



Union des Villes et
Communes de Wallonie
asbl



Fédération des CPAS

Vos réf. : 20180430/VDB/JMG/JD/JJ
Nos réf. : LV/ALV/cb/2018-039
Votre correspond. :

Judith Duchêne - 081 24 06 70
judith.duchene@uvcw.be
Annexe(s) : 1

Madame Valérie De Bue
Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement
et des Infrastructures sportives
Rue des Brigades d'Irlande 4

5100 - JAMBES

Namur, le 18 mai 2018

A l'attention de
Monsieur Jean-Marc Galand, Chef de Cabinet
Monsieur Jean-Yves Segers, Conseiller

Madame la Ministre,

Concerne : Avis de la Fédération des CPAS
Avant-projet de décret relatif au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie
Avant-projet de décret relatif au Plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française - Première lecture

Vous avez sollicité l'avis de notre Fédération quant à l'avant-projet de décret relatif au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie et à l'avant-projet de décret relatif au Plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française - Première lecture

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS, réuni ce 17 mai 2018, a pris position quant à ces avant-projets et vous prie de trouver en annexe l'avis demandé.

Restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de notre considération très distinguée.

Alain Vaessen,
Directeur général

Luc Vandormael,
Président



Fédération
des CPAS

AVIS DE LA FEDERATION DES CPAS

N° 2018-15

**AVANT-PROJET DE DÉCRET RELATIF AU PLAN DE
COHÉSION SOCIALE DANS LES VILLES ET COMMUNES DE
WALLONIE.**

**AVANT-PROJET DE DÉCRET RELATIF AU PLAN DE
COHÉSION SOCIALE POUR CE QUI CONCERNE LES
MATIÈRES DONT L'EXERCICE A ÉTÉ TRANSFÉRÉ DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE.**

PREMIÈRE LECTURE

**ADRESSE A LA MINISTRE DES POUVOIRS LOCAUX, DU LOGEMENT ET DES
INFRASTRUCTURES SPORTIVES, VALÉRIE DE BUE**

18 MAI 2018

Personne de contact : Judith Duchêne Tél : 081 24 06 70 mailto : judith.duchene@uvcw.be



CONTEXTE

La Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, Valérie De Bue, a sollicité l'avis de la Fédération des CPAS en date du 30 avril 2018 concernant l'avant-projet de décret relatif au Plan de cohésion sociale (PCS) dans les villes et communes de Wallonie et l'avant-projet de décret relatif au Plan de cohésion sociale (PCS) pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française.

L'analyse ci-dessous concerne plus spécifiquement l'avant-projet de décret relatif au PCS pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française. Les commentaires développés, sur les points concernés, valent également pour l'avant-projet de décret relatif au Plan de cohésion sociale (PCS) dans les villes et communes de Wallonie.

PLAN

I. Analyse transversale de l'avant-projet de décret relatif au PCS pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française	3
1. L'avant-projet de décret renvoie à de nombreuses reprises aux modalités qui sont encore à fixer par le Gouvernement.	3
2. Portage conjoint du PCS	3
3. Budget	3
4. Avis citoyen sur les projets locaux de cohésion sociale	3
II. Analyse détaillée de l'avant-projet de décret relatif au PCS pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française	4
1. Définitions et objectifs du PCS	4
2. Subvention	6
3. Elaboration, transmission, approbation du PCS	7
4. Financement / dépenses	7
5. Mise en œuvre / modifications	8
6. Accompagnement / contrôle	8
7. Rapports d'activités / d'évaluation	9
8. Sanctions	9
9. Entrée en vigueur	9



PRÉSENTATION ET ANALYSE DE L'AVANT-PROJET

I. Analyse transversale de l'avant-projet de décret relatif au PCS pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française

1. L'avant-projet de décret renvoie à de nombreuses reprises aux modalités qui sont encore à fixer par le Gouvernement.

En préambule, la Fédération des CPAS demande **d'être associée à la fixation de ces modalités** afin de veiller à leur praticabilité sur le terrain.

2. Portage conjoint du PCS

Dans le cadre de l'avis conjoint du Conseil d'Administration de l'UVCW et du Comité Directeur de la Fédération des CPAS sur les synergies (23.01.2018), l'orientation d'un portage conjoint du PCS par la commune et le CPAS a été posée.

Notre association souhaite que le portage conjoint du PCS par la commune et le CPAS soit rendu effectif dans le texte de l'avant-projet de décret et qu'il remplace ainsi la modalité délégative prévue à l'article 5 §4 de l'avant-projet de décret. Les modalités d'organisation de ce portage conjoint feraient l'objet d'une convention de collaboration entre les entités.

3. Budget

Dans le cadre du budget 2017, une réduction de 2,7 millions d'euros a été envisagée pour les moyens dédiés au PCS. De concert, la Fédération des CPAS et l'UVCW ont désapprouvé sans réserve cette décision malheureuse, contraire à l'engagement d'assurer la neutralité budgétaire des décisions à l'égard des pouvoirs locaux.

Vu l'importance des notions et des objectifs visés par l'avant-projet de décret, la Fédération des CPAS demande que le niveau de financement du futur PCS soit à tout le moins équivalent à celui prévu dans le budget 2016 et indexé.

4. Avis citoyen sur les projets locaux de cohésion sociale

La DPR 2017-2019 prévoit que : *Les projets locaux de cohésion sociale seront déterminés après l'avis d'un jury citoyen.*

La note rectificative au Gouvernement wallon qui accompagne l'avant-projet de décret précise que « *d'ici la 2^e lecture et conformément à la DPR 2017-2019 (...) l'opérationnalisation d'un mécanisme de consultation d'un jury citoyen pour la détermination du PCS sera analysée.* »

Pour la Fédération des CPAS, il est essentiel :

- qu'au regard d'un des objectifs déterminés dans le cadre du PCS (réduire la précarité et les inégalités en favorisant l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux), ces **jurys soient composés, pour moitié, de personnes précarisées** ;
- que l'**accompagnement** collectif et individuel **nécessaire à l'expression des personnes précarisées** dans ce type de dispositif **soit renforcé**. La participation de ces personnes dans des actions collectives requiert un accompagnement solide en amont du processus dans le cadre d'actions individuelles.



II. Analyse détaillée de l'avant-projet de décret relatif au PCS pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française

1. Définitions et objectifs du PCS

1. Les finalités du décret sont : *favoriser la cohésion sociale et soutenir les communes qui y œuvrent sur leur territoire au travers de la mise en œuvre d'un PCS.*
2. Le texte définit notamment les notions de « cohésion sociale » et de « droits fondamentaux » :

Cohésion sociale : *ensemble des processus, individuels et collectifs, qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous.*

Droits fondamentaux : notamment les droits économiques, sociaux et culturels inscrits à l'article 23 de la Constitution

3. Définition des objectifs cumulatifs du PCS, à savoir :
 - sur le plan individuel : réduire la précarité et les inégalités en favorisant l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux
 - sur le plan collectif : contribuer à la construction d'une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous.

Pour atteindre ces deux objectifs, le PCS se décline en actions coordonnées visant à améliorer la situation de la population par rapport aux droits fondamentaux et la cohésion sociale.

Ces actions s'inscrivent dans 1 ou plusieurs axes :

- Accès au travail, la formation, l'apprentissage, l'insertion sociale
- L'accès au logement, à l'énergie, à l'eau, à un environnement sain et à un cadre de vie adapté
- L'accès à la santé
- L'accès à l'alimentation
- L'accès à l'épanouissement culturel, social et familial
- L'accès à la participation citoyenne et démocratique, aux technologies de l'information et de la communication
- L'accès à la mobilité

Dans un avis rendu précédemment sur le sujet¹, la Fédération des CPAS dressait le constat que :

« (...) 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.

¹ CDW, Le plan de cohésion sociale : positionnement de la Fédération des CPAS, 30 avril 2015. Voir le lien suivant : http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/194-49401551738112112015112802583188591623.pdf



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. »

1. Pour la Fédération des CPAS, le PCS n'a pas vocation à s'atteler à la prise en charge de situations individuelles. Celles-ci doivent être traitées par les services sociaux de première ligne compétents, dans le cadre des missions et des législations qui leurs sont propres. Vu la mission qui leur est confiée par la législation fédérale d'assurer le droit à l'aide sociale, les CPAS sont des acteurs incontournables de cette prise en charge individuelle dans le respect du cadre normatif qui s'y applique.

La prise en charge et le suivi de situations individuelles ne peuvent être assurés par des agents engagés dans le cadre du PCS qui ne sont d'ailleurs pas soumis aux mêmes obligations en matière de secret professionnel que celles qui concernent les agents des CPAS.

La Fédération des CPAS demande dès lors que l'article 4 §1^{er} 1° soit supprimé ; ou que la dimension individuelle relative à la réduction de la précarité, des inégalités et de l'accès effectif aux droits fondamentaux soit explicitement confiée au CPAS dans le cadre du portage conjoint du PCS.

2. Par ailleurs, pour que la « cohésion sociale » soit **effectivement mise en œuvre** à travers les actions du dispositif, **la Fédération des CPAS demande :**

- Que le PCS soit construit sur base **d'une analyse étayée des besoins spécifiques** en matière d'accès aux droits fondamentaux, de réduction de la précarité et des inégalités qui sont fonction du contexte social, économique et culturel communal.

Les CPAS, par le biais de l'article 47, § 2 de la loi organique des CPAS², bénéficient déjà d'une **pratique et d'une expertise** qui devraient être utilement mises à profit pour l'évaluation des besoins spécifiques de chaque commune.

Pour la Fédération, **l'évaluation et la prise en compte de ces besoins locaux sont fondamentales de l'amont du processus** (conception du Plan) **jusqu'à l'aval** (approbation et évaluation).

- **Que les moyens du PCS permettent 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.

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.

² Cet article consacre le fait que le responsable du service social du CPAS a la charge d'informer les instances des « besoins généraux qu'il constate dans l'accomplissement de sa tâche et propose les mesures propres à y satisfaire ».



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.

2. Subvention

1. Une subvention annuelle est accordée à chaque commune pour la réalisation d'un PCS. Sur base d'une décision du Conseil communal, la CPAS peut se voir déléguer la réception de la subvention ainsi que l'organisation et la mise en œuvre du PCS. Plusieurs pouvoirs locaux peuvent s'associer pour mettre en œuvre un PCS.
2. Un appel à candidatures sera transmis par le Gouvernement à l'ensemble des communes. L'appel à projets en tant que tel (comprenant le montant minimal de la subvention et l'ISADF) sera communiqué aux communes qui ont fait acte de candidature au 1^{er} trimestre de l'année qui précède la première année de programmation.
3. La subvention est composée d'une part de base, déterminée en fonction du nombre d'habitants de la commune. A cette part de base peut s'ajouter une part modulée, en fonction de l'ISADF. Le mode de calcul de ces deux parts est fixé par le Gouvernement. Le montant de la subvention annuelle globale non attribuée est réparti entre les pouvoirs locaux dont le PCS est approuvé.
4. L'intervention financière du pouvoir local est fixée au minimum à $\frac{1}{4}$ du montant de la subvention perçue.

1. Dans le cadre de l'avis conjoint du Conseil d'Administration de l'UVCW et du Comité Directeur de la Fédération des CPAS sur les synergies (23.01.2018), une orientation a été proposée :

« **Le portage conjoint du PCS par la commune et le CPAS** ; les actions de lutte contre la pauvreté relevant tout naturellement du CPAS, la commune s'attelant davantage au développement de la cohésion sociale et communautaire.

Les modalités d'organisation et de répartition des ressources, tâches et responsabilités en seraient convenues entre les entités ».

Ce positionnement reste d'actualité dans le cadre de l'analyse de cet avant-projet de décret.

Dès lors, la Fédération des CPAS plaide pour que le Décret PCS ne permette pas simplement la délégation au CPAS, pour tout ou partie, mais encourage ce mouvement, à tout le moins pour les actions visant la réduction de la précarité et des inégalités. Ce point est d'autant plus important que le PCS sera articulé avec les PST de la commune et du CPAS. Il convient donc de mettre en lien cette réflexion sur le PCS avec les dispositions prévues dans les avant-projets de décrets intégrant le PST dans le CDLD et la LO et, plus globalement, avec l'ensemble du dossier « synergies » en réflexion.

2. **L'organisation en supracommunalité** pourrait faire l'objet d'une valorisation financière dans le cadre des moyens mis à disposition. Il s'agit d'une manière positive de mettre en valeur les synergies qui peuvent se constituer entre les entités.

3. S'agissant d'un indicateur synthétique, l'**ISADF** génère parfois des résultats qui ne semblent pas suffisamment refléter les problématiques de précarité et d'inégalité sur un territoire. Son actualisation étant indiquée dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, il est important d'y veiller.



3. Elaboration, transmission, approbation du PCS

1. Le PCS :

- est construit sur base de l'ISADF
- peut être élaboré sur base d'un diagnostic de cohésion sociale défini comme un « état des lieux de l'ensemble des initiatives publiques ou privées déjà mises en œuvre sur le territoire communal ; identification des attentes de la population et des manques à satisfaire en termes de population, quartiers, infrastructures et services en regard des objectifs visés par le Plan et en cohérence avec l'ISADF. »
- est élaboré en cohérence avec le PST
- est soumis, pour avis, au Comité de concertation commune-CPAS avant adoption par le conseil (conseil communal ou CAS selon l'entité qui porte le PCS)

2. Transmission du PCS :

- Transmission au SPW, accompagné de la délibération du Conseil (communal ou CAS), au plus tard le 1^{er} jour ouvrable du mois de juin qui précède le démarrage d'une nouvelle programmation.
- En cas de délégation du PCS au CPAS : la copie de la délibération du Conseil communal actant cette décision doit également être transmise.
- En cas d'association de pouvoirs locaux : une copie de la convention formalisant l'association doit également être transmise.

3. Approbation du PCS par le Gouvernement :

- Pour autant que le PCS soit conforme au décret, à toute autre disposition légale, ne blesse pas l'intérêt général
- Notification de la décision du Gouvernement : au plus tard le 1^{er} jour ouvrable du mois de septembre de l'année précédant une nouvelle programmation. A défaut de décision dans le délai imparti : le plan est réputé approuvé.
- Si non-approbation : possibilité de soumettre un plan rectifié.

1. **Sur le PCS** : voir remarques formulées supra. Par ailleurs, dans le cadre de la transmission du PCS, compte tenu du portage conjoint encouragé, cette transmission pourrait être accompagnée de la délibération tant du Conseil communal que du Conseil de l'Action sociale.

2. Dans le cadre des programmations précédentes, l'interprétation variable de la notion de « cohésion sociale » s'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. **La Fédération des CPAS souhaite que des indicateurs qualitatifs soient instaurés permettant d'évaluer cette cohérence entre le Plan et les objectifs formulés par la réforme.**

3. **Sur l'organisation d'un PCS en supracommunalité** : des retours du terrain, la manière dont celle-ci s'organise à l'heure actuelle peut s'avérer lourde pour l'entité porteuse du Plan. Les **modalités concrètes** relatives à la mise en œuvre des prochains PCS (pièces justificatives à fournir, validation de chaque document par les organes des différentes entités, modifications apportées au Plan en cours de programmation...) devront être pensées sous l'angle de la **simplification** pour ne pas freiner ces initiatives.

4. Financement / dépenses

1. Dépenses admissibles : frais de personnel ; de fonctionnement ; d'investissement ; de consultance ; de subvention aux institutions, services et associations avec lesquels le



pouvoir local a conclu une convention de partenariat ; toute autre dépense déterminée par le Gouvernement.

2. Des moyens supplémentaires peuvent être octroyés au pouvoir local pour soutenir des actions menées dans le cadre du Plan par des asbl partenaires.

5. Mise en œuvre / modifications

1. Le pouvoir local désigne un chef de projet du Plan et fixe son temps de travail. Le Gouvernement détermine les qualifications et missions du chef de projet.
2. Pour la mise en œuvre du PCS, le pouvoir local conclut des partenariats avec les services concernés, suivant les modalités fixées par le Gouvernement.
3. Le pouvoir local³ crée une commission d'accompagnement chargée de :
 - L'échange d'information entre les partenaires
 - L'impulsion d'une réflexion sur le développement et l'amélioration du PCS
 - Le suivi et la réalisation des actions
 - L'examen des rapports d'activités, financiers et de l'évaluation du PCS

La Commission se réunit au moins 1x/an pour la prise de connaissance : des rapports d'activité et financier, du suivi des actions menées.

4. La Commission est composée : de représentants de la commune et du CPAS ; de l'équipe PCS ; des services, associations, institutions partenaires + un représentant du SPW obligatoirement invité. Elle est présidée par un représentant du pouvoir local désigné par le conseil communal ou le CAS, selon l'entité qui porte le PCS.
5. Le pouvoir local peut, en cours de programmation, introduire une demande de modification du PCS. Les modalités du processus et de sa validation sont déterminées par le Gouvernement.

1. « *Le Gouvernement détermine les qualifications et missions du chef de projet.* » Qu'en sera-t-il avec les chefs de projets en place ? Le Gouvernement tiendra-t-il compte, pour cette détermination, des profils des personnes qui occupent actuellement ces postes ?
2. **La Fédération plaide pour le renforcement du soutien méthodologique aux acteurs du PCS**, afin d'aider les chefs de projet à assurer le lien entre les fondements du PCS, la détermination des actions et leur opérationnalisation.
3. La Fédération des CPAS plaide également pour que la Présidence de la Commission soit désignée conjointement par le Conseil communal et le Conseil de l'action sociale, ou dans une formule d'alternance.
4. L'exposé des motifs indique que « *les objectifs poursuivis dans le cadre du PCS doivent être pleinement intégrés dans les PST locaux* ». Dans cet état d'esprit, l'article 12 §2 de l'avant-projet de décret indique que « le PCS est élaboré en cohérence avec le PST ». **L'articulation entre les missions de la Commission d'accompagnement du PCS et le rôle du DG dans le cadre de la mise en œuvre du PST devra être clarifiée** afin d'éviter les doublons et assurer la bonne circulation de l'information.

6. Accompagnement / contrôle

1. Le SPW est chargé d'accompagner la mise en œuvre du PCS et son évaluation. Il est consulté et associé :
 - A la conception du PCS
 - A sa mise en œuvre concrète

³ En cas d'association de pouvoirs locaux, c'est le pouvoir local qui pilote le plan qui est à l'initiative de la création et de la présidence de la Commission.



- A son évolution, sa modification, son amélioration.

Le SPW contrôle le bon usage de la subvention à toutes les étapes de la mise en œuvre du PCS.

7. Rapports d'activités / d'évaluation

1. Rapport d'activités et rapport financier annuels. Un modèle sera fourni par le SPW. Les rapports sont :
 - présentés à la Commission d'accompagnement du PCS
 - approuvés par le Conseil communal ou le CAS, selon l'entité qui porte le PCS
 - transmis au SPW au plus tard le 31 mars
2. Une évaluation du PCS est faite par le pouvoir local l'avant dernière année de la programmation par le biais d'un rapport d'évaluation quantitatif et qualitatif (modèle fourni par le SPW).

1. Des retours de terrain, une préoccupation a été exprimée dans le cadre de la programmation actuelle : le fait que le cadre du Plan est essentiellement axé sur la forme, et non sur le fond. **C'est le processus qui est contrôlé, et non la qualité des actions.**

C'est pourquoi, la Fédération propose de :

- supprimer le rapport d'activités et de le remplacer par un tableau de suivi, élaboré 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. Un tel outil offrirait une **vision évolutive du travail du PCS** et des éléments d'évaluation pour la politique locale. Vu la nécessaire cohérence entre le PCS et le PST, et dans une logique de simplification administrative, le suivi du PCS ne devrait-il pas se faire via les outils mis en place pour le suivi du PST ou des synergies ?
- mettre en place des **indicateurs qualitatifs** permettant l'évaluation de la pertinence des Plans eu égard aux objectifs généraux du PCS.

8. Sanctions

1. A l'issue de la 3^e année du Plan → vérification, par le SPW (autre service que celui qui assure l'accompagnement, le suivi et l'évaluation du PCS), de la mise en œuvre et de la conformité du PCS par rapport au décret et son arrêté d'exécution.
Sanctions possibles : diminution ou retrait de la subvention octroyée.

9. Entrée en vigueur

1. A la date de publication du présent décret :
 - abrogation du décret du 6 novembre 2008 relatif au PCS dans les villes et communes de Wallonie pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française ; **sauf** les articles qui règlent la programmation en cours qui, eux, seront abrogés au 31 décembre 2019.
 - abrogation du décret du 4 mai 2017 relatif au PCS pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française.
2. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 : articles 1^{er} à 16, 23 et 25 du présent décret.
Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 : articles 17 à 22, 24 et 26 à 29.
