/PLAN DE COHÉSION SOCIALE/](http://cohesionsociale.wallonie.be; actions/plan de cohésion sociale/)

44 Etabli par l'IWEPS, l'ISADF de l'ensemble des villes et communes wallonnes (ainsi que les indicateurs par droit fondamental qui le composent) et le radar qui traduit cet indicateur synthétique en image figurent sur le site <http://cohesionsociale.wallonie.be> (actions/plan de cohésion sociale). » Cet indicateur rend compte de l'accès de la population de chaque commune aux droits fondamentaux de compétence régionale (droit à une vie digne, droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, droit à un logement décent et à un environnement sain, droit au travail, droit à la formation, droit à l'épanouissement culturel et social ainsi qu'un facteur de risques par rapport au maintien de la cohésion sociale sur le territoire de la commune). Très bien corrélé à l'indice synthétique de la Politique des Grandes Villes, il objective le calcul des subventions régionales allouées au Plan de cohésion sociale des communes, de manière à soutenir davantage les communes qui ont le plus de besoins.

place croissante dans l'analyse du développement territorial. Les faiblesses de l'enseignement en Wallonie sont à cet égard préoccupantes. Elles s'inscrivent dans le cadre d'un maintien de très fortes inégalités entre élèves, elles-mêmes liées à de fortes inégalités entre écoles. Loin d'être le simple reflet passif des inégalités socio-résidentielles, ces inégalités sont activement reproduites au travers de mécanismes propres au champ scolaire, et, en particulier au travers des pressions compétitives qui opposent les établissements entre eux sur le « marché des élèves ». La nécessité de réguler ce marché fortement territorialisé a conduit à proposer un dispositif de régulation intermédiaire lui-même territorialisé : les bassins scolaires visant à limiter les relations de compétition et à susciter l'émergence de relations de dialogue, de concertation et de coopération dans un objectif commun de réduction des inégalités⁴⁵.

- **Les catégories sociales les plus précarisées tendent à rester sous-représentées dans les mécanismes participatifs.** Le développement territorial est un des domaines où la participation citoyenne est traditionnellement sollicitée. Selon la charte de Leipzig, « l'échelle du quartier est celle permettant l'implication la plus importante des habitants ». Toutefois les structures de participation institutionnalisées (enquêtes publiques, réunions, commissions locales, etc.) sont en fréquent décalage avec la culture des groupes les plus

faibles⁴⁶. Leur absence ou leur faible représentation dans les procédures conduit à ignorer leurs problématiques spécifiques dans les démarches de développement et d'aménagement. Face à cela des démarches complémentaires s'imposent vers ces publics : recours à des relais (professionnels, associations), travail d'éducation permanente et de développement communautaire visant l'expression des groupes concernés et leur participation au débat public. La notion de « responsabilité sociale partagée » développée par le Conseil de l'Europe met en œuvre le principe de « coresponsabilité » de tous en matière de promotion de la cohésion sociale, cumulant une approche descendante, partant des instruments juridiques et politiques et une approche ascendante, visant le partage de la responsabilité sociale, le dialogue et une vision pour l'avenir au niveau local, puis aux niveaux régional, national et européen⁴⁷.

⁴⁵ DELVAUX B., DEMEUSE M., DUPRIEZ V., FAGNANT A., GUISSET C., LAFONTAINE D., MARISSAL P. ET MAROY C. (2005), *Les bassins scolaires : de l'idée au projet. Propositions relatives aux domaines d'intervention, aux instances et aux territoires, Rapport de recherche à la Communauté française.*

⁴⁶ *Comme l'ont montré depuis longtemps des recherches sur la participation dans la politique de la ville en France, notamment : MILLET H. (1995). 1979-1990, évolution de la problématique de la participation. In Archimède et Léonard, Les carnets de l'AITEC n°10, page 29 et suivantes.*

⁴⁷ *L'expérience en cours en Wallonie, de co-construction d'indicateurs de bien-être avec des citoyens dans 15 communes disposant d'un Plan de cohésion sociale, est un exemple de cette vision nouvelle de la participation » Cette approche de la cohésion sociale fondée sur les droits fondamentaux implique l'élaboration préalable d'un état des lieux clair, basé sur les indicateurs les plus concrets et fiables possibles, ainsi que l'évaluation participative des besoins réels des citoyens et la mise en place de projets construits à partir d'un dialogue évolutif et permanent entre le politique et le citoyen en encourageant la solidarité et la coresponsabilité des uns et des autres (Déclaration finale du Colloque européen : « Promouvoir la cohésion sociale au niveau européen : des concepts et des indicateurs au service de l'action », organisé par la Wallonie et le Conseil de l'Europe à Charleroi, les 14 et 15 octobre 2010).*