



**RAPPORT D'ÉVALUATION DE L'ACTION DU CENTRE AUPRÈS DE SES
PARTIES PRENANTES DANS LE CADRE DU PLAN STRATÉGIQUE 2011-2013**

(Procédure négociée sans publicité préalable)

PAR :

Dr. Corinne Torrekens

Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Egalité (GERME) de l'Université
libre de Bruxelles (ULB) - Managing Director DiverCity

Et

Prof. Dirk Jacobs

Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Egalité (GERME) de l'Université
libre de Bruxelles (ULB)

Sommaire

1. Introduction	2
2. Première partie : Contexte	2
3. Deuxième partie : Méthodologie	5
4. Troisième partie : les résultats	7
4.1. Evaluation des actions menées par le Centre.....	7
4.1.1. Le Centre est évalué de manière positive	8
4.1.2. Les acteurs de terrain n'ont pas une vue d'ensemble du Centre.....	11
4.1.3. L'évaluation des stratégies d'action	12
4.1.4. Certaines thématiques sont trop peu investies	14
4.1.5. L'indépendance	14
4.2. Evaluation de la communication menée par le Centre	16
4.3. Evaluation des partenariats avec le Centre	18
4.4. L'avenir, source d'incertitudes et d'inquiétudes	19
5. Conclusion.....	20
Annexe	22
<i>Le guide d'entretien rédigé en néerlandais</i>	<i>22</i>
<i>Le guide d'entretien rédigé en français.....</i>	<i>23</i>

1. Introduction

Pour répondre aux enjeux dégagés par l'évaluation du Plan stratégique 2008-2010 réalisée par *South Research*, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme s'est doté d'un nouveau plan stratégique ambitieux¹. Le présent rapport concerne l'évaluation de ce plan, par le biais de sa réception par les principaux partenaires du Centre tant dans la partie néerlandophone que francophone du pays, leurs perceptions des activités qui ont été (ou non) menées sur cette base, leurs perception de l'image, de la communication et du bilan du Centre ainsi que l'évolution de celui-ci depuis la première évaluation.

La présente offre d'évaluation concerne uniquement les deux piliers « Discriminations & Egalité des chances » et « Migration » composant les missions légales du Centre ainsi que le renouvellement de la reconnaissance en mars 2010 de celui-ci par les Nations Unies comme institution nationale des droits de l'Homme de type B.

L'évaluation a été conduite par Dirk Jacobs et Corinne Torrekens du Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Egalité (GERME) de l'Université libre de Bruxelles (ULB). Ce rapport est divisé en quatre parties. La première revient sur le contexte dans lequel s'est inscrite l'évaluation. La deuxième décrit la méthodologie utilisée et la procédure de sélection des interlocuteurs. La troisième revient sur les résultats à proprement parler de l'évaluation et est elle-même subdivisée en quatre parties représentant les axes qui ont structuré la méthode d'évaluation mais également les éléments mis en exergue par les personnes interviewées, à savoir l'action du Centre, la communication, le partenariat et l'avenir. Enfin, dans la conclusion, nous synthétisons les principaux enseignements de cette évaluation, à savoir les faiblesses mises en relief ainsi que les lignes de force qui ont été soulignées et nous formulons un certain nombre de recommandations.

2. Première partie : Contexte

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme est un acteur incontournable dans les domaines des migrations, de l'égalité des chances, de la lutte contre les discriminations, la traite des êtres humains et de la promotion de la diversité dont la valeur sociétale de promotion de l'intérêt général est reconnue. Le plan stratégique de 2008-2010 a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de laquelle une tension est apparue entre, au moins, trois rôles différents endossés par le Centre en tant, premièrement, qu'acteur de première ligne chargé du traitement direct des signalements ainsi que du soutien et de l'accompagnement de ceux-ci via, par exemple, l'action en justice ; deuxièmement, sa mission d'expert constituant un forum de médiation, de réflexion, de sensibilisation, d'information, de formations et

¹ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Plan stratégique triennal 2011-2013 ».

d'avis ; et, troisièmement, son rôle plus proactif de *think thank* dédié à l'aide à la décision publique². Plusieurs recommandations avaient été émises, notamment :

1. Le Centre doit constituer une identité plus forte vis-à-vis de l'extérieur ;
2. Les collaborations avec les acteurs de la société civile et le monde politique pourraient encore être renforcées ;
3. Le Centre doit plus prendre en compte non seulement les aspects juridiques mais également les aspects sociologiques et les changements sociétaux de ses différentes missions et activités ;
4. Le Centre doit améliorer sa communication tant vis-à-vis de ses partenaires, que de ses publics-cibles et de la société civile et politique dans son ensemble ;
5. Le Centre doit améliorer la transversalité de ses domaines de compétence ;
6. Le Centre doit effectuer des choix stratégiques clairs quant à ses rôles et missions prioritaires en termes de réactivité/pro-activité, en particulier sur des sujets sensibles.

De fait, depuis sa création par la loi du 15 février 1993 et l'élargissement consécutif de ses tâches (notamment la lutte contre la discrimination « non- raciale »), le contexte dans lequel le Centre évolue s'est largement modifié. D'abord, de nouvelles problématiques sont apparues comme la visibilité accrue de la population Rom et la discrimination liée au statut de séjour, l'augmentation de la question de la traite des êtres humains, la montée de l'islamophobie, des nouvelles formes d'antisémitisme, les défis de la lutte contre la discrimination liés au vieillissement, à l'orientation sexuelle, au handicap, etc., qui nécessitent des traitements spécifiques ainsi qu'une action plus forte et visible du Centre. Ensuite, tant ces nouvelles problématiques que de plus anciennes (les discriminations liées au genre ou à l'orientation sexuelle, par exemple) sont, de manière croissante, transversales et doivent être appréhendées de cette manière (la question du vieillissement des personnes d'origine étrangère ; l'orientation sexuelle des personnes issues de minorités religieuses ; les femmes présentant un handicap pour ne prendre que ces exemples), impliquant de nouvelles dynamiques de travail pour le Centre. Enfin, alors qu'au moment de sa création le Centre se trouvait dans une situation de quasi monopole, actuellement de nombreux opérateurs œuvrent dans les domaines d'activités du Centre alors que, simultanément, l'eupéanisation des problématiques de l'asile, de la non-discrimination et de l'intégration s'accroît et que des acteurs internationaux interviennent également dans ces domaines.

Comme on peut le constater dans le document « 20 ans d'actions, 20 regards. Réflexions sur les premières missions du Centre », entre 1993 et 2003, le Centre a mis en œuvre toute une stratégie d'adaptation à ces nouveaux défis. Ceci étant, vu le contexte sociétal qui continue à évoluer, le Centre sera également obligé de continuer à se réinventer dans l'avenir, tout en consolidant ses bonnes pratiques.

² Birgit De Clerck et Bob Peeters, « Rapport. Evaluatie Strategisch plan 2008-2010 van het Centrum voor Gelijkenheid van Kansen en voor Racismebestrijding », South Research.

Il nous est paru possible de partir des recommandations formulées lors de la précédente évaluation et de les regrouper avec les différents enjeux et ambitions stratégiques du Centre présentés dans son plan stratégique 2010-2013 en les synthétisant autour de trois axes. Les objectifs de chacun de ces axes sont multiples et interconnectés :

1. ACTIONS :

En questionnant les partenaires externes sur le type d'information qu'ils ont et reçoivent du Centre (rapports, statistiques, avis, presse, etc.), leur perception de celui-ci, leurs attentes à son égard (traitement des plaintes, actions en justice, forum, médiateur, coordinateur, etcetera), ses spécificités et l'impact qui lui est attribué, il nous sera possible de cerner la réputation du Centre, sa visibilité et de répondre aux questions suivantes : qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas ? Quel est l'impact sociétal du Centre ? Quelle(s) mission(s) du Centre a le plus d'impact et d'évaluations positives ? Et plus spécifiquement, qu'est-ce qui est identifié comme ses lignes de force et quelles sont les propositions à formuler en vue d'améliorer son output là où le Centre serait appréhendé comme plus faible ? Comment s'organise-t-il autour des nouvelles problématiques émergent dans ses domaines de compétence ?

2. COMMUNICATION :

En questionnant tant les partenaires du Centre que des représentants de la société civile et politique et des associations luttant pour les droits des différents publics cibles, il nous a été possible d'appréhender en quoi la communication externe du Centre doit encore être améliorée, d'explorer les potentialités des nouveaux médias sociaux et de répondre aux questions suivantes : le Centre doit-il investir dans de nouvelles formes de communication et notamment s'ouvrir aux médias dits « populaires » ? Quel est l'impact des différentes missions et rôles du Centre dans la presse (informations-rapports/prises de position) ? Le Centre doit-il fournir l'information en plusieurs (différentes) langues et investir stratégiquement dans des liens renforcés avec la presse internationale ?

3. PARTENARIAT :

En questionnant tant les partenaires du Centre que des représentants de la société civile et politique et des associations luttant pour les droits des différents publics cibles, il nous sera possible de cerner la nature des différents partenariats du Centre et de répondre aux questions suivantes : quels sont les processus et les procédures qui permettent les partenariats du Centre et doivent-ils être améliorés par des protocoles ou des chartes ? Quelles sont les formes de compétition éventuelles qui peuvent potentiellement émerger du fait de la multiplicité des rôles et des missions du Centre avec les autres opérateurs ?

Ce sont ces trois axes qui ont guidé le déroulement de l'évaluation ainsi que l'écriture de ce rapport avec, toutefois, l'émergence d'une thématique forte qui – comme nous le verrons par la suite – concerne le futur de l'institution. Celle-ci ne faisait pas à proprement parler partie de notre mission d'évaluation car celle-ci s'est déroulée de manière parallèle aux discussions ministérielles d'inter-fédéralisation du Centre pour l'égalité des chances. Cependant, la zone

d'incertitude traversée par le Centre dans le cadre de la période transitoire a été évoquée de manière si spontanée par nos interlocuteurs qu'elle ne peut être passée sous silence tant elle affecte les autres champs de résultats du rapport, à savoir la communication, l'action et les partenariats du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

3. Deuxième partie : Méthodologie

Nous avons procédé à une enquête qualitative de 42 entretiens semi-directifs (dont quatre avec deux représentants de l'association ou de l'organisation visée) auprès d'un échantillon varié des principaux partenaires du Centre tant néerlandophones que francophones. La liste des partenaires à interroger a été établie en partenariat par les chercheurs et les dirigeants du Centre lors d'une réunion du comité de suivi. La constitution de cette liste couvre une diversité de partenaires (société civile, acteurs gouvernementaux, syndicats, patronat, monde académique, etc.) afin de récolter des perspectives multiples. L'objectif n'était pas d'essayer de récolter de façon exhaustive toutes les visions de la part de tous les partenaires avec qui le Centre collabore et, encore moins, de tous les acteurs qui peuvent être considérés comme des « *stakeholders* » concernant les thématiques clefs sur lesquelles le Centre travaille. Ceci nécessiterait une opérationnalisation de grande envergure qui implique plus de temps et de ressources. L'objectif n'était pas non plus d'assurer une représentativité des visions des « *stakeholders* » selon des critères purement statistiques. Le choix des interlocuteurs était, par contre, guidé par la volonté de pouvoir faire de l'inférence descriptive concernant la diversité des attitudes et des perspectives de différents types d'acteurs sur le fonctionnement du Centre et, ainsi, d'assurer la représentativité descriptive (dans un sens non-statistique). Il nous semble que la constitution de la liste des interlocuteurs permet effectivement de prétendre à cette représentativité descriptive. Bien qu'il ne soit pas possible d'exclure entièrement la possibilité que l'ajout d'autres interlocuteurs à la liste initiale aurait fourni des perspectives supplémentaires, nous avons pu constater grâce aux entretiens réalisés que nous sommes arrivés relativement vite au seuil de saturation de l'information (seuil à partir duquel tout entretien supplémentaire ne fournit pas d'information supplémentaire fondamentale et qui détermine dans une procédure purement inductive le moment auquel on peut arrêter d'ajouter d'autres personnes ressources). Dans ce cadre, déjà après la réalisation de 20 entretiens semi-directifs auprès de différents types d'acteurs, une série de tendances similaires se révélait.

Le guide d'entretien était structuré autour de questions permettant d'investiguer en profondeur les trois axes thématiques présentés ci-dessus. L'utilisation de cette méthode nous fournit l'occasion de ne pas seulement présenter des opinions éparses sur les différents axes d'évaluation envisagés mais de fournir une synthèse orientée vers l'aide à la décision pour l'élaboration par le Centre de son nouveau plan stratégique. L'entretien semi-directif, informatif et rétrospectif est la technique privilégiée pour la mise en application par les analystes de l'étude des acteurs des politiques publiques « au concret » ou « en action »³. Pour élaborer le questionnaire, nous nous sommes donc efforcés de formuler les questions

³ Bongrand, Philippe, et Laborier, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 73-111.

dans des termes qui correspondent le plus intimement possible aux perceptions immédiates des interviewés. Les entretiens sont alors moins informatifs qu'approfondis et visent à cerner des représentations sociales, produits de croyances communes aux acteurs concernés et au prisme desquelles ces acteurs envisagent les problèmes publics et conçoivent les réponses adaptées à cette perception des problèmes⁴. Même si l'analyse documentaire est indispensable (et a été introduite dans l'enquête via le recours à des sources secondaires comme les rapports d'activités, les articles de presse, les publications, etc.), c'est dans l'interview que l'on peut faire émerger les éléments essentiels des structures de sens des acteurs. Au lieu donc de récolter des informations en utilisant un questionnaire standardisé avec des catégories de réponses préconstruites – ce qui induit le risque de recueillir un discours préconstruit et stéréotypé ou trop influencé par le format cognitif et discursif imposé par le questionnaire –, l'entretien semi-directif permet d'accéder à la manière dont une politique s'inscrit dans les usages de ceux qui la mettent en œuvre ou à qui elle est destinée, et comment en même temps elle est travaillée par ces usages⁵.

Les entretiens ont été réalisés tant en néerlandais qu'en français. Un premier contact par mail a été effectué présentant la demande ainsi que la démarche sur base d'un courrier officiel. Par la suite, des contacts par mails ou par téléphone ont été entrepris afin de soit relancer la demande, soit convenir d'une entrevue. Lorsque la personne de contact anticipée de l'institution était indisponible, nous avons tenté de trouver une autre personne de contact dont le profil se rapprochait le plus de personne initiale. Il s'agit d'une minorité de cas (3). A l'issue de l'entretien, une question ouverte permettait à l'interlocuteur d'aborder une thématique qui n'aurait pas été soulevée lors de celui-ci. Aucune nouvelle thématique n'a émergé à partir de cette question, ce qui relève le fait que le guide d'entretien était rédigé de manière suffisamment vaste pour aborder les enjeux identifiés par le plan stratégique 2010-2013 du Centre et par la précédente évaluation et suffisamment précis pour appréhender les préoccupations des acteurs de terrain. Etant donné la contrainte horaire, certains entretiens (6) ont été réalisés par téléphone.

Tous les entretiens ont été réalisés par Corinne Torrekens et/ou Dirk Jacobs, utilisant le même guide d'entretien (voir ci-dessous). Ce guide d'entretien fourni le canevas des questions à poser lors de l'entretien semi-directif. Ce guide d'entretien garantissait que les mêmes thématiques étaient abordées auprès de tous les interlocuteurs. La formulation exacte et l'ordre des questions pouvaient varier en fonction du type d'interlocuteur. Tous les entretiens étaient enregistrés, sous promesse avec les interviewés que l'enregistrement servirait uniquement pour l'analyse des données et ne serait pas diffusé ou cité verbatim.

Lors de l'analyse des entretiens, les deux chercheurs ont reconstitué les grandes tendances dans les discours des différents interlocuteurs. L'objectif était de présenter une synthèse des constats et perspectives présents dans le chef des interviewés, sans privilégier l'opinion d'un

⁴ Ibid.

⁵ Beaud, Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique», *Politix*, n°35, vol. 9, 1996. p. 226-257 ; Pinson, Gilles et Sala Pala, Valérie « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, n° 5, vol. 57, 2007, p. 555-597.

seul interlocuteur – et le mentionnant dans la présentation des résultats quand il s’agit d’une opinion relativement isolée – et sans être guidé par leurs propres opinions. Ceci implique également que les recommandations formulées à la fin constituent la synthèse des recommandations qui découlent des opinions des interlocuteurs rencontrés.

4. Troisième partie : les résultats

4.1. Evaluation des actions menées par le Centre

Globalement, il ressort des entretiens menés à l’égard des actions et de l’évaluation globale des acteurs de terrain à l’égard du Centre plusieurs constats, à savoir que :

1. Le Centre est majoritairement perçu de manière positive voire très positive. Sans exception tous les interlocuteurs affirment qu’il est absolument nécessaire que la Belgique dispose d’une telle institution et qu’elle remplit ses tâches de façon plus que convenable, même si certains interviewés formulent des critiques.
2. En dépit de cette évaluation positive, peu d’acteurs parviennent à avoir une perspective globale de l’ensemble des missions et des métiers du Centre et, par voie de conséquence, de ses actions et activités. En d’autres termes, les acteurs connaissent certaines activités du Centre mais surtout ce qui concerne les thématiques sur lesquelles ils travaillent eux-mêmes. Les acteurs ont vaguement une idée de l’ensemble des missions et des activités du Centre mais plus rarement une vision globale.
3. En tant que stratégie d’action privilégiée, la médiation, est évaluée de manière positive alors que d’autres actions de première ligne menées par le Centre (comme les formations, par exemple) peuvent être mal perçues par certains acteurs de terrain. Le suivi, le soutien et l’accompagnement des signalements reste l’une des missions centrales du Centre pour nos interlocuteurs.
4. Certaines thématiques sont encore trop peu investies. Sur plusieurs thématiques le Centre est de façon incontestable un acteur incontournable (intégration, immigration, lutte contre la traite des êtres humains, lutte contre la discrimination sur base ethnique, religieuse, préférence sexuelle, etc.) mais sur d’autres thématiques son rôle reste à renforcer (situation des Roms, lutte contre la discrimination sur base de l’âge, du handicap, de la fortune et par ailleurs la diversité dans les soins de santé, etc.).
5. La question de l’indépendance suscite des opinions mitigées. Bien que le Centre assure bien son rôle de gardien de la lutte contre la discrimination et comme institution de référence sur les droits fondamentaux, l’intégration et immigration, plusieurs interlocuteurs remarquent que le Centre se trouve dans une situation délicate en étant un service public avec différentes fonctions devant mener ses missions en toute

indépendance, indépendance parfois considérée comme mitigée par les acteurs interrogés et qui doit aussi être défendue et affirmée à l'égard de certaines tentatives d'immixtion des pouvoirs publics.

4.1.1. Le Centre est évalué de manière positive

L'écrasante majorité de nos intervenants ont exprimé une évaluation positive voire très positive par rapport au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme de manière générale, c'est-à-dire tant vis-à-vis de ses activités et de son bilan que par rapport à leurs relations avec le Centre. Celui-ci est reconnu et considéré comme une institution incontournable et indispensable tant dans sa raison d'être que dans le soutien qu'il apporte aux acteurs de terrain. De manière générale, le Centre est présenté comme une institution accessible, l'aide facile à obtenir, la base de données sur la jurisprudence très utile, les collaborations constructives, les collaborateurs de qualité, disponibles et à l'écoute des demandes, l'information de transmise de qualité, etc. Ce qui est produit est considéré comme solide et sérieux.

Trois ordres de critiques moins positives ont émergé de manière minoritaire et peuvent être catégorisés d'ordre stratégique, de concurrent et de communautariste.

La critique d'ordre stratégique s'interroge sur le cadre de référence global du Centre : est-ce qu'il faut adopter une stratégie plus offensive ou plus consensuelle ? Ainsi, certains interlocuteurs qui eux aussi évaluent le bilan du Centre très positivement, estiment toutefois, parfois, être poussés à aller au bout de certaines choses, pour utiliser leurs propres mots, en termes de signalements individuels afin de faire avancer la jurisprudence autour de « test cases » au risque de mettre en péril la réalité des bons rapports avec les entreprises par exemple, tandis que le Centre ne serait, selon eux, pas confronté aux conséquences. Un interlocuteur estime, dans ce cadre, qu'il y a parfois une gêne mutuelle et réciproque à l'occasion de dossiers très précis entre les deux organisations. La stratégie du Centre à l'égard de la réalité sociologique des entreprises s'avèrerait de la sorte contre-productive. A ce titre, il estime que le Centre doit faire un choix entre une logique pragmatique et une stratégie idéologique teintée d'angélisme (comme notamment, ne pas prendre en compte les capacités d'absorption du marché de l'emploi). Ainsi, en voulant communiquer de manière trop assertive, le Centre aurait commis une erreur stratégique sur les discriminations liées à l'âge : via la réforme des barèmes salariaux, des mécanismes indirects de baisse des rémunérations se sont mis en place alors que ce n'était évidemment pas l'effet recherché.

Un autre « *stakeholder* » formule une critique similaire et trouve que son organisation a été critiquée de façon trop virulente sur certains dossiers dans les médias, bien qu'il affirme partager l'agenda sociétal de lutte contre la discrimination du Centre. Ces critiques ont été mal vécues parce que l'organisation se dit être un partenaire coopératif du Centre. D'ailleurs l'organisation a tout un travail à accomplir en vue de sensibiliser ses propres membres. Cet interlocuteur trouve que le Centre est parfois trop perçu comme une institution militante, presque une ONG, et idéologiquement à gauche. Il faudrait, selon lui, que le Centre séduise également des acteurs sociétaux qui idéologiquement se trouvent plutôt à droite. Une façon

d'assurer ceci serait de ne pas « uniquement » viser le secteur privé mais d'assurer que le secteur public montre d'abord le bon exemple. Un troisième « *stakeholder* » partage la vision que le Centre peut être perçu comme étant trop militant, mais parle surtout d'une attitude trop critique vis-à-vis des politiques publiques. D'ailleurs, d'autres interlocuteurs, eux principalement issus du monde associatif, formulent une critique inverse : le Centre devrait être plus militant et devrait se montrer plus critique à l'égard des autorités publiques. Plusieurs de ces interlocuteurs de la société civile trouvent que le Centre doit justement se montrer plus assertif dans la quête du « *case law* » ou « *test cases* ». Certains interlocuteurs (issus du monde politique, de l'administration ou des *quango's*⁶) partagent ce point de vue mais insistent que sur ce point ils s'expriment à titre personnel.

La critique concurrente provient d'organisations d'envergure ayant développé des ressources et une expertise dans les domaines des discriminations et de la migration et qui d'une certaine manière se trouvent dans des positions de concurrence avec les activités du Centre (dans son ancien *core-business* on pourrait même dire) même si celle-ci n'est forcément exprimée ou vécue comme telle par les acteurs. Ainsi, l'un de nos interlocuteurs francophones estime pour sa part que les Centres Régionaux d'Intégration (CRI) n'ont été que très peu consultés dans la mise en place des Espaces Wallonie. En quelque sorte, les permanences régionales du Centre sont venues concurrencer les services locaux des CRI pour la lutte contre le racisme alors que ceux-ci estimaient être les acteurs de terrain légitimes. Ceci peut être replacé dans le cadre de la tension vécue par les CRI dans leurs missions et leur rôle d'acteur de seconde et/ou de première ligne(s)⁷. De même, un autre interlocuteur a considéré que – même si le Centre reste un excellent instrument auquel il est très attaché et avec lequel les collaborations sont bonnes – le Centre s'est excessivement bureaucratisé et que ceci, d'une part, aurait entraîné une coupure avec l'expertise des acteurs de terrain et avec le public et, d'autre part, pourrait expliquer le faible nombre de signalements reçus. Certains acteurs institutionnels ont également corroboré l'idée selon laquelle l'accroissement de la dimension du rôle d'expert du Centre s'est fait au détriment de son militantisme et que ceci a entraîné une certaine rupture avec ses groupes cibles. Certains organismes flamands trouvent également que la division du travail entre eux et le Centre n'est pas toujours claire. Ceci peut concerner le « *monitoring* », l'expertise juridique, le rôle de première ligne dans la réception des signalements, etc. Cependant, tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut une institution au niveau fédéral ou interfédéral qui puisse garder une vue d'ensemble de tout ce qui se passe en Belgique.

La critique de type minoritaire provient des associations représentant des minorités ethniques, culturelles et/ou religieuses dont l'ampleur et les types des discriminations ont été les plus polarisées dans le débat public ces derniers mois. Les critiques les plus fortes sont venues tant des représentants de la communauté juive que des représentants de la communauté musulmane.

⁶ Quasi non governmental agencies.

⁷ Torrekens, Corinne et al., *La politique d'intégration en Région wallonne et à Bruxelles. Acteurs, enjeux et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2013.

D'un côté, les représentants de la communauté juive que nous avons rencontrés estiment que de manière générale, le Centre n'as pas changé les choses de manière fondamentale par rapport à la lutte contre l'antisémitisme, doivent faire face aux mécontentements de leurs membres qui estiment que les signalements ne sont pas pris en charge et que la parole antisémite se libère, que le Centre refuse de prendre en compte le fait qu'une partie de l'antisémitisme contemporain provient d'une certaine partie de la population musulmane ce qui fausserait l'analyse du Centre sur le sujet et que les rencontres – via notamment la Cellule antisémitisme – se bornent à énoncer une série de constats mais non à élaborer des pistes de solution concrètes. Dans le cadre de ces récits, on sent bien qu'une série d'évènements (comme la diffusion d'un tract antisémite à Knokke, les propos antisémites d'un ancien ministre, l'impossibilité d'organiser une marche entre une synagogue et le mémorial, etc.) est venue entacher les relations entre le Centre et les représentants de la communauté juive de Belgique qui considèrent n'avoir reçu qu'un avis de nature juridique du Centre.

D'un autre côté, les représentants de la communauté musulmane que nous avons rencontrés auraient souhaité que le Centre en fasse autant en ce qui concerne la lutte contre l'islamophobie qu'ils estiment devenue centrale dans les discours et les pratiques discriminatoires (en particulier politiques et médiatiques) qu'à l'égard de l'homophobie et, bien sûr, de l'antisémitisme. Même si les personnes rencontrées concèdent à juste titre que jusqu'à très récemment le Centre a dû faire face – en raison de ce qu'elles considèrent relever de « l'immaturation politique » de la communauté musulmane en vue de se saisir de la question – à une absence d'interlocuteurs musulmans crédibles et constants, ils estiment que le Centre ne représentait pas les inquiétudes de la communauté musulmane et se situe toujours à la traîne sur ces questions. Dans ce cadre, ils considèrent être les parents pauvres de la lutte contre les discriminations. Là aussi une série d'incidents ou de polémiques médiatiques comme les certificats d'islamité, le refus du port du foulard dans le cadre de stages, dans le suivi d'une formation, etc. sont venues entacher les relations de confiance entre le Centre et ces représentants car, pour eux, il s'agissait d'autant de moments qui auraient pu faire sortir le Centre de sa réserve et qui serait resté silencieux et trop timoré. Ils estiment, de plus, que si la définition de l'islamophobie que le Centre a donné et utilise est bien faite, elle a été construite sans concertation avec les acteurs de terrain et est sujette à diverses interprétations envers lesquelles le Centre ne s'avère pas suffisamment proactif. Enfin, ils appellent à la mise en œuvre d'un plan national de lutte contre l'islamophobie à l'image de celui qui existe pour l'antisémitisme comportant des courbes d'évolution du phénomène ainsi qu'une perspective historique.

D'un point de vue analytique, loin de tomber dans le discours de la concurrence des victimes, il ressort de ces discours, d'une part, une position égale d'attente morale et, d'autre part, une incompréhension réciproque de deux univers qui ne se connaissent pas et qui ne semblent pas communiquer. Dans ce cadre, il était frappant de constater qu'un certain nombre de reproches adressés au Centre étaient faits dans les mêmes termes mais en utilisant des référents identitaires renversés : « nos membres nous disent que ce n'est pas la peine de faire un signalement car le Centre c'est pour les étrangers », le Centre serait trusté par un « lobby juif » et inversement par un « lobby pro-palestinien », etc. Il s'agit bien entendu de

propos bruts d'acteurs qui ont été recueillis et restitués comme tels et non pas de la vision du Centre ou des chercheurs.

Dans ce cadre, il nous semble intéressant de proposer la création d'une plateforme de coordination « interculturelle » ou plus large « de veille à l'égard des discours et actes discriminatoires » permettant aux représentants de ces deux groupes (et pas uniquement, nous y reviendrons ci-dessous à l'égard de la dimension transversale de l'approche de travail du Centre) de se rencontrer et d'échanger. Cela rejoint le souhait de plusieurs représentants des associations juives que nous avons rencontrés qui estiment qu'une plateforme de coordination plus large serait plus dynamique et permettrait d'entamer le dialogue ainsi qu'un travail commun sur des thématiques très sensibles sous la houlette du Centre car ils considèrent dans le même temps que les rencontres entre les différents représentants des cultes reconnus sont largement insuffisantes et donnent peu de résultats dans ce cadre. Enfin, cette proposition sous forme de plateforme de coordination plus large que l'existence séparée d'une cellule « antisémitisme » et – éventuellement la création d'une cellule islamophobie, etc. – nous semble répondre à la demande de pro-activité dans le domaine des solutions énoncée par les acteurs, à la mission du Centre qui réside notamment à susciter, soutenir et accompagner le débat entre eux mais aussi à ne pas se contenter d'une approche juridique mais également éthique des phénomènes traités (nous y reviendrons plus précisément ci-dessous). Cette plateforme de coordination ne devrait pas être présentée comme une instance de décision, mais plutôt comme une plateforme de rencontre et d'échanges de vue. Une piste potentielle serait de mobiliser, d'un point de vue méthodologique, les techniques de la procédure délibérative pour faciliter l'échange de points de vue afin de faciliter l'identification d'objectifs communs et partagés entre associations de terrain en vue de participer à une société interculturelle inclusive. Il s'agirait de renforcer la mission de forum participatif du Centre en recueillant et mettant en commun les perspectives des acteurs de terrain.

4.1.2. Les acteurs de terrain n'ont pas une vue d'ensemble du Centre

Si les missions du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (au sens de son institutionnalisation par la loi du 15 février 1993) se structurent autour de deux piliers, à savoir « Discriminations et Egalité des chances » recouvrant la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité des chances et « Migrations » relevant du respect des droits fondamentaux des étrangers, du monitoring et de l'observation (nature et ampleur) des flux migratoires et de la lutte contre la traite des êtres humains ; et que le Centre considère mené trois « métiers » au sein de chacun de ces piliers, à savoir le traitement des signalements individuels, l'apport d'information, de sensibilisation et de formation et, enfin, l'apport d'avis et de recommandations.

A cela, s'ajoute le fait que depuis 1993, le secrétariat du FIPI (Fonds d'impulsion à la politique des immigrés – créé en 1991) est assuré par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Enfin, lors de la Conférence Interministérielle du 12 juillet 2011, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions ont décidé de confier, au Centre pour l'égalité des chances et la

lutte contre le racisme, le mandat du mécanisme national indépendant chargé du suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées votée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2006 et signé par la Belgique en mars 2007 et ratifiée par celle-ci le 2 juillet 2009. Le Centre était déjà compétent en matière de handicap suite à la loi du 25 février 2003, modifiée par la loi du 10 mai 2007, tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et bénéficiait, à ce titre, d'une expérience et d'une expertise en la matière. L'attribution de ce mandat implique une mission de promotion consistant à informer et sensibiliser les personnes handicapées, les organisations et les associations concernées ainsi que le grand public à l'existence de la Convention, à son approche et aux droits que celle-ci garantit ; une mission de protection qui consiste à offrir des conseils juridiques et un accompagnement des personnes et, enfin, une mission de suivi (« monitoring ») qui vise à évaluer par la collecte d'informations, la mise en place d'indicateurs, l'adoption de recommandations, le lancement d'études ou de recherches, la proposition d'orientations stratégiques, etc. si la législation, les politiques et les pratiques nationales sont conformes à la Convention ainsi que leur efficacité.

L'ensemble de ces activités n'est pas perçu par toutes les personnes interviewées, à l'exception notable des cabinets fédéraux qui possèdent une très bonne vue d'ensemble de l'action globale du Centre. Systématiquement, les acteurs ont évalué les actions du Centre et ses missions au regard de leur domaine d'action, de compétence ou d'intérêt et ont reconnu cette perception tronquée de la réalité. Pour reprendre l'expression de l'un d'entre eux, c'est un peu comme si chaque acteur « était dans sa bulle ». Plusieurs acteurs ont soulevé le risque que l'élargissement des missions du Centre entraîne également la perte du fil rouge ou, pour le dire autrement, de la ligne directrice guidant de manière similaire les différentes thématiques traitées. Il est clair que tout ce qui concerne la discrimination, la lutte contre le racisme et ce qui relève de l'égalité des chances constitue en quelque sorte le *core business* du Centre, à savoir le domaine d'activités via lequel il est le plus clairement et le plus instinctivement identifié alors que le pilier « Migrations » n'a quant à lui été que peu évoqué.

Plusieurs interlocuteurs estiment que le Centre devrait rendre visible la cohérence entre ces différents champs d'action, autour de la notion de protection des droits humains et la lutte contre la discrimination et l'exclusion (combinée souvent avec une volonté d'une approche plus militante). D'autres parlent de la nécessité de se focaliser sur l'importance de la diversité et de l'inclusion (combinée souvent avec une volonté d'une approche consensuelle). Quasi tout le monde partage le point de vue selon lequel le Centre devrait moins être vu comme une institution principalement intéressée par la lutte contre le racisme, sans pour autant diminuer son rôle à jouer à cet égard.

4.1.3. L'évaluation des stratégies d'action

L'enregistrement, le suivi et le traitement des signalements reste l'une des missions essentielles évoquées par nombre de nos interlocuteurs. Beaucoup déplorent le faible nombre de signalements enregistrés et avancent de multiples hypothèses permettant sans doute d'expliquer une partie du phénomène : l'identification du Centre à l'Etat, la perte de confiance

à l'égard de tout ce qui s'avère officiel, l'absence de ressources psychologiques, la barrière de la langue et de l'écriture, l'idée selon laquelle ça ne servira à rien, les moyens et les effets de la crise économique comme la peur de perdre son boulot, la scolarité des enfants en jeu, le lieu géographique d'implantation du Centre loin des quartiers populaires. A ce titre, l'un de nos interlocuteurs a suggéré l'organisation de permanences décentralisées dans des associations de terrain. Par rapport aux signalements, deux constats peuvent être posés. D'abord, la stratégie d'action privilégiée du Centre réside dans la médiation. La majorité des acteurs accueille et évalue positivement cette stratégie d'action. Ceci étant, un certain nombre d'acteurs de terrain ont déploré que la médiation ait pris le pas sur l'action en justice pour – essentiellement – deux raisons : d'une part, les condamnations en justice renforcent le pouvoir, la légitimité et la raison d'être des associations de terrain et, d'autre part, que la médiation ne ferait pas avancer les mentalités. A ce titre, ils déplorent la timidité du Centre sur certains dossiers. Ensuite, les acteurs interrogés ont mis en évidence la tension fondamentale inhérente aux deux méthodes de fonctionnement du Centre à cet égard : à savoir un intervenant dans le cadre d'une médiation et, simultanément, un acteur ayant la possibilité d'ester en justice. En d'autres termes, le Centre est parfois vu comme étant à la fois juge et partie. Enfin, certains acteurs s'interrogent sur les arguments et les critères qui conduisent le Centre à opter pour une logique de médiation ou, au contraire, pour une action en justice et estiment ne pas avoir eu de réponse claire à ce sujet.

En termes de stratégie d'action, les formations peuvent dans certains cas être vécues par des acteurs de terrain de première ligne comme des formes de concurrence, le Centre étant perçu comme venant marcher sur leurs platebandes. Ce point de vue n'était pas majoritaire dans nos interviews mais doit néanmoins être signalé. Il apparaît donc fondamental que l'offre de formation du Centre s'élabore en concertation avec les acteurs de terrain.

Plusieurs acteurs ont également mentionné comme points forts l'expertise générale du Centre, son rôle monitoring en matière de lutte contre la discrimination et comme centre d'expertise – notamment juridique – sur l'immigration, son rôle comme institution pivot au niveau fédéral sur différents terrains (pas tellement pour assurer la coordination, mais comme point de rencontre des différents acteurs, pratiques et politiques en matière d'anti-discrimination, intégration et immigration pour toutes les composantes de la Belgique) et la possibilité de jouer un rôle moral dans la société belge comme gardien des valeurs et droit fondamentaux.

Aucun consensus ne s'est dégagé sur la direction que devait prendre le Centre à l'avenir : certains trouvent qu'il faut garder la position un peu schizophrène qui combine militantisme et réalisme politiques, d'autres veulent plus de réalisme (politique), d'autres plus de militantisme. Certains de nos interviewés ont estimé que la mission essentielle du Centre résidait dans la sensibilisation consistant, par exemple, à être un espace organisant le débat entre les *stakeholders* mais qu'il ne lui appartient pas d'adopter des prises de position tranchées alors que d'autres estiment justement que ce sont ces prises de position qui permettent de faire émerger et de nourrir le débat et qu'il est important qu'il « rende visible le non respect des droits ». Enfin, comme nous l'avons montré plus haut, d'autres acteurs ont souligné l'importance du Centre qu'en tant qu'entité morale. Ainsi, il ne devrait pas, par conséquent, uniquement s'en tenir à un rôle d'arbitrage juridique (« ce que dit la loi ») mais

fournir des interprétations du cadre juridique applicables sur le terrain tout en étant le gardien de l'éthique du vivre ensemble. Pour le dire autrement, pour certains acteurs, même si un acte ou un propos ne tombe pas directement sous le coup de la loi, il est important que le Centre prenne la parole pour affirmer publiquement que celui-ci est moralement condamnable.

4.1.4. Certaines thématiques sont trop peu investies

Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, sur plusieurs thématiques le Centre est de façon incontestable un acteur incontournable (intégration, immigration, lutte contre la traite des êtres humains, lutte contre la discrimination sur base ethnique, religieuse, préférence sexuelle, etc.). Il ressort des entretiens que nous avons menés que le Centre a clairement obtenu le statut d'analyste et d'expert pour le monde politique et associatif collaborant à leurs réflexions de fond par le biais de ses rapports, de ses ressources juridiques, des indicateurs qu'il collecte et analyse, des études qu'il mène, etc. De manière plus précise, les outputs positifs qui sont crédités au Centre par nos interlocuteurs résident dans l'avancée de la lutte contre le racisme et les discriminations, la lutte contre l'homophobie et l'antisémitisme et la traite des êtres humains, thématiques sur lesquelles nombre de nos interlocuteurs estiment que le Centre a réalisé des avancées majeures. Ceci étant, d'autres domaines ont émergé des interviews de manière plus mitigée. Par exemple, le traitement de la cyberhaine est apparu pour certains acteurs comme relevant d'une grande avancée (notamment via la formation de gestionnaires de sites) alors que d'autres ont considéré que la politique du Centre consistait à faire enlever le propos et que cette stratégie était particulièrement insatisfaisante en terme de réponse sur le moyen et le long termes. D'autres encore estiment que tout reste à faire à l'égard de l'accroissement de la haine sur internet. Ceci pose la question de la manière dont le Centre communique sur ces résultats et ce que les *stakeholders* en font. En effet, si le rapport d'activités est particulièrement considéré comme une ressource utile et bien faite par les acteurs, il pourrait être dissocié en *policy briefs* synthétiques et thématiques diffusées plus largement sur le site web et par mail et de manière plus régulière qu'une seule fois par an. Enfin, sur d'autres thématiques, le rôle du Centre reste à renforcer comme dans le cas des Roms et de la tsiganophobie, du handicap notamment en ce qui concerne les stratégies d'action (voir plus haut point 4.1.3.) et de l'âge thème sur lequel le représentant de l'association active interviewé a constaté l'absence du Centre tout en étant largement bienveillant à l'idée d'une future collaboration. D'autres thématiques ont été abordées comme les soins de santé et le poids que peuvent représenter certaines demandes d'accommodement de la diversité dans l'organisation des hôpitaux et la charge de travail du personnel médical, les discriminations linguistiques qui se situent en dehors du champ de compétence du Centre et le « repli communautaire ».

4.1.5. L'indépendance

La question de l'indépendance a suscité des opinions mitigées au sein de nos interlocuteurs. Effectivement, selon un rapport du FRA, dans seulement 16 des 27 Etats membres de l'UE, les INDH ont demandé à obtenir l'accréditation internationale auprès du Comité international de coordination (CIC) des INDH, un statut d'autoréglementation octroyé après examen du

respect des Principes de Paris. Le Centre s'est vu octroyé un statut de type B signifiant que la conformité avec les Principes de Paris est incomplète ou les renseignements fournis sont insuffisants pour rendre une décision⁸. Pour obtenir, la note supérieure A, Une INDH devrait disposer de suffisamment d'indépendance (basée sur la garantie de ressources économiques et l'absence d'ingérence gouvernementale), de compétences suffisantes (tout particulièrement en termes de liberté d'action, notamment la possibilité de disposer de compétences quasi-juridictionnelles et de compétences en matière de traitement des plaintes des particuliers) et d'un mandat couvrant l'ensemble des droits fondamentaux (aussi bien les droits économiques, sociaux et culturels que les droits civiques et politiques).

Dans le cadre de nos entretiens, deux opinions tranchées ont, certes, été exprimées : le Centre est une institution totalement indépendante, d'une part et le Centre n'est pas du tout indépendant, d'une autre part. Cependant, ces opinions manichéennes relevaient d'une minorité de nos interlocuteurs. L'opinion majoritaire qui fut exprimée est plus complexe. Ainsi, bien que le Centre assure bien son rôle de gardien de la lutte contre la discrimination et d'institution de référence sur les droits fondamentaux, l'intégration et l'immigration, plusieurs interlocuteurs remarquent que le Centre se trouve dans une situation délicate en tant qu'institution semi-publique ayant différentes fonctions. Ni ONG, ni institution étatique, ni institution totalement indépendante du gouvernement fédéral, le Centre arrive à assurer sa posture de neutralité, bien que souvent des doutes soient formulés en ce qui concerne sa totale indépendance et sa liberté de manœuvre. Dans ce cadre, sur certains dossiers le Centre est considéré comme étant très proactif, voir militant, tandis que dans d'autres cas le Centre est perçu comme étant trop prudent. Cette évaluation dépend également du type d'interlocuteur et de sa propre position et marge de manœuvre vis-à-vis du gouvernement (ONGs, société civile, cabinets politiques, monde académique, partenaires sociaux, etc.). Plusieurs facteurs ont été mentionnés comme autant de facteurs troublant l'indépendance du Centre. Le premier concerne sa tutelle publique et la tension que ceci peut impliquer dans le rôle premier que les acteurs envisagent pour le Centre, celui d'interpeller de manière forte si cela s'avère nécessaire le pouvoir politique voire même d'ester en justice contre celui-ci. Le deuxième a trait à la composition de son Conseil d'Administration (CA). Ainsi, la forte représentation politique au sein du CA fait débat. De fait, de nombreux acteurs ont considéré que si la diversité des représentations au CA devrait garantir l'indépendance du Centre, la délégation d'un trop grand nombre d'attachés de cabinets politiques entache cette dynamique. Certains de nos interlocuteurs ont donc logiquement plaidé pour une plus grande représentation de délégués issus de la société civile au sein du CA. De plus, les acteurs institutionnels ont ajouté une dimension supplémentaire : malgré l'accès facile dont dispose le Centre aux acteurs stratégiques (politiques) grâce à ces contacts réguliers avec ceux-ci, celui-ci ne ferait pas assez preuve de lobbying et n'utiliserait pas assez cette ressource. Dans ce cadre, de nombreux interviewés ont souligné le pouvoir essentiel de recommandation du Centre mais, dans le même temps, le faible impact du Centre en termes d'adoption de recommandations politiques et de réalisation de celles-ci et plaident donc pour que le Centre se dote de mesures

⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), « Les Institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres de l'UE. Renforcement de l'architecture des droits fondamentaux au sein de l'UE 1 », Mémo, 7 mai 2010.

ou d'indicateurs d'impacts. Les acteurs institutionnels ont alors relevé la dimension utopique de certaines recommandations déconnectées de toute réalité politique, contingence économique ou des accords de gouvernement pouvant expliquer, en partie, ce qu'ils identifient comme le manque d'impact du Centre. D'autres éléments sont également apparus comme l'opinion selon laquelle le monde associatif serait de manière inhérente faible sur les questions de discrimination et de diversité, ce qui expliquerait également l'impact faible du Centre. Dans le même temps, ces interviewés, principalement institutionnels, se rendent bien compte du dilemme auquel le Centre est confronté : une plus grande prise en compte de la réalité politique et l'injection de réalisme politique au sein de la philosophie d'agir du Centre pourrait entraîner une perte d'indépendance de celui-ci. La plupart de nos interlocuteurs comprennent la position difficile et trouvent que la direction du Centre gère bien cette situation paradoxale en général. Certains de nos interlocuteurs ont alors fait des propositions particulièrement intéressantes comme la création d'une Agence publique sur le type des Public Agencies américaines⁹ ou la création d'une cellule stratégique basée plus précisément sur l'élaboration de la politique.

4.2. Evaluation de la communication menée par le Centre

De nombreux acteurs que nous avons rencontrés estiment que la communication médiatique du Centre est bonne voire excellente en termes de visibilité. A ce titre, ils estiment que le Centre a comblé des lacunes existantes avec certaines périodes antérieures. L'importance du Centre comme interlocuteur des médias apparaît de manière forte et certains acteurs institutionnels politiques considèrent que la communication du Centre est meilleure que son impact réel en termes stratégique et politique. Dans ce cadre, le rapport d'activités annuel constitue la ligne de communication la plus claire, unanimement salué comme étant solide et sérieuse par les acteurs. Il ressort, néanmoins, de nos entretiens que la communication du Centre a été fortement personnalisée dans les deux espaces médiatiques linguistiques par les directeurs du Centre. Dans ce cadre, nombre d'interlocuteurs (surtout francophones) estiment que deux types de communication quelque peu différentes se sont mises en place, à savoir une approche flamande plus pragmatique et une approche plus influencée par le débat public franco-français donnant lieu à des prises de position plus charpentées en matière idéologique dans l'espace francophone du pays. De fait, certains acteurs se sont sentis de temps à autre perdus entre des prises de positions qu'ils ont vécues de manière contradictoire. Le message médiatique a, de plus, parfois été brouillé entre la possibilité d'être réceptionné, d'une part, comme un message, un avis ou une prise de position du Centre en tant qu'institution ou, d'autre part, comme reflétant l'opinion personnelle de l'un de ses directeurs. Ce brouillage a mis mal à l'aise un certain nombre d'acteurs.

⁹ Steven Van de Walle, Jarl K. Kampen and Geert Bouckaert, "Deep Impact for High-Impact Agencies? Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government", *Public Performance & Management Review*, Vol. 28, No. 4, 2005, p. 532-549 ; Fabrizio Gilardi, "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, 2005, p. 84-101.

Le plan stratégique a fait émerger une tension entre deux stratégies de communication distinctes mais pas forcément exclusives l'une de l'autre : le Centre comme prenant partie et adoptant des positions tranchées, d'un côté, et le Centre comme forum ou espace créateur de débats, d'un autre. Aucun consensus n'a émergé de nos entretiens envers une stratégie médiatique réactive et une stratégie plus concertée. Si certaines sorties médiatiques et propos ont parfois été très mal perçus, beaucoup d'acteurs en ce compris des représentants communautaires ont souligné des prises de position osées et courageuses de la part du Centre dans un contexte éminemment (et peut-être de manière croissante) polarisé sur les questions de migration, de diversité, de racisme et d'intégration. Dans ce cadre, le Centre jouerait sa mission première consistant à « éveiller les consciences ». Cependant, d'autres acteurs considèrent que la présence médiatique n'est pas forcément une bonne chose et qu'une communication réactive peut avoir comme effet secondaire indirecte de créer ou de révéler le problème. Par exemple, certaines campagnes d'information et de sensibilisation bien intentionnées peuvent potentiellement impliquer des effets négatifs sur le terrain. Enfin, certains de nos acteurs ont souligné la tension et l'ambiguïté inhérente au dilemme du Centre pris entre la formulation de recommandations politiques neutres et des prises de positions médiatiques tranchées. Ces deux stratégies de communications (réactive/concertée) ne sont pas forcément antinomiques : elles doivent être pensées dans le cadre des lignes directrices que le Centre compte se donner et doivent sans doute faire place à plus de concertation dans le cas de domaines thématiques où la polarisation médiatique est la plus forte. Une plus forte transversalité organisée avec les acteurs de terrain (nous y reviendrons ci-dessous) pourrait ainsi permettre de ne pas prendre les acteurs de terrain de court.

Parmi nos interlocuteurs, les journalistes ont suggéré que le Centre pourrait les informer plus tôt de certaines de ses initiatives et devrait travailler avec des embargos (comme par exemple s'engager à ne pas communiquer certaines données avant une certaine date voire une certaine heure) afin de prendre en considération la logique et le timing de la presse (écrite).

Il ressort également des entretiens que le site internet ne constitue que trop peu souvent une ressource, qu'il est peu utilisé voire même visité, qu'il est identifié comme assez peu « user friendly » et complexe mais que quand l'utilisateur se l'est approprié, il devient un instrument d'information pour les acteurs que nous avons rencontrés notamment pour la jurisprudence.

Enfin, l'utilité de la présence du Centre sur les nouveaux réseaux sociaux a été discutée et aucun consensus ne s'est dégagé. Certains acteurs estiment que cela permettrait de donner un regain de dynamisme à la communication du Centre ainsi qu'une identité plus « jeune » et « moderne » alors que d'autres, s'y refusant eux-mêmes le plus souvent, mettent en garde devant le risque de voir la communication du Centre parasitée par des commentaires haineux comme on peut le voir sur certains forums de presse, par exemple tout en estimant que le coût en terme de personnel serait plus utile et bénéfique dans le cadre d'une ligne d'action prioritaire du Centre.

4.3. Evaluation des partenariats avec le Centre

Deux types de relations de partenariats lient les acteurs que nous avons rencontrés au Centre : une relation formalisée sur la base d'un protocole, d'une charte, d'une convention ou encore d'une cellule de veille propre, d'une part, et une relation informelle, d'autre part. La fréquence des contacts avec le Centre ne dépend pas du type de relation. En règle générale, des relations informelles viennent également compléter les rapports formels que nos acteurs peuvent avoir avec le Centre. Nombreux sont ceux qui ont relevé l'excellence de ces contacts informels, ont considéré qu'il s'agissait d'un grand atout permettant une sorte de « ligne directe », alimentant la confiance et facilitant l'accès à l'information. Cependant, lorsque ces contacts formels deviennent la principale source de contact avec le Centre, ils empêchent parfois les acteurs d'identifier les autres personnes actives sur le même dossier et d'appréhender le Centre de manière plus globale. Ils entraînent parfois également une perte de l'information en cas de turn-over du personnel. Si certains acteurs voient une éventuelle formalisation de leurs relations avec le Centre d'un mauvais œil au vu du risque de surcoût en termes d'énergie, de temps et de bureaucratie, l'écrasante majorité des interviewés ont souhaité que les relations avec le Centre soient plus régulières, qu'elles se fassent avant la présentation du rapport d'activités voire même au moment de l'élaboration du plan stratégique et qu'elles soient organisées de manière plus transversale.

De nombreux acteurs ont profité de l'évaluation pour formuler la demande d'être davantage consultés et concertés sur les choix stratégiques du Centre. Beaucoup ont d'ailleurs été surpris d'entendre parler de l'existence du plan stratégique et souhaiterait que le Centre organise plus de communication autour de celui-ci afin de rassembler les points de vue des différents *stakeholders*. Certains de nos interviewés nous ont confié découvrir parfois un peu par hasard la ligne d'action du Centre et même s'ils sont souvent en accord avec celle-ci, ils s'avouent toutefois surpris. De même, certains – plutôt enthousiastes par rapport à l'évaluation – ont apprécié l'initiative mais ont formulé la nécessité de moments de concertation générale/stratégique impulsés par le Centre au lieu de rencontres ponctuelles sur des dossiers ponctuels réunissant les acteurs de terrain et les *stakeholders* sous l'égide d'autres acteurs que le Centre. Certains acteurs considèrent d'ailleurs que le Centre serait plus fort en travaillant en partenariat avec des structures disposant d'autres outils et déplorent ce qu'ils identifient comme une forme de méfiance ou de non-réciprocité. C'est dans le cadre de cette dimension de l'entretien que le rôle du Centre en tant que « carrefour », à savoir comme lieu de rencontre et d'échange entre différentes sensibilités et visions est apparu de la manière la plus saillante. De nombreux acteurs ont témoigné de leurs difficultés à prendre en charge la transversalité des discriminations et des débats de société. Ainsi, l'une des interviewées estimait que le débat sur le voile était trop centré sur le triptyque religion/neutralité/laïcité et que les dimensions genrées du phénomène comme la domination mais surtout l'exclusion d'une population importante du marché du travail avaient du mal à émerger. De même, sur la thématique de l'âge, il est clair que les questions de l'interculturalité, des accommodements raisonnables, de la gestion de la diversité (foulard, repas halal, pudeur, etc.), se déplacent et se déplaceront de plus en plus, pour les acteurs que nous avons rencontrés, de l'école vers les maisons de repos en quelque sorte. Enfin, la problématique des Roms croise différents types

d'enjeux : discriminations (logements, emploi, écoles, etc.), ethnicisation, mobilité/sans-abrisme, délinquance, etc. Il ne s'agit que de quelques exemples illustrant l'intérêt d'une approche transversale de l'action du Centre. Par ailleurs, les acteurs académiques rencontrés soulignent la faiblesse des liens du Centre avec le monde de la recherche en dépit des liens informels et des études que le Centre commande. Ils plaident donc logiquement pour que la transversalité impulsée par le Centre implique des chercheurs qui pourraient, en outre, fournir au Centre des méthodes concrètes permettant l'organisation de ces plateformes transversales.

La transversalité implique une méthode de travail différente impliquant un plus grand « retour » du terrain vers le Centre et une perspective plus bottom-up que celle actuelle qui s'avère plus top-down, c'est-à-dire partant du Centre vers les acteurs de terrain de manière occasionnelle, irrégulière et parfois informelle. Cette logique transversale peut bien évidemment s'organiser autour des domaines thématiques et des compétences du Centre mais elle peut également s'activer autour des lieux de déploiement de l'action : l'emploi, la santé, la politique locale, l'école, la police, etc. Enfin, elle est également institutionnelle au sens où nombre des acteurs rencontrés nouent également des relations de travail avec l'Institut pour l'égalité des Femmes et des Hommes et le Service de lutte contre la pauvreté. Il s'agit là d'un triplement institutionnel qui pour les *stakeholders* de petite et de moyenne tailles implique du temps, des ressources et de l'énergie. Dans ce cadre, la mise en œuvre conjointe d'un certain nombre de réflexions recouvrerait une logique d'optimisation du travail des *stakeholders* et des acteurs de terrain. Elle reviendrait à réduire l'impression selon laquelle une série de travaux, de réflexions et d'actions se déroulent les unes à côté des autres de manière simultanée sans croisement, ni coordination.

4.4. L'avenir, source d'incertitudes et d'inquiétudes

La question du futur déploiement du Centre et de sa forme ne faisait par partie en tant que telles du mandat de cette évaluation. Cependant, elle fut tant abordée au cours de celle-ci qu'il nous semblait important de présenter un certain nombre d'attentes et d'incertitudes de nos interviewés dans ce cadre. Celles-ci s'orientent autour de trois axes. Le premier concerne le maintien et le suivi des partenariats et des relations de contacts d'autant plus si ceux-ci sont plus informels que formels. Le deuxième concerne la logique interfédérale. Son intérêt réside pour plusieurs acteurs dans la nécessité de prendre en compte de politiques spécifiques et de différentes vitesses d'application sur le terrain. Elle permettrait donc de mieux prendre en considération des dynamiques différentes développées au sud et au nord du pays. Néanmoins, les incertitudes – et le défi sous-jacent – portent alors sur l'efficacité et l'opérationnalisation des contacts inter-linguistiques et d'une logique interfédérale sans être freiné par des logiques communautaires. Le troisième est institutionnel. De nombreux acteurs ont émis l'opinion selon laquelle il est nécessaire de garder une institution fédérale forte dans le sens d'une organisation fédérative (une sorte de guichet unique en d'autres termes) ayant une perspective d'ensemble en Belgique (tous niveaux de pouvoir confondus). Leur inquiétude réside dans la crainte du découpage de l'institution en divisions administratives reflétant la décentralisation politique mais non la nécessité de l'action de terrain. C'est alors la cohérence de toute la logique transversale du développement des compétences du Centre qui pourrait être remise en

cause. Ce raisonnement se base sur l'idée qu'ont nos interlocuteurs que l'existence séparée de l'Institut pour l'égalité des Femmes et des Hommes et du Service de lutte contre la pauvreté entraînent déjà une perte de visibilité ainsi qu'un manque de clarté institutionnelle tant pour les acteurs de terrain que pour les publics cibles.

5. Conclusion

Le plan stratégique de 2008-2010 a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de laquelle une tension est apparue entre, au moins, trois rôles différents endossés par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en tant, premièrement, qu'acteur de première ligne chargé du traitement direct des signalements ainsi que du soutien et de l'accompagnement de ceux-ci via, par exemple, l'action en justice ; deuxièmement, sa mission d'expert constituant un forum de médiation, de réflexion, de sensibilisation, d'information, de formations et d'avis ; et, troisièmement, son rôle plus proactif de *think tank* dédié à l'aide à la décision publique¹⁰. Dans ce cadre, un certain nombre de recommandations avaient été émises. La première concernait l'identité du Centre. Il ressort de nos entretiens que l'identité du Centre est clairement appréhendée par les interlocuteurs que nous avons rencontrés. En d'autres termes, le Centre est un acteur clairement identifiable et identifié dans le débat public. Ainsi, le Centre est apparu comme un acteur incontournable dans les domaines de l'égalité des chances, de la lutte contre les discriminations, de la traite des êtres humains et de la promotion de la diversité dont la valeur sociétale de promotion de l'intérêt général est reconnue. Ce n'est pas donc tant l'identité du Centre qui doit être rendue plus visible mais l'ensemble de ses missions, de ses métiers, de ses nouvelles compétences que le Centre doit rendre plus identifiables en menant une réflexion sur l'existence d'un fil d'Ariane ou ligne directrice servant de base commune à ce vaste ensemble, en communiquant de manière plus assertive sur ses outputs via par exemple des mailings listes, des communiqués de presse, des newsbriefs sur le site internet, des indicateurs d'impacts, etc. Le pôle « migrations » est apparu de manière plus faible d'autant que l'expertise du Centre sur de nouveaux phénomènes migratoires comme celui des Roms reste à construire. Deux thématiques nécessitent encore plus d'investissement de la part du Centre : le handicap et l'âge.

Plusieurs acteurs ont mentionné comme points forts l'expertise générale du Centre, son rôle monitoring en matière de lutte contre la discrimination et comme centre d'expertise – notamment juridique – sur l'immigration, son rôle comme institution pivot au niveau fédéral sur différents terrains (pas tellement pour assurer la coordination, mais comme point de rencontre des différents acteurs, pratiques et politiques en matière d'anti-discrimination, intégration et immigration pour toutes les composantes de la Belgique) et la possibilité de jouer un rôle moral dans la société belge comme gardien des valeurs et droit fondamentaux.

La deuxième recommandation insistait sur le renforcement des collaborations entre le Centre et les acteurs de la société civile et du monde politique. Or, il ressort de notre étude que le Centre collabore avec une multiplicité d'acteurs de différents types (ONG, fondations, ASBL,

¹⁰ Birgit De Clerck et Bob Peeters, op cit.

acteurs politiques, etc.) et que ces collaborations qu'elles soient formelles ou informelles sont évaluées positivement par les interlocuteurs rencontrés. L'enjeu ne se situe donc pas tant sur la qualité de la relation que dans sa régularité (fréquence plus importante) et dans son organisation (logique transversale). La transversalité nous apparaît comme l'élément permettant de répondre à une série de critiques et de défis présentés dans ce rapport : renouer avec les acteurs de terrain, mettre en œuvre une approche bottom/up afin de s'appuyer sur l'expertise des acteurs de terrain pour appréhender les nouvelles thématiques, œuvrer à la mise en commun de perspectives voire d'univers différents, soutenir le débat (et non intervenir dans les polémiques), l'échange et le dialogue, mettre en exergue des exemples de bonnes pratiques ou de réussites (professionnelles, par exemple – jouer sur des images plus positives que sur des logiques de dénonciation perçues comme « militantes »), etc.

Les troisième et quatrième recommandations relevaient des aspects sociologiques des changements sociétaux et de la communication. D'un côté, notre recherche a montré qu'un avis strictement juridique pouvait laisser les interlocuteurs sur leur faim et qu'une communication centrée sur l'aspect non éthique ou, pour le dire autrement, sur la dimension non conforme à la dynamique du vivre ensemble d'un propos, d'un acte ou d'un comportement pourrait contrecarrer des logiques de crispation au sein de « communautés » en souffrance ou en situation d'attente morale. D'un autre côté, aucun consensus ne s'est dégagé par rapport au dilemme entre une logique de communication « militante » faiseuse d'opinion ou entrepreneuse de causes et une approche plus centrée sur l'aide à la décision politique par le biais de recommandations neutres et nuancées. Nous sommes d'avis que ces deux logiques ne sont pas inconciliables. La première permet de faire avancer les mentalités et de poser les cadres du vivre ensemble dans une société démocratique alors que la deuxième doit être pensée de manière plus stratégique et concertée, en particulier autour de thèmes à la fois complexes mais éminemment polarisés dans l'opinion publique.

La dernière recommandation avait trait aux choix stratégiques relevant des rôles du Centre. Dans le cadre de cette étude, la majorité de nos interlocuteurs (de différents horizons) sont de l'opinion que le Centre gère bien la tension entre son rôle de conciliateur/médiateur, son caractère semi-public et son rôle de gardien de la lutte contre la discrimination, qui – selon eux – sera toujours présent étant donné la complexité des différents tâches à remplir. Certains interlocuteurs suggèrent que la Belgique a besoin d'un Centre plus fort sous la forme, par exemple, d'un Institut des droits humains complètement indépendant, ayant la capacité de fonctionner comme « gardien » vis-à-vis les autorités publiques et qui pourrait ainsi acquérir le statut A accordé par les Nations Unies. La plupart de ces personnes insistent pourtant sur la nécessité de garder une institution qui puisse intervenir au niveau des signalements individuels, et/ou qui peut concilier, jouer le rôle de médiateur et jouer le rôle d'initiateur de débats sociétaux comme c'est actuellement le cas, mais qu'il faut également une institution plus indépendante qui veillerait de façon systématique au respect des droits de l'homme en Belgique. Malgré les critiques émises sur la complète indépendance du Centre, la majorité des acteurs que nous avons rencontrés ont estimé que le Centre avait su acquérir cette indépendance et naviguer avec efficacité dans les soubresauts de la vie politique belge. La période d'incertitude et de transition que traverse le Centre a amené nos interlocuteurs à

plaidé pour la reconnaissance de l'utilité du Centre en tant qu'instrument de politique publique, pour le renforcement de sa légitimité. Si l'inter-fédéralisation qui se dessine est analysée par certains de nos répondants (surtout néerlandophones) comme une occasion pour le Centre d'être plus au fait de ce qui se passe en Flandre et des derniers développements politiques ou comme une nécessaire étape de décentralisation reconnaissant le savoir et le savoir-faire des acteurs de première ligne (discours surtout francophone) ; de nombreuses inquiétudes ont émergé quant au risque de découpage ou de « saucissonnage » de l'institution alors que des dynamiques déjà existantes – à savoir le travail parallèle de l'Institut pour l'égalité des Femmes et des Hommes et du Service de lutte contre la pauvreté – entraînent déjà des complexifications bureaucratiques, un gaspillage des ressources, une perte de visibilité et un manque de clarté institutionnelle. La nécessité du maintien d'échanges productifs, de synergies et de collaborations fortes entre le nord et le sud du pays s'est très largement fait ressentir afin d'éviter trois d'écueils. Premièrement, le risque de voir se développer des actions menées en vases clos. Deuxièmement, celui de voir perdurer voire accentuer une situation « kafkaïenne » d'un point de vue administratif (dans le traitement des signalements, par exemple : quel signalement va où et sur quelle base ?). Et troisièmement, le risque de passer à côté du moment où il semble possible de se rapprocher des recommandations du FRA selon lesquelles : « il est indispensable de créer une architecture cohérente à l'échelle nationale. La création d'une seule INDH par Etat membre améliorerait considérablement l'accès des citoyens au système. Dans de nombreux Etats membres, l'existence de plusieurs organismes publics différents et indépendants compétents en matière de droits de l'homme contribue à une dispersion des ressources et à des lacunes dans les mandats. Dans certains cas, elle entraîne également un chevauchement des mandats. En conséquence, les personnes cherchant à obtenir un recours éprouvent plus de difficultés à savoir avec certitude vers qui se tourner »¹¹.

Annexe

Le guide d'entretien rédigé en néerlandais

Inleiding: Op basis van het strategisch plan 2010-2013 van het Centrum voor de Gelijkheid van Kansen, willen wij de activiteiten van het Centrum evalueren aan de hand van interviews met sleutelfiguren, waar u deel van uitmaakt, als door de sterke en zwakke punten te onderstrepen teneinde nieuwe richtlijnen voor te stellen voor de opstelling van een nieuw strategisch plan.

- Welke contacten heeft u met het Centrum? Over welke thema's/domeinen? Concrete vormen?
- Beschrijf uw ervaring m.b.t. het contact of het partnerschap met het Centrum?
- Geef een beoordeling van deze contacten/partnerschappen (snelheid, efficiëntie, protocol, administratie, enz.)? Heeft u hierover voorstellen die u m.b.t. het werk dat u verricht, zou willen formuleren?
- Wat is uw algemene ervaring met het Centrum voor de Gelijkheid van Kansen?

(Doel: het relaas doen starten)

¹¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), op cit.

- Geef een algemene beoordeling van het werk van het Centrum

(Doel: idem)

- Wat is volgens u de belangrijkste missie van het Centrum?
- Welke zijn de problematieken waarrond het Centrum het meest actief is?
- Rond welke vindt u dat het Centrum niet genoeg aanwezig is?
- Heeft u enkele voorstellen die u eventueel zou maken?
- Wat zijn, volgens u, in het algemeen, de krachtlijnen van het Centrum, zijn sterke punten? –(+ In uw actiedomein wat de gespecialiseerde instellingen betreft)
- Wat zijn volgens u de zwakten?
- Volgens u, wat is de meest zichtbare actie van het Centrum? De minst zichtbare? Waarom?
- (Voor de gespecialiseerde instellingen: is het Centrum, volgens u, genoeg actief in uw actiedomein?)
- In het algemeen, is het Centrum zichtbaar genoeg?
- Geef een algemene beoordeling van de communicatie van het Centrum? Heeft u enige voorstellen die u zou willen maken?
- Lijkt het Centrum, volgens u, een onafhankelijke instelling te zijn? Waarom?
- Indien niet, op welke manier zou men zijn onafhankelijkheid kunnen versterken?
- Is het werk van het Centrum voldoende transversaal volgens u?
- Indien niet, hoe kan men deze transversaliteit versterken?

Le guide d'entretien rédigé en français

Introduction : nous avons pour objectif d'évaluer les activités du Centre, sur base d'entretiens avec des personnes ressource clefs dont vous faites parties, et sur base du plan stratégique 2010-2013 du Centre pour l'égalité des chances et d'en souligner les forces et les faiblesses afin de proposer de nouvelles lignes directrices pour l'établissement d'un nouveau plan stratégique.

- Quels sont vos contacts avec le Centre ? Sur quelles thématiques/domaines ? Formes concrètes ?
- Quelle est votre expérience de contact et/ou de partenariat avec le Centre ?
- Quelle est votre appréciation de ces contacts/partenariats (rapidité, efficacité, protocole, administrations, etc.) ? Auriez-vous des propositions à formuler en la matière par rapport au travail que vous menez ?
- Quelle est votre expérience globale avec le Centre pour l'égalité des chances ?

(Objectif : lancer le récit)

- Quelle est votre évaluation globale de l'action du Centre ?

(Objectif : idem)

- Quelle est, selon vous, la mission la plus importante du Centre ?
- Quelles sont les problématiques sur lesquelles le Centre est le plus actif ?

- Et celles sur lesquelles vous estimez que le Centre ne serait pas suffisamment présent ? Auriez-vous d'éventuelles propositions à formuler ?
- Selon vous, de manière générale, quelles sont les lignes de force du Centre, ses points forts ? - (+ Dans votre domaine d'action pour les institutions spécialisées)
- Selon vous, quelles seraient les faiblesses que vous identifiez ?
- Quelle est pour vous l'action du Centre la plus visible ? Et la moins visible ? Pourquoi ?
- (Pour les institutions spécialisées : dans votre domaine d'action, estimez-vous que le Centre est suffisamment actif ?)
- De manière générale, le Centre est-il assez visible ?
- Quelle est votre appréciation globale de la communication du Centre ? Auriez-vous d'éventuelles propositions à formuler ?
- Le Centre vous apparaît-il comme une institution indépendante ? Pourquoi ?
- Si non, comment serait-il possible de renforcer son indépendance ?
- Le travail du Centre vous apparaît-il suffisamment transversal ?
- Si non, comment renforcer cette transversalité ?