



## LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE POSITIONNEMENT DE LA FÉDÉRATION DES CPAS

Lors de sa réunion du 30 avril 2015, le Comité directeur wallon de la Fédération des CPAS a pris position sur le Plan de cohésion sociale. Ce positionnement consiste en un certain nombre de constats et de propositions qui sont détaillés dans cette note

Afin d'établir de tels éléments, la Fédération des CPAS et l'UVCW ont organisé en mars dernier une réunion conjointe réunissant différents acteurs impliqués dans des plans de cohésion sociale ayant pris des formes diverses, pour être mieux connectés aux réalités du terrain :

- collaborations fortes entre commune et CPAS dans le cadre du PCS ; le CPAS étant le 1<sup>er</sup> partenaire de la ville ;
- fonctionnement en supracommunalité ;
- PCS piloté par le CPAS qui dispose de l'ensemble des compétences sociales communales.

La Fédération des CPAS met en avant quelques propositions phares concrètes :

- remettre la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité au cœur du dispositif et du plan d'actions ;
- remettre le contenu au cœur des actions du PCS et de leur évaluation ;
- repenser le pilotage des PCS en organisant progressivement le transfert des PCS vers les CPAS, sur base d'un accord intervenu au plan local ;
- alléger l'organisation du PCS en supracommunalité ;
- renforcer le soutien méthodologique aux acteurs ;
- mettre en place des indicateurs qualitatifs permettant l'évaluation de la pertinence des plans eu égard aux objectifs généraux du PCS ;
- modifier la date de remise du rapport financier sur base de la date de réception des justificatifs APE.

## 1. Compréhension transversale

Nous débuterons cette note en mettant tout d'abord en avant les questionnements fondamentaux et transversaux qui nous ont été rapportés par les acteurs autour de la table. Ceux-ci sont importants en ce qu'ils apportent un éclairage critique mais nuancé sur le contenu qualitatif actuel du Plan de cohésion sociale. Ces constats serviront d'appuis pour développer des propositions concrètes de simplification dans les points suivants de la note.

### **a) La forme prend le pas sur le fond**

De manière générale, alors que les acteurs sont fondamentalement préoccupés par le fond (le contenu du plan, la méthodologie pour l'élaboration du diagnostic, l'impact et le suivi des actions, leur évaluation évolutive, l'information données aux différents partenaires...), le cadre actuel du Plan est essentiellement axé sur la forme. C'est le processus qui est contrôlé, et non la qualité des actions. La logique qui prévaut est essentiellement bureaucratique alors qu'elle gagnerait à être une logique d'accompagnement qualitatif.

La remise des pièces justificatives est, à cet égard, exemplative. Si une pièce justificative est manquante, le versement du subside est menacé, alors qu'une telle mesure n'est pas envisagée en cas de non mise en œuvre d'une action.

### **b) Ambiguïté entre les objectifs du Plan et la compréhension de la notion de « cohésion sociale »**

Inspiré par le concept de « cohésion sociale » formulé par le Conseil de l'Europe, le PCS s'est défini pour objectifs de promouvoir l'exercice de six droits fondamentaux de compétence régionale (revenu digne ; protection de la santé et à l'aide sociale et médicale ; logement décent et à un environnement sain ; droit au travail ; à la formation ; à l'épanouissement culturel et social) par le biais du développement social des quartiers et de la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité au sens large.<sup>1</sup>

La notion de « cohésion sociale » inscrite dans le décret plaide dans le sens d'une lutte affirmative pour la cohésion sociale, et non en faveur d'une lutte contre la pauvreté; ce qui révèle déjà l'ambiguïté existante entre les objectifs et la définition donnée pour y parvenir. Il est dès lors indispensable de penser la réforme des plans de cohésion sociale en parallèle avec le Plan de lutte contre la pauvreté porté par le Gouvernement wallon.

La « cohésion sociale » est définie dans le décret comme « *l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap* ».

Si cette conception s'avère généreuse et universaliste, la manière dont celle-ci se traduit sur le terrain via les PCS est en fort décalage non seulement avec les réalités de la Wallonie, mais également avec les objectifs initiaux du PCS que nous avons rappelé ci-dessus.

En effet, sur le terrain, de manière plus cruciale depuis 2008, les services sociaux de première ligne sont confrontés à un nombre de demandes d'aides qui va croissant et auxquelles ils ne savent pas faire face. Des personnes sont laissées de côté, sans trouver de réponse ou d'écoute à leur interpellation. Dans ce contexte, il est essentiel que ces services de première ligne soient renforcés. Au vu de la définition de la « cohésion sociale » inscrite dans le décret et des objectifs

---

<sup>1</sup> Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie (PCS), v. : <http://cohesionsociale.wallonie.be/actions/plan-de-coh%C3%A9sion-sociale-des-villes-et-communes-de-wallonie-pcs>

poursuivis, il est interpellant que les moyens dégagés dans le cadre du Plan ne contribuent pas à ce renforcement.

L'axe 4 du PCS est pourtant un bon levier dans cette voie. Puisqu'il vise « le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturel », l'utilisation opportune de cet axe permettrait d'articuler, de manière plus pertinente, non seulement les différents types de publics mais aussi les 3 niveaux d'accompagnement (individuel, collectif, communautaire) afin de parvenir à davantage de mixité sociale par le biais d'un travail de reliaison.

Sans la mise en place d'un accompagnement solide en amont des publics les plus précarisés, il est illusoire d'imaginer que des actions collectives permettront une mixité des publics et, partant, un renforcement de la cohésion sociale. Tous les citoyens ne participent pas au PCS, car certains sont plus éloignés que d'autres de l'insertion sociale.

Les moyens du PCS pourraient pourtant permettre d'articuler trois niveaux d'accompagnement et contribuer :

- sur le niveau individuel, à renforcer les services sociaux de première ligne pour pouvoir répondre aux demandes des publics plus précarisés ;
- sur le niveau collectif, à favoriser la participation des personnes plus précarisées (prises en charge au niveau individuel) dans des actions en groupe qui permettent le développement des compétences sociales des personnes, l'échange entre les participants et la mixité sociale ;
- sur le niveau communautaire, à valoriser les bénéfices de ces actions en groupe au sein de la société dans son ensemble pour renforcer la cohésion sociale.

Dans le cadre du PCS, un travail particulier doit donc être effectué au départ afin de se mettre en chemin vers les personnes plus précarisées qui, sans cela, risquent d'être exclues du dispositif.

Les acteurs relayent que cette vision était davantage portée au départ du PCS, mais que, petit à petit, un décalage s'est opéré entre l'esprit initial du décret et son application.

Ils mettent également en avant la difficulté à communiquer autour de cette notion de « cohésion sociale » et, du coup, à définir des actions qui y correspondent réellement. On le voit d'ailleurs concrètement. D'un plan à l'autre, les actions menées au nom de la même notion de « cohésion sociale » prennent des formes et ont des portées très différentes.

### ***c) Pas de vision évolutive ni qualitative***

Les outils ne sont pas donnés aux acteurs afin qu'ils puissent élaborer une vision transversale et évolutive du Plan, permettant par la même occasion d'évaluer les politiques locales. La focale est mise sur la collection de données quantitatives, mais le contenu qualitatif du Plan n'est pas évalué.

Les outils informatiques à disposition ne sont pas fonctionnels en ce qu'ils ne permettent pas d'élaborer une vision évolutive.

### ***d) Pas de proportionnalité entre la charge administrative et les moyens financiers reçus***

De manière générale, les acteurs s'étonnent du manque de calibrage entre la charge administrative et les moyens financiers reçus. Quels que soient les montants alloués, les contenus des rapports et leur nombre sont identiques, ce qui ne fait pas sens lorsque de faibles montants sont en jeu.

### **e) Problème d'outillage méthodologique**

Les problèmes d'outillage méthodologique ont été évoqués à plusieurs reprises, que ce soit pour l'élaboration du diagnostic, pour la formation du chef de projet mais aussi pour améliorer la possibilité de compréhension, par les acteurs politiques, de ce que le PCS recouvre.

### **f) Pilotage du Plan**

Il est important que les synergies entre CPAS/ville/associatif soient renforcées dans le cadre du PCS, non dans une logique de concurrence, mais bien dans une logique de coopération.

Actuellement, le comité d'accompagnement du Plan est présidé par un membre du Collège et Vice-présidé par le Président du CPAS et un membre du secteur associatif.

Nous pensons qu'il convient de réfléchir à un modèle où le Président du CPAS peut pertinemment articuler le pilotage du Plan avec ses compétences scabinales, à l'instar de ce qui se passe à Mons, à Charleroi, à Chaumont-Gistoux...

Nous proposons que le PCS puisse, dans le nouveau décret, être présidé par le Président du CPAS en tant que membre du Collège et Vice-présidé par un deuxième membre du Collège et un membre du secteur associatif. La Fédération s'est prononcée à l'unanimité (DPR-A) pour le transfert progressif des PCS vers les CPAS sur base d'un accord intervenu au plan local.

Dans ce cas, une bonne pratique - déjà présente dans certaines situations locales -pourrait être renforcée : le rassemblement de la coordination sociale (art.62 de la loi organique) et du Comité d'accompagnement du Plan de cohésion sociale. Via l'article 62 de la loi organique, les CPAS ont la possibilité de mettre en place une coordination sociale. Lors de la mise en place des PCS, ces dernières ont été ignorées. Afin d'éviter les doublons et de profiter de l'expertise accumulée de la coordination sociale, certains CPAS ont fusionné celle-ci et la commission d'accompagnement du PCS. L'existence de ce lieu de rencontre et de dialogue entre les acteurs locaux est indispensable vu la complexité des situations sociales rencontrées et contribue indubitablement au renforcement qualitatif de la politique sociale sur le territoire.

La validation du Plan à l'occasion de la concertation commune/CPAS est également une bonne manière de favoriser l'implication de tous les acteurs.

#### **C'est pourquoi, la Fédération propose de:**

##### ➤ Remettre le contenu au cœur des actions du PCS en :

- pensant la réforme des Plans de cohésion sociale en parallèle avec le Plan de lutte contre la pauvreté porté par le Gouvernement wallon ;
- renforçant la dimension qualitative des actions et de leur évaluation pour revenir aux objectifs initiaux des PCS (exercice des droits fondamentaux de compétence régionale/lutte contre les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité) ;
- utilisant les moyens pour articuler une prise en charge individuelle, collective, communautaire permettant, dès l'amont, d'inclure les personnes les plus fragilisées.

##### ➤ Repenser le pilotage des PCS en :

- organisant progressivement le transfert des PCS vers les CPAS, sur base d'un accord intervenu au plan local.

## 2. Cadre légal et procédures

Comme mentionné dans le cadre de notre introduction, le Plan de Cohésion sociale revêt, sur le terrain, des réalités très différentes, et ce en vertu des relations partenariales existantes entre les différents acteurs, des besoins constatés pour les citoyens du territoire et de l'autonomie des pouvoirs locaux à l'organiser, en poursuivant les objectifs décrits dans les textes légaux.

A l'occasion de notre réunion, les acteurs se sont prononcés sur la rigidité du décret actuel<sup>2</sup> qui ne favorise pas, dans son processus formel, la supracommunalité ni l'adaptation aux réalités locales.

Deux exemples particuliers ont été mis en avant :

- l'organisation d'un PCS en supracommunalité : si le décret prévoit l'organisation en supracommunalité du PCS par le biais de l'article 8, la manière dont celle-ci doit s'organiser s'avère lourde pour la commune porteuse du Plan. L'article 10, §3 (approbation du plan par chacun des conseils communaux concernés) et l'article 29, § 6 (dans le cadre d'un regroupement, les documents suivants doivent être approuvés par chaque conseil communal concerné : rapport d'activités annuel, rapport financier, rapport d'évaluation intermédiaire, rapport d'évaluation final) engendrent une charge administrative importante du fait de la nécessaire approbation de chaque conseil communal sur les documents concernés. S'il est évidemment important que les communes puissent être informées des activités menées dans le cadre du PCS, des allègements pourraient être envisagés, par exemples :
  - dans le cadre des modifications qui seraient apportées au Plan, une distinction pourrait être définie entre ce qui relève de modifications mineures et ce qui relève de modifications majeures afin d'éviter un passage par tous les conseils en cas de modification mineure ;
  - les parties prenantes étant représentées dans la commission d'accompagnement qui doit être formée en vertu de l'article 25 du décret, un pouvoir de gestion quotidienne du plan pourrait lui être délégué, par analogie au fonctionnement de l'association chapitre XII.
- quelle que soit la situation locale, le chef de projet du Plan fait partie du personnel communal, comme le prévoit l'article 24 du décret. Dans le cadre de situations locales où toutes les compétences d'action sociale, cohésion sociale y compris, sont gérées par le CPAS, cette situation est vécue comme tout à fait artificielle. L'agent concerné travaille pour le CPAS, tout en étant placé sous l'autorité fonctionnelle de la commune. Si, dans le cadre du Plan précédent, il était accepté qu'un agent du CPAS soit détaché pour accomplir cette mission, cela n'est plus le cas dans la programmation actuelle. Cette situation est regrettable car elle complique, sur le plan opérationnel, le travail du chef de projet dans des contextes où pourtant les synergies communes/CPAS, les actions coordonnées, les économies d'échelle fonctionnent bien au bénéfice de l'action sociale. Il faudrait donc qu'en fonction des réalités de terrain, les CPAS puissent être reconnus en tant que porteurs du Plan.

### **C'est pourquoi, la Fédération propose de:**

- alléger l'organisation du PCS en supracommunalité en :
  - établissant une distinction entre modifications majeures et mineures pour alléger le processus décisionnel ;
  - déléguant un pouvoir de gestion quotidienne du Plan à la commission d'accompagnement
- assurer la reconnaissance des CPAS en tant que porteurs du Plan.

<sup>2</sup> Décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et commune de Wallonie, M.B. 26.11.2008.

### 3. Documents, méthodologie et évaluation

De manière générale, les acteurs indiquent un problème d'outillage méthodologique pour l'élaboration des différents documents et du travail à mener pour le chef de projet.

Les documents devraient être élaborés en tenant davantage compte des situations locales.

#### **a) Le diagnostic**

- Élaboration du diagnostic problématique : de nombreuses données doivent être rendues dans le cadre de l'élaboration du diagnostic. Un certain nombre de ces données doivent également être rendues dans d'autres cadres (Agenda 21, PCDR...). Il faudrait éviter d'avoir à rendre ces mêmes données deux fois si elles sont déjà en possession des services de l'administration.

De plus, l'élaboration du diagnostic n'est pas traduisible sur le terrain. Les citoyens qui sont interrogés sont souvent les usagers du PCS précédent, ce qui institue un biais. Idéalement, l'ensemble des citoyens devrait être touché, ce qui est actuellement impossible vu la complexité des questions posées. Un travail important de traduction de ces questions est nécessaire afin de pouvoir toucher un maximum de personnes et d'assurer la représentativité des différents publics. Les acteurs attendent un soutien méthodologique à cet égard.

- Lien difficile entre le diagnostic et le plan : contrairement au Plan qui est assez souple, le diagnostic est très morcelé. Ce morcellement le rend illisible. Le document de diagnostic est considéré comme peu ergonomique.
- Impossibilité d'extraire des données du diagnostic : le logiciel Spiral est considéré comme un outil de diagnostic, mais pas comme un outil de suivi. Les acteurs regrettent que l'expertise locale contenue dans le diagnostic soit à la disposition de la Région, mais qu'eux-mêmes ne puissent pas exploiter ces données afin d'avoir une vision évolutive du travail du PCS et des éléments d'évaluation pour la politique locale. Il serait intéressant que la commune/le CPAS qui introduit les données dans Spiral puisse le faire au fur et à mesure et y ait accès tout au long du processus. Il serait également intéressant de pouvoir chercher des informations dans le programme, des données, des statistiques, ce qui est actuellement impossible.

Dans Spiral, les données passées sont écrasées par les nouvelles. Il n'est dès lors pas possible d'avoir un état de suivi d'une action.

- La variabilité de l'ISADF : s'agissant d'un indicateur synthétique, l'ISADF varie beaucoup selon les structures existantes sur le territoire. La question de l'objectivité de ce critère est dès lors posée.

#### **b) Le Plan**

- Manque d'harmonisation et de cohérence : les personnes référentes à la DICS assurent un suivi de l'élaboration du Plan. Si ce suivi est apprécié, les acteurs constatent un manque de cohérence et d'harmonisation dans le contrôle effectué sur les actions. Dans certaines communes, des actions sont acceptées alors qu'elles sont refusées dans d'autres. L'interprétation variable de la notion de « cohésion sociale » est traduite, sur le terrain, par la mise en œuvre d'actions très diverses dont il convient parfois de se demander si elles rentrent bien le cadre dans les objectifs poursuivis. Il n'y a pas d'indicateurs qualitatifs permettant d'évaluer qu'un Plan est bon ou pas. Ils gagneraient pourtant à exister.
- Action et sous actions : la rédaction du Plan oblige à tout disséquer par actions et sous-actions. Il y a une inadéquation entre la nécessité de rédiger un document très fouillé et la faisabilité d'une stratégie de cohésion sociale répondant aux réalités de terrain en Wallonie. A l'heure actuelle, des tas de demandes d'aides (social, santé,...) ne trouvent pas de réponse faute de

capacité, pour les services de première ligne, d'y faire face. Alors que des demandes ne sont pas rencontrées, les moyens du PCS sont utilisés pour des actions dont on peut se demander si elles répondent réellement aux objectifs initiaux et au renforcement de la cohésion sociale<sup>3</sup>.

### **c) Le rapport d'activités**

Les acteurs se questionnent sur l'utilité d'établir un rapport d'activité qui, sous la forme actuelle, ne permet pas de valoriser auprès des organes décisionnels des partenaires le travail effectué dans le cadre du Plan.

Comme nous l'avons déjà souligné, les acteurs regrettent de ne pas disposer d'un outil méthodologique permettant une vision évolutive des actions menées dans le cadre du Plan. A cet égard, il nous semblerait pertinent de remplacer le rapport d'activités par un tableau de suivi sur la durée du Plan qui rendrait davantage compte de la globalité des actions à mener et du degré de concrétisation de leur mise en œuvre.

### **d) Le rapport financier**

- Délais entre la réception des justificatifs et la remise du rapport : le rapport financier doit être remis via e-comptes. Au moment de la rentrée de celui-ci, certains chefs de projet ont connu des difficultés du fait d'un problème informatique de la plateforme. Un autre problème relevé par les acteurs est l'incohérence des délais : le chef de projet doit remettre le rapport financier du PCS pour la fin mars alors que les justificatifs APE délivrés par la Région arrivent plus tard. Il est donc nécessaire que ces délais soient harmonisés.
- Utilisation des moyens financiers : Au départ des actions, il y a l'élaboration du Plan. Les acteurs relayent que le montant de mise en œuvre des actions dépasse largement le montant de la subvention. Dans la plupart des cas, la subvention ne finance dès lors plus que l'emploi du chef de projet, et non les actions menées. Ce constat des acteurs de terrain est corroboré par les chiffres présentés dans l'évaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013 qui indique que « sur un total de 35 031 757,56 € et de manière globale (actions art. 18 ou non), 78 % des dépenses annuelles relevées dans le cadre du Plan de cohésion sociale sont comptabilisées en frais de personnel. Le second poste de dépenses le plus important concerne les frais de fonctionnement (16 %). »<sup>4</sup>

Dans le cadre de PCS fonctionnant en supracommunalité, la proportion des moyens investis dans le poste du chef de projet est évidemment plus faible, ce qui permet une plus large manne financière pour l'organisation des actions.

### **e) La formation du chef de projet**

Une formation est organisée pour les chefs de projet au début du PCS. En attente de soutien méthodologique, les acteurs souhaiteraient que les chefs de projet puissent bénéficier d'une formation continuée.

---

<sup>3</sup> Pour plus de détails, voir le point 1 b) de cette note.

<sup>4</sup> Evaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013, p.24. Disponible sur le lien suivant : <http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/Evaluation%20PCS%202009-2013.pdf>

**C'est pourquoi, la Fédération propose de:**

- Renforcer le soutien méthodologique aux acteurs du PCS par :
  - la simplification du diagnostic, la traduction de ses questions, la complétion automatique des données déjà en possession de l'administration ;
  - l'amélioration du logiciel Spiral afin qu'il devienne un outil de suivi ;
  - la suppression du rapport d'activités et son remplacement par un tableau de suivi, élaboré sur la durée du Plan ;
  - l'organisation d'une formation continuée pour les chefs de projet leur permettant d'assurer le lien entre les fondements du PCS (objectifs, concept de « cohésion sociale ») et leur opérationnalisation (élaboration du diagnostic, du Plan, rapports, évaluation).
- Mettre en place des indicateurs qualitatifs permettant l'évaluation de la pertinence des Plans eut égard aux objectifs généraux du PCS
- Modifier la date de remise du rapport financier en fonction de la date de réception des justificatifs APE