



Cohésion sociale

Évaluation du Plan de cohésion sociale

2009 - 2013

REGARDS CROISÉS ET PERSPECTIVES D'AVENIR

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes les personnes et les organisations impliquées dans l'élaboration de ce rapport, à savoir :

- ***Les Collèges communaux, les chefs de projet PCS, les partenaires et les citoyens des villes et communes de :*** Aiseau-Presles, Amay, Andenne, Anderlues, Ans, Antoing, Arlon, Ath, Aubange, Aywaille, Bassenge, Beaumont, Beauraing, Beloeil, Bernissart, Bertrix, Beyne-Heusay, Binche, Blegny, Boussu, Braine-l'Alleud, Braine-le-Château, Braine-le-Comte, Braives, Chapelle-lez-Herlaimont, Charleroi, Chastre, Châtelet, Chaudfontaine, Chaumont-Gistoux, Chièvres, Chimay, Ciney, Clavier, Colfontaine, Comblain-au-Pont, Comines-Warneton, Courcelles, Couvin, Dinant, Dison, Dour, Durbuy, Enghien, Engis, Erquelines, Esneux, Estinnes, Farciennes, Fauvillers, Flémalle, Fléron, Fleurus, Florennes, Fontaine-l'Évêque, Fosses-la-Ville, Frameries, Froidchapelle, Gembloux, Genappe, Gerpennes, Grâce-Hollogne, Habay, Ham-sur-Heure-Nalinnes, Hannut, Hastière, Hensies, Herstal, Herve, Honnelles, Hotton, Houyet, Huy, Incourt, Jemeppe-sur-Sambre, Jodoigne, Jurbise, La Louvière, Les Bons Villers, Lessines, Leuze-en-Hainaut, Liège, Limbourg, Lobbes, Malmedy, Manage, Marche-en-Famenne, Marchin, Mettet, Momignies, Mons, Morlanwelz, Mouscron, Namur, Neufchâteau, Neupré, Nivelles, Onhaye, Orp-Jauche, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Oupeye, Paliseul, Péruwelz, Philippeville, Plombières, Pont-à-Celles, Quaregnon, Quiévrain, Rebecq, Rixensart, Rochefort, Saint-Ghislain, Saint-Hubert, Saint-Nicolas, Sainte-Ode, Sambreville, Seneffe, Seraing, Sivry-Rance, Soignies, Sombreffe, Somme-Leuze, Spa, Sprimont, Tellin, Theux, Thimister-Clermont, Thuin, Tournai, Trooz, Tubize, Verviers, Viroinval, Virton, Visé, Wanze, Waremme, Wasseiges, Wavre, Wellin.
- ***L'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) :*** Sébastien Brunet, Christine Ruyters, Michel Laffut, Olivier Colicis, Catherine Laviolette.
- ***Le Conseil de l'Europe, DG Démocratie, Division de la Cohésion sociale, Recherche et Anticipation :*** Gilda Farrell, Samuel Thirion, Joël Obrecht, Fabio Ragonese.
- ***L'Université de Liège, CLEO et SPIRAL :*** Catherine Fallon, Patrick Italiano, Alix Dassargues, Aline Thiry.
- ***Le Conseil régional de la Formation :*** Pierre Petit, Emmanuel Jauquet.
- ***La Direction générale des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé :*** Sylvie Marique, Philippe Brogniet, Christine Ramelot, Laura Lowies.
- ***Le Secrétariat général du Service public de Wallonie :*** Claude Delbeuck, Carine Jansen, Christophe Mairesse, Florence Gesnot, Audrey Dupuis, Xavier Debusscher, Sylviane Mathieu.



***Évaluation
du Plan de cohésion sociale
2009-2013***

TABLE DES MATIÈRES

Introduction par Carine Jansen (DiCS)	5
Partie I : Présentation du Plan de cohésion sociale par Florence Gesnot (DiCS)	7
1. Principes	7
2. Financements	8
3. Rôle de l'administration régionale	11
Partie II : Évaluation des résultats par Florence Gesnot et Audrey Dupuis (DiCS), en collaboration avec Christine Ruyters (IWEPS)	12
1. Méthodologie	12
2. Analyse des résultats	14
3. Recommandations de l'évaluation des résultats	64
Partie III : Évaluation des processus liés au PCS par Catherine Fallon, Patrick Italiano, Alix Dassargues et Aline Thiry (Université de Liège)	67
1. Cadrage de la problématique	69
2. Acteurs du PCS	75
3. Construction des partenariats : des intentions à la réalité	89
4. « Processus prescrit » du PCS et mise en œuvre	95
5. Approche opérationnelle : traduction du plan en activités opérationnelles	99
Conclusions et recommandations de l'évaluation des processus	109
1. Chef de projet et équipe PCS	109
2. Processus prescrit : approche stratégique, diagnostic et projet de plan	110
3. Processus prescrit : approche opérationnelle, mise en œuvre des actions et évaluation	111
4. Organes de gouvernance du PCS	112
5. Partenariats	113
6. Encadrement régional	114
7. Pratiques supra-territoriales	114

Partie IV :	Évaluation des impacts du PCS sur la cohésion sociale et le bien-être	115
	Partie IVA : Synthèse des tables rondes d'évaluation	
	<i>par Christophe Mairesse et Xavier De Busscher (DiCS), en collaboration avec Michel Laffut, Christine Ruyters, Olivier Collicis et Catherine Laviolette (IWEPS)</i>	115
	1. Approche participative comme méthode d'évaluation	115
	2. Analyse des fiches des tables rondes	119
	3. Recommandations de l'évaluation d'impact (synthèse des tables rondes)	125
	Partie IVB : Synthèse des réponses des communes suite aux tables rondes d'évaluation	
	<i>par Samuel Thirion (CoE), en collaboration avec Joël Obrecht et Fabio Ragonese</i>	129
	1. Cadre politique de la cohésion sociale et des PCS	130
	2. Rôle clé de l'évaluation	131
	3. Méthodologie d'évaluation	132
	4. Synthèse des résultats	133
	5. Recommandations et conclusions de l'évaluation de l'impact du PCS (synthèse des réponses des communes)	141
Partie V :	Synthèse générale des évaluations <i>par Carine Jansen (DiCS)</i>	144
Partie VI :	Recommandations générales pour le prochain PCS	
	<i>par Florence Gesnot et Carine Jansen (DiCS)</i>	151
	1. Le Plan de cohésion sociale comme processus	151
	2. Le Plan de cohésion sociale comme espace de partenariats et de participation	153
	3. Le Plan de cohésion sociale comme plan local territorialisé	156
	Conclusions et perspectives <i>par Carine Jansen (DiCS)</i>	158
Annexe :	Tableau des recommandations produites par les évaluations du Plan de cohésion sociale 2009-2013	160

INTRODUCTION

Carine Jansen de la DiCS

L'évaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013 présentée ci-après est une évaluation participative et qualitative, élaborée par la DiCS en collaboration avec l'IWEPS, le Conseil de l'Europe et l'Université de Liège. Elle a sollicité tant les communes développant un PCS, les chefs de projet, les partenaires et les opérateurs locaux et régionaux que les citoyens bénéficiaires des actions ; en tout plus de 5.000 « bénéficiaires » et partenaires ont contribué à cette évaluation !

Celle-ci a été pensée en termes de coconstruction d'un dispositif innovant ouvrant aux communes PCS la possibilité de s'inscrire dans un processus d'apprentissage collectif. Sa philosophie s'est voulue positive pour l'ensemble des acteurs impliqués dans une dynamique d'évaluation « gagnant-gagnant ».

En effet, grâce à ses spécificités, elle a permis : 1/ aux citoyens, de faire entendre leur voix et de mettre en évidence l'impact vécu du PCS sur les différentes dimensions du bien-être collectif ainsi que les besoins encore non couverts au regard des axes d'action du PCS ; 2/ aux communes, d'élaborer un bilan démocratique de leur plan local, servant également d'amorce au prochain appel à projet ; 3/ aux chefs de projet et aux partenaires locaux, d'être formés à l'évaluation participative, de travailler au renforcement

de la cohésion sociale et au rapprochement des citoyens dans leur commune ; 4/ aux partenaires régionaux, d'obtenir une évaluation complète et de qualité du dispositif conçu, offrant matière à une réflexion critique constructive et à un outil d'aide à la décision politique ; 5/ à l'Europe, de bénéficier d'un enseignement concret, avec toute la modestie due, pour le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Une telle évaluation aux « regards croisés » a aussi pour vocation de transmettre des recommandations à visée pratique permettant de nourrir la réflexion à mener dans le cadre de l'élaboration du prochain PCS, et d'en améliorer l'efficacité.

En pratique, l'évaluation globale comprend trois volets d'évaluation spécifiques, à savoir une évaluation des résultats du PCS aux niveaux local et régional (réalisée par la DiCS, en collaboration avec l'IWEPS), une évaluation des processus liés à la mise en œuvre du PCS (réalisée par l'ULg et commanditée par l'IWEPS) et une évaluation des impacts du PCS sur le bien-être et la cohésion sociale aux niveaux local et régional (réalisée par la DiCS, l'IWEPS et le Conseil de l'Europe).

Les principaux résultats et recommandations issus de ces différentes approches ont

été présentés en primeur lors du Colloque « Ensemble pour le bien-être de tous. Évaluations et perspectives du Plan de cohésion sociale en Wallonie » organisé par la DiCS le 14 mars 2013, dans le cadre du Carrefour des compétences du Conseil régional de la Formation. Ce colloque a permis la définition de recommandations complémentaires issues de ses différents ateliers thématiques.

Nourries de l'ensemble de ces apports, les pages qui suivent démontrent l'intérêt indéniable du Plan de cohésion sociale et les changements concrets qu'il a pu opérer dans les communes en cinq ans de mise en œuvre ; elles sont autant d'atouts pour la réussite du nouveau PCS 2014-2019 en Wallonie.

Nous vous en souhaitons bonne lecture.

PRÉSENTATION DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Florence Gesnot de la DiCS

Le Plan de cohésion sociale vise à soutenir les villes et communes wallonnes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale et le bien-être de tous sur leur territoire. L'objectif du PCS est de contribuer à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux, de même que l'accès au bien-être économique, social et culturel.

Dans cette optique, le PCS s'attache à promouvoir l'exercice de six droits fondamentaux de compétence régionale, garantis à l'article 23 de la Constitution belge : le droit à un revenu digne, le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, le droit à un logement décent et à un environnement sain, le droit au travail, le droit à la formation et, enfin, le droit à l'épanouissement culturel et social.

Légitimant cette ambition, le Décret du 6 novembre 2008 relatif au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie prolonge et transforme un dispositif précédent de prévention des risques au niveau local, le Plan de prévention de proximité (2003-2009), en un dispositif d'émancipation sociale, s'inspirant de la Stratégie pour la cohésion sociale du Conseil de l'Europe¹, adaptée au contexte politique wallon.

En cohérence avec ses objectifs spécifiques, la méthode de construction du PCS s'est appuyée sur une méthodologie participative et coresponsable impliquant tant la Wallonie et ses différents acteurs (SG-DiCS, DGO5, DGO6, DGO4, IWEPS, Conseil régio-

nal de la Formation, divers OIP, ...), que le Conseil de l'Europe et les communes wallonnes francophones, partenaires et citoyens intéressés par le projet. Adoptant d'emblée une démarche de cohésion sociale, le PCS s'est également construit dans le souci de favoriser une dynamique « bottom-up ». Cette visée s'est traduite aux niveaux régional et local, en partant de l'identification des besoins des citoyens et des acteurs de terrain comme guide des plans d'action locaux.

1. PRINCIPES

Le Plan de cohésion sociale est un dispositif transversal, élaboré pour répondre aux besoins locaux identifiés grâce à un Indicateur d'accès aux droits fondamentaux (ISADF)² et un diagnostic de cohésion sociale qui recense les initiatives publiques et privées déjà mises en œuvre sur le territoire communal, les attentes de la population et les manques à satisfaire au regard des objectifs du Plan. Il doit former un ensemble cohérent basé sur des partenariats effectifs et favoriser le travail en réseau, notamment par le biais d'une commission d'accompagnement locale chargée aussi d'organiser la participation de la population.

1.1. Définition

Le Décret du 6 novembre 2008 définit la « cohésion sociale » comme étant :

« L'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'indi-

¹ Pour plus d'informations, voir : <http://spiral.cws.coe.int/tiki-index.php?page=plan+action>.

² Élaboré par l'IWEPS.

vidus 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. »

1.2. Finalité

En créant le Plan de cohésion sociale, la Wallonie veut garantir, dans un contexte de précarisation et d'exclusion croissantes, l'accès aux soins médicaux, à l'emploi, au logement, à la culture, à la formation pour tous les citoyens dans une société solidaire et respectueuse de l'être humain.

1.3. Objectifs

Le développement social des quartiers et la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité au sens large sont les deux objectifs visés par le Plan de cohésion sociale.

Les actions proposées par les communes qui participent au programme s'inscrivent dans les axes suivants :

- l'insertion socioprofessionnelle ;
- l'accès à un logement décent ;
- l'accès à la santé et le traitement des assuétudes ;
- le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels.

Ces axes recouvrent les droits fondamentaux visés par le Décret.

1.4. Cadre législatif

Le PCS fait l'objet de deux décrets, adoptés par le Parlement wallon le 6 novembre 2008.

Les arrêtés d'exécution de ces décrets ont été pris par le Gouvernement wallon le 12 décembre 2008.

2. FINANCEMENTS

2.1. PCS

Le PCS est principalement financé par le Ministre des Pouvoirs locaux qui octroie aux communes une subvention calculée en fonction de leur catégorie démographique et du niveau de cohésion sociale mesuré par l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF).

La subvention des Pouvoirs locaux s'est élevée à 16.038.337 € en 2009 (pour 9 mois, du 1^{er} avril 2009 au 31 décembre 2009), 21.338.888 € en 2010, 21.195.409,50 € en 2011, 21.356.494,62 € en 2012 et 21.169.477,15 € en 2013.

Les communes sont tenues d'assurer le cofinancement des actions développées dans le cadre de leur Plan de cohésion sociale à concurrence de minimum 25 % de cette subvention.

Des points APE sont également alloués aux communes par le Ministre de l'Emploi. Au total, ce sont 473 points APE qui ont été octroyés en complément des subventions PCS : 465 points APE aux communes qui en disposaient déjà dans le cadre de leur plan précédent³ et 8 points supplémentaires aux nouvelles communes ayant un niveau de cohésion sociale en dessous de la moyenne régionale (indicateur > 0).

³ Le Plan de prévention de proximité mis en œuvre dans les communes de Wallonie du 1^{er} janvier 2004 au 31 mars 2009.

2.2. Article 18

L'article 18 du Décret prévoit la possibilité, pour d'autres ministres, de contribuer au financement d'actions menées dans le cadre du Plan par des associations partenaires. Ces moyens sont intégralement rétrocédés aux communes qui ne doivent pas en assurer le cofinancement.

Afin de favoriser le développement de partenariats avec le secteur associatif, ces subventions sont réservées aux communes qui octroient déjà des moyens financiers ou humains à ce secteur pour mener des actions dans le cadre du Plan de cohésion sociale.

À ce jour, une subvention est octroyée par la Ministre de l'Action sociale, de la Santé et de l'Égalité des chances pour soutenir des actions relevant de ses compétences et menées par les associations partenaires dans le cadre du Plan.

Afin d'éviter un effet de saupoudrage, le bénéfice de cette subvention est limité aux associations opérant dans les communes dont la population se situe dans la moyenne la plus défavorisée au regard de l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF > 0).

2.3. Processus prescrit

2.3.1. ISADF

L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux mis en place par l'IWEPS mesure le niveau de cohésion sociale de chaque commune wallonne, appréhendée par l'accès effectif des citoyens aux six droits fondamentaux prévus dans la Constitution belge (article 23) auxquels est adjoint une catégorie d'indicateurs relatifs à des publics cibles qui constituent un facteur de fragilité pour la cohésion sociale.

L'ISADF sert donc à apprécier le cadre contextuel de la commune au regard de ces droits.

Il ne prétend pas être un indicateur d'évaluation *ex ante* du dispositif, ni un indicateur d'impact du PCS sur la cohésion sociale au niveau communal.

L'ISADF permet également d'objectiver l'octroi des subsides régionaux aux communes pour la mise en œuvre de leur plan d'actions, en renforçant le soutien à celles pour lesquelles un plus grand besoin a été identifié.

Enfin, la cohérence entre les actions inscrites dans le Plan et l'ISADF a conditionné la recevabilité des projets de Plan.

2.3.2. Appel à projets

L'appel à projets pour le premier PCS 2009-2013 a été adressé à l'ensemble des communes wallonnes de langue française le 17 décembre 2008. Celles-ci ont été invitées à marquer leur adhésion avant le 15 janvier 2009 et à rentrer un projet de PCS pour le 28 février 2009, élaboré en fonction de l'ISADF et du diagnostic de cohésion sociale. Tant le diagnostic que le projet de plan devaient être élaborés par la commune en partenariat avec les principaux acteurs locaux concernés sur le territoire communal. Dans le même esprit, les différents plans communaux ont évolué vers leur version finale dans une dynamique d'allers-retours entre les personnes responsables de l'élaboration des plans et les agents de la DiCS chargés de l'accompagnement des communes.

Les premiers PCS, approuvés pour une durée de cinq ans, ont démarré le 1^{er} avril 2009.

2.3.3. Diagnostic local de cohésion sociale

Le diagnostic de cohésion sociale a été effectué par les communes pour mettre en évidence leurs atouts, leurs faiblesses et aussi leurs besoins locaux. Il recense les principales initiatives publiques et privées déjà mises en œuvre sur le territoire communal, les attentes de la population et les manques à satisfaire

en termes de populations, de quartiers, d'infrastructures ou encore de services pour renforcer le niveau de cohésion sociale dans le respect des objectifs et des axes du Plan.

Le Plan présenté par la commune se compose donc d'un ensemble cohérent d'actions, en corrélation avec les indicateurs et le diagnostic. Il est basé sur des partenariats effectifs et favorise le travail en réseau.

Comme nous le verrons ultérieurement et en correspondance avec son objectif opérationnel, la justesse du diagnostic est d'autant plus importante qu'il joue un rôle essentiel dans la détermination des actions qui seront mises en place sur les territoires communaux.

Considérant l'influence qu'il a pu avoir, il est important de rappeler le contexte dans lequel le diagnostic local a dû être réalisé.

Les communes ont eu deux mois et demi pour élaborer un projet de PCS, sans connaissance précise du budget qui allait leur être alloué. Les agents régionaux (DiCS-DGO5) ont analysé les projets de PCS et les chefs de projet ont été ensuite informés des modifications attendues. Certaines demandes de modification concernaient le diagnostic, notamment lorsque celui fourni était nettement incomplet, mais elles visaient majoritairement d'autres aspects du Plan (adaptations au regard du budget réel, conventions de partenariats, etc.). Les communes ont dû intégrer ces modifications et rendre leur Plan définitif validé par le Conseil communal quatre mois plus tard.

Les particularités de certains contextes locaux n'ont pas toujours été favorables au travail attendu et à une exigence participative innovante, laissant certaines communes relativement démunies aux niveaux des ressources et des méthodes à adopter. Les com-

munes ne disposant pas d'un Plan de prévention de proximité (13,5% des communes au total) n'ont pas pu s'appuyer sur une dynamique partenariale déjà instaurée. Par ailleurs, celles qui en disposaient n'avaient eu à fournir, dans le cadre de ce dispositif PPP, aucun travail de terrain ou d'analyse concernant les thématiques des axes 1 et 2. Enfin, comme les chefs de projet l'ont explicité au travers de leurs commentaires repris en aval, le diagnostic n'a pas toujours été établi par le chef de projet, celui-ci n'ayant pas encore été désigné à ce stade de la procédure. Quelquefois, il a été élaboré par un agent communal habituellement assigné à d'autres tâches au sein de l'administration⁴.

2.3.4. Sélection des communes

En réponse au courrier d'appel à projets du 17 décembre 2008, 150 communes ont transmis un projet de Plan de cohésion sociale à la DiCS. Suite à l'analyse effectuée par les agents de la DiCS (pour l'ensemble des Plans) et par la DGO5 (en ce qui concerne les actions relevant de l'article 18 du Décret), près de 140 dossiers ont fait l'objet de remarques nécessitant une ou plusieurs modifications de leur Plan.

Chacune des 150 communes a été informée de la décision et des éventuelles remarques concernant son projet de plan par un courrier ministériel du 12 juin 2009.

Les Plans de cohésion sociale définitifs, intégrant les remarques formulées par l'Administration, devaient être transmis à la DiCS pour le 30 septembre 2009.

À partir de la seconde analyse réalisée par la DiCS et par la DGO5, 140 plans regroupant 147 communes ont reçu un avis favorable ou un avis favorable sous réserve.

⁴ C'est particulièrement vrai pour les nouvelles communes, l'engagement du chef de projet ayant succédé à la rédaction du Plan. Ce point particulier de la rédaction du diagnostic par d'autres personnes que les chefs de projet se reflète largement dans les apports de l'ULG centrés sur l'évaluation locale des processus du Plan de cohésion sociale.

Les communes ayant reçu un avis favorable sous réserve avaient jusqu'au 31 mars 2010 pour se mettre en ordre. Il était convenu que les communes en défaut ne recevraient pas la deuxième tranche de leur subvention (équivalant à 25 % de la subvention totale) tant qu'elles ne se seraient pas conformées aux remarques transmises.

En ce qui concerne l'article 18 du Décret, sur les 85 communes⁵ qui remplissaient les conditions d'octroi, 70 ont présenté au moins une action. Parmi celles-ci, seules 3 communes se sont vu refuser d'emblée la subvention 2009 relative à l'article 18, leur projet n'impliquant aucun transfert financier au profit d'une association (condition nécessaire à l'octroi de cette subvention)⁶.

Pour garantir la démocratie locale, l'ensemble de ces documents devaient être approuvés par les commissions d'accompagnement locales, en présence de la DiCS, et adoptés par les Conseils communaux.

2.3.5. Évaluation

Suivant le Décret (Chapitre VII, art. 29), la commission d'accompagnement doit non seulement élaborer et adopter annuellement un rapport d'activités, mais doit également satisfaire à deux exigences :

- élaborer et adopter un rapport d'évaluation intermédiaire sur les années écoulées, réalisé la troisième année de la mise en œuvre du Plan ;
- évaluer l'ensemble du Plan mis en œuvre depuis le début de la mandature dans un rapport d'évaluation final rédigé la dernière année de la mandature communale.

Par dérogation et pour cette première mise en œuvre du PCS, le rapport d'évaluation

à mi-parcours est assimilé au rapport final (art. 39).

Le service en charge de l'organisation des évaluations est la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du Secrétariat général du Service public de Wallonie (DiCS), et les rapports rédigés par les commissions se basent sur les modèles fournis par celle-ci. La DiCS a donc notamment pour mission de rédiger les rapports d'évaluation globaux, qui sont remis tous les six ans par le Gouvernement au Parlement.

3. RÔLE DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE

3.1. Coordination – suivi et accompagnement – évaluation

La DiCS a pour mission d'assurer le suivi et d'accompagner la mise en œuvre du Plan par les communes (participation aux commissions d'accompagnement, informations diverses, rédaction et diffusion d'un vade-mecum relatif au PCS) et de réaliser son évaluation.

3.2. Suivi financier

La Direction de l'Action sociale (DAS) de la Direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé du SPW (DGO5) assure le suivi du volet financier de l'ensemble du Plan et de l'article 18.

3.3. Attribution de points APE

La Direction de la Promotion de l'Emploi (DPE) de la Direction générale opérationnelle Économie, Emploi et Recherche du SPW (DGO6) assure le suivi de l'octroi des points APE aux communes PCS.

⁵ Parmi les 147 ayant répondu à l'appel à projets.

⁶ Binche, Comines-Warneton et Huy.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Florence Gesnot, Audrey Dupuis de la DiCS,
en collaboration avec Christine Ruyters de l'IWEPS

1. MÉTHODOLOGIE

À côté de sa mission de suivi des Plans de cohésion sociale, matérialisée par le rapport d'activités annuel, la DiCS est également chargée de leur évaluation.

Comme déjà précisé, cette mission spécifique comporte deux exigences :

- un rapport d'évaluation intermédiaire sur les années écoulées, réalisé la troisième année de la mise en œuvre du Plan ;
- un rapport d'évaluation final portant sur l'ensemble du Plan mis en œuvre depuis le début de la mandature, rédigé la dernière année de la mandature communale.

Toutefois, pour être évaluées correctement, les actions doivent être activées et mesurées sur plusieurs périodes, ce qui est d'évidence impossible pour cette première mise en application du PCS. Dès lors (art. 39), **pour les PCS 2009-2013, le rapport d'évaluation à mi-parcours est assimilé au rapport final**. L'évaluation détaillée présentée notamment dans cette partie porte donc sur l'ensemble du plan, pour la période courant du 1/4/2009 au 31/12/2011.

L'évaluation doit être menée aux **niveaux local et régional**. Sa méthodologie a été élaborée dans le cadre d'une collaboration avec l'IWEPS et le Conseil de l'Europe. De cette façon et dans un souci de complétude, l'évaluation globale comprend **trois volets d'évaluation spécifiques**, à savoir :

- une évaluation des résultats du PCS, réalisée par la DiCS en collaboration avec l'IWEPS ;

- une évaluation des processus liés à la mise en œuvre du PCS, réalisée par l'ULg ;
- une évaluation des impacts du PCS sur la cohésion sociale et le bien-être de tous, réalisée par la DiCS, l'IWEPS et Conseil de l'Europe.

L'objectif de cette évaluation globale est non seulement de répondre aux prescrits du Décret et d'apprécier le PCS sur ses trois premières années de mise en œuvre, mais également de parvenir à des recommandations utiles pour le prochain Plan de cohésion sociale.

Une fois réalisée, l'évaluation globale des Plans de cohésion sociale 2009-2013 sera transmise au Parlement, comme le prévoit le Décret (art. 32).

1.1. Réflexion générale

Afin de mener à bien cette mission d'évaluation, une réflexion générale a été lancée dès 2011 pour organiser le travail de manière efficiente et coordonnée entre les différentes institutions impliquées dans l'évaluation.

1.2. Analyse des besoins

L'analyse des besoins est guidée par l'exigence décrétales d'évaluation globale du Plan de cohésion sociale. Les données nécessaires correspondent donc à ce niveau d'analyse et ne visent pas à produire une évaluation par unité communale⁷.

⁷ Au besoin, les agents de terrain qui coordonnent le PCS dans les communes wallonnes peuvent consulter les rapports d'évaluation communaux et s'en inspirer dans la réalisation de leur mission d'accompagnement des communes, mais il s'agit là d'une récupération et non de l'objectif premier de l'évaluation.

Le volet de l'évaluation dédiée à l'évaluation des résultats du PCS porte, d'une part, sur l'évaluation des actions menées dans le cadre du PCS en termes de pertinence, d'efficacité et de durabilité au regard des objectifs opérationnels initialement fixés et, d'autre part, sur l'évaluation du dispositif au regard de sa capacité à favoriser l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux.

Afin de ne pas alourdir la tâche des chefs de projet fort sollicités par le volet participatif de l'évaluation d'impact du PCS au niveau local, la DiCS a veillé à limiter la récolte des données nécessaires à l'évaluation des résultats, en cherchant à valoriser autant que possible les informations récoltées par ailleurs, notamment dans les rapports annuels de suivi.

Le volet « évaluation » annexé au rapport d'activité 2012 est donc volontairement relativement succinct, tout en permettant une grande richesse de croisements analytiques.

1.3. Indicateurs correspondants

Afin de pouvoir facilement comparer les communes entre elles, il est nécessaire de définir des indicateurs clairs et non ambigus. Les questions ouvertes ont donc été limitées⁸ et les questions semi-ouvertes ou fermées privilégiées. Dans tous les cas, les chefs de projet ont eu la possibilité de commenter ou justifier leurs réponses.

La majorité des questions revêt la forme d'appréciations des chefs de projet PCS⁹, élaborées à partir de leur connaissance pointue des actions menées dans les communes et des informations objectives, chiffrées ou non, dont ils disposent grâce aux suivis annuels des plans.

Nous avons par ailleurs veillé à ce que l'ensemble des informations demandées soient accessibles aux répondants et puissent faire l'objet d'une mesure.

Pour rappel, l'exigence porte sur une période de trois ans allant de 2009 à 2011. L'analyse présentée dans ce rapport vise donc **l'évaluation longitudinale globale du PCS** et ne distingue pas les résultats par année.

1.4. Récolte des données

Les communes ont eu 4 mois (du 1^{er} mars 2012 au 30 juin 2012) pour répondre au formulaire d'évaluation. Nous disposons de données pour les 140 plans, répartis sur les 147 communes PCS.

1.5. Analyse des données

Les données relatives spécifiquement à l'évaluation ont été traitées distinctement de celles du rapport d'activités annuel proprement dit. Elles ont été intégrées à une base de données spécifique permettant leur traitement. Toutefois, le rapport d'évaluation se base sur les données récoltées tant au travers du volet évaluation joint au rapport d'activités 2011 que par le biais des rapports d'activités 2009, 2010 et 2011. Cette démarche a permis d'obtenir une analyse comparative longitudinale sur de nombreux aspects du Plan.

Au vu du délai d'envoi des rapports et de l'impératif de rédaction du rapport d'activités annuel en premier lieu, les analyses n'ont concrètement pu être finalisées qu'en janvier 2013.

⁸ Le formulaire d'évaluation comporte trois questions ouvertes (Point 5. Tables rondes d'évaluation). Elles sont traitées dans la partie IV B de ce rapport dédiée à l'évaluation des impacts du PCS sur la cohésion sociale et le bien-être de tous, réalisée par le Conseil de l'Europe.

⁹ À cette fin évaluative, l'échelle de Likert à cinq possibilités est utilisée à plusieurs reprises.

1.6. Rédaction

La rédaction de ce volet de l'évaluation reprend l'ensemble des résultats les plus pertinents, le but étant de pouvoir présenter au lecteur une vision d'ensemble cohérente de ces trois premières années des Plans de cohésion sociale à une double échelle : celle des actions, d'une part, et celle du plan de manière globale, d'autre part.

2. ANALYSE DES RÉSULTATS

Cette rubrique présente une synthèse des traitements réalisés à partir des données récoltées.

Bien que nous disposions des **données pour les 140 plans entrepris dans les 147 communes PCS**, la valeur (n) associée au nombre sur lequel se sont basés les traitements varie en fonction de la quantité de données utilisables et n'est donc pas équivalente pour l'ensemble des graphiques et des tableaux présentés ci-dessous. Certaines communes ont en effet omis de répondre à certaines questions précises ou n'étaient pas concernées par celles-ci¹⁰.

De manière générale, l'interprétation des résultats associée au traitement des données tente de contextualiser les données en prenant en considération des éléments d'ordre tantôt qualitatif, tantôt quantitatif¹¹.

Globalement, l'analyse débute par la présentation d'une série de profils permettant de caractériser le Plan de cohésion sociale. Nous aborderons donc successivement le profil des communes disposant d'un PCS, celui des

actions mises en place, des acteurs impliqués et, enfin, du public touché par le Plan de cohésion sociale. Ces résultats contextualisent le PCS en même temps qu'ils informent sur les résultats du Plan en termes de mise en place et d'effectivité.

Ensuite, nous aborderons la question des leviers et des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du Plan dans son ensemble, d'une part, et des actions menées dans le cadre du Plan, d'autre part.

Enfin, la dernière rubrique sera pleinement consacrée aux effets du PCS sur l'évolution de pratiques qui lui sont par ailleurs caractéristiques.

2.1. Profil des communes participant au Plan de cohésion sociale en fonction de l'adhésion au PCS

Au total, 147 communes wallonnes francophones ont confirmé leur adhésion au Plan de cohésion sociale 2009-2013, sur les 253 communes éligibles (58%).

Ces 147 communes sont réunies dans **140 Plans de cohésion sociale**. En effet, 4 PCS présentent un regroupement de communes : Clavier (+ Anthisnes, Hamoir, Nandrin et Tinlot), Habay-la-Neuve (+ Tintigny), Lobbes (+ Merbes-le-Château), Orp-Jauche (+ Lincent).

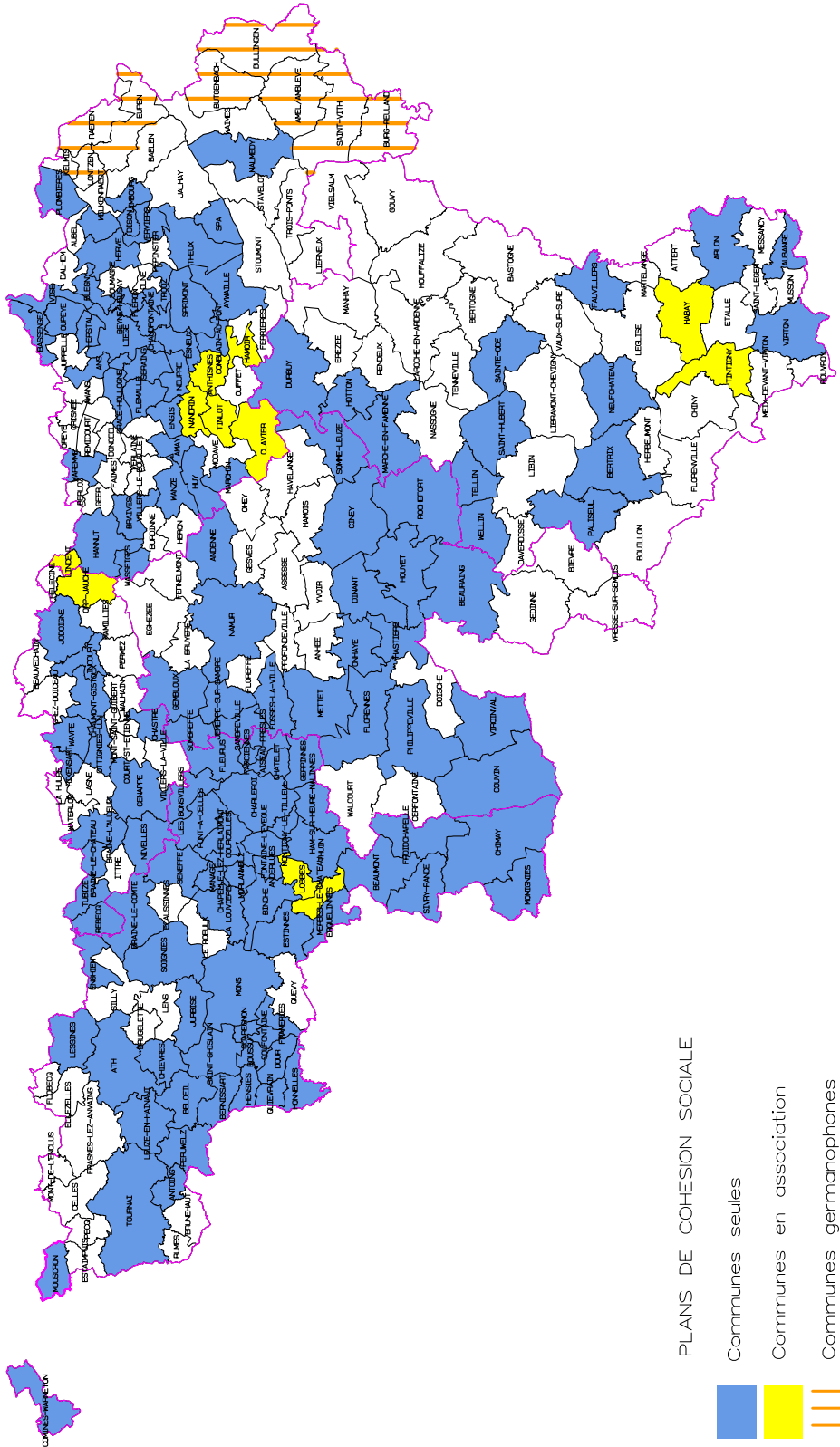
Le PCS concerne potentiellement 2.704.386 habitants (total des 147 communes) sur les 3.430.550 Wallons, soit **79% des Wallons de langue française**¹².

¹⁰ À titre d'exemple, 50% des communes ne sont pas concernées par le dispositif article 18, et 19 ne disposaient pas d'un Plan de Prévention de Proximité (PPP).

¹¹ Lorsque des données chiffrées (non transversales) ne figurant pas dans le volet évaluation sont nécessaires pour les analyses, les données de l'année 2011 sont privilégiées. Elles ont été fournies en même temps que les réponses au rapport d'évaluation par les communes PCS, et portent donc sur la dernière année de l'évaluation finale. Étant donné la proximité temporelle, il est raisonnable de penser que cette année 2011 a servi de référence également dans les appréciations faites par les chefs de projet.

¹² Calcul effectué sur la base des données de population du SPF Économie de 2011.

Fig. 1 : Répartition des communes francophones wallonnes PCS (n=253)



Les **cinq provinces wallonnes sont représentées**, bien que dans des proportions différentes.

De cette façon, la Province du Hainaut est la plus fortement représentée, avec 77% des communes hennuyères qui disposent d'un PCS. Les communes des autres provinces sont proportionnellement moins nombreuses à développer un PCS, avec 52% des communes du Brabant Wallon, 53% de la Province de Namur et 59% des communes de la Province de Liège. La Province du Luxembourg est la plus faiblement représentée avec 36% de ses communes qui disposent d'un PCS.

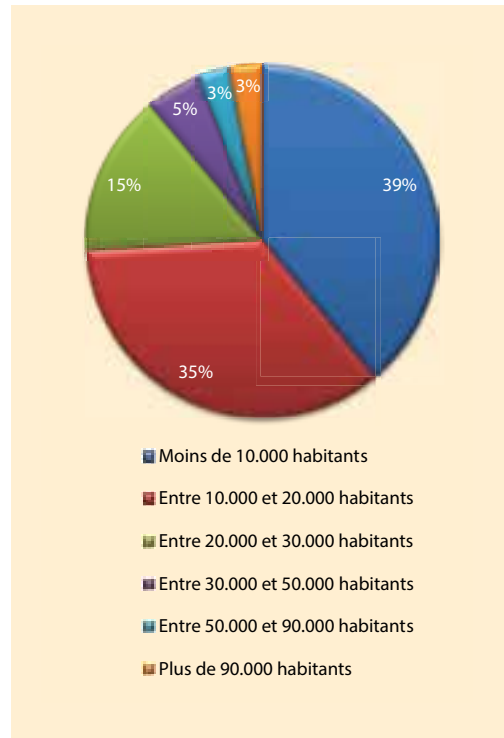
Parmi les 140 PCS, **121 bénéficiaient déjà d'une subvention dans le cadre des Plans de prévention de proximité** (plan antérieur au PCS, valide jusqu'au 31 mars 2009) et 19 constituent de nouveaux PCS, ayant intégré directement le dispositif PCS qui débutait officiellement à partir du 1^{er} avril 2009.

2.2. En fonction de la population

Deux traitements distincts sont repris relativement à la taille de la commune en termes de population. Un premier se fait en fonction de la population des différentes communes PCS. Un second propose une comparaison entre les communes PCS et l'ensemble des communes wallonnes de langue française.

La majorité des Plans de cohésion sociale sont portés par des communes de moins de 20.000 habitants (74%) et, plus précisément, 39% de communes de moins de 10.000 habitants et 35% de communes comptant entre 10.000 et 20.000 habitants. Les communes de 20.000 habitants à 30.000 habitants représentent 15% du total des com-

Fig. 2 : Répartition des PCS en fonction de la population (n=140)



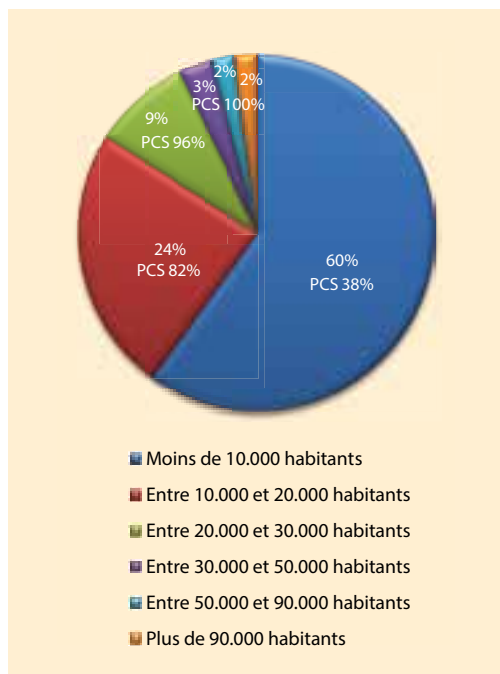
munes PCS. Les catégories de communes de taille supérieure sont présentes dans des proportions nettement moindres. De fait, les communes de 30.000 à 50.000 habitants représentent 5% des communes PCS, tandis que celles allant jusque 90.000 habitants n'en constituent que 4%. Les grandes villes¹³ de plus de 90.000 habitants équivalent à 3% des communes impliquées dans le dispositif.

La répartition indique que **le PCS est introduit dans toutes les catégories de com-**

¹³ Le terme « grandes villes » se réfère, dans ce rapport, aux quatre villes de plus de 90.000 habitants et disposant d'un PCS, sans référence à un plan particulier. Toutefois, notons que toutes les villes wallonnes participant à la Politique des Grandes Villes (Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Seraing) disposent d'un PCS.

munes. En effet, même si certaines communes (notamment luxembourgeoises) dotées d'une population moins importante nous ont indiqué ne pas disposer du personnel nécessaire à la mise en place d'un projet

Fig. 3 : Comparaison de la répartition des communes PCS en fonction de la population avec celle de l'ensemble des communes wallonnes de langue française (n=253)¹⁴



d'une telle ampleur, nous constatons que cette difficulté a pu être surmontée dans de nombreuses situations.

L'analyse du graphique ci-dessus traduit une nette sous-représentation des communes de moins de 10.000 habitants au sein du PCS. En effet, 60% des communes wallonnes francophones ont moins de 10.000 habitants, et seuls 38% de l'ensemble de ces communes disposent d'un PCS. Pratiquement, il s'agit d'une commune sur trois.

Au niveau des autres catégories de communes, la représentation est très forte. 82% des communes wallonnes francophones comptant 10.000 à 20.000 habitants possèdent un PCS et 96% des communes de 20.000 à 30.000 habitants. Enfin, la totalité des communes wallonnes des catégories de population supérieures disposent d'un PCS, c'est-à-dire toutes les villes wallonnes de plus de 30.000 habitants.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que toutes les communes reprises en zones d'actions prioritaires¹⁵ sont couvertes par un PCS. Ces communes représentent 21% des communes PCS.

De même, toutes les communes wallonnes francophones abritant une zone d'initiative privilégiée¹⁶ disposent d'un PCS, à l'exception de deux communes (Lasne et Waterloo). Ces communes représentent 19% des communes PCS.

¹⁴ Source : DGSIE – Registre national des personnes physiques : Population totale (Registre National), 2011.

¹⁵ Les zones d'actions prioritaires (ZAP) ont été définies dans le cadre du Fonds d'impulsion pour la Politique de l'Immigration (FIPI). La présence significative (minimum 100 personnes) de jeunes migrants (6-25 ans) essentiellement issus d'un pays hors UE, le taux de chômage des jeunes migrants hors UE et la présence de problèmes liés aux infrastructures, aux logements et à l'échec scolaire dans la ZAP sont des critères déterminant une zone d'action prioritaire – Décret du Gouvernement wallon du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

¹⁶ À l'initiative du Gouvernement wallon, des zones d'initiative privilégiée (ZIP) ont été créées afin d'intensifier des opérations de revitalisation des noyaux d'habitat et de lutter contre les exclusions. Les ZIP sont divisées en quatre types : les zones à forte pression foncière (type 1) ; les zones de requalification des noyaux d'habitat (type 2) ; les zones de quartiers d'initiative où sont menées des politiques intégrées de revitalisation (type 3) ; les zones de cités sociales à requalifier (type 4) – Arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 1994 fixant les critères relatifs à la détermination des zones d'initiative privilégiée.

2.3. En fonction de l'Indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux - Répartition du score ISADF

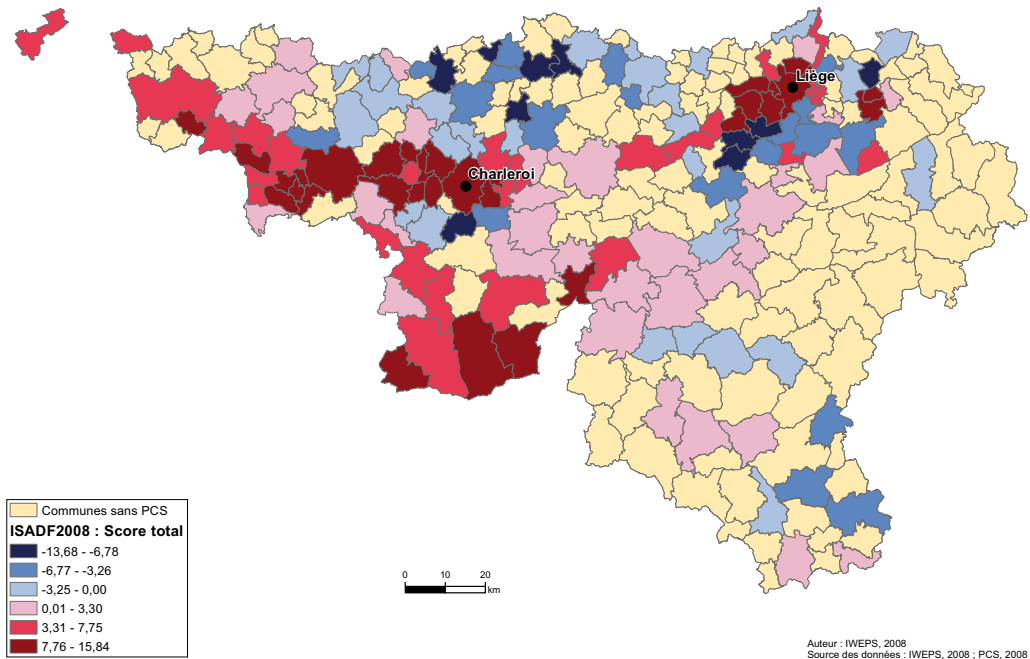
L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux donne une indication sur la situation des communes au regard des droits fondamentaux repris en amont, et donc sur le plus ou moins grand état de précarité qui les caractérise. Il a dès lors permis d'établir une répartition des communes wallonnes en fonction de leur score sur l'ISADF. Disposant de cette information, il est pertinent de comparer la répartition des communes PCS ou non en fonction de leur score ISADF 2008¹⁷.

D'emblée, on peut noter que, pour le PCS 2009-2013, les communes PCS qui pré-

sentent un ISADF très élevé se situent principalement dans le bassin liégeois, le sud de la Province de Namur et, selon une forte concentration, dans la Province du Hainaut. Cette dernière regroupe la plus grande proportion de communes PCS en situation de précarité importante. La Province de Liège quant à elle présente la répartition la plus hétérogène des communes PCS en fonction de l'ISADF, reflétant la diversité des communes PCS. Une seule commune du Brabant wallon a un ISADF supérieur à zéro.

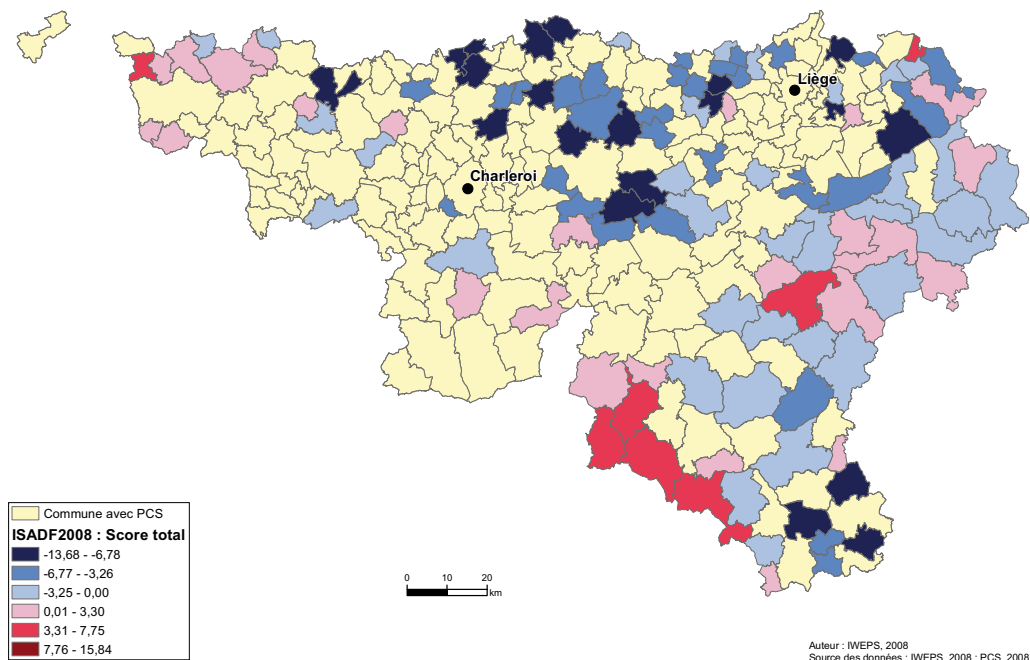
Au-delà de cette analyse, la comparaison entre la répartition obtenue pour les communes strictement PCS et celle observée pour les communes wallonnes n'ayant pas développé de PCS est particulièrement intéressante.

Fig. 4 : Répartition des communes PCS en fonction du score ISADF 2008



¹⁷ L'ISADF 2008 a été actualisé par l'IWEPS en 2013, dans le cadre de l'appel à projet pour le PCS 2014-2019. Les informations actualisées sont disponibles sur le site <http://cohesion sociale.wallonie.be>.

Fig. 5 : Répartition des communes n'ayant pas adopté de PCS en fonction du score ISADF



Sans aborder les répartitions précises des scores ISADF dans les communes ayant développé ou non un PCS, on constate que la répartition des communes qui n'ont pas adopté de PCS en fonction de l'ISADF se distingue de celle observée pour les communes PCS dans l'ensemble des provinces wallonnes.

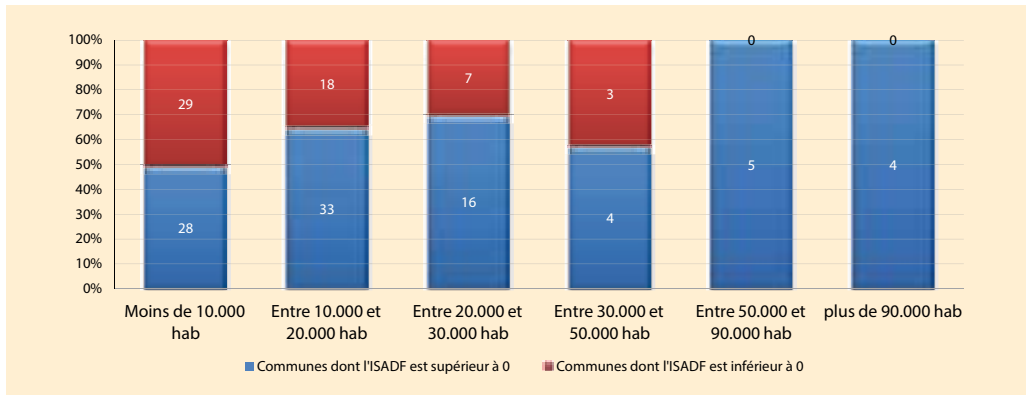
Au vu des données présentées dans la carte ci-dessus, un résultat principal doit être mis en exergue : **les communes wallonnes les plus précaires au regard de l'ISADF ont adopté un Plan de cohésion sociale.** Seules quelques communes rurales, essentiellement dans l'ouest et dans le sud de la Wallonie n'ont pas de PCS tout en affichant un ISADF supérieur à 3,30.

À côté de ces variations géographiques, il est intéressant d'observer la répartition des communes dont l'ISADF est faible (inférieur à 1), en fonction de la taille de la commune en termes de population.

Observant les proportions, on relève que la proportion de communes PCS dont l'ISADF est faible (inférieur à 1) varie en fonction du nombre d'habitants recensés dans la commune. Globalement, cette proportion décroît avec l'augmentation de la taille de la commune. Environ la moitié des communes PCS de moins de 10.000 habitants (49%) ont un ISADF inférieur à 1. Cette proportion diminue pour les communes ayant entre 10.000 et 20.000 habitants (35%) et davantage encore pour celles ayant entre 20.000 et 30.000 habitants (30%). À partir de 50.000 habitants, aucune commune PCS n'a un ISADF inférieur à 1.

Ces résultats indiquent que **plus la taille de la ville augmente, plus elle est confrontée à des situations de précarité.** La seule catégorie de communes perturbant cette corrélation est celle reprenant les communes de 30.000 à 50.000 habitants : trois des

Fig. 6 : Répartition des communes PCS dont l'ISADF est inférieur à 1, en fonction de la population de la commune¹⁸



sept communes qui la composent (Wavre, Ottignies-Louvain-la-Neuve et Braine-l'Alleud) sont en périphérie bruxelloise, zone nettement moins marquée par la précarité sociale qu'ailleurs en Wallonie.

Ce lien entre taille de la commune et score ISADF doit être mis en relation avec le fait que l'indicateur met en évidence un certain type de précarité qui correspond davantage à la situation des villes plus grandes, et moins aux facteurs de précarité spécifiques au milieu rural.

Cette observation peut également nourrir le constat précédent de la moindre proportion de communes PCS parmi les plus petites communes en termes de nombre d'habitants, et doit être mise en lien avec le mode de calcul du subventionnement PCS. De fait, la taille de la population et le score ISADF sont les deux variables essentielles de ce calcul. D'une part, le budget alloué par les Pouvoirs locaux augmente à mesure que le nombre d'habitants croît.

Les communes de petite taille se sont donc vu octroyer les montants les moins importants. D'autre part, une proportion importante des petites communes wallonnes ont un ISADF reflétant une situation moins précaire (ISADF < 1) que dans d'autres types de communes, ce qui influence également le montant de la subvention modulée perçue. Or, sur base du Décret (art. 15), une commune ne perçoit pas de subvention si le calcul de sa subvention globale donne un résultat inférieur à 10.000 €, ce qui exclut d'emblée les plus petites communes qui ne se seraient pas regroupées. Par ailleurs, la subvention, même supérieure à 10.000 €, peut ne pas couvrir le mi-temps minimal exigé. L'effort financier fourni par les petites communes est donc probablement plus important, alors qu'elles ont potentiellement moins de ressources humaines et financières, sans avoir encore abordé la question des frais liés à la mise en place des actions. Ce contexte a dès lors dû en freiner plus d'une.

¹⁸ Pour chaque catégorie de communes, la proportion de communes dont l'ISADF est inférieur à zéro est successivement de : 47% (moins de 10.000 habitants), 36% (entre 10.000 et 20.000 habitants), 27% (entre 20.000 et 30.000 habitants), 19% (plus de 30.000 habitants).

2.4. Faiblesse de l'accès aux droits

L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux a permis de mettre en évidence les faiblesses des communes wallonnes relativement aux droits de compétence régionale qu'il vise à mesurer.

Il est par ailleurs important de rappeler que l'ISADF est un indicateur de situation et que, si les actions doivent être établies en cohérence avec les constats qu'il met en évidence, elles ne doivent pas avoir pour objectif d'agir sur les scores mesurés.

2.5. Appréciation de l'ISADF par les communes PCS

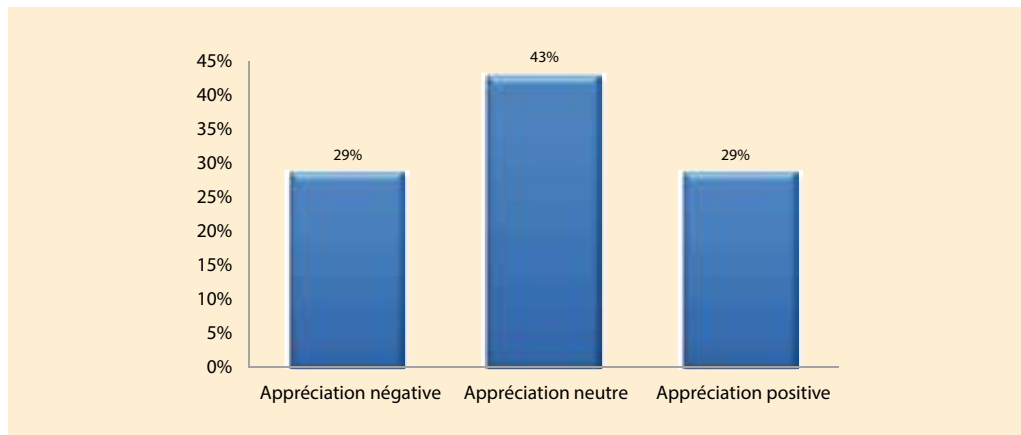
Afin de permettre aux chefs de projet et aux communes de donner leur appréciation de certains éléments des processus organisation-

nels et des éléments méthodologiques mis en place dans le cadre des PCS, nous leur avons, dans chaque cas, soumis une échelle d'appréciation (échelle de Likert à cinq degrés). Numérotées de 1 à 5 suivant le degré d'appréciation (appréciation négative > appréciation positive), la 3^e possibilité est celle de l'influence moyenne ou de la neutralité.

Le choix opéré en matière d'agrégation des données selon les degrés d'appréciation lui a laissé son caractère neutre, précieux en tant que tel en termes d'évaluation. La possibilité a également été laissée aux communes de commenter leur choix. Une appréciation négative ou neutre peut-être nuancée par une remarque positive sur l'élément évalué, et vice versa¹⁹.

De manière globale, **l'ISADF a reçu une appréciation positive de la part de 29%**

Fig. 7 : Appréciation globale des processus organisationnels / éléments de méthodologie mis en place dans les PCS en ce qui concerne l'ISADF (n=133 communes)



¹⁹ La conservation de la neutralité est essentielle au regard également de la possible tendance à neutraliser, au moins en apparence, la critique négative. Et ce d'autant que les éléments soumis à leur appréciation sont parfois en rapport direct avec les services du Service public de Wallonie. Étant donné le destinataire des rapports d'évaluation (la DiCS) et bien que leur appréciation honnête nous semble précieuse dans le processus d'évaluation et au regard de la possibilité de rendre plus efficaces les prochains PCS, nous devons tenir compte d'un éventuel choix de « sécurité » de la part de communes habituées à des « évaluations-sanction », bien que ce type d'évaluation s'éloigne de manière décisive de la philosophie adoptée dans le cadre du PCS. À cet égard, l'analyse des commentaires des chefs de projet s'avère d'autant plus importante et riche d'enseignements.

des communes PCS. Étant donné son importance dans le processus du Plan, ce constat peut être alarmant. Il est donc d'autant plus intéressant de l'analyser à la lumière des commentaires énoncés par les chefs de projet²⁰.

D'après ceux-ci, les critiques négatives envers l'ISADF concernent majoritairement la complexité de lecture et d'appropriation des données ISADF. Le simple fait qu'un ISADF « positif » traduise une réalité en fait « négative » par rapport à la moyenne régionale paraît contre-intuitif et engendre donc des confusions.

L'indicateur est également décrit comme trop abstrait et pas représentatif des besoins sur le terrain, bien que son objectif n'ait jamais été autre que celui d'un indicateur d'état, de situation. Il faut cependant être conscient que les indicateurs ont chacun leurs limites et qu'ils ne constituent toujours qu'une traduction simplifiée – mais la plus fidèle possible – de la réalité. Certains chefs de projet mettent en exergue le besoin d'actualiser l'ISADF et son impact sur le financement du PCS.

Par ailleurs, un certain nombre de remarques remettent directement en cause la construction de l'indicateur en termes de représentation, d'origine des données, de mode de calcul, de précision et d'ancienneté des données. En lien avec sa construction, certains chefs de projet déplorent l'absence de traduction ou de prise en compte des problèmes de mobilité.

Ce dernier type de commentaires est à mettre en relation directe avec un besoin, parfois clairement explicité, d'informations ou d'explications plus détaillées pour leur permettre d'appréhender pleinement l'indicateur synthétique d'accès aux droits fon-

damentaux et d'en maîtriser la visée. À côté de cela, nombreux sont ceux qui ont saisi la plus-value de l'ISADF comme outil d'objectivation offrant une vision directe de la situation de la commune, de son positionnement dans différents domaines et pouvant servir de base pour l'action.

Cet indicateur synthétique a donc permis à certains tantôt d'orienter les actions à mener sur le terrain, tantôt de les conforter. Les adjectifs qui le qualifient sont : utile, clair, accessible et pertinent. Plusieurs chefs de projet ont salué la vision globale, comparative, quantitative et objective qu'il reflète.

Par ailleurs, l'appréciation de l'ISADF est **davantage négative pour les communes de moins de 10.000 habitants**. Seul un cinquième (19%) des communes de cette catégorie évalue positivement le dispositif, contre 34% en moyenne pour les autres catégories. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées à ce sujet. D'une part, l'ISADF, associé au nombre d'habitants inscrits sur le territoire communal, influence directement le montant de la subvention modulée perçue par les communes. Or, les petites communes ont plus souvent un ISADF reflétant une situation moins précaire ($ISADF < 1$) que dans d'autres types de communes. Ce lien direct avec le calcul de la subvention PCS peut expliquer en partie l'appréciation plus négative faite par les plus petites communes, qui perçoivent en effet un montant nettement moindre.

Bien que la taille de la population de la commune ait proportionnellement une influence plus importante que l'ISADF, l'association nécessaire entre les deux pour le calcul de la subvention ne peut être déconstruite facilement dans la perception qu'ont les communes de l'indicateur.

²⁰ Parmi les 133 communes qui se sont prononcées au sujet de l'ISADF, 69 (52%) ont commenté leur appréciation. On dénombre 38 communes avec une cotation de 1-2, 57 communes neutres (3), et 38 communes avec une appréciation 4-5.

D'autre part, l'ISADF a servi de critère d'éligibilité pour l'introduction d'une demande « article 18 ». De fait, seules les communes dont l'ISADF était supérieur à 0 ont pu introduire une demande. Or, la proportion de communes dont l'ISADF est inférieur à 0 décroît avec l'augmentation de la taille des communes.

Enfin, les petites communes, souvent rurales et donc mal desservies par les transports en commun, peuvent reprocher la non-prise en compte de la problématique de la mobilité dans l'indicateur. Et ce, alors que cette question s'avère centrale dans certaines communes qui font face à des problèmes fondamentaux d'isolement physique des personnes. Cet isolement entrave non seulement la participation aux actions PCS, mais constitue également un nœud essentiel de la cohésion sociale dans certains profils de communes.

2.6. En fonction de l'article 18²¹

2.6.1. Répartition des communes « article 18 »

Pour rappel, les communes devaient rencontrer différents critères pour prétendre à cette subvention. Sur l'ensemble des communes PCS, 90 répondaient à la condition d'octroi, soit un ISADF supérieur à 0.

Dans les faits, la moitié des PCS bénéficie d'une subvention « article 18 », soit 70 Plans répartis dans 70 communes²².

On peut supposer que la notification tardive de l'acceptation définitive de l'article 18 (Arrêté du Gouvernement wallon du 17 septembre 2009) a été un frein pour les communes.

Tableau 1 : Répartition des communes « article 18 » en fonction de la taille de leur population, et comparaison avec l'ensemble des communes wallonnes

Nb d'habitants	Communes art. 18	Communes wallonnes
<10.000	24 %	60 %
10.000><20.000	36 %	24 %
20.000><30.000	21 %	9 %
30.000><50.000	6 %	3 %
50.000><90.000	7 %	2 %
>90.000	6 %	2 %
TOTAL	100 %	100 %

Le tableau ci-dessus révèle que les communes de plus de 20.000 habitants sont sur-représentées à l'échelle wallonne. Rappelons toutefois qu'elles ont également un ISADF plus souvent défavorable, ce qui fait qu'elles remplissent aussi plus souvent les conditions d'octroi d'une subvention « article 18 » (la plupart des communes saisissent cette opportunité lorsqu'elles en remplissent les conditions).

2.6.2. Appréciation du dispositif « article 18 » par les communes PCS

Au niveau des commentaires et bien qu'il soit reconnu très efficace ensuite, certaines communes ont regretté les difficultés de maîtrise et de compréhension du dispositif par les partenaires, de même que l'exigence de rigueur administrative qui n'est pas toujours en lien avec le personnel disponible. Elles soulignent

²¹ L'article 18 du décret relatif au PCS est une disposition qui prévoit que le Gouvernement peut octroyer aux communes des moyens supplémentaires pour soutenir des actions menées dans le cadre du Plan par des associations partenaires. Ces moyens sont directement rétrocédés par la commune aux associations concernées et ne font pas l'objet d'un cofinancement.

²² Les communes qui bénéficient de l'article 18 et qui font partie d'un regroupement de communes n'impliquent pas les autres communes associées dans le dispositif « article 18 ». Chaque article 18 est attaché à une administration communale. De cette façon, Clavier est regroupé avec quatre autres communes mais, dans ce regroupement, seule Hamoir dispose de l'article 18. Il en va de même pour Lobbes, regroupée avec Merbes-le-Château.

également les liquidations budgétaires tardives. Mais, davantage positifs, les chefs de projet saluent surtout les plus-values de ce subside complémentaire : développement et amplification des collaborations avec le secteur associatif, extension du champ d'action des PCS, opportunité de soutenir des actions plus spécifiques/ciblées ainsi que des associations de plus petite taille. L'article 18 ressort comme facilitateur de partenariats, et certains chefs de projet regrettent la limitation du budget.

La représentation graphique des données permet de constater un accroissement de la proportion de communes satisfaites concomitante à l'augmentation de la taille des communes. Pour l'ensemble des catégories de communes, au minimum la moitié des communes concernées (52%) évalue positivement l'article 18 et, au maximum, la totalité d'entre elles (plus de 90.000 habitants).

Cette appréciation est sans doute à mettre en lien avec l'importance relative des communes « article 18 » dans les différentes catégories de communes. Pour 2011, année de récolte des rapports d'évaluation des communes, on comptabilise, au sein de chaque catégorie de communes, une proportion de communes « article 18 » de : 30% (moins de 10.000 habitants), 49% (entre 10.000 et 20.000 habitants), 65% (entre 20.000 et 30.000 habitants), 57% (entre 30.000 habitants et 50.000 habitants) et 100% pour les catégories supérieures. La proportion la plus faible d'appréciations favorables est celle des communes ayant une moindre présence relative de communes « article 18 » (moins de 10.000 habitants), et son importance croît avec l'augmentation de la proportion de communes « article 18 »²³.

2.7. En fonction du budget annuel consacré à la réalisation du PCS

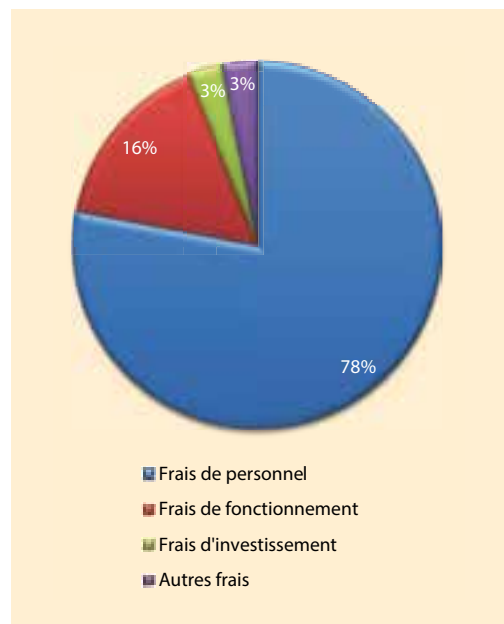
2.7.1. Répartition des dépenses

Relativement aux dépenses réalisées dans le cadre du Plan de cohésion sociale, il est surtout utile de nous intéresser à la répartition des montants dépensés en fonction de leur utilisation.

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%).

Les répartitions observées sont similaires en fonction des années.

Fig. 8 : Répartition des dépenses en 2011



²³ Ce dernier apport doit évidemment être mis à son tour en relation avec l'ISADF qui a servi de critère d'introduction des demandes d'article 18, et les scores décrivant des situations davantage positives dans les communes comptabilisant un moins grand nombre d'habitants.

Toutefois, une nuance peut être apportée en distinguant l'analyse des dépenses budgétées dans le cadre de l'article 18 ou non. Les graphiques suivants montrent l'évolution de ces différentes catégories de dépenses en fonction des prévisions budgétaires des années 2009 à 2011, premièrement en se focalisant sur les actions PCS qui ne sont pas développées dans le cadre de l'article 18, et ensuite relativement à l'article 18.

2.7.2. Hors article 18

De manière globale, le montant total des dépenses hors article 18 a diminué entre 2009 et 2010, pour augmenter ensuite en 2011. Successivement, il a été de 34.429.040,40 € en 2009, 33.156.901,01 € en 2010 et 33.807.539,90 € en 2011.

Concernant les actions hors article 18, on observe d'emblée que dès le démarrage du Plan de cohésion sociale, plus de trois quarts des dépenses sont consacrés aux frais de personnel (77% en moyenne). En second lieu mais dans des proportions nettement moindres, les frais de fonctionnement regroupent un peu plus d'un huitième des dépenses (15% en moyenne). L'importance de ce poste a diminué progressivement

d'année en année. Enfin, les frais d'investissement sont également de moins en moins conséquents et équivalent, pour la dernière année du Plan, à 2% des dépenses.

La catégorie « Autres », également incluse dans les traitements, reprend principalement les dépenses relatives à la consultance. L'importance de ce poste a augmenté au fil des ans, avec un optimum de 7% en 2011. Cet accroissement peut être mis en lien avec le début de l'évaluation du Plan de cohésion sociale.

Quelques précisions peuvent être apportées par rapport aux différents postes définis. De cette façon, le financement de certaines animations et des prestataires de services sont repris dans les frais de fonctionnement. Il est également important de signaler que les frais d'investissement admissibles sont relativement limités dans le cadre du PCS.

2.7.3. Article 18

Le graphique ci-dessous concerne spécifiquement les prévisions budgétaires développées dans le cadre de l'article 18 du Décret. Contrairement au graphique précédent, une diminution du budget est constatée pour les frais de personnel et, par contre, les frais de fonctionnement augmentent progressivement.

Fig. 9 : Répartition des dépenses (non art. 18) en fonction des postes de dépenses

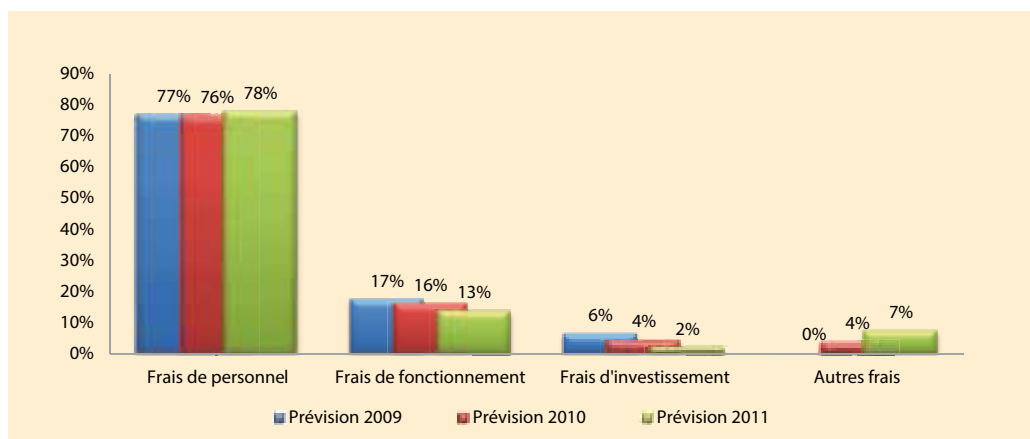
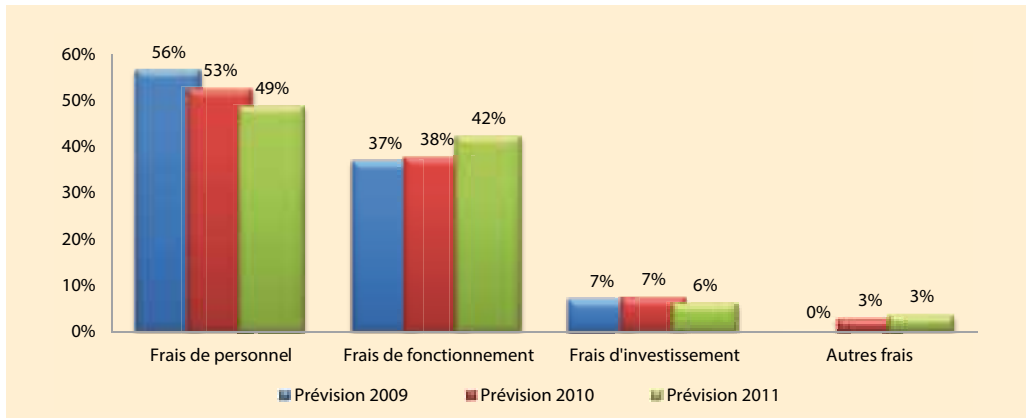


Fig. 10 : Répartition des dépenses (art. 18) en fonction des postes de dépenses



Par ailleurs, les frais de fonctionnement représentent 39% du budget en moyenne (contre 15% hors article 18), et le financement du personnel est moindre dans le cadre de l'article 18 (53% en moyenne contre 77% hors article 18).

Pour l'ensemble des actions, les frais d'investissement sont faibles. Nous pouvons donc en conclure que même si des petits investissements sont possibles dans le PCS, les communes utilisent assez peu cette possibilité. Ce faible recours peut être mis en lien avec l'exigence d'amortissement, parfois plus délicat à atteindre, inhérente aux investissements.

2.8. Répartition des recettes

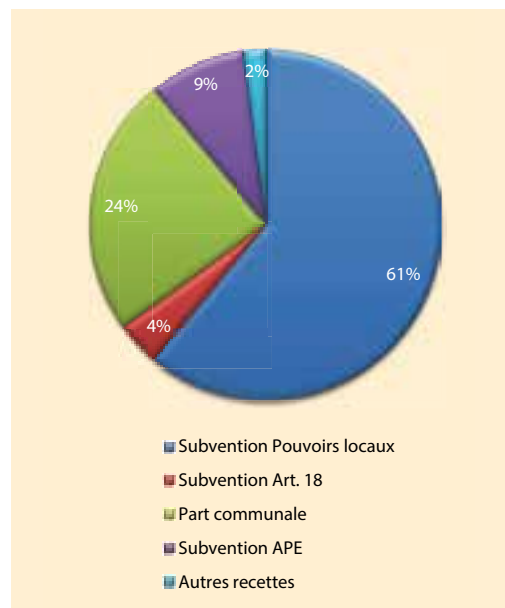
Sur un total de 34.819.018,22 €, une grande majorité des recettes proviennent de **subventions régionales (74%)**.

Hors **article 18 (4%)**, les principales recettes des PCS se répartissent en trois catégories. La plus conséquente est la subvention des **Pouvoirs locaux (61%)**, suivie de la **part communale** qui doit être au minimum équivalente à 25 % de la subvention aux pouvoirs locaux. Ensuite, viennent s'ajouter les **subventions APE (9%)**, source de financement complémentaire, permettant de faciliter

l'engagement de personnel supplémentaire pour certaines communes.

La subvention attribuée par le Ministre des Pouvoirs locaux s'est élevée à 16.038.337 € en 2009, 21.338.888 € en 2010 et 21.195.409,50 € en 2011.

Fig. 11 : Répartition des recettes en 2011



2.8.1. Part communale investie

Un aspect particulièrement intéressant à analyser au niveau des recettes concerne la part communale investie par les communes PCS dans le dispositif, ce qui permet d'évaluer l'effort consenti par les communes pour le fonctionnement du Plan.

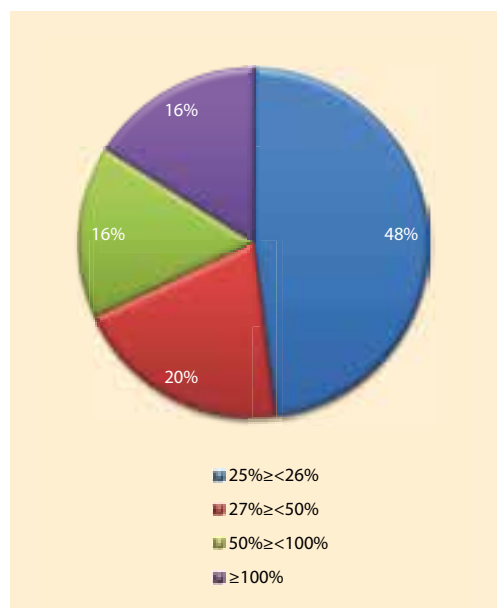
De manière globale et longitudinale, la part communale investie par l'ensemble des communes PCS a connu un taux d'évolution légèrement négatif entre 2009 et 2011 (-4%).

À noter également que, au niveau de la subvention des Pouvoirs locaux, certaines communes sont en phasing out²⁴ et voient le montant de leur subvention diminuer progressivement. La première diminution de 20% a eu lieu en 2011, et la seconde sera effective en 2013.

Le graphique suivant présente la répartition des communes PCS en fonction de la part communale investie dans le PCS au regard de l'obligation légale d'intervenir à hauteur de 25% du montant de la subvention régionale.

Le premier constat à poser est le suivant : en fonction des prévisions budgétaires, 48% des communes consacrent une part communale égale à celle requise par le Décret et **plus de la moitié (52%) consacrent une part com-**

Fig. 12 : Répartition des communes PCS en fonction de la participation communale (n=140, 2011)



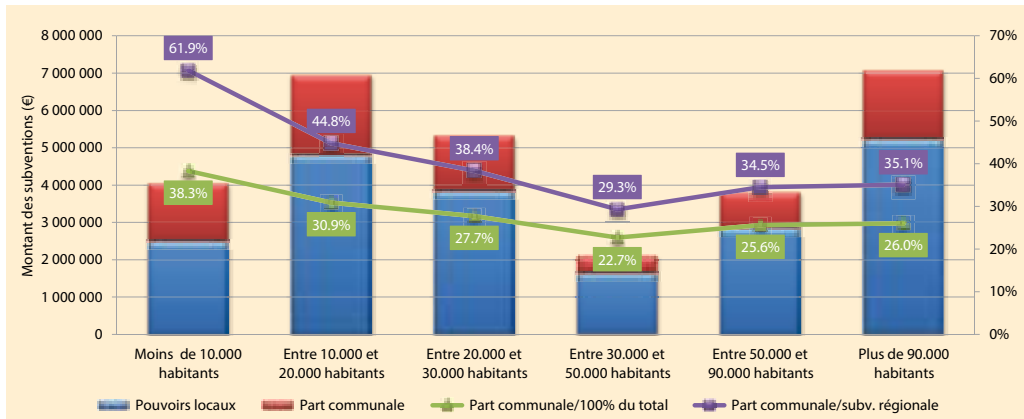
munale supérieure à l'exigence décréte. Un cinquième consacre une part communale allant de 27% à 50%, 16% une part communale allant de 50% à 100% et, enfin, 16% des communes dédie une part de plus de 100%.

Tableau 2 : Évolution de la répartition des recettes entre 2009 et 2011

	Prévision 2009 (€)	% pour 2009	Prévision 2010 (€)	% pour 2010	Prévision 2011 (€)	% pour 2011	Évolution 2009-2011
Pouvoirs locaux	21.406.066,90	100,00	20.930.868,68	100,00	21.142.369,84	100,00	-1%
Part communale	8.758.266,37	40,91	7.904.018,14	37,76	8.442.223,25	39,93	-4%
TOTAL	30.164.333,27	140,91	28.834.886,82	137,76	29.584.593,09	139,93	-2%

²⁴ Les communes dont la subvention attribuée dans le cadre du PPP était supérieure à celle octroyée dans les PCS ont pu bénéficier d'une diminution progressive de leur subvention. Les 32 communes en phasing out sont Amay, Arlon, Blegny, Braine-l'Alleud, Chastre, Chimay, Comblain-au-Pont, Esneux, Estinnes, Fosses-la-Ville, Gembloux, Gerpinnes, Hensies, Honnelles, Jodoigne, Marche-en-Famenne, Mons, Namur, Neufchâteau, Nivelles, Ottignies-LLN, Philippeville, Quiévrain, Rixensart, Saint-Hubert, Seneffe, Somme-Leuze, Sprimont, Tellin, Thuin, Visé et Waremme.

Fig. 13 : Répartition des subventions et de la part communale en fonction de la population (hors art. 18, n=138)



On comptabilise donc 32% des communes qui consacrent une part communale plus de 50% supérieure à la participation légale ; la participation maximale étant de 294% pour une commune.

La répartition des communes doit également être envisagée relativement aux prévisions budgétaires et au poids de la part communale relative consacrée au PCS.

Au vu des résultats présentés ci-dessus, **les communes de moins de 10.000 habitants sont celles qui investissent le plus** : à hauteur de 38% du montant total des recettes (pouvoirs locaux + part communale) ou, pour illustrer par une autre valeur, avec une part communale qui équivaut à 62% de la subvention des pouvoirs locaux. C'est donc un apport considérable qui peut trouver une justification dans l'obligation pour les communes de moins de 20.000 habitants d'engager un chef de projet au moins à mi-temps alors que la subvention seule ne couvre pas toujours le salaire de ce dernier. Ces communes doivent alors au minimum financer sur fonds propres le complément du salaire du chef de projet.

Les **grandes villes** interviennent, quant à elles, à hauteur de **26% du total des recettes**. En valeur absolue, le montant apporté par les grandes communes est évidemment plus élevé, mais il est important de conserver les proportions au regard du nombre de communes concernées dans cette analyse.

Le montant de la subvention des pouvoirs publics pour les grandes villes, qui se monte à 5.221.155,80 €, semble alors d'autant plus important qu'il bénéficie à 4 communes.

Les 2.485.144,81 € à destination des plus petites communes doivent quant à eux être partagés entre 50 entités communales. **L'effort financier consenti par les communes est donc plus conséquent lorsque la commune est plus petite en termes de nombre d'habitants.**

En fonction des chiffres de 2011 et en tenant donc compte de l'évolution du phasing out, on observe que les communes de moins de 10.000 habitants représentent 36% des communes PCS et ne reçoivent que 12% du montant total de la subvention des pouvoirs locaux. Ce déséquilibre apparent s'explique par le fait qu'il s'agit de petites communes et

Tableau 3 :
Répartition de la subvention pouvoirs locaux et de la part communale
entre les différentes communes (regroupées par catégories de population)

	Communes	%	Population totale	%	Part des pouvoirs locaux	%	Part communale	%
Moins de 10.000 habitants	50	35,7	319.820	11,7	2.485.144,81 €	12,0	1.539.534,72 €	18,2
Entre 10.000 et 20.000 habitants	51	36,4	712.218	26,1	4.788.337,11 €	23,0	2.145.942,05 €	25,4
Entre 20.000 et 30.000 habitants	23	16,4	541.357	19,8	3.833.840,52 €	18,4	1.471.452,74 €	17,4
Entre 30.000 et 50.000 habitants	7	5,0	239.170	8,7	1.626.694,00 €	7,8	477.426,18 €	5,7
Entre 50.000 et 90.000 habitants	5	3,6	319.716	11,7	2.824.641,00 €	13,6	974.343,29 €	11,5
Plus de 90.000 habitants	4	2,9	595.811	21,8	5.221.155,80 €	25,1	1.833.524,27 €	21,7
Total	140	100	2.728.092	100	20.779.813,24 €	100	8.442.223,25 €	100

qu'elles peuvent donc prétendre à une plus petite subvention. Leur population totale ne représente que 11,7% de la population wallonne, ce qui se rapproche nettement des 12% de la « subvention pouvoirs locaux » auxquels elles ont droit.

Le constat est inversé pour les grandes communes : les communes de plus de 90.000 habitants (2,9% du total des communes PCS) perçoivent 25,1% de la subvention Pouvoirs locaux, mais elles représentent également 21,8% de la population totale des communes PCS, ce à quoi il faut encore ajouter leur faible score ISADF qui leur permet de prétendre à une plus grande subvention.

2.8.2. Points APE

Des points APE dédiés au Plan de cohésion sociale sont alloués aux communes par le Ministre de l'Emploi. Au total, ce sont

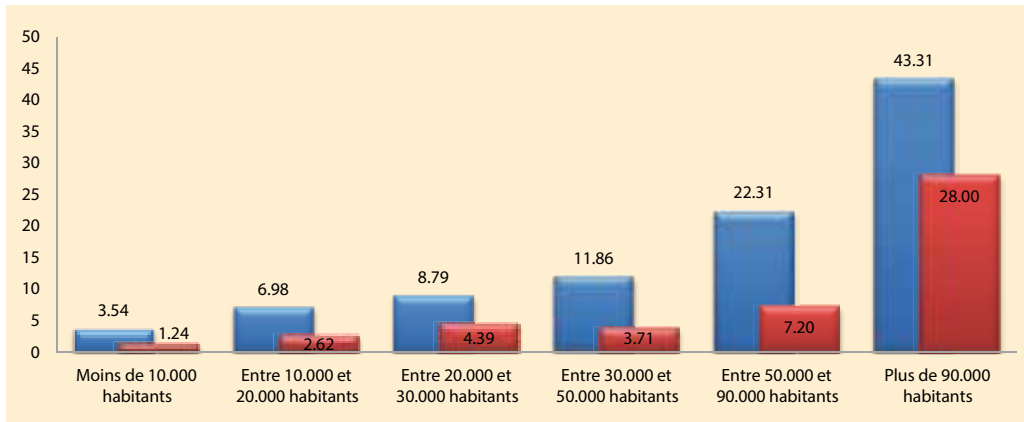
473 points APE qui ont été octroyés en complément des subventions PCS 2009-2013. Les points APE octroyés dans le cadre des PCS n'empêchaient évidemment pas les communes d'utiliser des points complémentaires acquis en dehors du cadre des PCS.

Afin d'obtenir une approximation globale de l'utilisation effective des points APE, les communes ont été interrogées à ce sujet via le rapport d'activités. Elles ont non seulement dû chiffrer le montant total des subventions APE, mais également le nombre de points affectés au PCS.

Le graphique suivant illustre l'utilisation des points APE par les communes. Pour l'année 2011, 625,37 points APE auraient été utilisés dans le cadre des PCS en plus des 473²⁵ octroyés par la Région strictement pour les PCS, soit un total de 1.092,37 points APE. Sur les 138 communes qui ont répondu à cette

²⁵ Au total, 473 points APE ont été attribués pour les 140 Plans PCS. Toutefois, relativement au traitement des points APE, nous disposons des données de 138 plans qui comptabilisent 468 points APE.

Fig. 14 : Répartition des APE moyens en fonction de la population (n=138)



question, **75 ont utilisé des points APE communaux en plus de ceux attribués exclusivement aux PCS (54%)**.

Bien qu'il soit assez important dans l'ensemble des catégories de communes, cet apport de points supplémentaires est, en termes proportionnels, plus conséquent dans la catégorie des communes de 20.000 à 30.000 habitants. Il ressort également que 46 communes ont strictement utilisé le quota APE attribué au PCS et que 13 autres n'ont pas totalement utilisé les points attribués. Neuf communes, dont cinq ayant reçu un seul point APE, n'en ont utilisé aucun.

En comparant le nombre moyen de points APE utilisés par les communes dans le cadre du PCS en 2010 et 2011²⁶, on constate que l'écart entre les deux années varie entre 0,24 et 2,32 points APE. La variation maximale va dans le sens d'une diminution de la moyenne de points APE pour les communes de plus de

30.000 habitants, tandis que l'écart minimum s'observe à travers une augmentation de cette moyenne pour les communes de 20.000 à 30.000 habitants. Les variations intermédiaires reflètent une modification minimale du nombre moyen de points APE mobilisés par les communes dans le cadre du PCS.

Le montant total consacré aux APE pour l'année 2011 s'élève à 3.007.563,90 €.

Toutefois, en 2010 comme en 2011, le mode de distribution des points APE PCS pose question. En effet, si, pour les communes de plus de 30.000 habitants, le nombre de points APE octroyé et le nombre d'habitants de la commune sont fortement corrélés²⁷, la corrélation entre population et points APE diminue pour l'ensemble des communes de moins de 30.000 habitants²⁸ et s'affaiblit encore pour les communes de moins de 20.000 habitants²⁹. En d'autres termes, dans les grandes villes (plus de 30.000 habitants),

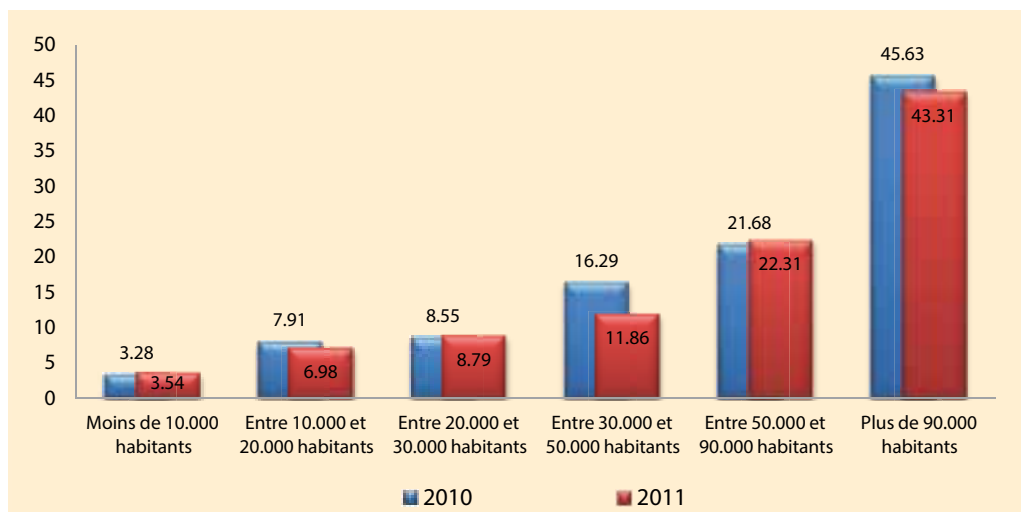
²⁶ Le nombre moyen de points APE considéré englobe les points donnés strictement dans le cadre du PCS et les points APE communaux supplémentaires. Par ailleurs, ce traitement comparatif ne fait pas état des données de 2009. En effet, suite à une erreur d'interprétation, ces données présentaient de nombreuses incohérences dans les chiffres rapportés par les communes et n'étaient pas utilisables.

²⁷ Coefficient de corrélation = 0,95.

²⁸ Coefficient de corrélation = 0,59.

²⁹ Coefficient de corrélation = 0,44.

Fig. 15 : Évolution des APE moyens en fonction de la population (n=138)



plus il y a d'habitants, plus la ville reçoit un grand nombre de points APE. Cette logique ne s'applique par contre pas aux communes de moins de 20.000 habitants. Le nombre de points APE que les communes reçoivent n'est pas fonction du nombre d'habitants.

2.8.3. Article 18

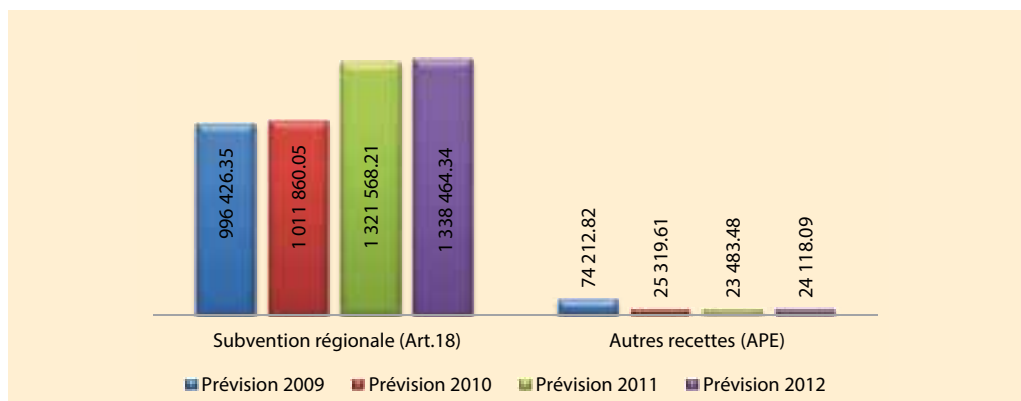
À la différence de la subvention des Pouvoirs locaux, les actions subventionnées dans le

cadre de l'article 18 ne devaient pas faire l'objet d'une intervention communale, l'entièreté de la subvention étant directement transférée par les communes aux associations bénéficiaires.

Le graphique suivant présente l'évolution des projections financières relatives à l'article 18.

Alors que l'augmentation était très sensible entre 2009 et 2010, l'analyse du graphique

Fig. 16 : Répartition des recettes pour les années 2009, 2010, 2011 et 2012 - art. 18



ci-dessus indique une augmentation de la subvention régionale liée à l'article 18 plus importante en 2011, en comparaison avec les deux années précédentes. L'indexation de 2% survenue en 2011 explique au moins partiellement cette hausse qui, d'après les prévisions, sera maintenue en 2012.

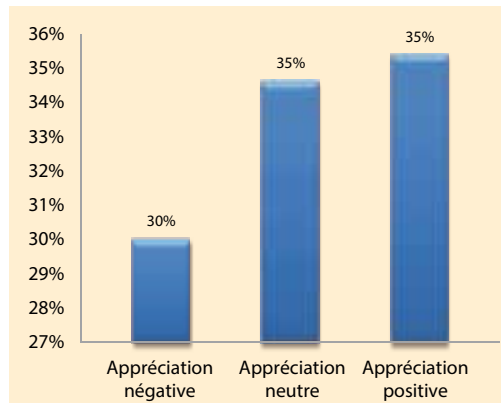
2.8.4. Appréciation du budget par les communes PCS

À nouveau à partir d'une échelle de Likert, **le budget est apprécié positivement par un peu plus d'un tiers des communes (35%)³⁰.**

Parmi les communes qui portent une appréciation négative, le grief principal exprimé à l'encontre du budget est son insuffisance. Celle-ci s'articule autour de trois aspects : un manque budgétaire au regard de l'éventail d'actions possibles en réponse à des besoins identifiés, une insuffisance face à l'engagement de personnel (plus de budget permettrait plus de personnel, ou encore le budget alloué ne couvre pas l'ETP ou le mi-temps exigé par le Décret), et une perception de carence par rapport au PPP ou au dispositif de phasing out. Certaines communes regrettent le cloisonnement du budget par axe.

Par ailleurs, alors que le choix s'est porté sur un calcul d'allocation en fonction d'un état de précarité, plusieurs communes souhaiteraient que le budget soit attribué au mérite et craignent une diminution de leur budget pour le prochain Plan 2014-2019 en cas d'amélioration de la situation. À côté de ces aspects, les chefs de projet saluent plusieurs éléments positifs : la connaissance du montant alloué à la commune au départ du Plan, l'indexation du budget et la vision globale inhérente au financement pluri-annuel.

Fig. 17 : Appréciation globale des processus organisationnels / éléments de méthodologie mis en place dans les PCS en ce qui concerne le budget (n=130 communes)



De l'avis général, les communes aimeraient voir le budget PCS augmenté, mais elles reconnaissent l'impulsion donnée par le PCS en termes d'actions et de dynamique locale qui auraient été impossibles sans lui.

En cohérence avec les analyses précédentes relatives à l'appréciation de l'ISADF, près de trois quarts des communes de moins de 10.000 habitants (74%) ne sont pas satisfaites du dispositif budgétaire du Plan de cohésion sociale. Les communes les plus satisfaites sont celles qui comptabilisent entre 20.000 et 30.000 habitants, avec 45% d'appréciations positives.

À partir des chiffres de 2011 et en tenant donc compte de l'évolution du phasing out, on observe que les communes de moins de 10.000 habitants représentent 36% des communes PCS et ne reçoivent que 11,6% du montant total de la subvention des Pouvoirs locaux. Les communes les plus satisfaites du budget (entre 20.000 et 30.000 habitants)

³⁰ Parmi les 130 communes qui se sont prononcées au sujet du budget, 64 (49%) ont commenté leur appréciation. On dénombre 29 communes avec une cotation de 1-2-3, 18 communes neutres (3) et 17 communes avec une appréciation de valeurs 4-5.

sont, comme dit précédemment, celles qui bénéficient du meilleur équilibre entre leur importance relative au sein de l'ensemble des communes PCS et la part du budget total qu'elles perçoivent.

2.9. Profil des actions

Au total, le nombre d'actions PCS a augmenté au fil des ans avec 131 actions supplémentaires en 2010 et 13 en 2011, ce qui donne successivement 1.568 actions en 2009, 1.699 en 2010 et 1.712 en 2011 ; le taux d'évolution des actions entre 2009 et 2011 est de 9%.

Parmi ces actions PCS, 150 d'entre elles sont mises en place dans le cadre du dispositif article 18.

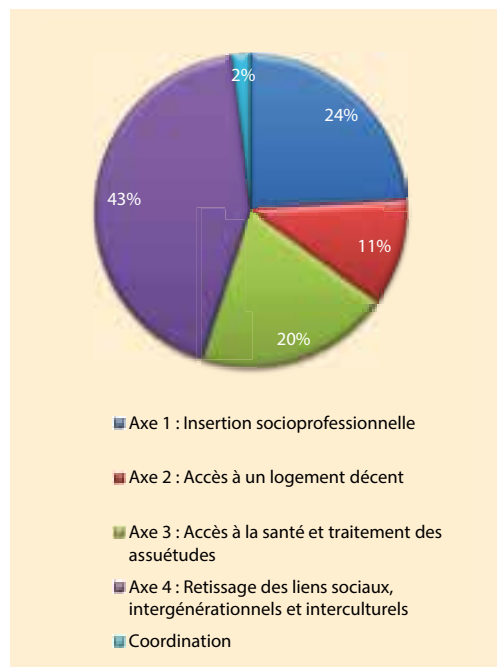
2.9.1. En fonction des axes

Lors de la réalisation du Plan, les communes ont dû inscrire les actions dans un axe spécifique. Dans la mise en place effective du PCS, lorsqu'une action concernait plusieurs axes, elle a pu être inscrite soit dans l'axe coordination, soit dans l'axe thématique prépondérant.

Globalement, sur l'ensemble des 3 premières années du PCS, on constate que près de la moitié des actions (**43%**) **concernent le 4^e axe** consacré au retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels. Viennent ensuite l'axe 1, relatif à l'insertion socioprofessionnelle (24%), et l'axe 3, qui traite de la santé et des assuétudes (20%). Enfin, 11% des actions favorisent l'accès à un logement décent (axe 2).

Afin de ne pas les occulter, les **actions de coordination** ont été représentées. Elles regroupent 2% des actions PCS et concernent essentiellement des actions transversales aux 4 axes, menées principalement par les chefs de projet. Ces actions de coordination sont d'autant plus importantes qu'elles tra-

Fig. 18 : Répartition des actions PCS par axe (n=1.712 actions)



duisent les missions premières du PCS, c'est-à-dire la mise en réseau et l'organisation du partenariat, l'orientation du Plan de manière coordonnée vers les besoins identifiés par le biais du diagnostic et la coordination des opérateurs sur le terrain. Au vu de son importance, cette proportion peut sembler faible mais, comme nous le verrons ultérieurement grâce à l'analyse des thématiques, cette mission fondamentale transparaît également dans chaque axe thématique, à hauteur d'environ 9% du total des actions de chaque axe.

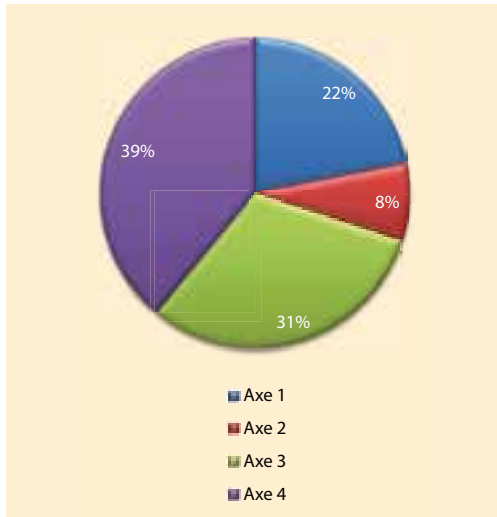
De manière longitudinale, le nombre d'actions a progressivement augmenté au sein de chaque axe thématique, sauf pour l'axe 2. En effet, le nombre d'actions liées au logement a légèrement diminué en 2011³¹.

³¹ Il est passé de 201 actions en 2010 à 193 actions en 2011. Au total, le nombre d'actions était de 1.568 en 2009, 1.699 en 2010 et 1.712 en 2011.

Les actions de coordination se sont maintenues entre 2010 et 2011, après une réduction par rapport à 2009.

Relativement à la répartition des actions par axe, il est intéressant d'isoler les actions « article 18 » de manière spécifique et de comparer cette répartition avec la ventilation globale présentée ci-dessus.

Fig. 19 : Répartition des actions PCS art. 18 par axe (n=150 actions)

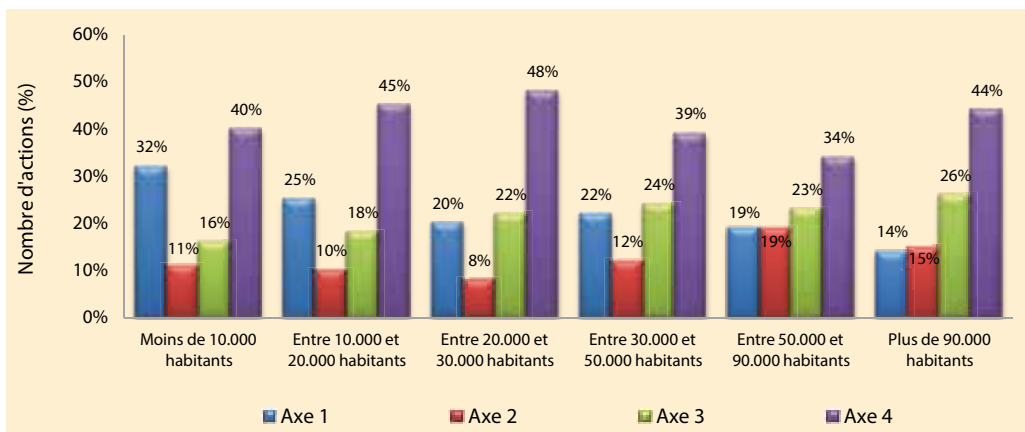


Pour l'article 18, on constate que 39% concernent le 4^e axe consacré au retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels. Contrairement à la répartition observée pour le Plan dans sa globalité, l'axe 3 relatif à la santé et au traitement des assuétudes supplante l'axe 1 relatif à l'insertion socioprofessionnelle et regroupe 31% des actions (contre 20% pour le PCS). Viennent ensuite l'axe 1 (22%) et l'axe 2 qui traite du logement (8%).

En toute logique, aucune action ne concerne la coordination et la mise en réseau. Ces actions spécifiques touchent en effet aux missions premières du PCS et du chef de projet, et excluent la possibilité d'une action rétrocedant la totalité du montant alloué à une association partenaire.

Le cadre global des actions PCS étant planté, il est intéressant d'évaluer une correspondance éventuelle entre la taille de la commune et les axes d'actions PCS traités préférentiellement. Les répartitions obtenues pour chaque catégorie de communes sont évidemment à mettre en lien avec la répartition globalement observée pour l'ensemble du Plan de cohésion sociale.

Fig. 20 : Répartition des actions PCS (art. 18 ou non) par axe en fonction de la population, pour l'année 2011 (n=1.712 - 31 actions de coordination)



Lorsqu'on s'attache aux données de la dernière année de mise en œuvre du Plan de cohésion sociale évaluée, on constate d'emblée que la figure générale des répartitions par axe observée est similaire pour chaque catégorie de communes. La majorité des taux repris sont proches des moyennes observées pour l'ensemble des communes PCS. On observe toutefois certaines différences dans la répartition des actions par axe en fonction de la taille des communes en termes de population.

Regroupant la proportion la plus importante de communes PCS (37%), les communes de 10.000 à 20.000 habitants reflètent le plus fidèlement la répartition observée globalement avec, successivement et par ordre décroissant d'importance, les axes 4, 1, 3 et 2. Les communes de plus petite taille (36% des communes PCS) présentent également une répartition similaire, si ce n'est qu'elles accordent une importance plus significative à l'axe lié à l'insertion socioprofessionnelle.

L'enchaînement diffère pour les catégories de communes de plus de 20.000 habitants, tandis que les actions « santé et assuétudes » et « logement » sont davantage développées dans les grandes villes.

Pour l'ensemble des catégories de communes, l'axe 4 est prépondérant avec au minimum 40% des actions, et l'axe 2 (logement) est celui qui regroupe la plus petite proportion d'actions.

Le score de l'ISADF (inférieur ou supérieur à 1) n'a, lui, pas d'influence significative sur la représentation des actions par axe. L'échelle de proportion est identique pour les deux configurations de communes et l'écart maximal observé n'est que de 3% (axe 1).

2.9.2. Par thématique

Pour chaque action du Plan de cohésion sociale, les promoteurs doivent préciser l'axe dans lequel elle s'inscrit, mais aussi choisir

dans une liste la thématique à laquelle elle se rapporte.

La liste des thématiques a été complétée entre 2009 et 2011 pour éviter une surreprésentation de la catégorie « Autres ». En effet, en 2010 la thématique « Autres » représentait toujours un quart du nombre total d'actions (24%), et répertoriait 36% des actions présentées dans l'axe 4.

Deux nouvelles thématiques communes ont été ajoutées dans les 4 axes, la **coordination des réseaux de partenaires et l'information et la communication aux publics**. De même, alors qu'elle n'était présente que pour l'axe 1, une thématique **mobilité** a complété la liste proposée pour les axes 3 et 4.

Le tableau suivant reprend, par axe, la liste des thématiques liées aux actions.

Les deux thématiques le plus souvent citées sont, pour chaque axe :

- pour l'axe 1 (ISP) : la réinsertion professionnelle (23% des actions) et l'aide à la recherche d'emploi (16%) ;
- pour l'axe 2 (logement) : l'accompagnement social (30% des actions) et la qualité-logement (17%) ;
- pour l'axe 3 (santé) : les assuétudes (31% des actions) et la santé-précarité (22%) ;
- pour l'axe 4 (retissage des liens) : l'animation (45% des actions) et le travail de rue (9%).

Par ailleurs, on observe une diminution du nombre d'actions classées dans la catégorie thématique « Autres », et ce, quel que soit l'axe considéré. Cette diminution est particulièrement significative pour les axes 3 et 4, et semble donc accréditer la pertinence de l'ajout des thématiques supplémentaires citées plus haut.

En ce qui concerne les actions spécifiques de coordination³² et de mise en réseau, elles

³² Les actions de coordination ont donc pu être construites comme telles, à côté des axes thématiques, et se refléter également au sein de chaque axe.

représentent en moyenne 9% des actions au sein de chaque axe, ventilées comme suit : 6% pour l'axe 1, 11% pour l'axe 2, 10,5%

pour l'axe 3 et 9% pour l'axe 4. Leur mise en exergue au sein même des thématiques montre ici toute sa pertinence.

Tableau 4 :

Thématiques développées d'après les actions du projet de plan (données 2009), du rapport d'activités 2010 et du rapport d'activités 2011³³

Thématiques	Nombre d'actions			Axe
	2009 ³⁴	2010	2011	
Aide à la recherche d'emploi	56	70	65	Axe 1
Alphabétisation	51	45	47	Axe 1
Économie sociale	8	6	7	Axe 1
Formation pré-qualifiante	29	22	21	Axe 1
Formation professionnelle qualifiante	13	16	7	Axe 1
Garde des enfants	27	22	20	Axe 1
Mobilité	49	48	49	Axe 1
Préformation	57	32	33	Axe 1
Réinsertion socioprofessionnelle	83	115	96	Axe 1
Coordination réseaux (partenaires)	/	10	25	Axe 1
Information/Communication (public)	/	8	25	Axe 1
Autres (total) :	75	32	22	Axe 1
<i>Accompagnement social</i>	/	/	4	Axe 1
<i>Été solidaire</i>	/	/	4	Axe 1
<i>Formation du personnel PCS</i>	/	/	2	Axe 1
<i>Handicap</i>	/	/	1	Axe 1
<i>Jeunesse</i>	/	/	3	Axe 1
<i>Maison de quartier/ lieux communautaires</i>	/	/	1	Axe 1
<i>Participation citoyenne</i>	/	/	1	Axe 1
<i>Soutien à la parentalité</i>	/	/	1	Axe 1
<i>TIC</i>	/	/	1	Axe 1
<i>Autres</i>	/	14	4	Axe 1
Accompagnement social	56	65	58	Axe 2
Aide financière	2	5	2	Axe 2
Aide matérielle	18	15	13	Axe 2
Logement alternatif	19	11	12	Axe 2

³³ Ce tableau a été réalisé sur la base des données disponibles (n=1.746 pour 2009, n=1.668 pour 2010 et n=1.681 pour 2011), certains répondants n'ayant pas précisé la thématique de leurs actions.

³⁴ Sont reprises ici les actions présentées dans les projets de plan et non celles issues des rapports d'activités.

Thématiques	Nombre d'actions			Axe
	2009 ³⁴	2010	2011	
Logement d'urgence	15	19	15	Axe 2
Logement familles nombreuses	4	3	2	Axe 2
Qualité-logement	61	57	33	Axe 2
Coordination réseaux (partenaires)	/	12	21	Axe 2
Information/Communication (public)	/	8	19	Axe 2
Autres (total) :	43	26	18	Axe 2
<i>Animation</i>	/	/	1	Axe 2
<i>Développement durable</i>	/	/	3	Axe 2
<i>Économie sociale</i>	/	/	1	Axe 2
<i>Gens du voyage</i>	/	2	1	Axe 2
<i>Médiation</i>	/	/	3	Axe 2
<i>Mobilité</i>	/	/	2	Axe 2
<i>Travail de rue</i>	/	/	4	Axe 2
<i>Autres</i>	/	4	3	Axe 2
Aide à domicile	5	7	6	Axe 3
Assuétudes	109	110	106	Axe 3
Mobilité	/	5	10	Axe 3
Prostitution	3	2	3	Axe 3
Santé mentale	22	25	20	Axe 3
Santé-précarité	80	80	72	Axe 3
Urgence sociale	19	12	13	Axe 3
Violence intrafamiliale	22	20	24	Axe 3
Coordination réseaux (partenaires)	/	17	21	Axe 3
Information/communication (public)	/	11	35	Axe 3
Autres (total) :	90	73	24	Axe 3
<i>Accompagnement social</i>	/	11	1	Axe 3
<i>Aide matérielle</i>	/	/	1	Axe 3
<i>Alimentation saine</i>	/	4	2	Axe 3
<i>Animation</i>	/	/	1	Axe 3
<i>Développement durable</i>	/	/	1	Axe 3
<i>Économie sociale</i>	/	/	1	Axe 3
<i>Handicap</i>	/	5	4	Axe 3
<i>Interculturalité</i>	/	/	1	Axe 3
<i>Maison de quartier/ lieux communautaires</i>	/	5	2	Axe 3
<i>Médiation</i>	/	/	2	Axe 3
<i>Soutien à la parentalité</i>	/	/	2	Axe 3

Thématiques	Nombre d'actions			Axe
	2009 ³⁴	2010	2011	
<i>Sport et Santé</i>	/	4	2	Axe 3
<i>Travail de rue</i>	/	/	2	Axe 3
<i>Autres</i>	/	16	2	Axe 3
Animations	338	348	332	Axe 4
Médiation	47	44	40	Axe 4
Mobilité	/	14	19	Axe 4
Travail de rue	86	75	65	Axe 4
Coordination réseaux (partenaires)	/	52	67	Axe 4
Information/communication (public)	/	30	51	Axe 4
Autres (total) :	259	263	163	Axe 4
<i>Accès à la culture</i>	/	4	9	Axe 4
<i>Accompagnement social</i>	/	13	9	Axe 4
<i>Alphabétisation</i>	/	/	4	Axe 4
<i>Assuétudes</i>	/	/	2	Axe 4
<i>Développement durable</i>	/	/	1	Axe 4
<i>Économie sociale</i>	/	/	10	Axe 4
<i>Été solidaire</i>	/	/	7	Axe 4
<i>Formation du personnel PCS</i>	/	6	1	Axe 4
<i>Handicap</i>	/	30	5	Axe 4
<i>Interculturalité</i>	/	17	12	Axe 4
<i>Intergénérationnel</i>	/	28	15	Axe 4
<i>Jardin communautaire</i>	/	5	6	Axe 4
<i>Jeunesse</i>	/	/	6	Axe 4
<i>Maisons de quartier/Lieux communautaires</i>	/	16	21	Axe 4
<i>Participation citoyenne</i>	/	14	16	Axe 4
<i>Plan HP</i>	/	/	3	Axe 4
<i>Soutien à la parentalité</i>	/	5	2	Axe 4
<i>Sport et santé</i>	/	/	3	Axe 4
<i>TIC</i>	/	/	5	Axe 4
<i>Volontariat</i>	/	5	5	Axe 4
<i>Autres</i>	/	54	21	Axe 4
Total	1.746	1.668	1.681	

2.9.3. En fonction des modifications de Plan

Répartition des modifications de Plan

Concernant l'état d'avancement des actions PCS (art. 18 ou non), la proportion d'actions PCS en cours de mise en œuvre est passée de 56% en 2009 à 91% en 2011. Nombreuses sont également celles qui ont fait l'objet d'une modification ou d'une adaptation après leur définition dans le Plan local.

Au total, 4.850³⁵ modifications d'actions ont eu lieu au cours des trois premières années de mise en œuvre du Plan de cohésion sociale, soit 24% des actions en moyenne par an³⁶.

La plus grande proportion d'actions modifiées concerne l'axe 1 lié à l'insertion socio-professionnelle (29%). Les autres axes présentent des taux similaires entre eux : 22% pour les axes 2 et 4, et 21% pour l'axe 3.

On constate par ailleurs une augmentation générale du nombre de modifications apportées en 2010, et une diminution en 2011.

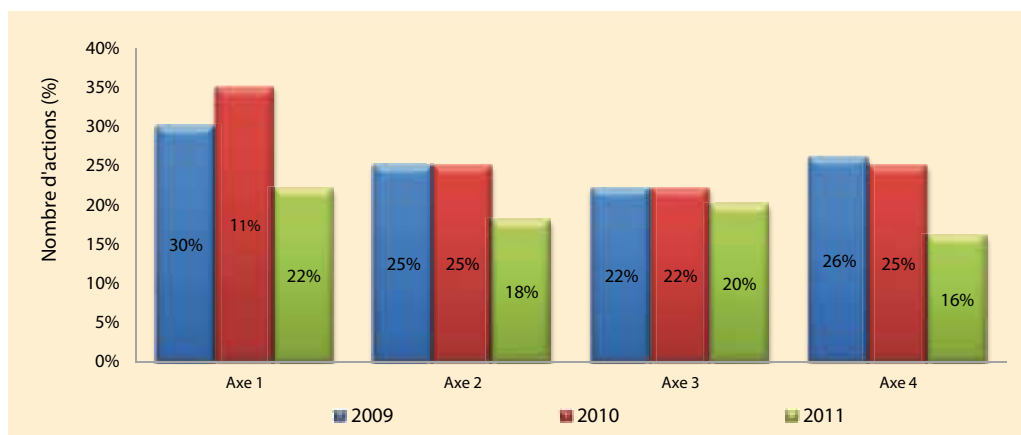
Globalement, le nombre de modifications témoigne de la nécessité d'adapter les actions au terrain ou aux besoins évolutifs des citoyens participants ou, encore, d'aller plus loin dans l'optimisation des actions.

2.10. Appréciation du dispositif de modification du Plan par les communes PCS

En moyenne, 38% des chefs de projet sont satisfaits du dispositif de modification des actions, 30% l'apprécient négativement et 38% se positionnent de manière neutre³⁷.

Dans les critiques, on relève le manque de souplesse de la procédure de modification des actions, sa complexité et la charge admi-

Fig. 21 : Adaptation des actions en fonction de l'axe, pour les années 2009, 2010 et 2011 (n 2009=1.475 / n 2010=1.656 / n 2011=1.647)

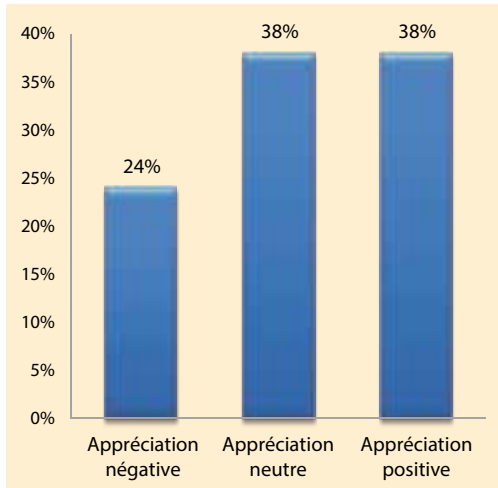


³⁵ En tenant compte des 60 actions de coordination comptabilisées pour les années 2010 et 2011. Ce type d'action n'avait pas été distingué en 2009.

³⁶ 26% des actions en 2009, 27% en 2010 et 18,5% en 2011.

³⁷ Parmi les 124 communes qui se sont prononcées au sujet de la modification des actions, 74 (60%) ont commenté leur appréciation. On dénombre 22 communes avec une cotation de 1-2, 23 qui ont opté pour la neutralité (score 3) et 25 communes avec une appréciation de valeurs 4-5. Enfin, 4 communes ont commenté le dispositif sans donner d'appréciation chiffrée.

Fig. 22 : Appréciation globale des processus organisationnels / éléments de méthodologie mis en place dans les PCS en ce qui concerne la modification du Plan (n=124 communes)



nistrative importante qu'elle requiert. Cette dernière réduit la disponibilité des chefs de projet sur le terrain. Le recours à la Commission d'accompagnement pour avaliser les modifications alourdit encore la procédure, et l'actualisation sur base annuelle est trop rigide pour un plan à actions évolutives.

Les chefs de projet qui se sont exprimés en ce sens souhaiteraient distinguer les modifications accompagnées d'un impact budgétaire important des adaptations plus fréquentes parfois nécessaires pour suivre l'évolution du terrain. Certains suggèrent un travail en sous-commission pour les adaptations de petite ampleur. Cependant, les communes qui apprécient le dispositif soulignent qu'il constitue une souplesse en soi, nécessaire dans le cadre des Plans de cohésion sociale. Elles estiment qu'il s'agit d'un processus démocratique et aux consignes claires.

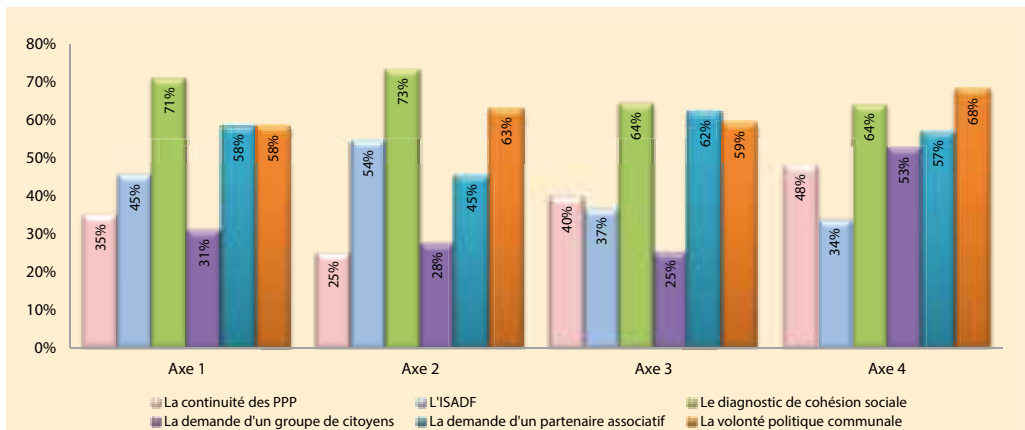
Enfin, le fait que les modifications doivent être adoptées lors de la 2^e commission d'accompagnement est apprécié dans le sens où cela permet de démarrer l'année suivante sur de bonnes bases et de pouvoir aménager le budget.

2.11. Facteurs déterminants dans la mise en place des actions

2.11.1. Répartition des facteurs déterminants

Nous allons maintenant aborder le degré d'influence de certains facteurs dans la détermination et la mise en place des actions PCS.

Fig. 23 : Répartition des actions en fonction des facteurs qui influencent la mise en place des actions, par axe



Dans le souci de faciliter la compréhension nuancée des résultats et bien qu'ils soient présentés conjointement dans le graphique ci-dessus, nous distinguerons deux groupes de facteurs : ceux ayant le plus et le moins influencé la détermination des actions. Dans chaque cas, nous nous attacherons à expliciter les commentaires des communes relativement aux appréciations portées sur les différents facteurs.

2.11.2. Trois facteurs plus influents

Les deux facteurs les plus influents sont le diagnostic de cohésion sociale en amont de la définition du Plan et la **volonté politique communale**, puisqu'ils influencent fortement la mise en place de respectivement 68% et 62% des actions, donc plus de 3 actions sur 5. Le troisième facteur le plus influent est la **demande d'un partenaire associatif** (55,5%).

Bien qu'en corrélation directe avec ses objectifs, le résultat observé en ce qui concerne le **diagnostic de cohésion sociale** doit être salué. En effet, au vu de son caractère innovant et des limites temporelles données à son exécution, l'influence du diagnostic social aurait pu être moindre pour cette première mise en œuvre du Plan.

Comme nous l'avons vu, les chefs de projet n'étaient pas tous en place lors de l'élaboration du diagnostic, et le décret ne définit pas de méthode spécifique. Certaines communes ont manifesté des problèmes de compréhension et/ou de ressources qui, malgré l'accompagnement prodigué par les agents régionaux, auraient pu faire craindre une moins bonne mobilisation du diagnostic dans la mise en place des actions *in fine*.

L'influence du diagnostic de cohésion sociale est par ailleurs extrêmement significative quel que soit l'axe d'action considéré.

La **volonté politique communale** affiche également un résultat conséquent. Le PCS est en effet indissociable de la volonté et des impulsions données par les mandataires politiques locaux, que ce soit en lien avec la politique communale globale, ou avec l'échevinat ayant le Plan dans ses attributions. Cette imbrication se reflète clairement dans le processus d'approbation³⁸ par le Conseil communal, ce qui est par ailleurs essentiel en ce qu'il conforte la légitimité du PCS sur le territoire communal et engage véritablement les mandataires.

Les données récoltées ne nous permettent toutefois pas de constater le caractère davantage positif ou négatif de l'influence. Au vu des échanges avec les chefs de projet et de la connaissance régionale du processus, l'incidence peut être des deux ordres. En termes positifs, il est essentiel pour le chef de projet d'être soutenu par les mandataires locaux et, plus particulièrement, par l'échevin en charge du PCS, qui doit pouvoir défendre les actions du Plan face au Conseil et au Collège communal. Leur implication peut donc avoir une influence significative et positive dès lors que le(s) mandataire(s) soutiennent le PCS. *A contrario*, un mandataire local moins concerné par le PCS peut freiner l'innovation et la mise en place d'actions. Il en va de même au niveau global de la commune, en fonction des orientations politiques et des objectifs opérationnels qu'elle adopte.

Par ailleurs, des particularités du PCS telles que la transversalité ou la dynamique partenariale peuvent entrer en opposition avec la culture politique locale, tout comme l'administration peut vouloir profiter de l'initiative pour soutenir le développement d'une telle philosophie de travail en son sein.

³⁸ L'approbation du Conseil communal est nécessaire à plusieurs reprises dans le dispositif. Il doit en effet approuver : le projet de plan, le plan définitif, les conventions de partenariat, les modifications apportées annuellement au plan (non-obligatoires) et les rapports d'activités ou d'évaluation.

Le résultat obtenu pour le facteur « **demande d'un partenaire associatif** » est encourageant, l'écoute du partenaire étant un indicateur de la collaboration effective et de la qualité des partenariats. Par ailleurs, rappelons que l'implication des partenaires est considérée comme un levier dans 86% des actions PCS, et qu'elle peut se traduire dans différentes phases de la mise en œuvre des actions. La question posée ne permet pas de distinguer les types de partenariats ni le nombre de partenaires impliqués dans chaque axe. De même, il est également impossible de préciser si l'influence de la demande d'un partenaire associatif s'est exercée lors du diagnostic ou ultérieurement, dans la mise en place ou la révision des actions.

Cependant, le partenariat est une dimension centrale du PCS tel qu'il a été conçu. Il est encouragé à toutes les étapes du processus et l'influence ici notée, quel que soit l'instant de sa manifestation, doit être saluée. L'implication des partenaires dans la mise en place des actions indique qu'il ne s'agit pas de partenariats factices ou de « façade », mais bien de **partenariats concrétisés dans la pratique**. Une amélioration peut bien sûr être apportée. Après trois années d'expérience qui ont rendu les partenariats d'autant plus fonctionnels, elle peut d'ailleurs être escomptée dès la phase de diagnostic du prochain PCS.

2.11.3. Trois facteurs moins influents

Les trois facteurs les moins influents sont la continuité avec le PPP (déterminant dans 37% des cas), **l'ISADF** (42,5%) et, enfin, la

demande d'un groupe de citoyens qui n'a influencé la mise en place que de 34% des actions.

Au niveau de **la continuité avec les PPP**, on peut noter que ce dispositif comptait 127 plans pour 1.211 actions en 2007, contre 1.712 actions réparties dans 140 PCS en 2011. Malgré le fait que toutes les communes ne disposaient pas d'un tel plan et que son influence est moindre, celle-ci est notable dans la mise en place des actions PCS. Les communes ont pu vouloir prolonger une action PPP positive dans le dispositif PCS, ou l'adapter à sa philosophie, ou encore s'inspirer d'un dispositif voisin.

Par ailleurs, les communes PPP disposaient potentiellement d'une meilleure connaissance du réseau associatif local sur lequel elles ont pu s'appuyer dans l'élaboration du diagnostic. Enfin, la continuité avec le PPP doit être mise en lien avec celle des chefs de projet. 31 chefs de projet actifs au départ des PCS en 2009 étaient déjà en place dans le dispositif PPP.

Ce constat sous-tend une hypothèse qui se vérifie au regard de discussions informelles entre les agents communaux et ceux de la DiCS : les chefs de projet impliqués dans le PPP ont pu tenir au maintien de certaines actions du plan précédent et les ont alors remaniées afin de pouvoir les conserver dans le PCS³⁹. D'autre part, concernant les autres chefs de projet PCS, nombreux sont ceux qui n'ont pas participé à l'élaboration du Plan dans leur commune⁴⁰. Les agents communaux externes au dispositif mais responsables de la rédaction du PCS ont dès lors dû s'appuyer d'autant plus sur le plan

³⁹ Les jeunes de moins de 25 ans constituaient le public principal des PPP locaux, avec une moyenne de 44% du public total touché sur les années de mise en œuvre du Plan (2004-2008). Une action destinée aux jeunes a donc par exemple pu être redéfinie en action intergénérationnelle.

⁴⁰ D'après les informations dont nous disposons, 108 chefs de projet ont été engagés à partir d'avril 2009, c'est-à-dire à la mise en œuvre du Plan, ultérieure à son élaboration. Parmi eux, une partie a pu bénéficier d'un nouveau contrat spécifiquement lié à la subvention PCS tout en étant préalablement engagé par la commune sous un autre type contrat, et avoir participé à la rédaction du Plan sans avoir été chef de projet du PPP.

précèdent dans la réalisation de leur tâche qu'ils n'allaient pas mener les projets à bien eux-mêmes. Cela étant dit, l'influence du PPP sur l'élaboration du PCS ne s'est pas nécessairement faite dans le sens d'une adaptation ou d'un maintien des actions précédemment mises en place. Au contraire, certaines communes ont pu souhaiter opérer une rupture vis-à-vis du PPP, ce que recouvre également le terme « influence ».

Par ailleurs, en termes de ventilation par axe, la continuité entre le PPP et le PCS semble plus déterminante dans les actions liées au retissage des liens sociaux, interculturels et intergénérationnels, avec une influence sur la moitié des actions (48%), de même que dans les actions en lien avec la santé et le traitement des assuétudes (40%). Ce constat s'explique aisément au regard de l'orientation du PPP. Les actions PPP étaient *de facto* davantage axées vers le retissage des liens sociaux, interculturels et intergénérationnels de même que vers la prévention de l'exclusion d'une part, et la prévention de la délinquance ou la réduction des risques liés à la toxicomanie d'autre part. Ces axes privilégiés dans le PPP se transposent largement dans les axes 3 et 4 du PCS⁴¹.

Au sujet de **l'ISADF**, il faut rappeler que la cohérence entre les actions inscrites dans le Plan et l'ISADF conditionnait la recevabilité des projets de plan. Par ailleurs, cet indicateur synthétique avait également pour but de mettre en évidence les forces et faiblesses des communes vis-à-vis de six droits fondamentaux de compétence régionale qui ont fondé les axes du Plan, et d'orienter en toute

logique les actions mises en place en réponse aux besoins soulignés.

L'influence de l'ISADF a été plus importante au niveau des actions relevant des axes liés à l'insertion socioprofessionnelle et au logement⁴². L'incidence a pu être d'autant plus forte pour ces axes qu'ils n'existaient pas dans le PPP. L'ISADF a en effet pointé des manquements aux niveaux de l'emploi, de la formation et du logement. Ces derniers ont pu participer à une prise de conscience significative des besoins identifiés sur le terrain, et ont mené les communes à intégrer cette attention nouvellement suscitée dans la réflexion sur les actions. L'influence de l'ISADF a donc été davantage ressentie et rationalisée puisqu'il apportait des éléments d'analyse neufs.

Le constat de la moindre influence de la **demande d'un groupe de citoyens** peut interpeller lorsqu'il est posé vis-à-vis d'un processus voulu réflexif et participatif. Et ce d'autant que les attentes de la population sont reprises d'emblée dans la définition du diagnostic de cohésion sociale⁴³. À ce niveau, un facteur explicatif peut être puisé dans le contexte dans lequel le diagnostic et l'avant-projet de Plan ont dû être rédigés. On peut donc escompter que ce résultat est **intimement lié à l'innovation que constituait le PCS en 2009**, et que l'influence de ce facteur augmentera lors de la définition des actions du prochain Plan. Les chefs de projet, plus expérimentés, pourront en effet s'appuyer sur 3 années de mise à l'épreuve du Plan, d'actions sur le terrain et de contacts avec les citoyens/bénéficiaires. Par ailleurs, la

⁴¹ Par ailleurs, 42% (2007) des actions développées dans le PPP l'étaient à destination d'un public spécifique : les jeunes adolescents (<25 ans). Ce public se retrouve aisément dans les actions liées au retissage des liens sociaux et à l'intergénérationnel.

⁴² Au vu de l'importance de l'ISADF dans la mise en place des actions de l'axe 2, il est intéressant de s'interroger sur son influence dans la mise en place des actions en faveur des personnes en recherche de logement de manière spécifique. Au total, ce public cible concerne 253 actions de l'axe 2. Suite à l'analyse des résultats, on constate une répartition égale (50/50) de ces actions entre les nuances d'influence.

⁴³ Décret du 6 novembre 2008, Art. 5, § 2.

formation du Conseil de l'Europe et la tenue des tables rondes avec les bénéficiaires ont été l'occasion de provoquer de nombreuses rencontres avec les bénéficiaires autour d'un intérêt commun, et de confronter leurs attentes aux impacts déjà perçus. À noter également que les communes PCS considèrent que l'implication du public cible est un levier dans la mise en œuvre de 68% des actions. Ce résultat, encourageant, permet de s'attendre à une plus grande écoute du citoyen dans la définition du prochain PCS. Signalons enfin que les chefs de projet ont eu l'opportunité, en 2012, de suivre une formation de six jours relative à la gestion des PCS organisée grâce au soutien du Conseil régional de la Formation. Une autre formation, sur le thème « Connaître ma commune et partager cette connaissance » et directement en lien avec la gestion des PCS, a également été coorganisée par les Centres Locaux de Promotion de la Santé (CLPS) et la DiCS.

En termes de ventilation par axe d'actions, on constate une influence plus importante de ce facteur dans les actions de l'axe 4 (53%). À nouveau, la rencontre avec les bénéficiaires des actions PPP a pu favoriser la prise en compte des demandes citoyennes dès la mise en place du PCS dans cet axe, alors qu'elle a pu être plus tardive pour les autres axes. À noter toutefois que la question, posée globalement pour l'ensemble du Plan, ne nous permet pas de distinguer si cette influence s'est davantage fait ressentir dans l'étape du diagnostic social, dans celle de l'élaboration du projet de plan ou dans la mise en place et l'adaptation au terrain des actions envisagées⁴⁴. Il est dès lors raisonnable de penser que la prise en compte de la demande citoyenne dans la détermi-

nation des actions s'est manifesté, au moins pour une fraction d'entre elles, dans la phase pratique de confrontation des actions sur le terrain avec les bénéficiaires et des échanges qui en ont résulté.

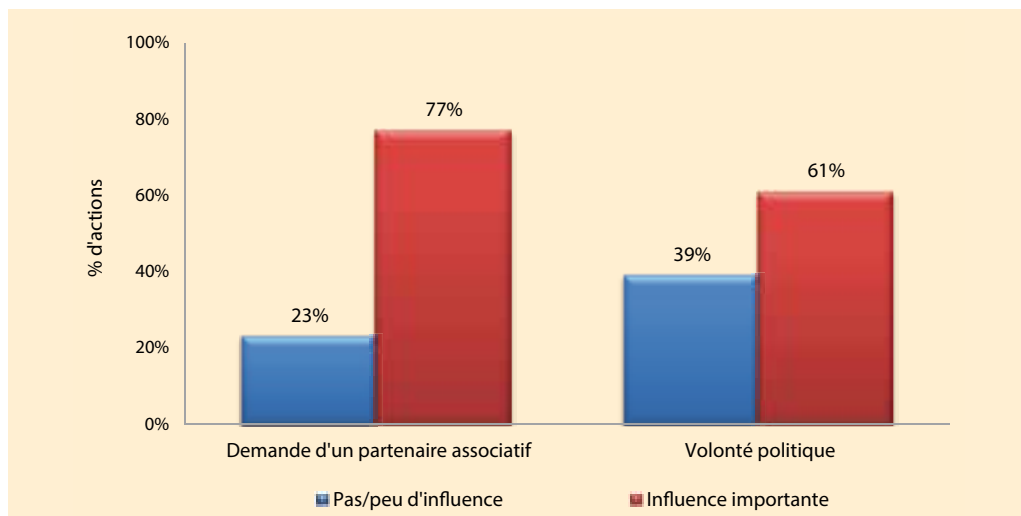
2.12. Focus sur les actions « article 18 »

Au vu des particularités de cette disposition, il est intéressant de confronter certains résultats obtenus pour les **actions spécifiques relevant de l'article 18** à ceux portant sur l'ensemble des actions du Plan. Pour rappel, l'article 18 est réservé aux communes qui octroient déjà des moyens financiers ou humains au secteur associatif pour mener des actions dans le cadre du PCS. La comparaison apparaît donc d'emblée pertinente pour deux facteurs : la demande d'un partenaire associatif et la volonté politique.

L'analyse permet de poser deux constats. Premièrement, **l'influence de la volonté politique** dans la mise en place des actions « article 18 » (61%) **suit la tendance observée globalement** (62% en moyenne pour l'ensemble des axes). Deuxièmement et *a contrario*, la dénomination « article 18 » semble **impacter l'influence exercée par la demande d'un partenaire associatif**. Dans le cadre de l'article 18, la détermination s'exerce sur 77% des actions mises au point, alors qu'elle ne touche que 55,5% des actions du PCS global en moyenne. Cet écart de 20 points de pourcentage s'explique par les caractéristiques mêmes de l'article 18, le partenariat devant expressément être établi avec le secteur associatif. La collaboration active, dès la définition et la mise en œuvre de l'action, est donc encouragée. Dans certains cas toutefois, la commune construit

⁴⁴ Les termes « mise en place » ont en effet pu revêtir différentes acceptions auprès des chefs de projet. Certains ont pu y voir l'entièreté du processus, et d'autres une phase spécifique de ce dernier. Par ailleurs, lorsque la mise en place est comprise comme l'ensemble du processus, il est impossible d'identifier le moment précis où l'influence la plus forte (s'il en est) s'est fait ressentir.

Fig. 24 : Influence des facteurs « demande d'un partenaire associatif » et « volonté politique communale » dans la mise en place des actions « art. 18 »



préalablement l'action à mener et établit la convention avec un partenaire ultérieurement, ce qui explique également que l'influence ne soit pas perçue pour l'ensemble (100%) des actions « article 18 ».

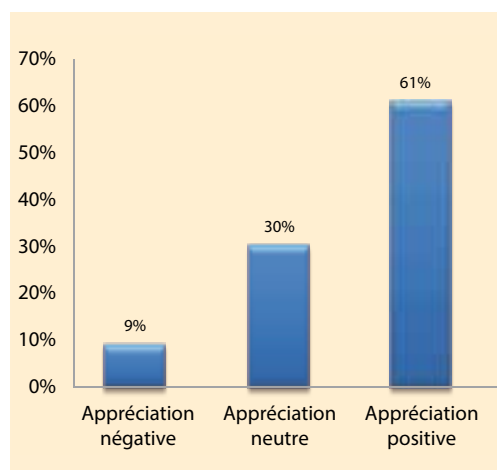
différence de perception semble être nettement en lien avec le degré de précision (ou de largesse) dans la description initiale des actions et du Plan. Quant aux appréciations

2.13. Appréciation du dispositif de définition des actions par les communes PCS

Majoritairement positive, la définition des actions satisfait pleinement trois communes sur cinq (61%).

Plusieurs chefs de projet saluent la liberté laissée au niveau de la réalisation des projets, du fait d'une définition large des actions. **Le dispositif est défini comme clair et en cohérence avec le diagnostic.** Les communes apprécient la **définition participative** des actions et leur structuration par axes qui offre des points de repère pour une évaluation ultérieure. La plus-value en termes de ligne directrice du Plan est également relevée. Concernant ce point du dispositif, on remarque que, globalement, la

Fig. 25 : Appréciation globale des processus organisationnels / éléments de méthodologie mis en place dans les PCS en ce qui concerne la définition des actions (n=133 communes)



négligentes émises⁴⁵, elles concernent la difficulté de déterminer des actions sur 6 ans, le caractère trop restrictif de leur définition et la structuration par axes. Certaines communes relèvent également la complexité du lien à établir avec le PPP de même qu'un manque de clarté au niveau des services régionaux sur l'éligibilité des actions. Toutefois, la critique majeure réside dans la **complexité de la procédure de modification des Plans** qui entrave l'adaptation des actions et l'amélioration de leur efficacité. Cette contrainte est plus forte lorsque les actions ont été fortement précisées dans le projet de Plan.

2.14. Adéquation entre les objectifs des actions et leurs résultats

Enfin, dernier point concernant le profil des actions, il est intéressant de se pencher sur la perception des communes PCS et plus particulièrement des chefs de projet quant à la correspondance entre les objectifs assignés aux actions développées dans le cadre du

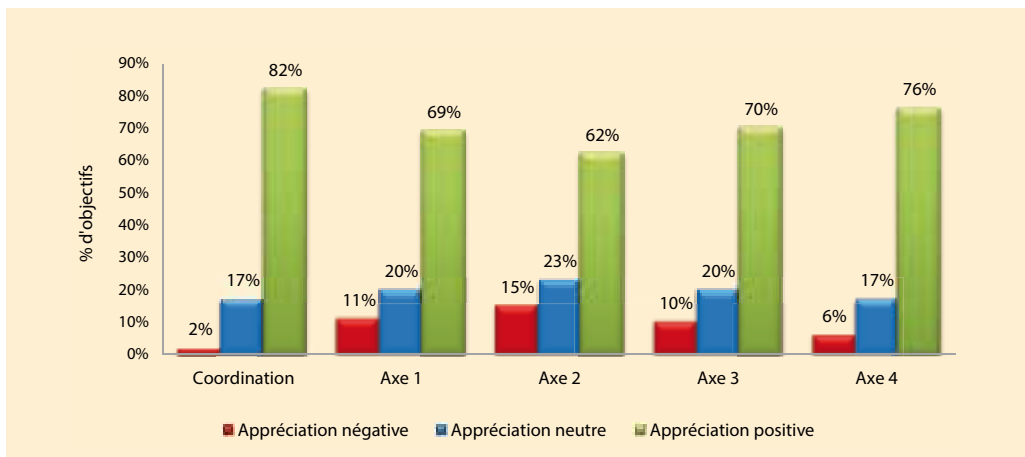
Plan de cohésion sociale et les résultats obtenus.

Globalement, 71,9% des communes estiment qu'il y a une bonne adéquation entre les objectifs assignés aux actions PCS et les résultats obtenus *in fine* et ce quel que soit l'axe considéré.

L'adéquation maximale est perçue pour les actions de coordination (82%), suivies des actions développées dans l'axe 4 (76%). Ce constat est particulièrement satisfaisant au vu des missions premières du PCS, puisque l'axe de coordination est l'axe majeur dans lequel celles-ci peuvent s'exprimer. Sans compter le fait qu'une thématique « Coordination et mise en réseau » est établie dans chaque axe thématique et a pu nourrir leurs appréciations respectives.

L'inadéquation maximale est, elle, observée pour les actions de l'axe 2 (15%). Il faut toutefois mettre en évidence le fait que les résultats de 62% des actions de cet axe sont estimés être en adéquation avec leurs objectifs initiaux.

Fig. 26 : Distribution de l'appréciation de l'adéquation entre les objectifs des actions et les résultats obtenus en fonction des axes (n=4.510 objectifs)



⁴⁵ Parmi les 133 communes qui se sont prononcées au sujet de l'article 18, 62 (47%) ont commenté leur appréciation. On dénombre 6 communes avec une cotation de 2, 19 communes neutres et 37 communes avec une appréciation de valeurs 4-5.

2.15. Profil des acteurs du PCS

Dans ce volet de l'évaluation, le profil des acteurs est analysé sous l'angle des emplois créés, du temps de travail du chef de projet, de la dynamique partenariale et, enfin, de la composition et du fonctionnement de la commission d'accompagnement. Le second volet de l'évaluation dédié à l'évaluation des processus liés au PCS approfondit l'analyse du rôle des différents acteurs dans la mise en œuvre du PCS au niveau local (voir partie III de ce rapport).

2.15.1. En termes d'ETP

Le nombre d'emplois créés avec la mise en place des Plans de cohésion sociale est assez délicat à évaluer avec précision pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le contrat de nombreuses personnes a pu être renouvelé dans la continuité des Plans de prévention de proximité (PPP). Ensuite, il y a les emplois créés grâce aux points APE. Différencier la répartition des points APE selon qu'ils ont été attribués spécifiquement au PCS ou non n'est pas aisé. Les emplois créés dans le milieu associatif grâce à l'article 18 ou dans le cadre d'autres conventions de partenariat mériteraient également quelques précisions.

Étant donné cette complexité, nous avons retenu comme indicateur d'emplois créés, l'évolution du nombre d'équivalents temps plein engagés dans le cadre du PCS, qui nous paraissait l'indicateur le plus pertinent.

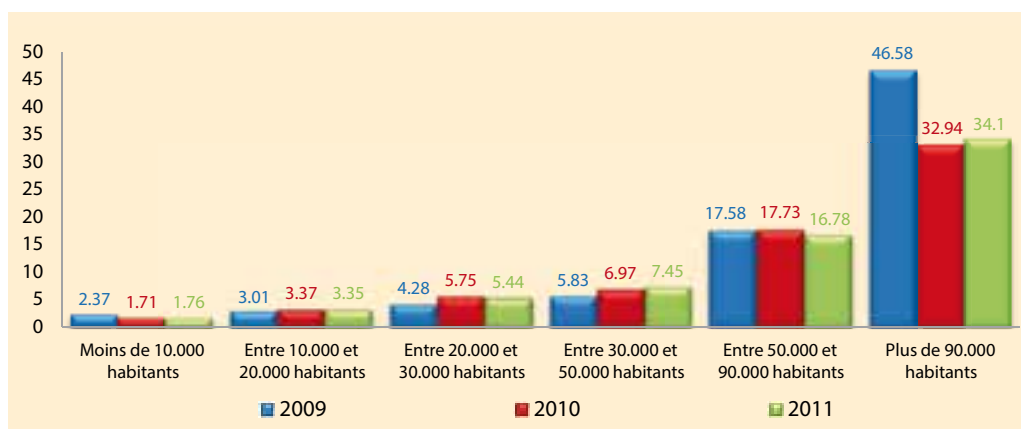
Le graphique ci-dessous met en évidence la répartition du nombre d'ETP moyen par catégorie de population.

Le constat principal qui peut être posé révèle **l'augmentation du nombre d'ETP moyen en fonction de la croissance de la taille de la commune**. Les communes de moins de 10.000 habitants comptent donc en moyenne 1,76 ETP consacrés au Plan de cohésion sociale, tandis que cette valeur grimpe à 34,10 ETP pour les plus grandes villes. Le calcul de cette dernière valeur est par ailleurs largement influencé par le nombre d'ETP obtenus pour les villes de Liège et Charleroi (respectivement 39 et 41 ETP).

De manière globale, nous constatons une plus faible variation du nombre moyen d'ETP entre 2010 et 2011 qu'entre les deux années précédentes, et ce, quelle que soit la catégorie de population considérée.

En ce qui concerne l'attribution du nombre d'ETP par commune, il convient également

Fig. 27 : Évolution du nombre d'ETP moyen par catégorie de population entre 2009 et 2011 (n 2009=139 / n 2010=144 / n 2011=145)



de noter que 77% des PCS fonctionnent avec une équipe de maximum cinq personnes et **8 communes comptent uniquement un chef de projet à mi-temps** dans leur PCS.

2.15.2. Chef de projet

La mission du chef de projet est d'assurer, outre le secrétariat et le suivi des décisions de la Commission d'accompagnement, la supervision et la gestion journalière du Plan, ainsi que la coordination des partenariats mis en place⁴⁶.

Au total, 103 chefs de projet sont en fonction depuis 2009 et ce, que leur contrat fasse suite au PPP ou ait été établi en vue du PCS spécifiquement. 16 ont été engagés en 2010, 11 en 2011 et 8 en 2012⁴⁷. Presque trois quarts (**73,5%**) **des chefs de projet sont donc en place depuis la première année du Plan**, voire avant. Actuellement, tous les PCS sont coordonnés par un chef de projet (soit 140 au total).

Au niveau du temps de travail, l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2008

prévoit l'engagement d'un chef de projet à temps plein dans les communes de plus de 20.000 habitants (soit 39 chefs de projet) et à mi-temps dans les communes de moins de 20.000 habitants (soit 101 chefs de projet).

Dans les faits, comme le relate le tableau ci-dessous, la réalité est autre. On constate une proportion considérable de temps plein surnuméraires à la prévision, de l'ordre de 90%. Enfin, certains chefs de projet ont adopté un autre horaire alors que ce cas de figure n'est pas prévu par l'Arrêté.

Au niveau de la répartition du temps de travail des chefs de projet au sein des catégories de communes, on constate que la totalité des chefs de projet engagés dans les communes de plus de 30.000 habitants le sont à temps plein. Seuls 5% de ceux engagés dans les communes de 20.000 à 30.000 habitants prestent un mi-temps.

La parité est presque atteinte dans les communes comptant entre 10.000 et 20.000 habitants, avec 51% des chefs de projet engagés sur la base d'un mi-temps. La proportion des

Tableau 5 : Charge horaire du chef de projet pour 2009, 2010 et 2011

	2009 (n=132)		2010 (n=140)		2011 (n=140)	
	Prévu par l'arrêté	Situation réelle	Prévu par l'arrêté	Situation réelle	Prévu par l'arrêté	Situation réelle
Temps plein	37	62	39	69	39	73
Mi-temps	95	62	101	64	101	58
Autres	0	6	0	7	0	9

⁴⁶ Pour remplir cette fonction centrale, le Gouvernement a estimé qu'un diplôme de l'enseignement supérieur était nécessaire ou que le candidat devait au minimum faire valoir une expérience utile de 3 ans dans la gestion de projets. Afin de garantir une autonomie d'action aux communes, le Gouvernement n'a toutefois pas voulu imposer un type de diplôme particulier. Dans le même esprit, il leur a également permis de désigner un chef de projet qui aurait fait ses preuves en la matière durant une période significative sans pour autant avoir le diplôme exigé. L'esprit du Décret vise à éviter la désignation par la commune comme chef de projet d'un employé administratif sans compétences spécifiques en termes de gestion de projets et/ou d'équipe. Lors de l'analyse des projets de Plans présentés par les communes, la DiCS a d'ailleurs été attentive au profil des chefs de projet proposés. En pratique, les chefs de projet désignés au sein du personnel communal déjà en place sont souvent des chefs de service.

⁴⁷ Les données portent sur 138 chefs de projet, deux d'entre eux n'ayant pas indiqué leur date d'entrée en fonction.

chefs de projet engagés à mi-temps culmine par contre à 70% dans les plus petites communes.

Par ailleurs, le nombre d'heures réellement dévolues au PCS diffère encore de la charge horaire des chefs de projet. De cette façon, on comptabilise 12 chefs de projet engagés à temps plein qui prestaient moins de 30 heures/semaine en 2009, 2010 et 2011, et 6 chefs de projet engagés à mi-temps qui prestaient plus de 20 heures/semaine en 2009, 5 en 2010 et à nouveau 6 en 2011.

2.15.3. Partenariats

Évolution et répartition

Suivant la philosophie du PCS, la dynamique partenariale est érigée en pierre angulaire dans la mise en place du dispositif dans son ensemble. Son encouragement constitue une innovation par rapport au fonctionnement interne habituel de nombreuses communes. Cette dynamique doit donc être soutenue aux niveaux local et régional pour être pleinement intégrée et appuyer l'étendue de sa plus-value.

Le Décret lui-même instaure le partenariat comme priorité, et l'appréciation de la qualité des partenariats associés à la réalisation des actions du Plan comme critère de recevabilité du projet de Plan (art. 9).

Le Plan de cohésion sociale nécessite donc l'inclusion de partenariats dans la mise en

œuvre du Plan et la réalisation des actions, dès l'étape du diagnostic. Comme nous l'avons vu, la demande de partenaires influence d'ores et déjà plus de la moitié (57%) des actions PCS.

Depuis la présentation de leur projet de Plan de cohésion sociale, on constate que bon nombre de communes ont élargi leur partenariat à des institutions, services ou associations. Leur nombre n'a cessé de croître depuis 2009, pour devenir majoritaire (62% des communes) en 2011.

Trois constats peuvent être tirés de ce tableau. Premièrement, on observe une augmentation du nombre de communes ayant de nouveaux partenaires (+ 97,7% entre 2009 et 2011)⁴⁸. Ensuite, on constate une augmentation du nombre de partenaires (+ 176% entre 2009 et 2011). Enfin, on note une augmentation du nombre de nouveaux partenaires membres de la CA (+ 200% entre 2009 et 2011).

L'analyse des partenariats met donc en évidence une dynamique riche, positive et évolutive. Les communes profitent largement de la possibilité d'ouvrir la Commission d'accompagnement à de nombreux partenaires.

Lorsque la question des partenariats est abordée, il est également nécessaire de différencier les partenaires obligatoires du Plan, les membres de la Commission d'accompagnement et toute autre institution, service

*Tableau 6 :
Évolution des partenariats*

	2009 (n=132)	2010 (n=137)	2011 (n=138)
Nombre de communes ayant de nouveaux partenaires	44	67	87
Nombre de nouveaux partenaires	92	188	254
Nombre de nouveaux membres de la CA	49	111	147

⁴⁸ En 2011, seules 38% des communes n'ont pas mis de nouveaux partenariats en place, ce qui n'exclut pas qu'elles l'aient fait une année précédente.

ou association (actif sur le territoire communal) que la commune a souhaité associer au Plan.

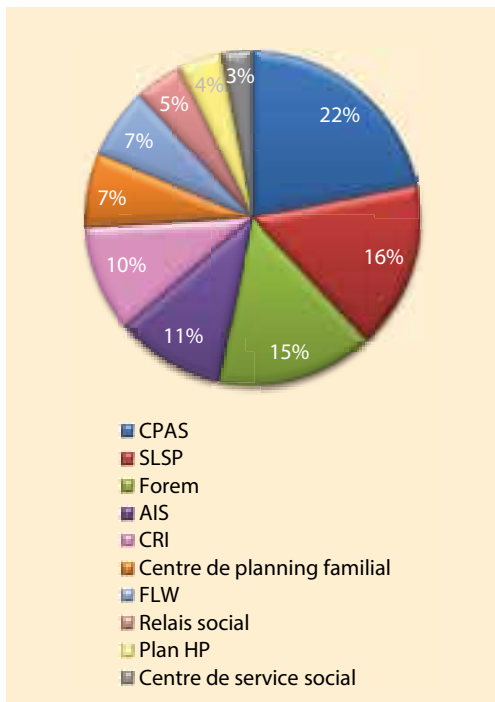
Les **partenaires obligatoires** sont : le Centre Public d'Action sociale (CPAS), l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (le Forem), le Relais social, le Centre de planning familial (CPF), le Centre de service social (CSS), la Société de Logement de Service Public (SLSP), le Plan HP, l'Agence immobilière sociale (AIS), le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie (FLW) et le

Centre Régional d'Intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère (CRI). Au niveau des chefs de projet, cette obligation se traduit par un **impératif d'invitation** des partenaires obligatoires aux commissions d'accompagnement.

Tous les partenaires obligatoires ne sont pas représentés sur le territoire de l'ensemble des communes PCS, comme par exemple l'AIS, le Centre de planning familial, le Plan HP, etc.

Les données récoltées nous informent que plus d'un cinquième (22%) des partenaires obligatoires actifs⁴⁹ recensés dans l'ensemble des communes PCS⁵⁰ sont des CPAS. Les SLSP et le Forem constituent les second et troisième groupes de partenaires obligatoires le plus fréquemment actifs au sein des PCS, représentant respectivement 16% et 15% du total comptabilisé. Ces trois partenaires couvrent l'ensemble du territoire wallon. Ce n'est par contre pas le cas du quatrième partenaire obligatoire le plus actif, à savoir les AIS (11%).

Fig. 28 : Répartition des partenaires « obligatoires » actifs (n=597)



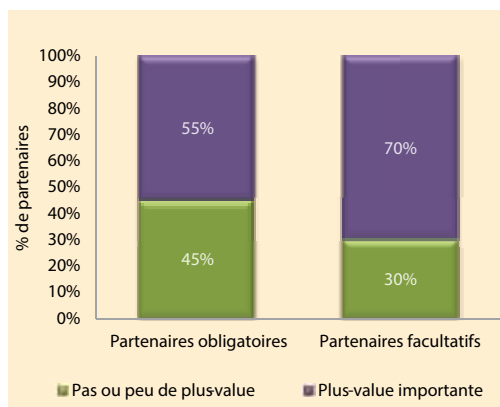
Appréciation de la contribution des partenaires par les communes PCS

Dans cette partie, nous allons aborder la plus-value des partenaires actifs en termes de contributions effectives au fonctionnement des actions PCS. Cette évaluation est donnée par les communes PCS et plus particulièrement les chefs de projet. Contrairement à la conception du terme « actif » évoqué ci-dessus, cette plus-value relève de la contribution effective des partenaires, au-delà de leur présence au CA. Il ne s'agit donc pas d'évaluer un simple acte de présence, mais un degré d'implication dans la mise en œuvre des actions du PCS.

⁴⁹ Le terme « actifs » s'applique aux partenaires qui participent à la réalisation d'une ou de plusieurs actions du Plan. Tous les partenaires avec lesquels une convention de partenariat a été signée sont considérés comme actifs, mais ce critère n'est pas limitatif.

⁵⁰ Chaque commune a dû spécifier, dans une liste reprenant l'ensemble des partenaires obligatoires, si ceux-ci étaient actifs ou non. Nous avons donc récolté des données indiquant le nombre de communes dans lesquelles un partenaire considéré était déclaré actif. Sur base de l'ensemble des partenaires actifs (ex. le CPAS dans 131 communes, 43 centres de planning familial, etc.), nous avons donc pu établir une répartition qui témoigne de la participation numérique de chaque type de partenaire.

Fig. 29 : Plus-value des partenaires obligatoires et facultatifs en ce qui concerne leurs contributions effectives au fonctionnement des actions du PCS



Il apparaît que, globalement, 70% des partenaires facultatifs apportent une plus-value importante aux actions du PCS, contre 55% des partenaires obligatoires. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être d’ores et déjà mis en évidence. Ainsi, le PCS local peut ne pas aborder l’axe représenté par le partenaire obligatoire ou ne l’aborder que minoritairement. Certaines communes n’ont

également pas saisi le sens de la collaboration potentielle des partenaires obligatoires qui apparaissent parfois comme de grosses institutions éloignées des actions de terrain des PCS. Certains partenaires obligatoires sont par ailleurs actifs sur le territoire de plusieurs communes PCS, et la multiplication des implications possibles peut diminuer le degré de celles-ci. Relativement à la répartition des partenaires facultatifs, ce sont *a fortiori* des partenaires choisis et donc adaptés aux actions et thématiques traitées par le PCS, en réponse aux besoins identifiés. Par ailleurs, le travail en sous-commissions, adopté par 64% des communes PCS, favorise l’implication effective des partenaires facultatifs. Ces sous-commissions se réunissent généralement en fonction de l’état d’avancement des actions et permettent la mise en place concrète des actions en collaboration avec les partenaires directement concernés par la problématique.

Cela étant dit, il est intéressant de se pencher sur les nuances internes à chaque catégorie de partenaires.

Partenaire obligatoire actif le mieux représenté, le CPAS semble également apporter

Fig. 30 : Plus-value des partenaires « obligatoires » actifs en ce qui concerne leurs contributions effectives au fonctionnement des actions du PCS

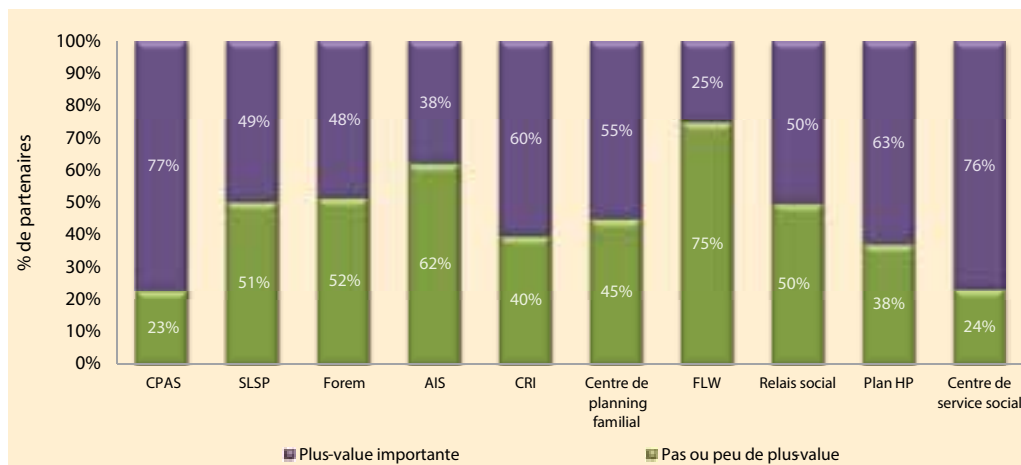
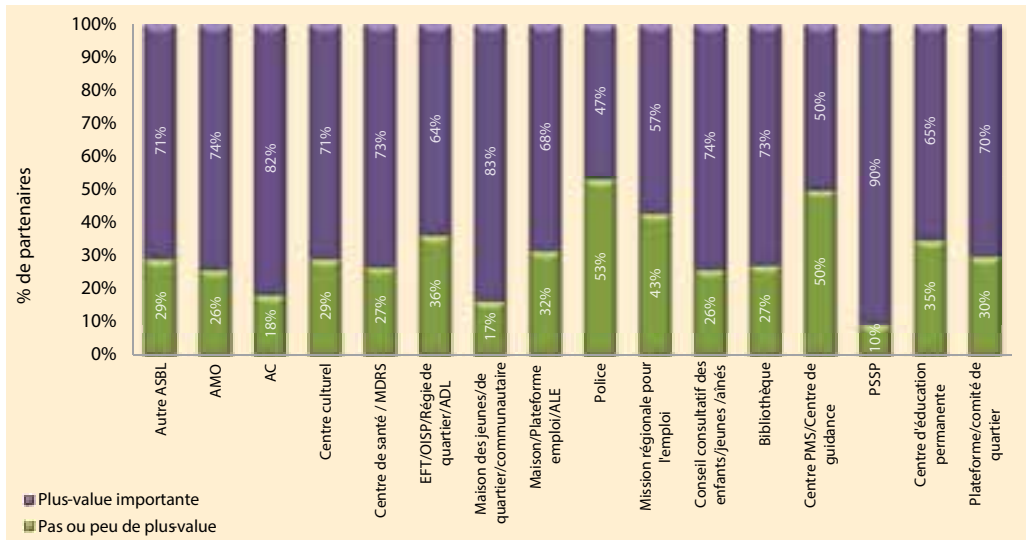


Fig. 31 : Plus-value des partenaires facultatifs en ce qui concerne leurs contributions effectives au fonctionnement des actions du PCS



une plus-value importante dans le plus grand nombre de communes PCS. Et de fait, 94% des CPAS sont déclarés actifs et, parmi eux, 77% apportent une plus-value importante aux actions PCS. Étant donné les missions du CPAS et les nombreuses convergences possibles avec le Plan de cohésion sociale, ce constat semble indiquer une complémentarité et une collaboration majoritairement positives.

Par ailleurs, le Président du CPAS assure la Vice-présidence de la CA. Il est toutefois intéressant de confronter ce résultat aux données plus nuancées récoltées dans le cadre de l'évaluation des processus réalisés par l'ULg (voir partie III de ce rapport), et qui témoignent d'une conciliation parfois délicate entre le CPAS et le PCS, voire de concurrence.

Alors qu'il ne représente que 3% du total des partenaires actifs, le centre de service social

apporte une plus-value importante dans plus de trois quarts (76%) des communes qui l'ont déclaré actif⁵¹. Lorsqu'il existe, son apport est donc significatif. Dans le même esprit, le Plan HP n'équivaut qu'à 4% des partenaires obligatoires actifs (26% des Plans HP), mais sa plus-value est conséquente dans plus de trois communes sur cinq (63%).

A contrario et alors que les SLSP et le Forem sont actifs dans 73% et 68% des cas et qu'ils représentent les 2^e et 3^e groupes de partenaires obligatoires les plus actifs, seules 49% et 48% des communes évaluent leur apport comme significativement positif.

Ces résultats doivent être mis en relation avec la répartition des actions PCS en fonction des axes de travail. En effet, bien qu'ils soient « actifs » et donc présents au CA de 73% et 68% des communes, les SLSP et le Forem n'apportent sans doute une plus-value effective que dans le cadre des actions axées sur

⁵¹ 19% des Centres de service social sont déclarés actifs.

leurs thèmes d'activité. Or, les actions liées à l'insertion socioprofessionnelle représentent 24% du total des actions PCS, et celles liées au logement 12%.

Le taux de partenaires facultatifs à plus-value importante en termes de contribution effective au fonctionnement du PCS ($\geq 70\%$) est élevé (plus de 6 partenaires sur 10) et atteint 90% pour le Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention qui traite essentiellement des thématiques liées à la délinquance et à la toxicomanie. En lien avec la philosophie du PCS, il est intéressant de constater que 70% des plateformes et comités de quartier influencent positivement le fonctionnement des actions.

2.15.4. Commission d'accompagnement

La commission d'accompagnement relève du fonctionnement du PCS. Elle est composée des membres nommément désignés dans le Plan, à savoir :

- le Président ;
- les Vice-Présidents ;
- le ou la chef de projet ;
- le/la ou les responsable(s) de la coordination sociale du CPAS ;
- les membres représentant les partenaires obligatoires ;
- les membres associés au Plan ;
- l'agent des Services du Gouvernement (DiCS) ;
- des invités jugés utiles.

Les décisions de la commission sont prises sur le mode du consensus. À la demande du Président, du chef de projet ou des partenaires, des réunions supplémentaires peuvent être organisées sous la forme de réunions de travail, réunions thématiques par axe de travail, etc.

2.15.5. Fréquence des réunions

La commission d'accompagnement est tenue de se réunir au minimum deux fois par an. Une fois par an, elle élabore et adopte le rapport d'activités qui doit être transmis à la DiCS au plus tard pour le 31 mars de l'année suivante. Elle a également pour fonction de présenter régulièrement l'état d'avancement du Plan, d'assurer le suivi des actions et la cohérence du Plan, ainsi que de présenter aux membres les propositions écrites d'adaptation des actions si nécessaire.

*Tableau 7 :
Évolution du nombre de CA par an au sein des PCS entre 2009 et 2011*

	2009 (n=132)	2010 (n=137)	2011 (n=138)
Moins de 2 CA par an	95	10	11
2 CA par an	29	99	107
Plus de 2 CA par an	10	31	22

Depuis le démarrage des Plans, les commissions d'accompagnement ont été installées et se sont réunies au moins 1 fois dans 139 PCS.

La comparaison des données récoltées pour les trois années du PCS relativement à la fréquence d'organisation des réunions de la CA permet de relever une progressive mise en conformité des communes par rapport au Décret, avec un maximum du nombre de communes organisant 2 CA par an en 2011⁵². À noter en outre qu'en 2010, plus d'une commune sur 5 ont organisé plus de 2 CA par an.

⁵² Le PCS ayant débuté après la clôture du PPP, et donc seulement le 1^{er} avril de l'année 2009, il est logique que les communes n'aient pas eu le temps d'organiser 2 CA cette année-là. Toutefois, seul un tiers d'entre elles (31%) n'a réalisé aucune CA en 2009.

2.15.6. Participation des partenaires obligatoires et facultatifs à la Commission d'accompagnement

Composée des membres nommément désignés dans le Plan, la Commission d'accompagnement regroupe tant les partenaires obligatoires que facultatifs. Pour les uns et les autres, l'obligation du chef de projet se cantonne à une obligation d'invitation. La décision de présence ou d'absence au CA incombe aux partenaires.

Les partenaires qui ne sont pas présents sur le territoire de certaines communes⁵³ et ceux qui sont systématiquement absents aux CA n'étant pas considérés comme membres de la CA dans notre traitement statistique, on observe qu'une grande majorité des communes (90%) compte au moins 5 membres « partenaires obligatoires » aux CA.

Comme l'illustre le graphique ci-dessus, le nombre de partenaires participant à la CA augmente avec la taille de la commune, allant jusqu'à 29 partenaires obligatoires pré-

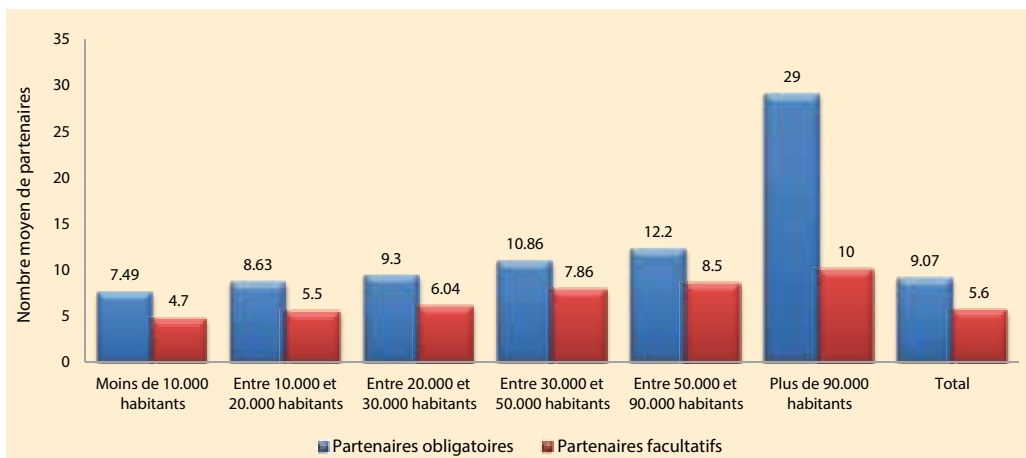
sents en moyenne aux CA organisées dans les grandes villes PCS.

En complément de cette information relative au nombre de partenaires et contrairement à ce qui avait été constaté en 2010, les rapports d'activités relatent que **le taux de présence des partenaires facultatifs (73%) est globalement plus satisfaisant que celui des partenaires obligatoires (44%)**. Et ce, malgré le nombre élevé de sous-commissions où les partenaires facultatifs peuvent s'investir davantage dans la mise en œuvre concrète des projets, alors que les commissions d'accompagnement semblent plus « administratives ».

2.15.7. Appréciation du fonctionnement global de la CA par les communes PCS

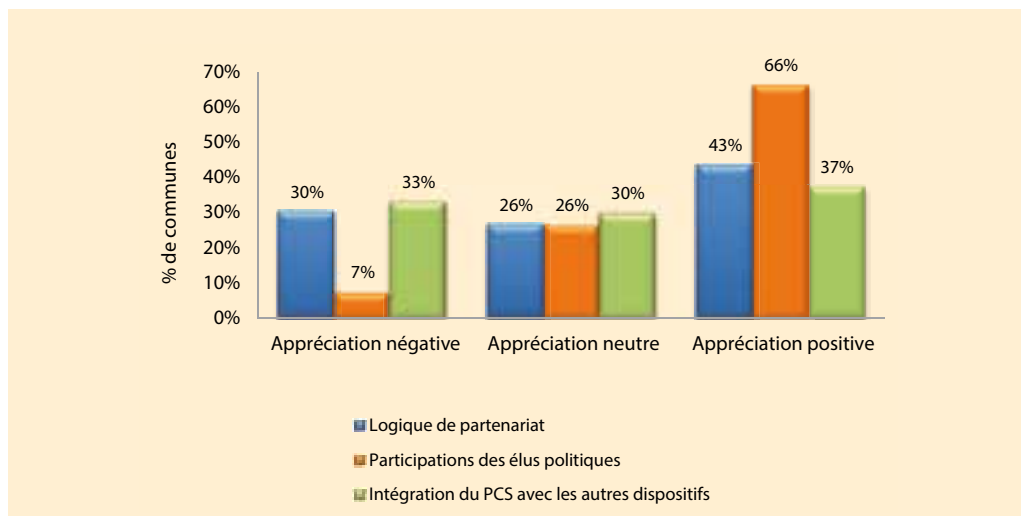
D'emblée, nous pouvons constater que **le dispositif lié au fonctionnement de la commission qui donne le plus de satisfaction aux chefs de projet est la participation des élus politiques à la CA (66%)**.

Fig. 32 : Répartition des partenaires (moyenne par rapport au nombre de communes PCS) ayant participé à minimum une CA, en fonction de la taille des communes en 2011 (n=147 CA « partenaires obligatoires » ; n=142 CA « partenaires facultatifs »)



⁵³ Comme, par exemple, l'AIS, le Centre de planning familial, le Plan HP, ...

Fig. 33 : Appréciation des processus organisationnels / éléments de méthodologie mis en place dans les PCS en ce qui concerne le fonctionnement global de la CA



L'échevin en charge du PCS et le président de CPAS sont théoriquement tenus d'être présents à la CA, mais ceux-ci s'investissent parfois davantage dans le fonctionnement du PCS et témoignent d'une réelle implication. Au vu des commentaires fournis par les communes, ce soutien s'étend parfois aux conseillers communaux.

Lorsqu'il est incarné, l'intérêt des mandataires locaux est important et fournit un appui aux actions PCS, de même qu'au chef de projet qui peut en avoir parfois particulièrement besoin dans une culture politique locale qui ne répond ni à la dynamique transversale et partenariale du PCS, ni à la logique « par projet ». À côté de la fonction de relais vers le Collège communal, la présence même des élus politiques est saluée par les chefs de projet et permet une meilleure compréhension et appréhension du PCS et de ses impacts. Certains chefs de projet soulignent toutefois qu'il est judicieux d'avoir imposé, au niveau du Décret, la présence des élus, et regrettent que l'investissement ne dépasse pas le stade de la présence aux CA.

La logique de partenariat est, elle, évaluée positivement par 43% des communes. Certains chefs de projet déclarent que la liste des partenaires obligatoires a le mérite d'exister et soulignent l'importance de la liberté laissée au niveau des partenaires facultatifs, qui permet d'associer tous les partenaires utiles et leur offre la possibilité de s'impliquer au-delà du terrain. La logique semble bonne et permet idéalement une composition équilibrée et judicieuse car modulable, de même qu'une représentativité public/privé appréciable. Le partenariat n'est pas remis en doute et le caractère indispensable de la mutualisation des ressources, de même que de la meilleure coordination des acteurs et des actions, est affirmé. Si la dynamique partenariale est unanimement saluée, la distinction établie entre les partenaires obligatoires et facultatifs, objet spécifique de l'évaluation, est davantage soumise à la critique négative.

La pertinence de la contrainte est alors questionnée, la distinction semblant ne pas correspondre à la réalité de terrain.

Les chefs de projet préfèrent parler en termes de partenaires actifs, engagés ou investis, sans tenir compte du caractère obligatoire ou non. La majorité des partenaires présents sont investis dans le PCS, et ceux qui sont absents ne sont pas engagés, soit par manque de temps (par exemple lorsque des partenaires obligatoires sont compétents sur le territoire de plusieurs communes et sont sollicités dans chacune), soit par différence de priorité ou soit, encore, parce qu'ils ne sont pas concernés. C'est logiquement plus fréquemment le cas de partenaires obligatoires qui sont conviés quelque soit l'état de correspondance ou non entre leurs missions et les axes traités par le PCS local. Il faut également noter l'absence de certains partenaires obligatoires sur le territoire de petites communes rurales.

Lorsqu'une remarque est faite pour établir une prépondérance entre les deux, ce sont donc les partenaires facultatifs qui sont repris comme étant davantage présents aux CA. De plus, la présence de partenaires obligatoires qui ne sont pas nécessairement actifs à la CA ajoute un risque d'alourdir la dynamique de la CA. Certains chefs de projet expriment clairement le désir de définir des modalités de fonctionnement supplémentaires et d'harmoniser la mobilisation des partenaires obligatoires.

Cela étant, la critique de la distinction n'occulte ni la confirmation de l'importance de certains partenaires obligatoires, ni la réussite de certains CA où de nombreux partenaires sont présents. Notons tout de même que certaines communes n'ont pas saisi la plus-value de la collaboration potentielle des partenaires obligatoires.

L'intégration du PCS avec les autres dispositifs mis en place à l'échelle locale satisfait positivement un peu plus d'un tiers des communes PCS (37%). La plus-value d'une meilleure intégration ou, au moins,

d'une cohérence accrue entre les dispositifs est clairement perçue par les chefs de projet. Leurs commentaires font état d'un désir de développement et d'intensification des relations dans le cadre du prochain PCS. Cette volonté est d'ailleurs parfois clairement affichée, vis-à-vis notamment du PCDR. Actuellement, les dispositifs avec lesquels le PCS est le plus fréquemment en lien sont les PLI, PSSP et Agenda 21 locaux.

L'intégration est facilitée par le regroupement de plusieurs dispositifs au sein d'un même service, ou par le partage d'un coordinateur. Les chefs de projet reconnaissent que la complémentarité des dispositifs permet d'éviter les doublons dans la mise en place des actions, de même qu'elle pourrait contribuer à l'allègement de processus de justification alourdis par la multiplication des contraintes administratives. Plusieurs chefs de projet déplorent toutefois qu'elle ne soit pas systématique et que le Décret ne prévoie aucune articulation officielle, alors qu'elle peut être délicate à mettre en place sur le terrain. La méconnaissance réciproque entre les différents dispositifs ou cellules est également mise en cause.

En clôture de ce point, il est pertinent de rappeler que **l'exigence d'une dynamique partenariale constitue une innovation dans le fonctionnement des administrations communales.** Un certain temps est donc nécessaire pour que cette dynamique nouvelle soit adaptée et intégrée dans la culture politique locale, et qu'elle puisse être réellement mise en œuvre dans l'ensemble des communes.

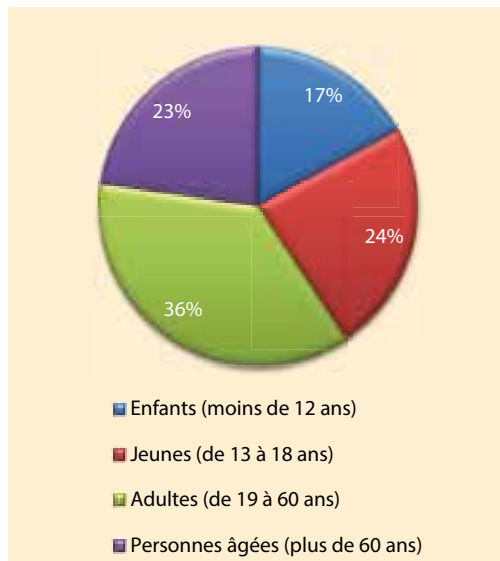
2.16. Profil des bénéficiaires

Dès la rédaction des projets de Plan, les communes ont dû préciser le public de destination de chaque action envisagée. Il nous est donc possible d'analyser la distribution des publics en fonction des axes d'action et de certaines caractéristiques.

2.16.1. Par caractéristiques socio-démographiques

Globalement, la **parité hommes/femmes** est pratiquement atteinte (51% de femmes et 49% d'hommes) au sein des actions PCS.

Fig. 34 : Répartition du public PCS en fonction de catégories d'âge



La répartition est stable quels que soient l'axe d'action ou/et la catégorie de population considérés.

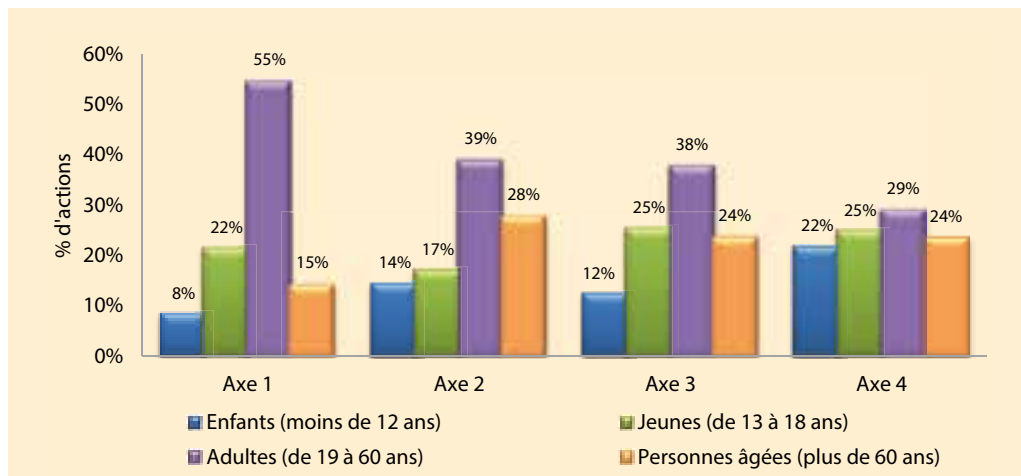
Globalement, **plus d'un tiers (36%) des bénéficiaires PCS sont en âge de travailler (19-60 ans)**. À côté de cette tranche majoritaire, près d'un quart du public est constitué de personnes âgées, et un autre quart d'un public adolescent. Le public minoritaire est celui constitué des enfants de moins de 12 ans (17%).

Au niveau de l'âge des participants aux actions, on ne relève pas non plus de distinction significative en fonction de la population des communes PCS.

Certaines tendances spécifiques peuvent toutefois être relevées en fonction des axes d'actions.

Pour l'ensemble des axes, les adultes en âge de travailler constituent le public majoritaire, oscillant de 29% du public cible des actions de l'axe 4 à 55% de celles liées à l'insertion socioprofessionnelle. *A contrario*, la catégorie la moins présente dans les actions PCS est celle des enfants de moins de 12 ans, allant de 8% pour l'axe 1 à 22% pour l'axe 4.

Fig. 35 : Répartition des actions en fonction de l'âge du public cible et des axes du plan



On obtient une répartition par tranche d'âge plus lissée dans l'axe 4, avec un meilleur équilibre entre les catégories d'âge et un écart maximal dans les pourcentages qui est de 7%. Ce résultat était attendu puisque l'axe touche au retissage des liens sociaux, interculturels et intergénérationnels, et est donc censé intégrer un public hétérogène en termes d'âge également.

Le profil « publics-cibles » est plus contrasté au niveau des autres axes thématiques. Le maximum de contraste étant rencontré dans l'axe 1, avec une variation de 47% entre les catégories. Dans cet axe, on comptabilise tout de même plus de trois quarts des bénéficiaires qui sont en âge soit de travailler, soit de suivre une formation.

Il est également intéressant de noter qu'un quart des bénéficiaires de l'axe santé est constitué d'adolescents et un autre quart de personnes âgées.

Dans tous les cas, les résultats par axe sont compréhensibles à la lumière des thématiques abordées dans chacun. Les actions des axes 3 et 4 sont potentiellement davantage à destination d'un public varié en termes d'âge, alors que les actions spécifiquement dédiées à l'insertion socioprofessionnelle et au logement s'adressent préférentiellement à un public en âge de formation ou de travail, d'une part, et de recherche de logement ou d'autonomisation, d'autre part.

2.16.2. Par caractéristiques spécifiques

Dans cette partie, les chefs de projet ont dû spécifier le type de public défini initialement et effectivement touché par une action, au regard d'autres caractéristiques. À noter qu'il n'y avait pas d'exclusivité et qu'une même action peut concerner plusieurs publics spécifiques.

Sans omettre la possibilité qu'elle soit également destinée à un public cible spécifique, **une action PCS sur deux est orientée vers**

le tout public. Ce résultat est important et indique une certaine mixité dans la conception des actions PCS relativement au public visé. Toutefois, le terme « tout public » peut révéler différentes acceptions et a pu être compris différemment par les chefs de projet. La mixité induite peut donc concerner différentes catégories de public cible, d'âge ou de genre, sans que cela ne s'apparente à une mixité en termes de publics plus ou moins favorisés socio-économiquement.

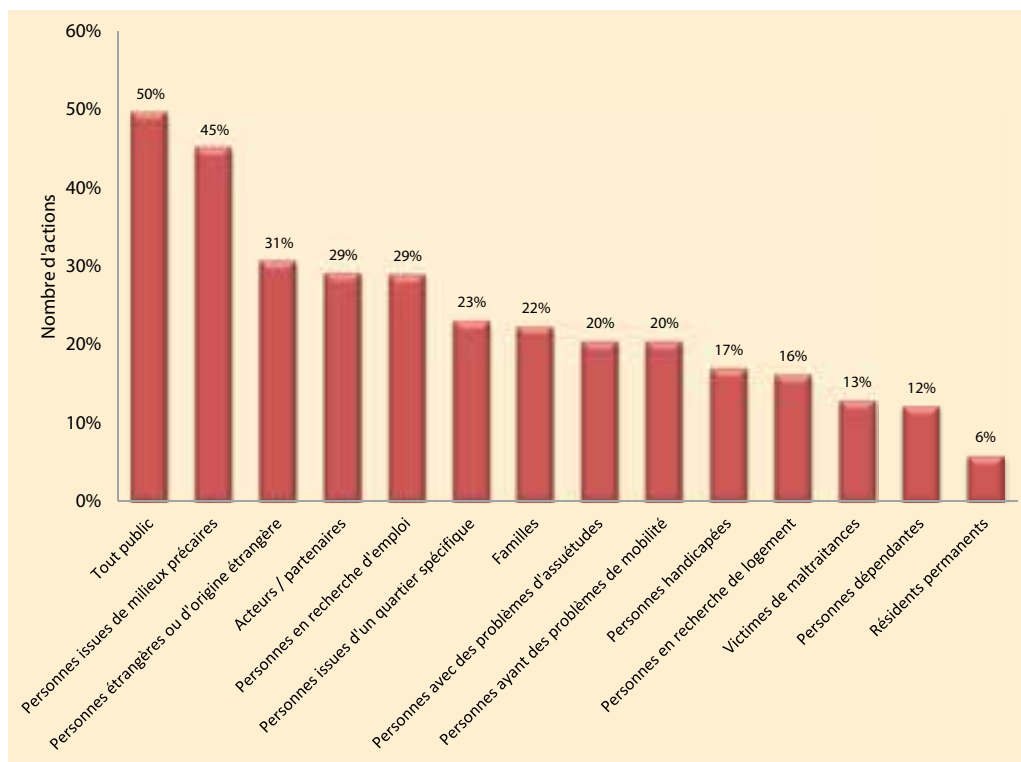
Le second résultat important est que 45% des actions touchent les personnes préca- risées.

Relativement à l'importance numérique du tout public et des personnes issues de milieux précarisés, on peut établir un lien fort avec l'évaluation du Conseil de l'Europe et la transposition, dans les actions, de l'esprit du Décret quant à la cohésion sociale et la coresponsabilité qui implique l'ensemble des acteurs d'une commune. Ce qui n'empêche pas de prévoir également des actions ciblées.

Ces résultats sont également en lien avec un certain flou dans le Décret quant au public visé ou, à tout le moins, avec une possible compréhension différenciée au regard des visées d'intégration et de mixité sociale. S'agit-il de publics en situation de précarité ou, suivant une autre lecture, du tout public de la commune ?

Par ailleurs, près d'un tiers des actions PCS (31%) sont à destination des personnes étrangères ou d'origine étrangère, et 29% spécifiquement pour les personnes en recherche d'emploi. La résidence dans un quartier déterminé est un critère déterminant le public cible de presque un quart des actions (23%), tandis que les familles constituent également un public important (22%). On peut également noter que, si les chefs de projet ont regretté que cet aspect ne soit pas pris en compte dans le calcul de l'ISADF, un cinquième des actions (20%) sont desti-

Fig. 36 : Répartition des actions en fonction des caractéristiques spécifiques du public cible⁵⁴



nées aux personnes ayant des problèmes de mobilité.

À côté du public de bénéficiaires proprement dit, 29% des actions sont au moins partiellement à destination des acteurs et partenaires du PCS. Il peut notamment s'agir des actions de coordination et d'actions de formation sur des thèmes spécifiques.

Par ailleurs, on ne note pas de différence significative en termes de ventilation des caractéristiques des participants en fonction de la taille de la commune, si ce n'est au regard du « tout public ». La proportion de cette caractéristique diminue avec l'augmentation de la taille de la commune (de 19% à

7% entre les deux extrêmes), bien que le taux stagne dès que la barre des 30.000 habitants est atteinte.

Nous sommes conscients que les informations mentionnées ci-dessus ne permettent pas de saisir de façon fine l'ensemble des caractéristiques du public du PCS dans leur diversité. Il aurait par exemple été intéressant d'étayer cette question du profil des participants aux actions PCS de manière qualitative, mais tant le grand nombre que la diversité de bénéficiaires, même au sein d'une même action, rendent cette démarche extrêmement complexe et impossible dans le cadre des récoltes de données ayant servi de base au présent rapport.

⁵⁴ Pour chaque caractéristique, la proportion est relative au nombre total d'actions (1.712 pour 2011). Les chefs de projet ont en effet pu cocher plusieurs caractéristiques du public cible pour chaque action, sans exclusion.

2.17. Leviers et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du PCS

Après avoir évalué le profil des communes, des actions, des acteurs et enfin du public PCS à travers leur répartition selon différentes typologies, nous allons nous pencher sur les leviers et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du PCS. Pour ce faire, plusieurs facteurs ont été soumis à évaluation et ont pu être considérés tantôt comme obstacles, tantôt comme leviers par les communes PCS.

Les résultats sont présentés en deux phases, la première porte sur les leviers et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des actions PCS, la deuxième, dans la mise en œuvre du Plan dans son ensemble.

2.17.1. Dans la mise en œuvre des actions

La première observation pertinente est que l'ensemble des facteurs considérés sont, dans

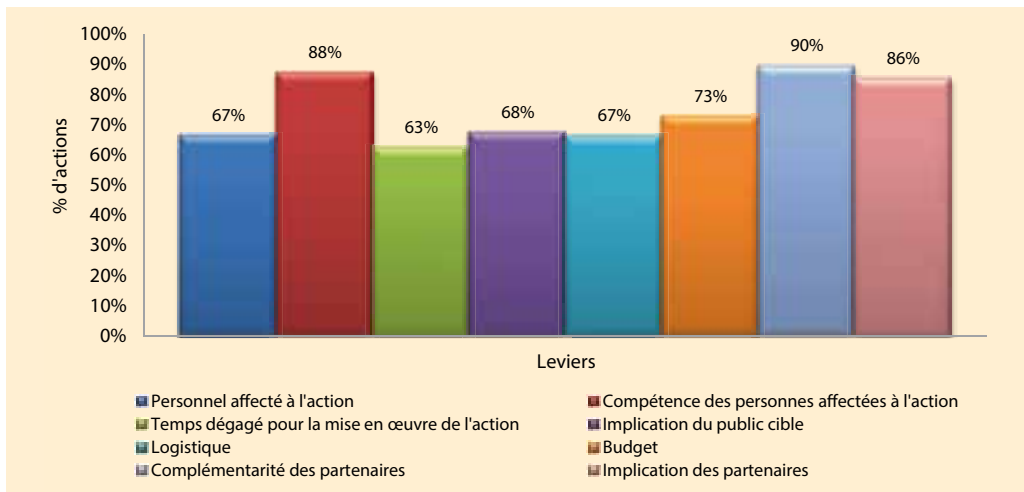
une proportion importante (minimum 63% pour chaque facteur), davantage considérés en tant que leviers dans la mise en œuvre des actions plutôt qu'en tant qu'obstacles.

Les leviers les plus importants sont : la complémentarité des partenaires (levier dans 90% des cas), la compétence des personnes affectées à l'action (88%) et l'implication des partenaires (86%).

Par ailleurs, lorsque cette compétence est définie en levier, la complémentarité des partenaires représente un levier fort dans trois quarts des cas.

Au vu de ces premiers résultats, on constate d'emblée le caractère fondamental de la mise en place de partenariats ajustés et effectifs. De bons partenariats sont essentiels tant dans la mise en place d'actions concertées et adaptées au terrain que dans la mise en commun de ressources financières et humaines⁵⁵.

Fig. 37 : Répartition des leviers et/ou obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des actions, en fonction du nombre d'actions



⁵⁵ Renforçant ce constat, les chefs de projet ont estimé que la plus-value des partenaires en termes de contribution effective au fonctionnement des actions PCS est importante dans plus de trois actions sur cinq (62%).

Les autres facteurs se dispersent sur un intervalle de 10%, du budget considéré comme levier dans 73% des actions, au temps dégagé pour la mise en œuvre des actions qui l'est dans 63% des cas. Le budget est relevé comme levier dans près de trois quarts des actions (73%), mais il n'est apprécié positivement que par moins de deux chefs de projet sur cinq (35%).

Le nombre d'actions menées semble donc plus affecté par le montant alloué que ne l'est le déroulement des actions mises au point. Étant donné le caractère participatif du PCS, il est utile de mettre en évidence l'implication du public cible. Elle est érigée en levier dans 68% des actions et, parmi cette proportion, figure comme levier fort dans 74% des cas.

Les obstacles les plus importants sont, eux : le temps et le personnel dégagés pour la mise en œuvre des actions (37% et 33%), ainsi que la logistique (33%).

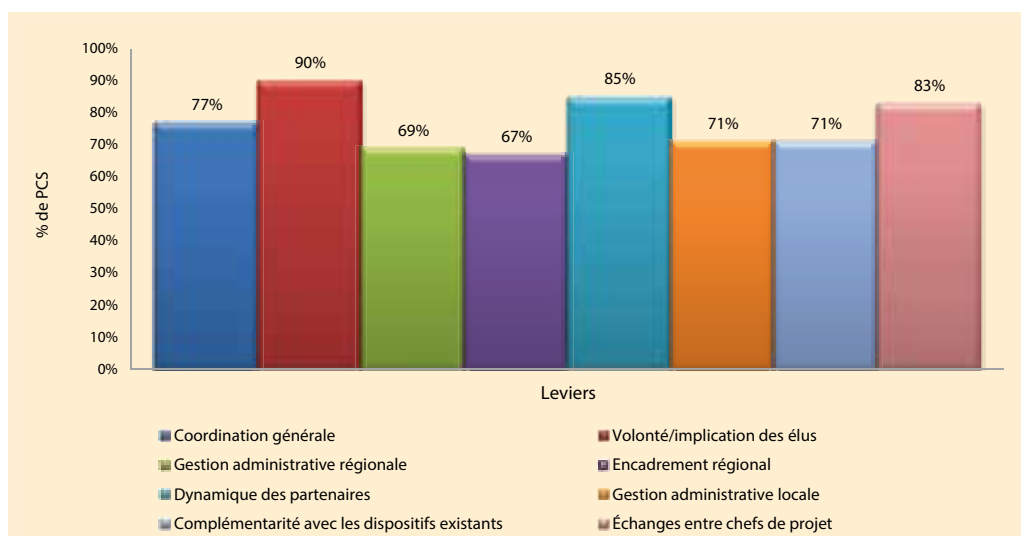
2.17.2. Dans la mise en œuvre du Plan

Les facteurs proposés en obstacles/leviers diffèrent lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre du Plan de manière globale. Dans ce cas également, on constate en premier chef que l'ensemble des facteurs sont davantage évalués en tant que leviers plutôt qu'en tant qu'obstacles à la mise en œuvre du PCS, et ce dans une proportion minimale de 67%.

Les leviers les plus importants sont : la volonté et l'implication des élus politiques (leviers dans 90% des cas), la dynamique des partenaires (85%), et les échanges entre chefs de projet (83%).

Les obstacles les plus importants sont : l'encadrement régional (33%), la gestion administrative régionale (31%) et la gestion administrative locale (29%). En termes d'encadrement, l'obstacle majoritairement relevé est l'absence de formation pour les chefs de projet. Celle-ci a en effet été organisée durant le 3^e trimestre de l'année 2012, c'est-

Fig. 38 : Proportion de communes considérant chaque facteur comme un levier dans la mise en œuvre du Plan



à-dire après la rédaction des rapports d'activités et d'évaluation. L'encadrement en tant que tel par les services régionaux, l'information et les conseils fournis sont, eux, évalués positivement. Au niveau de la gestion administrative régionale, ce sont la charge de travail administratif, la lenteur administrative et la fixation de délais trop courts ou en contradiction avec le rythme du travail de terrain local qui sont pointés du doigt. Il semble également nécessaire de préciser plus clairement les actions éligibles ou non dans le cadre du PCS, de même que d'améliorer la coordination entre les services régionaux.

Par contre, l'accompagnement, la disponibilité et le suivi par les agents référents sont évalués comme des leviers dans la grande majorité des cas. Étant donnée la part constante et conséquente d'obstacles imputés à la coordination régionale, une réflexion pourrait être menée à ce niveau. Bien qu'en lien direct avec les exigences fixées par le Décret et qui ne peuvent donc être modifiées, il semble pertinent de poursuivre les efforts de simplification administrative, d'harmonisation des encadrements par les différents agents et, point essentiel, de communication clarifiée vers les administrations communales.

Enfin, relativement à la gestion administrative locale et bien que l'administratif soit nécessaire au projet, c'est la lourdeur de l'administratif communal qui est citée en obstacle. L'implication en termes de personnel et de temps de travail est considérable et empiète sur le travail de terrain ou la mise en œuvre des actions. La gestion administrative locale peut constituer un frein à la dynamique de projet. Sa rigidité et sa complexité rentrent parfois en contradiction avec la nécessaire réactivité des actions PCS et avec la dimension « projet » de sa gestion. Toutefois, la charnière entre la considération de la gestion administrative locale comme obstacle ou levier réside sans doute dans le degré de transversalité instauré entre les services communaux et de répartition de la charge administrative entre

plusieurs services, de même qu'en termes de connaissance du PCS par les autres services.

En effet, les chefs de projet qui ont relevé ce facteur comme levier témoignent d'une meilleure collaboration entre les services communaux. Nombreux sont alors ceux qui notent la bonne communication et la coordination entre les services, de même que l'investissement et le support efficace de services administratifs et techniques (comptabilité, secrétariat, finances, etc.) avec le PCS. La gestion administrative locale est alors perçue comme garante du suivi de qualité et de l'avancée du PCS.

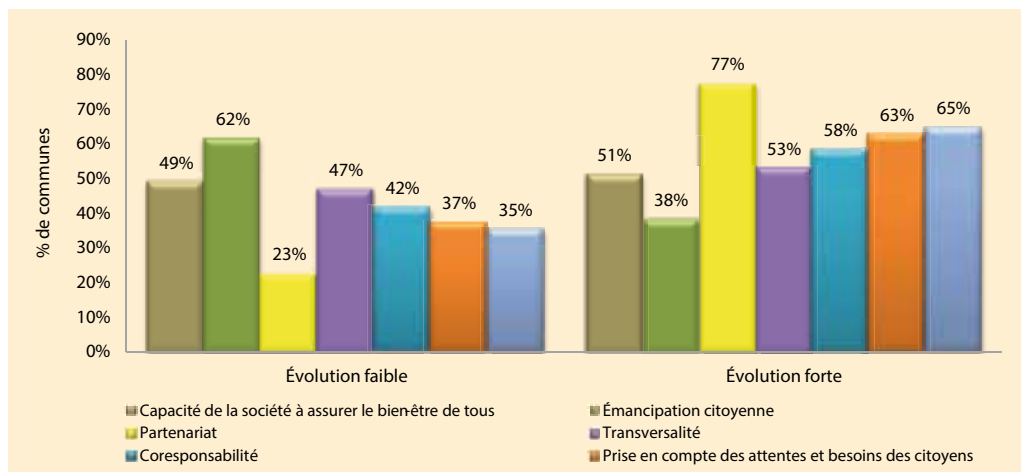
2.18. Effets du PCS sur l'évolution des pratiques

L'évaluation de l'impact des actions sur les objectifs opérationnels du Plan ne fournissant pas des constats clairs en termes d'analyse et de résultats, d'une part, et le PCS visant, au travers des principes qui le sous-tendent, l'évolution des pratiques, c'est par ce biais que nous allons aborder l'impact du Plan de cohésion sociale. Reprenant les pratiques essentielles de la philosophie du Plan de cohésion sociale, il a donc été demandé aux communes PCS d'évaluer la mesure dans laquelle la mise en place du PCS a permis de les faire évoluer.

Le partenariat est la pratique qui a le plus évolué positivement (évolution forte dans 77% des PCS). Au niveau de la ventilation en fonction des catégories de communes, un résultat significatif doit être mis en exergue : l'ensemble des communes de 30.000 à 50.000 habitants et de 50.000 à 90.000 habitants connaissent une évolution forte de cette pratique (100%).

L'émancipation citoyenne est la pratique qui a évolué le plus faiblement (évolution faible dans 62% des cas). Cette pratique a par ailleurs évolué positivement dans 35% à 43% des communes PCS de moins de

Fig. 39 : Répartition des pratiques selon leur degré d'évolution, en fonction du nombre de PCS (n=137)



50.000 habitants, tandis que ce taux grimpe à 60% pour les villes de 50.000 à 90.000 habitants. Par contre, elle a connu une évolution faible dans la totalité des grandes villes.

Toutefois, un second élément positif et encourageant peut être mis en évidence concernant le citoyen : **la prise en compte des attentes et des besoins des citoyens dans la mise en place des actions PCS a évolué fortement** dans 63% des PCS. Alors qu'il n'était relevé comme facteur déterminant dans la définition des actions que dans 39% des cas, on peut donc escompter une amélioration effective de la prise en compte des citoyens dans la définition du projet PCS et, au-delà, de l'émancipation citoyenne. L'évolution du facteur lié à la prise en compte des attentes de la population varie par ailleurs en fonction de la taille de la population. Le taux d'évolution forte oscille entre 57% des communes entre 10.000 et 30.000 habitants et 75% pour les villes de plus de 50.000 habitants.

Par ailleurs, la **capacité de la société à assurer le bien-être de tous** et la **coresponsabi-**

lité, facteurs participant à la définition même du concept de cohésion sociale tel qu'il a été adopté en Wallonie sous inspiration du concept défini par le Conseil de l'Europe, ont fortement évolué dans plus de la moitié des PCS. Étant donné leur importance et la difficulté d'agir sur ces facteurs complexes, ces résultats (respectivement 51% et 58%) doivent être salués et les efforts poursuivis.

La coresponsabilité a le plus fortement évolué dans les communes de 20.000 à 30.000 habitants (70%) et le plus faiblement dans les grandes villes (25% d'évolution forte). La capacité de la société à assurer le bien-être de tous n'a, elle, évolué fortement dans aucune ville de plus de 90.000 habitants.

Au-delà de ces nuances, le constat important qui doit être posé est que **7 pratiques sur 8 ont connu une évolution forte** dans plus de la moitié des cas, ce qui témoigne de la capacité du Plan de cohésion sociale à faire évoluer concrètement les pratiques et, ce faisant, d'agir durablement sur l'environnement social des Wallons.

3. RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Étant donné la conception pratique de cette évaluation, voulue non seulement comme une réponse à l'exigence décrétales, mais également comme une source d'amélioration et de réflexion critique pouvant nourrir le prochain Plan de cohésion sociale, nos conclusions prendront la forme de recommandations utiles.

Portant sur différents aspects du dispositif et dépendant de différents niveaux de pouvoir, toutes ne seront pas applicables d'emblée lors de la mise en œuvre du Plan 2014-2019. Certaines relèvent de la modification ponctuelle, tandis que d'autres nécessitent une élaboration dans la durée et une inscription dans la *durabilité*.

De cette façon, en commençant par l'environnement dans lequel le Plan de cohésion sociale se déploie au niveau des pouvoirs publics, plusieurs éléments principaux peuvent être mis en évidence.

Comme nous l'avons vu, la lourdeur des tâches administratives et l'éventuelle contradiction pouvant exister entre deux dynamiques alourdissent considérablement le travail quotidien des chefs de projet, ce qui peut être particulièrement délicat dans les communes de petite taille qui ne disposent que de peu de moyens humains. Ces facteurs ont été relevés comme obstacles les plus importants dans la mise en place du Plan. Dès lors, il serait judicieux de mener **une réflexion sur la gestion administrative tant régionale que locale**, afin qu'elle ne soit pas un frein à la dynamique de projet. Les ambitions de simplification administrative prennent ici tout leur sens.

Cette recommandation générale se traduit d'ailleurs d'emblée en plusieurs objectifs d'actions qui concernent les deux niveaux de pouvoir, régional et local, et sont en lien avec des aspects tant procéduraux que de communication.

Au niveau régional, il s'agira d'améliorer la **coordination concertée** du Plan entre les services régionaux concernés afin d'harmoniser notamment les discours et les prises de décision orientant l'action sur le terrain. Il s'agira également de produire une réflexion à visée pratique sur la progression du **dispositif d'évaluation**. Il serait notamment pertinent de définir les indicateurs d'évaluation au départ du Plan, ainsi que de rendre plus effective la récolte de données en ne ciblant, dans les formulaires, que les données réellement utiles. Par ailleurs, il est essentiel de poursuivre la démarche d'évaluation collective et participative, d'une part, et de promouvoir l'évaluation/diagnostic continus à l'échelle locale, d'autre part. L'encadrement en termes d'outils peut également être amélioré.

Relativement à la charge administrative imposée par les dispositions régionales, il est également impératif de réviser **la procédure de modification du plan** qui, tout en étant saluée pour la possibilité d'adaptation qu'elle offre, est décriée pour sa complexité et la rigidité inhérente à son caractère annuel. La réflexion devrait porter sur deux points essentiels : l'éventuelle distinction de traitement entre les modifications impliquant ou non une modification budgétaire, et l'augmentation de la fréquence des modifications qui pourraient par exemple être avalisées lors des deux commissions d'accompagnement.

Au niveau local, il faudra encourager et/ou systématiser **l'intégration**, l'articulation et la complémentarité entre les dispositifs existants. Il est également important de soutenir l'intégration du PCS dans l'organisation communale, de même que l'amélioration de la collaboration entre les services communaux.

Ce dernier point renvoie directement à l'aspect **communication du Plan de cohésion sociale** qui doit être rendu plus effectif à différents niveaux. Il s'agit de faire connaître le PCS au sein-même de l'administration

communale pour améliorer son intégration, mais également de construire une identité davantage affirmée autour du Plan de cohésion sociale, tant pour les acteurs qui s'y impliquent qu'à destination des citoyens. Toutefois, la nécessité de mieux communiquer se traduit également en termes d'impératif d'amélioration et de clarification de la communication vers les mandataires politiques locaux et ce, dès l'étape de conception du Plan. Ces derniers sont effectivement relevés comme leviers essentiels du fonctionnement du PCS et du développement de ses actions et il est indispensable que le Plan puisse être porté politiquement au niveau de la commune.

La sensibilisation des élus politiques pourrait également contribuer à l'accomplissement d'un défi majeur des prochains Plans : **la définition du statut du chef de projet**. Il est en effet crucial de permettre aux chefs de projet de se situer clairement dans l'organigramme communal et de cerner leurs prérogatives. Le manque de reconnaissance du statut du chef de projet et de ses spécificités est fréquemment relevé comme difficulté capitale dans le quotidien professionnel des chefs de projet.

En ce qui concerne ces derniers, il est également nécessaire d'encourager et/ou d'organiser leur mise en réseau, de même que de soutenir la dynamique d'échange de bonnes pratiques de manière plus globale. Ce point n'est d'ailleurs pas sans lien avec la construction d'une identité PCS forte et commune qui devrait permettre une meilleure visibilité et reconnaissance du Plan par l'ensemble des acteurs qui peuvent y être associés.

À côté de l'échange de bonnes pratiques, il sera également utile de répondre au **besoin de formation** exprimé non seulement par les chefs de projet, mais également par les équipes PCS. En lien avec l'hétérogénéité des profils, la demande varie parfois fortement et pourrait justifier l'organisation de formations

facultatives. La question de l'ouverture des formations à certains partenaires des plans locaux doit également être posée. Cette dernière recommandation a déjà trouvé des échos en 2012 et 2013, années durant lesquelles des formations relatives à la gestion du PCS ont été organisées.

Concernant le **calcul de l'ISADF**, rappelons que des chefs de projet ont regretté que la mobilité ne soit pas prise en compte dans le calcul de l'indicateur synthétique, alors que 20% des actions sont destinées à des personnes ayant des problèmes de mobilité.

Organe de fonctionnement du Plan de cohésion sociale et lieu d'expression des partenariats noués, une réflexion doit être menée autour de la **Commission d'accompagnement**. Il serait opportun de redéfinir son rôle, de même que ses modalités de fonctionnement et de participation. Le sens de la collaboration potentielle avec les partenaires obligatoires doit être précisé et diffusé, afin de favoriser leur mobilisation, d'une part, et d'optimiser le gain éventuel issu de ces partenariats, d'autre part.

Par ailleurs, en réponse à un souhait des chefs de projet, la **distinction établie entre partenaires** « obligatoires » et « facultatifs » doit être questionnée en ce sens qu'elle correspondrait moins à la réalité de terrain qu'à une différenciation entre partenaires « actifs, engagés, investis » ou non.

En tous les cas, observant ses nombreuses plus-values en termes d'amélioration de l'efficacité des actions, la défense et le développement de la **dynamique partenariale coresponsable** plébiscitée dans le cadre du Plan de cohésion sociale doivent être continuellement affirmés et promus dans les différents niveaux d'exercice du PCS.

Condition d'existence du PCS, les citoyens participant aux actions font également l'objet d'une recommandation. L'importance du « tout public » et des personnes issues de

milieux précarisés confirme la transposition dans les actions de l'esprit du Décret sur la cohésion sociale et la coresponsabilité qui impliquent l'ensemble des acteurs d'une commune, mais ce constat est également en lien avec un certain flou persistant quant au public visé. Il faudrait impérativement **clarifier, dès l'appel à projet, le public visé** par le dispositif.

L'aspect participatif des citoyens ne doit par ailleurs pas se cantonner à la venue ou à la contribution aux activités, mais doit être encouragé dans la définition même des actions. Bien que la prise en compte des citoyens ait fortement évolué au cours de ces premières années du PCS, il est nécessaire de favoriser la **considération de leurs demandes dès la définition et la mise en place des actions**. À cet égard, une réflexion doit être menée avec les communes PCS sur les modalités d'implication et de participation des citoyens.

Autre notion centrale dans la philosophie défendue par le PCS qui se traduit au niveau des actions, la **transversalité** doit être incitée dès la conception du plan. Pour ce faire, il semble pertinent de rendre possible l'inscription d'une **même action dans plusieurs axes thématiques** simultanément, de même que de **réaffirmer la mission première du PCS** en termes de coordination transversale et d'organisation des partenariats sur le territoire communal. Ces mesures ne pourraient que rendre les actions plus opérationnelles.

Enfin, **au niveau budgétaire**, plusieurs recommandations doivent être formulées. Ainsi, premièrement, il faut impérativement soutenir le maintien, voire le **développement du dispositif article 18**. Ce dernier a non seulement reçu une évaluation réso-

lument positive de la part des communes concernées, mais constitue également une source complémentaire indispensable à la mise en place de certaines actions et à l'évolution de partenariats.

En complément à ce dispositif, il semblerait utile de repenser les **modalités d'attribution des points APE** et de les faire davantage correspondre à des variables objectivables telles que la taille de la population recensée dans les communes. De même, l'attribution des points au PCS spécifiquement semble souhaitable.

Pour clore ces recommandations, les résultats issus de cette évaluation attestent du plus grand effort financier consenti par les communes de petite taille, toutes proportions gardées, alors même que la construction de l'ISADF leur est moins favorable. Il conviendrait donc de ne pas minimiser cet effort et de **prêter attention aux plus petites communes** et à leurs particularités en termes de précarité.

En **conclusion**, le Plan de cohésion sociale – porteur d'innovation sociale par les valeurs qu'il défend et ses modalités de fonctionnement – bénéficie de plusieurs possibilités d'amélioration et l'objectif de réflexion critique de cette évaluation est au moins partiellement atteint.

Toutefois, les résultats observés au terme de cette première mise en œuvre du PCS doivent être salués. Seul plan visant l'amélioration de l'accès aux droits fondamentaux et de la capacité des citoyens à assurer le bien-être de tous en Wallonie, il témoigne non seulement d'une cohérence forte entre les objectifs énoncés et les résultats obtenus, mais également d'un impact positif en termes d'évolution des pratiques.

ÉVALUATION DES PROCESSUS LIÉS AU PCS

Catherine Fallon, Patrick Italiano, Alix Dassargues, Aline Thiry
de l'Université de Liège (Spiral et CLEO)

Dans le cadre de la mission commanditée par l'IWEPS pour une « Évaluation du Plan de cohésion sociale - 2012 »⁵⁶, il a été demandé à l'ULg d'évaluer **les processus de mise en œuvre au niveau local des plans de cohésion sociale**.

La première démarche de prise d'information a été indirecte, puisqu'elle nous a fait rencontrer les agents de terrain de la DiCS, réunis en table ronde. Ils ont partagé leur expérience de suivi des PCS, ce qui nous a permis de prendre quelques repères initiaux quant aux dimensions à investiguer. La recherche s'est ensuite décomposée en deux approches de terrain. La première démarche a consisté à **étudier en profondeur les PCS de six communes** afin de comprendre les mécanismes et les éléments-clefs de la mise en œuvre des PCS au niveau local. Elle n'a pu, pour des raisons évidentes de temps et de ressources, porter que sur un nombre limité de cas, choisis selon des critères explicités ci-dessous. Cinq entretiens approfondis ont été menés dans chaque commune, auprès de personnes occupant les mêmes fonctions, de telle sorte à avoir une pluralité de points de vue sur les processus étudiés. La deuxième démarche a au contraire misé sur une prise d'information la plus large possible, mais par ce fait moins exhaustive quant à l'approfondissement des thèmes. Douze tables rondes ont été organisées à Namur entre début septembre et mi-octobre 2012 où ont été invités **tous les chefs de projet PCS** actuellement en fonction.

Ces deux démarches ont porté sur les mêmes objets d'analyse : les processus et non pas les impacts, évalués au niveau communal par les PCS eux-mêmes. Ceci nous a permis de vérifier les hypothèses développées à partir des observations de cas quant à leur plus ou moins grande diffusion dans l'espace des PCS, de corriger et de compléter ces hypothèses, et donc d'avoir une vue d'ensemble sur une série de facteurs-clés.

Les critères de sélection des études de cas ont été les suivants : tout d'abord, l'existence ou non d'un PPP (Plan de prévention de proximité), partant de l'hypothèse que l'existence d'un PPP antérieur au PCS a un impact sur le processus de mise en œuvre de ce dernier. Ensuite, le deuxième critère retenu est le classement selon les indicateurs ISADF des communes, qui a déterminé le volume financier des subventions disponibles pour chaque commune. Troisièmement, le caractère rural ou urbain de la commune a semblé pertinent : celui-ci peut changer le type de PCS mis en place quant aux ressources locales mobilisables, aux partenariats possibles, ainsi que le type de problématiques auxquelles le PCS peut vouloir répondre. Ensuite, nous avons voulu nous pencher sur au moins une des communes qui a rentré un **projet de PCS en partenariat avec des communes voisines**, dans la mesure où ce partenariat a nécessairement des implications organisationnelles sur les modalités de mise en œuvre du PCS. Deux cas de figure ont été inclus dans l'étude : le PCS intercommunal proprement

⁵⁶ Cette Partie III reprend l'intégralité du rapport, réalisé par Catherine Fallon, Patrick Italiano, Aline Thiry, Alix Dassargues de l'Université de Liège (SPIRAL et CLEO), sur l'évaluation des processus liés au PCS, et commandité par l'IWEPS dans le cadre d'un partenariat avec la DiCS.

dit, et un cas de coordination supra-communale entre plusieurs PCS lancés de façon indépendante par chaque commune. Enfin, nous avons **diversifié la localisation provinciale** afin de représenter les cas où l'implication provinciale existe et ceux dans lesquels la province est absente. Avec ces critères de départ, nous avons entamé les premiers entretiens afin d'avoir des éléments d'information supplémentaires : nous avons ensuite retenu **la présidence « politique » du PCS** comme dernier critère, en étudiant un PCS où la présidence revient au Président de CPAS⁵⁷.

Dans chaque commune, nous avons rencontré des acteurs-clés, à savoir :

- Le président du PCS (membre du Collège communal) ;
- Le chef de projet ;
- Le président du CPAS (vice-président du PCS) ;
- Le vice-président associatif ;
- Soit un responsable d'une association partenaire, soit un acteur de terrain du PCS (assistant social, éducateur, etc.).

Analyser le PCS à travers les témoignages de personnes associées mais relevant d'institutions différentes permet de diminuer les biais provoqués par le cadrage institutionnel mobilisé par chacun, éventuellement en toute indépendance.

Les tables rondes ont permis de collecter des informations de manière quasi-exhaustive quant au nombre de PCS représentés, mais exclusivement via les chefs de projet. Ils occupent un rôle central dans la mise en place des PCS, mais leur vision des processus en œuvre est forcément déterminée par la nature de leur fonction, et en particulier par le rôle qu'ils sont amenés à jouer *compte tenu de la manière dont le PCS de leur commune fonctionne*.

Malgré le nombre de chefs de projets rencontrés, nous ne pouvons donner d'estimation quantitative sur la diffusion de l'un ou l'autre modèle de fonctionnement que nous avons repéré. Se livrer à ce genre d'estimation nous ferait courir le risque d'interpréter le silence de certains, qui n'avaient pas de commentaire sur tel ou tel point, comme un assentiment. Le principe des tables rondes nous oblige à garder à l'esprit que ce que nous avons relevé *existe* parmi les manières de mettre en œuvre des PCS, mais n'est pas nécessairement majoritaire.

Au total, 112 PCS ont été représentés, répartis par groupes basés sur **le montant de la subvention**. Ce critère a permis de réunir des chefs de projet :

- venant de régions différentes, donc ayant peu de chances de se connaître, et disposant de ressources variables dans leur environnement supra-communal ;
- de communes différentes entre elles par leur taille et leurs problématiques ;
- ayant des équipes de taille très différente selon la façon dont leur commune s'implique plus ou moins au-delà des prescriptions de base du PCS ;
- mais ayant en commun un même ordre de grandeur de subside.

Les grandes villes ont fait l'objet d'une table ronde spécifique.

Nous avons veillé, dans les études de cas comme dans les tables rondes, à garantir l'anonymisation de tous les témoignages recueillis dans les documents diffusés par l'ULg.

Nous avons généralement été bien accueillis dans l'ensemble de nos démarches, et, dans leur grande majorité, les chefs de projet ont apprécié l'organisation et l'animation des tables rondes,

⁵⁷ Le décret prévoit explicitement que la présidence de la commission d'accompagnement du PCS revienne de droit à un membre du collège et qu'un membre du bureau du CPAS (généralement le président) soit un des vice-présidents de la CA, mais il arrive que le président de CPAS assure une présidence de fait, et dans quelques cas, que cette présidence lui soit confiée formellement. C'est un de ces cas de figure qui a été choisi.

Tableau 8 :
Critères permettant le choix des communes (les critères décisifs sont indiqués en gras).

Communes	PPP ?	Classement ISADF	Urbain/Rural	Inter-supra communal ?	Provinces	Présidence « politique » du PCS
Herstal	Non	9,8	Urbain (à côté de Liège)	Non	Liège	Échevin
Farciennes	Oui	15	Urbain (à côté de Charleroi)	Non	Hainaut	Bourgmestre
Condroz (Clavier, Tinlot, Hamoir, Anthisnes, Nandrin)	Non	Clavier : -3,57 Tinlot : -6,94 Hamoir : 0,28 Anthisnes : -6,16 Nandrin : -7,58 Moyenne : -4	Rural	Supra-communal	Liège	Échevin de la jeunesse de la commune de Clavier
Braine l'Alleud	Oui	-7,7	Périurbain	Non	Brabant wallon	Échevine de la jeunesse et des affaires sociale
Philippeville	Oui	3,5	U+R	Inter-communal	Namur	Échevin de l'environnement
Tubize	Oui	2	Urbain ?	Non	Brabant wallon	Présidente du CPAS

trouvant pour eux-mêmes un intérêt évident à confronter leurs expériences, identifiant notamment par là des ressources éventuellement disponibles pour leurs activités à venir.

1. CADRAGE DE LA PROBLÉMATIQUE

Avant d'évoquer les résultats de nos démarches de recherche, il convient de préciser les cadres d'analyse mobilisés pour mener l'évaluation. Après une brève mise en contexte de la politique, nous allons donc expliciter les points d'attention/critères que nous avons retenus pour mener l'analyse des processus de mise en œuvre des Plans de cohésion sociale au niveau local.

Le travail en partenariat occupe une place centrale dans la mise en œuvre des PCS. Les critères identifiés en la matière ont été utilisés à la fois lors de l'élaboration des fiches d'entretien qui ont servi aux entretiens dans les différentes études de cas, mais aussi à la tenue des tables rondes. Ces points d'attention ont également à nouveau été sollicités lors de l'analyse des données récoltées aux différentes phases de la recherche.

1.1. Mise en contexte de la politique publique

Suite aux Contrats de Sécurité et de Prévention (CSP) et à la mise en œuvre des Plans sociaux intégrés (PSI) en 1998 (LEBRUN 2010)⁵⁸,

⁵⁸ LEBRUN, M. (2010), Nouvelles modalités de l'action territorialisées : études de cas dans le secteur de la cohésion sociale en Belgique francophone, *TEF - Travail-Emploi-Formation*, 9, 24.

c'est dans le cadre du Contrat d'Avenir pour la Wallonie (2000), et sa version actualisée (2002), que s'est inscrit le Plan de prévention et de proximité (PPP), ancêtre du Plan de cohésion sociale, établi par le décret adopté le 15 mai 2003 par le Parlement wallon.

Le PPP était censé être en vigueur durant une période de 4 ans, de 2004 à 2007. Néanmoins, les évaluations successives du dispositif (2004, 2005, 2006) réalisées par la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale (DIIS⁵⁹) ont mis en évidence différents problèmes dans la mise en œuvre de celui-ci. Selon le rapport d'évaluation portant sur l'année 2006, la nécessité de réforme pointée par les précédents rapports ont amené le Gouvernement wallon à charger le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique d'élaborer un projet de réforme du dispositif en cours à ce moment.

Les difficultés relevées par les rapports d'évaluation successifs sont les suivantes :

- *« une définition ambiguë des objectifs poursuivis par le décret "PPP", qui crée une confusion quant à son champ d'application et à l'articulation des actions réalisées avec d'autres dispositifs et/ou compétences ;*
- *une approche réactive de la prévention des risques ;*
- *une insuffisance de diagnostic de départ et d'indicateurs d'évaluation ;*
- *un cadre de fonctionnement souvent imprécis (ex. : association de communes, conventions de partenariat, mode de calcul des subventions) ;*
- *un mode de sélection utilisant des critères insuffisamment objectivés ;*
- *un mode de financement peu transparent et ne tenant pas assez compte de la taille et des besoins des communes ;*
- *des partenaires, notamment associatifs, moins impliqués en règle générale, notamment en raison du rôle secondaire, voire inexistant de la Commission de prévention de proximité en termes d'élaboration, de coordination et d'évaluation des actions ;*
- *un processus d'évaluation peu adapté et insuffisamment participatif (implication non obligatoire des partenaires et des bénéficiaires des actions) » (DiCS, Le Plan de prévention et de proximité 2004-2007 : Rapport d'évaluation, Décembre 2007, p. 29).*

Cette évaluation interne établit déjà une proposition de cadre de gestion du PCS, dans une logique de gestion stratégique : tout d'abord, les objectifs de la politique doivent être établis au préalable - leur traduction opérationnelle (choix des actions locales) doit être basée sur un diagnostic initial - ensuite, une gestion en partenariat doit être mise en place et les partenaires doivent être impliqués aux moments clés (diagnostic/opérationnalisation/ évaluation) avec des processus de gouvernance à redéfinir ; enfin, un processus d'évaluation du plan doit être développé sur le mode de la participation.

Un important travail de refonte du décret PPP a donc été mené. Le projet de décret PCS a été déposé au Parlement le 3 septembre 2008, et envoyé le 24 septembre 2008 en Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique, d'une part, et en Commission de l'Action sociale et de la Santé, d'autre part.

D'après le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique (Courard), les objectifs de la réforme sont les suivants :

- *« tenir compte des évaluations du PPP (2004, 2005, 2006) transmises chaque année au Parlement (évaluation 2007 en cours) ;*
- *transformer un dispositif de prévention des risques en un dispositif d'émancipation sociale ;*

⁵⁹ La DIIS deviendra la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS) en 2008.

- recentrer le nouveau dispositif sur la cohésion sociale et la promotion de l'accès de tous aux droits fondamentaux » (Parlement wallon, Compte-rendu analytique, Séance publique de Commission, Réunion conjointe Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique Commission de l'Action sociale et de la Santé, Session 2008-2009, 30 septembre 2008, p. 5).

Nous percevons donc bien ici l'annonce d'un changement paradigmatique, plaçant le décret PCS « au croisement de la volonté d'utiliser les marges laissées par l'action publique pour construire une société inclusive plutôt qu'une société préservative », autrement dit, passant d'une politique sécuritaire « accompagnant l'inéluctable » à une politique se voulant émancipatrice (BLAIRON 2009)⁶⁰.

Au cœur du processus de mise en œuvre du PCS se trouve l'Indicateur Synthétique d'Accès aux Droits Fondamentaux (ISADF), élaboré par l'IWEPS. Il ressort clairement de l'élaboration de cet indicateur une volonté d'objectiver le montant accordé à chaque commune dans le cadre de la mise en œuvre du PCS. Par « objectivation », nous pouvons également comprendre « dépolitisation », dans la mesure où, une fois que l'indicateur est adopté, il devient l'outil incontournable pour calculer le montant attribué aux communes pour mettre en œuvre le PCS. Ces montants une fois fixés échappent alors à toutes discussions politiques *a posteriori*.

Le 5 novembre 2008, le Parlement wallon a adopté le décret relatif au Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie (PCS). Il faut souligner qu'au sens strict, deux versions différentes du décret PCS ont en fait été adoptées à cette date, et ce afin de respecter la répartition des compétences prévues par la Constitution.

« [...] l'une concernant les compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région, l'autre concernant les compétences régionales. En effet, par son approche pluridimensionnelle et transversale, le dispositif "Plan de cohésion sociale" concerne plusieurs matières relevant soit des compétences transférées (insertion socioprofessionnelle/ formation professionnelle, santé et assuétudes, action sociale), soit de compétences régionales stricto sensu (insertion socioprofessionnelle/ emploi, logement). C'est la version "compétences transférées" qui contient le corps principal du dispositif; la seconde version décrète seulement l'application de la première aux compétences régionales citées » (Parlement wallon, Projet de décret relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne, 836 (2007-2008) — N°1, 8 septembre 2008, p. 3).

Ces deux versions du décret ont été adoptées par les membres de la majorité présents, les membres de l'opposition se sont tous abstenus. Aucun député n'a voté contre ces textes (Parlement wallon, Compte-rendu de la séance du 5 novembre 2008, C.R.I. N°4 (2008-2009)).

Mis en œuvre depuis avril 2009, le Plan de cohésion sociale est une application du concept européen du même nom au contexte wallon. Il tend à promouvoir l'accès de tous aux droits fondamentaux ; les deux objectifs centraux du PCS sont les suivants : le développement social des quartiers et la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité au sens large. Afin d'atteindre ces objectifs, le PCS, basé sur les partenariats locaux et le travail en réseau, se décline autour de quatre axes de travail : l'insertion socioprofessionnelle (1), l'accès à un logement décent (2), l'accès à la santé et le traitement des assuétudes (3), le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels (4).

⁶⁰ BLAIRON, J. (2009), *Analyse du décret wallon instaurant des Plans de cohésion sociale*, Communication au Salon des mandataires (Marche-en-Famenne).

1.2. Indices de qualité de la mise en œuvre des partenariats

Il existe de nombreuses et diverses définitions du concept de partenariat. Afin d'alimenter la réflexion et sans avoir ici de prétention à une quelconque exhaustivité, nous proposons de revenir sur la définition proposée par WEISS, ANDERSON, and LASKER (2002, p. 684)⁶¹. Ceux-ci utilisent le terme partenariat pour englober « tous les types de collaborations qui rassemblent individus et organisations ». Cette définition très large du partenariat est particulièrement intéressante dans la mesure où elle ne se centre pas sur les différentes formes de partenariats, mais s'intéresse précisément aux processus de collaboration entre les partenaires. WEISS *et al.* étudient la manière dont les collaborations entre partenaires ont la capacité de créer des partenariats complexes qui représentent bien plus que la simple somme des individus ou des organisations qui les constituent. En effet, selon LASKER, WEISS et MILLER (2001)⁶² ; WEISS *et al.* (2002)⁶³, l'unique avantage de la collaboration est sa capacité à créer des synergies. Quand les partenaires mettent en commun effectivement leurs connaissances, leurs compétences, et leurs ressources complémentaires, ils créent quelque chose d'innovant - un ensemble qui est plus que la simple somme des parties qui le composent - ce qui contribue à engendrer de la *créativité* : penser des nouveaux et meilleurs moyens pour atteindre son objectif ; une réflexion « *global* » : les partenaires vont planifier leurs actions de façon plus globale (*des programmes intégrés*) ; du *pluralisme* : les partenaires vont élargir les réseaux de relation à une communauté plus large.

D'un autre côté, les auteurs insistent sur le fait que la construction effective de partenariats est consommatrice de temps, de ressources et est difficile à mettre en place. Beaucoup de partenariats sont confrontés à des obstacles de taille, comme par exemple la création de plans viables, et/ou l'implémentation d'interventions. Les problèmes rencontrés sont souvent mal anticipés, et le processus de collaboration est fréquemment interrompu. Ces difficultés peuvent être expliquées selon LASKER *et al.* (2001, p. 180) par le fait que les collaborations nécessitent des relations, des procédures et des structures qui diffèrent de celles précédemment utilisées par les individus et les organisations qui collaborent. Il y a aussi des collaborations « forcées » qui correspondent dans la plupart des cas à des collaborations « sur papier ».

Le point de départ de notre analyse consiste à considérer les partenariats non seulement comme des outils de gestion de projet mais aussi comme des dispositifs d'innovation, capables de s'adapter, avec un souci de transversalité entre les dimensions de la cohésion sociale. Nous proposons de nourrir notre réflexion au regard du tableau de LASKER *et al.* (2001 p. 189-196) qui listent toute une série de facteurs déterminant la création de synergies dans le cadre d'un partenariat. Ils sont liés au contexte, aux caractéristiques propres des partenaires et aux relations entre ceux-ci (voir *infra*).

LASKER *et al.* (2001) considèrent les **ressources** comme étant déterminantes de la création de synergies : l'argent, les biens/équipements sont des ressources « basiques » qui sont nécessaires au travail en partenariat. Les

⁶¹ WEISS, E.S., ANDERSON, R.M. et LASKER, R.D. (2002), Making the Most of Collaboration: Exploring the Relationship Synergy and Partnership Functioning, *Health Education & Behavior*, 29, 683-698.

⁶² LASKER, R.D., WEISS, E.S. et MILLER, R. (2001), Partnership synergy: A practical Framework for studying and strengthening the collaborative advantage, *Milbank Quarterly*, 79, 179-205.

⁶³ WEISS, E.S., ANDERSON, R.M. et LASKER, R.D. (2002), Making the Most of Collaboration: Exploring the Relationship Synergy and Partnership Functioning, *Health Education & Behavior*, 29, 683-698.

Tableau 9 :

Les déterminants de la synergie dans le cadre d'un partenariat (adapté de LASKER et al. 2001, p. 189)

Les ressources	<ul style="list-style-type: none">- l'argent,- les biens/équipements,- le temps,- les compétences/expertises,- l'information,- les réseaux de connections aux personnes/groupes,- le pouvoir de convocation,- les avenants.
Les caractéristiques des partenaires	<ul style="list-style-type: none">- le degré d'hétérogénéité,- le niveau d'engagement des partenaires.
Les relations entre les partenaires	<ul style="list-style-type: none">- la confiance,- le respect,- les conflits,- les différences de pouvoir.
Les caractéristiques des partenariats	<ul style="list-style-type: none">- le leadership,- l'administration,- la direction,- la gouvernance,- l'efficacité des partenariats.
Les facteurs externes	<ul style="list-style-type: none">- les caractéristiques des collectivités,- les politiques publiques.

partenaires doivent également disposer de suffisamment de temps. LASKER *et al.* identifient également les compétences/expertises des partenaires, l'information, les réseaux de connections aux personnes/groupes, le pouvoir de convocation, et les avenants.

Les **caractéristiques des partenaires** sont également déterminantes : selon LASKER *et al.* (2001), il s'agit essentiellement du degré d'hétérogénéité et du niveau d'engagement des partenaires. Ainsi par exemple, le PCS rassemble-t-il des partenaires très différents les uns des autres ? Quel est le niveau d'engagement des partenaires au sein du PCS - s'agit-il d'un partenariat de convention ? Quelles sont les modalités de mise en œuvre des partenariats ? Sommes-nous dans une logique d'intervention directe de la commune sur le terrain et/ou dans une logique de « coordination » des partenaires via le PCS ?

En quoi consiste le partenariat : s'agit-il d'échange de moyens humains et/ou d'échange de biens matériels ?

LASKER *et al.* (2001) estiment que ce n'est pas nécessairement la taille et/ou la diversité des partenaires présents qui importent, mais bien le mélange et le degré d'engagement des partenaires. En général, les partenaires les plus actifs au sein du partenariat sont ceux qui perçoivent le plus de « bénéfices » de la collaboration. Dès lors, une attention particulière sera accordée à la question de la « valeur ajoutée » des PCS pour le développement des partenariats ainsi que pour leurs organisations et les actions réalisées. Nous aborderons notamment cet aspect lors de nos entretiens à travers la question suivante qui sera posée aux partenaires associatifs : quels sont les avantages pour votre association de participer au PCS ?

Nous nous interrogerons également sur le niveau d'engagement des différents partenaires à travers le processus prescrit du PCS : le diagnostic, la rédaction du plan, l'opérationnalisation et l'évaluation participative. À quelles étapes du processus les partenaires ont-ils participé ? Quel a été leur niveau d'engagement ?

Pour atteindre un niveau important de synergie, les partenaires doivent construire des **relations** fortes de travail entre eux. LASKER *et al.* (2001) identifient la confiance, le respect, les conflits et les différences de pouvoir comme étant déterminants des relations entre partenaires. La construction de relations de confiance entre partenaires est probablement le défi le plus coûteux en temps pour les partenaires.

À travers l'évaluation des processus de mise en œuvre des PCS, une place toute particulière sera consacrée à cet aspect : s'agit-il de nouveaux ou de partenaires de longue date ? Est-ce que la relation entre les partenaires est marquée par la confiance ? Y a-t-il des conflits ? Quels sont les liens éventuels avec les relations précédemment nouées lors des PPP ? Quelle est la nature de la relation entre l'équipe PCS et d'autres partenaires parfois obligatoires tels que le CPAS ?

Un autre déterminant des synergies est lié aux **caractéristiques des partenariats à proprement parler**. Il s'agit ici de la question du *leadership*, mais aussi de l'administration et de la direction, de la gouvernance, de l'efficacité des partenariats.

La distribution du leadership est un paramètre important de la qualité des relations entre partenaires. Ainsi, une attention particulière sera accordée à cette question dans l'étude des PCS : par qui est effectué le leadership opérationnel ? Est-ce le chef de projet, l'autorité politique, un partenaire associatif ou autre, qui « porte » le PCS ?

À travers cette question du leadership, nous accorderons dans notre analyse une place

importante à la figure du chef de projet. Quelles sont les missions du chef de projet ? A-t-il un rôle d'initiateur de projet ? Est-ce un chef d'équipe ? Une « interface » entre le monde politique et le monde associatif ? Joue-t-il le rôle de « facilitateur » ? Y a-t-il une grande diversité de profils de chef de projet ?

LASKER *et al.* (2001) précisent que le leadership permettant de maximiser la synergie entre les partenaires doit être d'une autre « nature » que le leadership traditionnel. L'idéal est un leadership « transversal » qui comprend et apprécie les différentes perspectives des partenaires. Le leader doit faire preuve de nouvelles compétences comme par exemple la capacité à résumer et synthétiser les différentes idées des partenaires, à faciliter la communication entre les partenaires qui ne partagent pas nécessairement le même langage, la capacité à susciter la créativité des partenaires et à identifier des façons de combiner les différentes ressources des partenaires.

La gouvernance est véritablement la clé de fonctionnement des partenariats : quelles sont les instances de décision du PCS ? Qui préside effectivement la Commission d'accompagnement du PCS ? Existe-t-il d'autres instances de décision et/ou d'élaboration de projets ? Quel est le rôle de la Région wallonne en matière de gouvernance ? Comment s'articulent le pouvoir local de la commune et le pouvoir régional ?

La question de l'efficacité retiendra également notre attention : quels sont les freins ou les ressources pour les acteurs ? De nouveaux projets ont-ils pu voir le jour grâce à la collaboration ?

Enfin, LASKER *et al.* (2001) identifient également comme déterminants les **facteurs externes** sur lesquels nous porterons une moindre attention dans la mesure où, dans le cas qui nous occupe, ils sont identiques d'un PCS à l'autre. Toutefois, l'existence préalable ou non d'un Plan de Prévention et de

Proximité (PPP) retiendra notre attention : le PCS est-il dans la continuité de ce qui se faisait précédemment dans la commune ou marque-t-il une rupture ? Les partenaires sont-ils les mêmes ? Lors des entretiens, nous attacherons une importance à la question de l'histoire du PCS en posant comme première question aux différents acteurs rencontrés de nous raconter l'histoire du PCS de leur commune.

2. ACTEURS DU PCS

2.1. Chef de projet et équipe PCS

2.1.1. Profil et formation des chefs de projet

Eu égard à la confiance et au temps que les chefs de projet ont bien voulu nous accorder, ainsi qu'à la place qui leur est réservée dans le décret, nous abordons en premier lieu la place du chef de projet dans le dispositif, sachant qu'il est aussi garant du respect des règles de gouvernance prescrites.

Les Plans de cohésion sociale instituent le chef de projet comme figure centrale pour la coordination, la mise en œuvre et le *reporting* des actions soutenues par le plan. La première chose à relever est leur profil. En effet, si nous avons récolté beaucoup d'informations via les chefs de projet, tous n'ont pas la même *background* à différents égards, ce qui se traduit par des différences notables dans le regard qu'ils posent sur leur mission.

Le décret qui organise les PCS prévoit le profil des chefs de projet comme étant de niveau 1 ou avec une expérience professionnelle jugée équivalente. Si d'emblée cette prescription implique une formation scolaire supérieure (universitaire ou non), la possibilité d'équivalence par l'expérience ouvre à une bien plus grande diversité des profils - ceci bien entendu sans jugement quant aux compétences. Il existe donc une « latitude » concernant le profil de la personne qui sera chargée

de remplir la fonction ; c'est pourquoi dans certains PCS il a été affiné. Par exemple, une association partenaire a précisé ce descriptif en reprenant le profil d'un coordinateur de projet de sa commission paritaire.

En pratique, les chefs de projet ont des profils extrêmement variés : universitaires ou gradués dans différents domaines, mais aussi, grâce à l'équivalence, des travailleurs sociaux ayant une expérience de terrain. Les *backgrounds* variés que l'on rencontre expliquent des sensibilités différentes dans la manière de lire l'environnement dans lequel ils sont amenés à travailler. L'exploitation de la base de données 2011 de la DiCS quant à la formation des chefs de projet montre que 46 ont un diplôme de licence ou master, 39 ont un diplôme d'assistant social (complété dans quelques cas par une licence) et 18 sont éducateurs, ces trois catégories totalisant 103 CP sur les 139 répertoriés. Les 36 autres ont des diplômes variés, le plus souvent de niveau graduat.

La diversité des bagages conditionne donc le type de retour que les chefs de projet participant aux tables rondes ont pu nous livrer. Pour certains, les aspects plus abstraits, plus conceptuels vont de soi, pour d'autres c'est très loin de leur réalité, c'est le terrain qui prime.

La diversité entre chefs de projet concernait évidemment aussi d'autres aspects, par exemple l'ancienneté dans le poste. Les participants avaient entre 20 ans (si l'on prend en compte les autres plans régionaux précédents) et quelques semaines d'expérience. L'expérience préalable dans le PPP ou dans d'autres types d'actions communales assimilables a évidemment aussi un impact sur le positionnement par rapport au PCS. Il peut s'agir d'une connaissance du terrain (publics, partenaires, rouages communaux,...) utile à la fonction actuelle, mais aussi parfois déterminante quant à la façon de l'envisager. Le niveau de compréhension de ce qui chan-

geait entre les PPP et les PCS peut ainsi être dans une certaine mesure rapproché du type de bagage professionnel et formatif.

Les chefs de projet issus du terrain restent parfois très impliqués dans la mise en œuvre concrète des actions, même en tant que chefs de projet (*a fortiori* dans des petits PCS, mais la corrélation n'est pas absolue), avec une incompréhension, voire un rejet des dimensions politiques, institutionnelles ou administratives que leur rôle implique (« *Je dois m'occuper des conventions, contrats, tout ! Et en même temps je dois être sur le terrain, répondre à des appels, ... Je voudrais quelqu'un à mi-temps pour faire l'administratif et faire des rapports !* »).

À l'opposé, les chefs de projet ayant davantage de recul conceptuel mettent davantage en avant la spécificité du PCS. Certains mettent en exergue les compétences nécessaires au fonctionnement du PCS, ce qui n'a pas toujours été facile : « *faire comprendre qu'il y avait une NOUVELLE philosophie de travail... Cela se passait bien avant, mais il faut faire autrement ... cela a pris deux années pour faire changer la façon de faire* ».

On relèvera donc que les chefs de projet ont des profils très différents quant à leur *background*, et que l'harmonisation de ces compétences potentiellement complémentaires au moyen d'une formation *ad hoc* n'arrive que fin 2012, alors que la demande dans ce sens était forte. Cette diversité a créé une dynamique d'échange favorable dans les tables rondes, mais a aussi révélé de fortes disparités dans l'appropriation du rôle de chef de projet. Ceci ne signifie cependant pas qu'un profil unique se justifie : la taille, et donc les conditions concrètes de fonctionnement des PCS, étant très variables, les mêmes

compétences ne sont pas attendues dans les mêmes proportions dans chaque commune.

Par contre, cette hétérogénéité rend encore plus importante et utile une formation spécifique à l'attention de ce groupe de professionnels : elle aurait au moins en partie constitué une base commune pour tous, ce qui de toute évidence n'est pas le cas. Au moment où nous avons mené notre recherche, la formation de base organisée par la Région pour tous les chefs de projet suscitait chez certains une vraie attente (quant au contenu et quant à l'occasion d'échanger avec des collègues ou des personnes ressource), chez d'autres un scepticisme (quant à l'opportunité de l'organiser après trois ans de fonctionnement et quant aux contenus annoncés). En effet, non seulement tous ces chefs de projet ont dû acquérir sur le tas la partie (variable) des compétences qui n'était pas forcément dans leur bagage (« *j'ai eu du mal malgré ma connaissance de terrain pour m'approprier le plan : les prochaines formations devraient être intéressantes* »⁶⁴), mais la diversité des formations de base rendait difficile la conception d'un programme de formation adapté pour chacun.

2.1.2. Statut et position du chef de projet au sein de la commune

L'Arrêté du Gouvernement wallon précise les qualifications requises pour le chef de projet, sans détailler les conditions de son statut, pour autant qu'il fasse partie du personnel communal et qu'il puisse consacrer assez de temps au PCS. Pour les PCS de plus de 20.000 habitants, le chef de projet doit d'ailleurs assumer cette fonction à temps plein (AGW 4, § 2 : « *Pour les communes de 20.001 habitants et plus, le chef de projet doit consacrer*

⁶⁴ Les citations en italique et entre guillemets sont extraites des propos entendus aux tables rondes. Elles constituent parfois une reformulation plus synthétique des paroles prononcées, et ne sont donc pas nécessairement strictement littérales, même si elles tentent d'en respecter le ton et quelquefois la « saveur ». Dans le respect de l'anonymisation de la restitution promise aux participants, nous ne donnons pas d'indication sur la personne ou la commune représentée.

crer un temps plein à la réalisation des missions visées à l'art. 24, § 3 du décret »).

Le chef de projet, nous l'avons dit, est une figure centrale pour la mise en œuvre et le respect des processus prévus par le décret Cohésion sociale. Sa stabilité dans ce poste a toute son importance, puisqu'il a une vue d'ensemble sur le plan, du diagnostic aux évaluations, et qu'il est censé mettre en place, animer et entretenir, voire élargir, les partenariats. Il est aussi LE responsable du PCS face à l'administration régionale, DiCS ou DGO5.

Cependant, le PCS étant un subside à durée limitée, dans la grande majorité des cas, le contrat de travail du chef de projet est à durée déterminée, *de jure* ou *de facto* (dans beaucoup de cas, il s'agit d'un CDI lié à la subvention), donc sans stabilité d'emploi garantie au-delà du terme du plan en cours. Notons que souvent, il en va de même pour les membres de l'équipe PCS, lorsqu'il y en a une au sein de la commune. « *Fragilité des statuts : ce sont des contrats à durée indéterminée mais dépendants de subsides* ». Si cette situation est logique du point de vue des finances communales, il s'agit néanmoins d'une menace potentielle sur la préservation des compétences au sein des PCS. En effet, beaucoup de chefs de projet ayant participé aux tables rondes mettent en avant leur implication quant au contenu, ou aux publics du PCS, mais indiquent en contrepartie que cette instabilité de l'emploi est un frein.

Il y a là une forme de contradiction entre les compétences attendues, la centralité du rôle tant dans la maîtrise méthodologique que dans l'entretien des réseaux relationnels entre partenaires, d'une part, et d'autre part, l'absence d'encadrement du statut. En effet, sur ce point comme beaucoup d'autres, c'est la commune qui a le loisir de décider quelle place elle offre au chef de projet. Si le CDI lié au subside est la formule la plus souvent entendue dans les tables rondes, et est

formellement cohérente avec le cadre, on a pu entendre des témoignages montrant l'ampleur de l'autonomie communale en la matière. Une petite minorité de chefs de projet sont contractuels en CDI sans limitation, voire dans quelques cas sont des agents statutaires de la commune. Le problème de stabilité ne se pose donc pas. Mais à l'inverse, certains ont des CDD à durée fixe, indépendamment du plan. Dans le pire des cas, en la matière, un chef de projet a indiqué que lui-même et toute son équipe avaient des contrats renouvelés de six en six mois.

Lorsque le chef de projet est statutaire dans l'administration communale, cela correspond évidemment au détachement de quelqu'un déjà employé. Ce peut être un employé de la commune, ou parfois quelqu'un détaché du CPAS, selon la place que celui-ci occupe, *de facto*, dans la gestion du PCS. Se pose, dans ces cas de figure, mais aussi lorsque le chef de projet n'occupe cette fonction qu'à temps partiel, le problème de la position au sein de la commune. Dans certains cas, plutôt nombreux, le chef de projet occupe par ailleurs une autre fonction au sein de la commune, par exemple au service jeunesse ou au service prévention, plus rarement en tant qu'administratif au sens strict, voire encore au cabinet d'un membre du collège. Les casquettes multiples que ces situations hybrides impliquent peuvent poser des difficultés de légitimité par rapport à l'un ou l'autre partenaire, ou encore dans la délimitation de ce qui appartient à la fonction de chef de projet ou non. Certains bourgmestres ou secrétaires communaux s'inquiètent du fait des horaires et tâches inhabituelles (« *Le PCS est parfois difficile à porter, il a été étiqueté de "touriste" par les employés de la commune. Quand il est sur le terrain, on considère qu'il est en vacances, etc.* ») pour une commune, du manque de contrôle qu'ils ont sur les activités des agents PCS (et du chef de projet). D'autres à l'inverse, dans de petites communes, peuvent voir leurs tâches de chef de projet colonisées

par leurs autres activités (« *La cheffe de projet précédente savait consacrer un dixième de son temps au PCS* »).

La position hiérarchique au sein de la commune est aussi parfois source d'incertitudes. Si dans les petites communes, le problème ne se pose pas car le chef de projet est aussi, par ailleurs, en partie sur le terrain, lorsque le PCS est plus important, il peut y avoir un dualisme entre le chef de projet et le chef de service des travailleurs, qui est alors une autre personne. Plus rarement, le chef de projet est lui-même chef de service. « *Je suis aussi chef du service Culture/Jeunesse/Bibliothèque. J'ai un CDI* ». Le chef de projet dépend le plus souvent d'un chef de service communal, mais pas toujours (« *On a des bonnes relations PCS/CPAS, mais on est dans le service enfance/jeunesse* » ; « *C'est le Service jeunesse qui a le PCS* »).

On voit donc, au travers de ces témoignages, que la position hiérarchique subordonnée, à l'intérieur de la commune, du chef de projet peut ajouter du flou aux missions du PCS, et rendre plus difficile la tenue d'une cohérence du travail avec le plan et les prescriptions du décret.

2.1.3. Missions du chef de projet

Le chef de projet doit disposer de suffisamment d'expérience ou de compétence pour se positionner face aux responsables politiques et leur proposer une nouvelle façon de faire la politique dans le domaine social, en partenariat avec la population et les associations.

Le chef de projet est chargé de la gestion du PCS, il remplit donc souvent une **fonction administrative**. Elle incombe dans la plupart des cas au chef de projet, mais il arrive que celui-ci bénéficie d'une aide administrative. Cette mission comprend toutes les démarches à effectuer envers la commune, les partenaires et la Région wallonne (rapport d'activités, note au Collège

communal, rapport de réunion, rapport financier, etc.).

La charge administrative est ressentie d'autant plus négativement que l'on a affaire à des chefs de projet avec un profil de terrain. Il convient évidemment de se demander ce qui est au juste visé sous le label général, et connoté rébarbatif, de « travail administratif ». Dans le dernier cas, cela concerne la gestion du budget : « *Le fait de gérer son budget soi-même est peut-être plus lourd administrativement, mais il permet aussi d'avoir une lecture plus large et plus d'autonomie par rapport au Collège* » ; « *Il y a deux types de PCS : ceux qui doivent demander l'accord du Collège pour chaque action et ceux qui ont un accord global et qui gèrent leurs budgets* », mais en fait l'« administratif » concerne aussi bien les rapports d'activités que les contraintes budgétaires, c'est-à-dire dans une certaine mesure des contraintes posées par la Région. Certaines de ces contraintes sont pourtant directement liées à la commune elle-même, et par ailleurs spécifiques au PCS : « *Deux tensions existent : elles sont liées à la nature des activités (activités récréatives, dehors, etc.) et aux modalités administratives (horaires irréguliers, heures supplémentaires à récupérer, liberté par rapport aux autres employés communaux)* ». On rejoint ici l'enjeu de communication interne à la commune, dont on comprend qu'elle pourrait alléger les nécessités de justifications spécifiques.

On voit donc, à travers ces témoignages, que le terme « administratif » est très large et fait office de repoussoir. Pour une part, il s'agit d'éléments de contrôle de la Région, par ailleurs reconnus comme légitimes par les chefs de projet (« *fournir un cadre* »), pour une autre part, il s'agit de complications supplémentaires liées au PCS « OVNI » au sein de l'administration communale. Mais certains reconnaissent que : « *Je trouve que l'administratif n'est pas trop important par rapport à l'Accueil Temps Libre. Je trouve qu'ils sont très*

cool pour le montant qu'ils donnent si on compare à l'ONE ».

Dans certains cas, le chef de projet PCS est le « **chef de l'équipe PCS** », et le seul référent de cette équipe par rapport au Collège. Il assume la responsabilité des travailleurs de son équipe. Dans d'autres cas, cette mission incombe au chef de service ou au président du PCS. Cette fonction de **chef d'équipe** suscite en définitive relativement peu de réactions : tous les chefs de projet n'ont pas cette responsabilité, et les équipes sont en fait souvent petites, sauf dans certaines grandes villes. Mais dans ces cas (plusieurs dizaines de personnes), les tâches sont réparties et il y a un coordinateur d'équipe, de telle sorte que le chef de projet n'ait pas directement cette mission. L'absence de responsabilité hiérarchique se retrouve aussi là où le subside est entièrement reversé à des partenaires. Dans ce cas de figure, il assure plutôt un rôle, non pas de chef d'équipe, mais de coordinateur général, ou de **facilitateur** comme nous l'avions baptisé. Les remarques sur cette mission renvoient plus souvent à l'aspect administratif communal (« *la lourdeur de l'Administration communale, je découvre cela... Gérer une équipe avec cette lourdeur!* »). Les problèmes viennent aussi de la mise en place laborieuse du PCS : « *Au début, le lancement a été difficile (manque de stabilité de l'équipe). Fin 2008 on a engagé une CP toute seule - puis des éducateurs sans CP - puis une équipe a enfin fonctionné quand un CP est arrivé pour encadrer les éduc.* »

Le chef de projet peut être le « garant » du plan, et assurer la cohérence du plan sur le long terme. Le garant du plan s'assure que les actions mises en œuvre dans le plan correspondent aux objectifs définis à long terme du plan (« *Ma première fonction est de veiller à ce que tout ce qui est fait au sein du PCS se rattache plus ou moins au plan, en gardant une certaine réserve par rapport au plan, qui n'est pas non plus la bible* »).

Il doit assurer un rôle de « **communicateur du plan** », que ce soit au sein de l'Administration communale, avec les partenaires ou pour le public concerné. Les enjeux derrière la visibilité du PCS sont, en filigrane, multiples : « *je pense que c'est le «service de prévention» qui a plus de visibilité que le PCS : le PCS n'est pas assez visible* » ; « *Les gens ne savent pas ce qu'on fait* » ; « *Faire connaître le PCS... c'est seulement maintenant que le terme PCS est un peu connu et qu'on vient vers moi!* ». On voit donc, à travers les citations, qu'il y a un enjeu de visibilité politique : c'est, pour certains politiciens locaux, un enjeu électoral. Mais pour les travailleurs des PCS, l'enjeu n'est pas moindre : il y a d'une part une question d'efficacité pour aller vers les publics concernés, et donc augmenter le parterre des personnes concernées par les actions mises en place. Mais il y a aussi un enjeu de reconnaissance du travail effectué et de la légitimité du PCS lui-même.

Ce second aspect concerne alors tout autant la communication vers la commune elle-même, où l'identité et la spécificité du PCS ne sont pas immédiatement perçus (« *Mon bureau se trouve dans les bâtiments de l'administration communale et je passe beaucoup de temps à communiquer avec les gens des autres services pour expliquer ce qu'on fait avec le PCS* » ; « *On a demandé de communiquer plus avec l'Administration communale (dans une petite entité) et cela a eu des effets : objectifs, façon de faire et méthodologie, projets en cours. Certains services sont maintenant plus conscients des spécificités du PCS et du CP* »). Les difficultés causées par ce manque de visibilité du PCS dans certaines communes comportent autant des problèmes organisationnels (horaires, ...) que l'accès aux ressources communales (logistique, informations, ...). Par ailleurs, l'impact du *background* du chef de projet sur l'investissement dans ce domaine est illustré par l'extrait suivant : « *La communication manque parce que les gens nous connaissent, mais ils ne savent*

pas ce que cela implique. Par exemple, on parle d'évaluation du PCS avec les partenaires. Ils ne nous perçoivent pas comme PCS mais comme travailleurs de terrain. La communication est importante pour la RW mais pas pour le terrain !! ». On voit donc ici quelqu'un pour qui le travail de terrain prime, et qui se trouve décalé lorsqu'il doit développer d'autres compétences en vertu de tâches (ici l'évaluation) qui lui sont confiées.

De même, à l'opposé d'une citation précédente, ces questions de communication peuvent aussi être des enjeux pour la tenue des partenariats : *« Le chef de projet doit faire du lien entre les différentes actions sociales de la région : participer à d'autres plans, faire de la communication partout, être passionné, etc. C'est impressionnant le nombre de lieux où le chef de projet va aller pour multiplier le lien »*. Il s'agit, dans ce témoignage, de multiplier les « bonnes raisons » pour impliquer les partenaires dans le PCS, à l'intérieur et à l'extérieur de la commune. Il y a donc une évidente imbrication entre ces questions de pure communication (faire connaître, être identifié dans le public et à l'extérieur), de **facilitation** (qui concerne la communication directe avec les différents types de partenaires, qui seront plus ou moins intéressés) et d'« **entrepreneur** » (faire en sorte que les partenariats fonctionnent correctement autour des objectifs et dans les cadres fixés pour les projets PCS).

Nous avons aussi donné une « étiquette » à cette fonction, celle de **stratège**. Dans notre esprit, elle consistait à « tenir la barre » des processus prescrits, du diagnostic à l'évaluation, et à veiller à ce que le PCS reste dans les traces fixées par le décret. Les chefs de projet ont effectivement cette responsabilité. Mais les témoignages ont révélé que lors des étapes initiales de la définition du PCS, notamment avec l'héritage des PPP, c'était plutôt la DiCS qui tenait le rôle de garant des processus. Les chefs de projet n'ont eu à l'assumer que plus tard, et seulement dans la

mesure où ils étaient éventuellement sollicités à sortir du cadre.

La notion de « stratège » a en fait été lue par certains comme représentant la nécessité d'une pensée stratégique, pas tellement pour se conformer à l'approche de gestion stratégique typique du PCS, mais comme compétence nécessaire pour arriver à contourner différents obstacles, ce qui a été associé à la notion de « machiavélisme » - que nous avons ajoutée comme variante de l'acceptation de la mission « stratège ». Il y a, sous cette appellation, différents champs d'application. L'un consiste à « habiller » certains projets pour qu'ils « passent » parmi les actions éligibles. Ainsi, les actions dirigées vers la jeunesse ont posé des problèmes d'acceptabilité, donc le label « intergénérationnel » a permis d'en repêcher une partie (*« On nous a refusé des actions jeunesse... je pense que certains ont été stratèges pour rentrer les actions dans le PCS »*).

Mais ce n'est qu'un aspect d'application de cette compétence. La politique locale en est un autre, tout aussi important : *« Il y a un côté machiavélique. Je dois travailler dans la commune pour la Cohésion sociale » ; « Je trouve que ce cahier des charges est stratégique parce qu'il définit les partenariats à monter. Surtout vis-à-vis des élus politiques qui parfois me demandent de faire des choses qui ne sont pas conformes au plan. Je leur dis que cela ne rentre pas dans le cahier des charges ! »*. La sollicitation à sortir du cadre défini par le PCS est assez répandue, et les chefs de projet doivent déployer de la stratégie pour y résister : *« Je dois parfois habiller des projets pour les faire accepter au Collège » ; « Le rôle de chaque personne n'est pas assez précisé, en tout cas vis-à-vis du Collège. On nous met plein de matières, mais en même temps ils n'ont pas défini de politique et c'est à nous de trouver. Puis on nous demande de faire des petites choses en plus. C'est facile mais on ne suit pas le PCS initial »*.

Dans certaines communes, le chef de projet joue un rôle important d'interface entre les décideurs et les professionnels de terrain, ceux qui se positionnent comme les vrais experts face aux réalités sociales. Le chef de projet est à la fois en contact avec les responsables politiques – le membre du Collège en charge du PCS ou le Collège communal – et avec les associations partenaires, mais aussi parfois avec les citoyens sur le terrain (« *Le politique croit qu'il sait tout mais en fait ce n'est pas le cas* »).

Ce rôle d'interface n'existe pas toujours. Dans certains PCS, les éducateurs membres de l'équipe PCS sont les seuls en contact avec la population, dans d'autres PCS le seul contact politique s'organise à travers l'échevin responsable ou le président du PCS.

Le chef de projet peut également jouer le rôle d'« initiateur de projet » : le PCS est en première ligne pour recevoir les appels à projets, les demandes des citoyens, les demandes de l'associatif, les demandes du politique. Il doit susciter les projets, mettre en contact les gens. Il a alors un rôle d'entrepreneur pour initier les demandes, susciter les énergies, même si c'est le Collège qui décide *in fine*.

Il peut aussi chercher des nouveaux modes de financement pour les activités, il effectue alors une mission de « **subsidiologue** ». La tâche de subsidiologue est régulièrement rapprochée de l'administratif. C'est évidemment plus fréquent dans les communes relativement petites et où la politique sociale a une certaine priorité dans la majorité. Le chef de projet est alors sollicité pour rentrer des projets auprès d'organismes subsidiaires divers, ce qui nécessite aussi de se conformer à des procédures et de monter des dossiers : « *Rechercher des subsides à droite et à gauche... cela prend du temps de monter des dossiers et de penser à l'évaluation* ».

Mais les obstacles en la matière peuvent aussi être au niveau de la commune elle-même, avec une incohérence de ce type : « *Mon problème, c'est que la commune attend que je*

ramène de l'argent mais il y a une sorte d'inertie de la part de la commune. Alors qu'ils diraient oui pour d'autres subventions ». Le problème semble alors davantage de l'ordre de la relation entre le PCS et le Collège que relatif aux sources de financement proprement dites.

Au total donc, le passage en revue des différentes missions des chefs de projet ouvre une fenêtre vers de nombreuses caractéristiques de leur environnement de travail qu'ils ont à gérer. Ce sont autant de façons de « faire avec » le PCS au niveau de la commune, en fonction des priorités (ou personnalités...) politiques communales, des réalités de terrain, voire historiques, des compétences ou ressources disponibles. Il apparaît d'emblée que les dispositions réglementaires fournissent un cadre qui a pour beaucoup d'entre eux un intérêt et une utilité, mais qui n'est viable que moyennant de trouver des modalités d'application suffisamment souples.

Comment le PCS peut-il trouver sa place sur le terrain de l'Administration communale ? La question de la distance par rapport au politique renvoie à la question de la personne « porteuse » du PCS. Y a-t-il au sein de l'Administration communale quelqu'un qui porte le projet PCS ? L'investissement d'une personne, que ce soit le chef de projet ou le président du PCS, est souvent la condition *sine qua non* du bon fonctionnement de celui-ci. Comme le déclare une coordinatrice d'asbl rencontrée lors de nos études de cas : « *Je crois que ça tient beaucoup à l'importance que donne la commune à son PCS. Dans certaines communes, il y a une volonté que ça se développe, dans d'autres communes on sent que ça vivote et c'est également une volonté que ça n'aille pas plus loin. Il y a des communes où il y a des gens qui sont là pour le porter* ».

Enfin, il ne faut pas négliger la localisation physique du service PCS par rapport à l'administration : il peut être un élément révélateur dans certain cas, de l'intégration du service au sein de l'Administration communale.

2.1.4. Équipe PCS

Concernant l'équipe PCS, ni les décrets, ni l'AGW ne mentionnent son existence éventuelle. Sur le terrain, les PCS vont se déployer à travers une équipe plus ou moins grande, indépendamment de l'importance des moyens financiers qui leur incombent (par exemple à Liège, le chef de projet est seul alors qu'à Charleroi le PCS comprend 53 travailleurs). De même l'implication de l'équipe PCS dans les différents organes du PCS varie très fortement d'une commune à l'autre.

Par rapport à l'administration, les membres de l'équipe PCS sont considérés comme des agents communaux « hors norme » parce qu'ils n'ont pas toujours le même statut, ni les mêmes horaires que les employés communaux. Il arrive également que l'équipe PCS ne soit pas engagée par la commune mais par le CPAS (si le PCS est géré par le CPAS). Dans ce cas de figure, les travailleurs du PCS n'ont pas de contact avec l'Administration communale (hormis le chef de projet qui est obligatoirement employé communal).

Nous l'avons vu, lorsqu'il n'y avait pas de PPP, la commune a bénéficié d'un « terrain vierge » pour engager du personnel. Alors que dans les PCS qui étaient précédés d'un PPP, le personnel a souvent été « recyclé » c'est-à-dire intégré dans l'équipe du PCS. Faire partie de l'équipe PCS nécessite pourtant une formation particulière à la méthodologie et la philosophie du plan. Face à cette nécessité, les communes n'avaient pas beaucoup d'outils à leur disposition. Dans un PCS, le chef de projet qui a procédé à l'engagement du personnel de son équipe a veillé à sélectionner des profils souples et expérimentés. Cette recherche d'expérience est à mettre en relation avec le besoin de formation continue des éducateurs et des travailleurs du PCS.

Certains PCS ont pris l'initiative de former leurs travailleurs. Dans un PCS par exemple, le chef de projet a organisé une après-midi

pour les travailleurs et les partenaires, des ateliers animés par des professionnels du social ou des professeurs.

2.1.5. Demandes de ressources des chefs de projet

En connexion avec les questions de formation hétérogène, et avec la nouveauté que représentent au sein des communes les méthodes d'action des PCS, les chefs de projet montrent un besoin certain de ressources méthodologiques. Les formations spécifiques ont eu lieu après les tables rondes. Avant celles-ci, les chefs de projet ont dû plus ou moins improviser leur recherche de méthodologie pour mener à bien leurs missions.

Dans un certain nombre de cas, il existait sur le territoire communal, ou à proximité, un ou des partenaires déjà formé(s) aux approches de diagnostic, de participation, de rédaction de projet et/ou d'évaluation. Ceci a pu favoriser la mise en réseau de PCS voisins, qui s'appuyaient sur l'expertise d'un même partenaire, ou qui mutualisaient certaines de ces ressources.

D'autres initiatives purement spontanées ont réuni des PCS voisins pour l'échange d'expériences ou de savoir-faire (« *On était 5 anciens CP comme on avait fait pour le PPP (PSI), on voulait échanger nos expériences* »). Ces échanges ont aussi été promus ou soutenus par d'autres institutions locales, au niveau provincial ou d'arrondissement judiciaire. Échange d'information, ou montage de projets strictement communs ont ainsi vu le jour, mais sans caractère systématique (« *On participe et on se réunit entre CP 4 fois par an. On est une dizaine et c'est utile : parfois c'est moins intéressant mais c'est l'occasion de se voir et de se parler. On échange des trucs* »). On citera les provinces de Luxembourg et du Brabant Wallon, la Wallonie picarde, la communauté urbaine du Centre, l'arrondissement de Verviers comme entités où des échanges réguliers sont organisés entre chefs de projet.

Ce caractère spontané laisse évidemment des zones où les chefs de projet sont isolés, et l'utilité des échanges est démontrée par des dynamiques observées au sein même des tables rondes.

Ils attendaient, à différents égards, ce soutien de la Région elle-même. Au niveau individuel, les agents référents de la DiCS jouent ce rôle, mais une attente existe que la DiCS prenne en charge l'organisation plus systématique de lieux d'échange entre chefs de projet.

La relative fragilité de certains chefs de projet, en fonction de critères développés ci-dessus quant à leur position hiérarchique dans la commune ou quant aux demandes qui leur sont adressées, fait qu'il y a chez certains également une demande de soutien politique. Ils sont eux-mêmes, en quelque sorte, les représentants de l'exigence régionale quant à la mise en œuvre du PCS, mais la réalité politique communale fait qu'ils n'ont pas nécessairement le poids suffisant pour être entendus si la commune veut dévier des prescriptions. Ils attendraient, dans ces cas de figure, un soutien ferme de la Région pour rappeler les règles à la commune, soutien dont ils estiment ne pas toujours bénéficier (« *Il faudrait un soutien au CP comme représentant de l'autorité de la RW* »).

2.1.6. Agents référents de la DiCS : entre conseil et contrôle

Nos recherches auprès des PCS montrent une grande variété de compréhension du rôle perçu de ce référent. Son rôle ne semble en tout cas pas être de contrôler ni le chef de projet ni les activités menées. Les agents de terrain de la DiCS se décrivent eux-mêmes avant tout comme partenaires des communes. Ils rendent des avis ou donnent des retours sur les actions, mais ne posent pas de jugement, ils sont là en soutien. Ils préviennent le cas échéant que certaines actions ne sont pas éligibles dans le cadre du PCS et

risquent de ne pas être subventionnées, mais ils ne se considèrent pas comme des contrôleurs.

Leur rôle se décline en : un rôle de facilitateur/accompagnateur, ils sont **attendus** par certains acteurs de PCS, et un rôle de contrôleur qui consiste à rappeler les limites du décret, à vérifier les procédures et représenter la Région wallonne (notamment lors de la Commission d'accompagnement). Ce second rôle de contrôleur est limité puisque la DGO5 endosse le rôle du « *méchant* » (ce sont eux qui vérifient les comptes et qui payent ou non les subsides).

Outre les caractéristiques personnelles des agents, nous pouvons constater : d'une part, une évolution dans le temps du discours des agents (plusieurs personnes rencontrées mentionnant un assouplissement des agents face à tel ou tel aspect), et d'autre part, une prise en compte, avec les sensibilités de chacun, des ouvertures ou blocages que représentent les rapports de force locaux.

2.2. Organes de gestion du PCS

2.2.1. Commission d'accompagnement

La Commission d'accompagnement (ou CA) est une instance d'avis, dont la composition et le mode de fonctionnement sont définis par le Décret (art. 25, § 1, la CA « *se compose au minimum : d'un président, membre du Collège ; d'un vice-président, membre du bureau permanent du CPAS ; d'un vice-président, représentant le secteur associatif ; du chef de projet ; de personnes mandatées pour représenter les institutions, services ou associations ; et du représentant des services du Gouvernement qui peut proposer la participation de tout autre représentant qu'il jugerait utile d'associer* »). Elle veille à la coordination, la cohérence, l'articulation, la promotion, l'évaluation des actions menées (art. 28) ; à la bonne gestion financière ; elle organise le mode de participation de la population. Elle se réunit

au minimum deux fois par an, pour présenter les bilans de ce qui a été fait et/ou les actions projetées.

Si le décret instituant les PCS précise les modalités de composition et de fonctionnement de la commission, celle-ci n'est pas en soi un organe original du PCS, mais est une variante des comités d'accompagnement supervisant habituellement les dispositifs semblables : « *la CA est une maladie de la RW. On le voit pour la maison de l'emploi ...* ».

Une particularité de la Commission d'accompagnement PCS est de prévoir sa direction de façon telle que la commune en occupe la présidence, le CPAS une vice-présidence, et le secteur associatif une deuxième vice-présidence. De cette façon, l'associatif se voit confier une réelle place dans le fonctionnement de cette CA, de même que le CPAS, et ceci d'autant plus que, s'il incombe au président de convoquer les réunions et de les diriger, en son absence la séance est légitime dès lors qu'au moins un des deux vice-présidents est présent. Vu que le décret prévoit un certain nombre de partenaires obligatoires (pour autant qu'ils existent sur le territoire communal), et « tout autre institution, service ou association concerné », la taille de cette CA peut atteindre plusieurs dizaines de participants.

Par ailleurs, les membres de cette CA sont nommés par le Conseil communal, ce qui laisse à la majorité la possibilité de déterminer les partenaires associés ou non, ce que nous avons déjà constaté au point précédent (« *On a constitué la CA et la DiCS m'a dit de convoquer tout l'associatif. L'échevine a voulu une table purement de la majorité alors que moi j'ai dû pousser à inviter les associations qui ont une autre connotation* »). Le blocage n'est cependant pas toujours uniquement du côté politique : « *On est passé aujourd'hui de 8 à 32 partenaires parce qu'il y avait une grosse méfiance entre partenaires et commune* ».

Cependant, sur la manière d'éviter une connotation politique, voire une capacité de blocage par la majorité communale, quelques-uns proposent, voire ont mis en œuvre une parade, qui consiste à ouvrir l'accès du PCS aux représentants de l'opposition : « *J'essaye d'organiser des petites commissions entre les élus de chaque parti et l'équipe PCS, à mon initiative ainsi qu'à celle du président de CPAS. À la CA, ils veulent qu'un représentant de chaque parti politique participe. Et ça fonctionne très bien car cela empêche l'opposition directe au PCS* ».

La taille de la Commission d'accompagnement qui résulte donc de ce processus de mobilisation des partenaires, puis de nomination ou ratification par le Conseil communal est très variable selon les réalités locales : taille de la commune, dynamique associative locale, projet de PCS, attitude d'ouverture ou de fermeture du Collège. Les chiffres cités vont de 7-8 membres, à un maximum de 70 (!) venus à une première réunion, puis réduits à 30-40 en pratique. La fourchette de 20-30 membres semble être une moyenne, ce qui ne veut pas dire que tous participent effectivement régulièrement : « *40 personnes invitées, 20-30 personnes régulières* » ; « *On en invite 35, puis 20 sont là* ». Si à première vue, on pourrait estimer qu'une taille plus importante est à la fois signe de vitalité et de jeu joué par l'échelon politique, c'est aussi vu comme un frein, en pratique : « *la CA ne va pas en profondeur : on est 25-30 personnes. On ne peut pas avoir tout le monde dans le même canevas* ».

Le terme « formel » pour désigner la nature et le fonctionnement de la Commission d'accompagnement est sans doute parmi les plus souvent utilisés. En fait, le rôle même de la commission, comme cela transparaît indirectement du décret qui en prévoit le rôle de coordination, promotion, évaluation, etc. du PCS (art. 28), est le plus souvent conçu concrètement comme un rôle d'avis,

alors que la décision finale revient au Collège pour toute action à entreprendre ou budget à engager. Dès lors, différentes stratégies existent, en fonction du chef de projet, de la disponibilité des acteurs politiques, du degré de prise en compte des représentants associatifs : « *Il m'arrive de ne pas attendre la CA et je vais directement au Collège. Ainsi je fais avancer plus vite.* » ; « *Tout doit être avalisé par le Collège avant. J'avais essayé de casser cela. La DiCS est d'accord : on va réunir la CA pour discuter de comment on fait la répartition budgétaire 2013* » ; « *Nous sommes un service communal, donc nous soumettons un projet au Collège via l'échevin responsable, et deux fois par an on avalise en CA. Sauf pour les évaluations : elles passent d'abord à la CA, puis au Collège* ».

Si les témoignages qui précèdent illustrent une mainmise du Collège sur le fonctionnement de la Commission d'accompagnement, il existe aussi d'autres modalités de fonctionnement réelles où la CA a les mains libres, soit par choix du Collège de lui déléguer un pouvoir de fait sur la gestion du PCS, soit parce que les relations humaines et politiques font en sorte que ce qui y est décidé soit porté efficacement devant le Collège. Il s'agit sans doute ici du modèle de fonctionnement qui se rapproche le plus de ce que l'on peut comprendre de l'intention du législateur qui a confié la présidence de la CA à un membre du Collège. Celui-ci est censé porter les décisions de l'organe qu'il préside devant ses collègues échevins, où la décision démocratique reste de mise, mais avec, en principe, un rapporteur désigné par le décret. On pourrait faire l'hypothèse que, lorsque c'est le bourgmestre lui-même qui dirige la CA, ce rôle de relais soit favorisé par l'ascendant institutionnel du bourgmestre, mais ce n'est certainement pas une règle, d'autant qu'il n'est pas rare que le bourgmestre, formellement président de la CA, y siège rarement et délègue son rôle à un échevin, voire au président de CPAS.

Parmi les « modèles alternatifs », on peut aller de l'indifférence, éventuellement bienveillante « *Je fonctionne toute seule en roue libre - jamais de refus au niveau du Collège - je travaille avec des partenaires, mais qui peut nous aiguiller sur des manières de faire ?* » à l'usage stratégique du Collège par le chef de projet : « *Je passe au Collège même si cela n'implique pas de coût : c'est le seul moyen de diffuser l'info et je suis sûre qu'il y a un écrit et qu'ils ont eu l'info.* » ; « *L'échevine fait bien le relais, mais c'est toujours le Collège qui décide* ». Lorsque la majorité soutient de manière convaincue le PCS et sa logique de fonctionnement partenariale, les rapports entre la Commission d'accompagnement et les instances communales sont évidemment plus faciles, puisque ce qui est décidé, par délégation du conseil, à la commission, est alors considéré comme légitime et avalisé sans difficulté (« *Il y a une réunion avec l'échevin en charge avant la CA. Donc si j'ai l'aval de l'échevin, ça passera au Collège.* »).

En pratique donc, le leadership effectif sur la Commission d'accompagnement peut appartenir au bourgmestre ou à l'échevin officiellement président, dans certains cas au vice-président représentant le CPAS (citons quand même un témoignage on ne peut plus clair sur ce cas de figure : « *le PCS est géré par le CPAS et pas par la commune* »), à des représentants associatifs qui ont un ascendant d'expertise ou politique, ou encore par le chef de projet lui-même, si ses compétences stratégiques (« *La manière de présenter un projet au politique, c'est aussi une technique à maîtriser. Idem pour les partenaires. C'est très stratégique tout cela !* ») et de dynamique de groupe se combinent avec une autonomie fonctionnelle concédée *de facto* par les responsables politiques.

Cependant, en dehors de ces modèles de fonctionnement divergents quant aux pouvoirs de décision, le rôle de la Commission d'accompagnement comme lieu de débat et

d'échange entre politique communale et partenaires est sans doute celui qui se réalise le plus rarement. On a déjà évoqué le qualificatif de « formel » pour désigner la commission. L'autre terme récurrent est « grand messe ». Ceci se déduit du nombre de participants invités, et en pratique, de leur participation toute relative. La raison d'être de la commission, c'est avant tout l'obligation décrétole, et non d'être le lieu d'une coconstruction du PCS. Pas nécessairement parce que les acteurs manquent de volonté d'échanger, bien souvent au contraire, mais plutôt parce que ce n'est pas le lieu adéquat. « *Les acteurs veulent échanger et la CA est trop formelle. Entre échanger et décider, ce sont deux moments différents et des personnes différentes qui interviennent dans des cadres différents.* »

Deux lectures différentes, non mutuellement exclusives, peuvent contribuer à expliquer ce phénomène. Une première approche consiste à dire que le mélange entre partenaires et politiques « ne prend pas », inhibe : « *Quand on est entre partenaires tout va bien, et dès que le politique est là, ils se taisent parce qu'ils ont peur du politique !* » ; « *Il y a des représentants politiques à la CA et cela peut freiner la spontanéité des associations* » ; « *Personne n'a envie d'entendre les clash en CA. Pour moi, c'est un examen à chaque fois : je dois parler et tout le monde doit sortir content* ».

La séparation politique/associatif n'est pas pour autant un objectif ou une nécessité partagés. Au contraire, la logique intrinsèque du PCS qui consiste précisément à faire travailler ensemble politique communale et partenaires est généralement bien comprise par les chefs de projet : « *Il faudrait plus de responsables politiques au niveau de la CA et des autres commissions thématiques (logement, santé). Même avec les usagers : ils ont envie de rencontrer le politique* » ; « *Séparer le politique des partenaires : ce n'est pas une bonne idée ! L'associatif est demandeur* ». C'est plutôt un problème de méthode d'intervention : la pression et le formalisme de la CA

ne permettent pas de renforcer la coopération entre politiques et partenaires. Sauf conditions favorables, il faut sans doute une médiation entre politiques et associatifs (« *Il manque une dimension de médiateur* »), rôle que le chef de projet remplit avec plus ou moins de facilité, comme cela transparaît de citations déjà reproduites.

Le second obstacle au fonctionnement de la Commission d'accompagnement est, qu'outre l'« essouffement » des partenaires déjà évoqué, il y a leur spécialisation : ils sont souvent perçus comme peu intéressés par les actions qui tombent en dehors de leur sphère de compétence. « *Par exemple : parler des logements devant les partenaires santé : la thématique ne les intéresse pas* » ; « *Les partenaires obligatoires viennent dans des endroits précis quand il y a quelque chose à en tirer : que ce soit pour les obligatoires ou les facultatifs, être repris dans le PCS permet d'avoir un label pour d'autres projets. Le CAI ou le relais social, on les voit seulement à ce moment-là...* ». Les partenaires viennent « *pour faire plaisir* », ou pas du tout « *j'ai une CA où les gens ne viennent pas. Je n'arrive pas à dynamiser* ». Cette spécialisation des partenaires pose un problème au PCS, dont un des objectifs est de développer des actions de façon transversale pour assurer un meilleur résultat.

Le nombre de participants ne doit d'ailleurs pas être confondu avec la dynamique de la commission, comme en témoigne ce chef de projet : « *Beaucoup d'associations viennent aux CA. On travaille avec elles dans le concret - elles viennent aux réunions - pourtant cela n'apporte pas grande chose - Pour moi c'est la grand messe* ».

Les témoignages qui sont repris ici vont le plus souvent dans le sens d'une contestation de l'utilité de la Commission d'accompagnement. Il se peut que ce soient les chefs de projet les plus mal à l'aise avec leur commission qui en aient parlé le plus, et que nous sous-estimions les cas où elle fonctionne

bien. « *La CA est une plateforme pour réunir les 4 axes et l'échevine fait une bonne relation avec le Collège. C'est cet endroit-là : chacun donne son avis sur les projets des autres. Certains projets y prennent naissance parce que j'entends tout le monde et cela peut générer des choses positives* ». Au minimum, la Commission d'accompagnement, même quand elle n'est pas un lieu de débat ni de décision, sert à partager l'information sur ce qui se fait, ce qui entretient un minimum de lien entre les différents partenaires : « *La CA : tout le monde est là et on discute une fois du passé et une fois du futur* ».

2.2.2. Sous-commissions ou plateformes

La dynamique partenariale, qui pourtant existe bien dans la plupart des cas, trouve donc à s'exprimer ailleurs. Le décret prévoit la possibilité de créer des sous-commissions, ce que la plupart des PCS, sauf quelques petits, ont fait. Ces sous-commissions sont le plus souvent calquées sur les axes dans lesquels le PCS est actif, et regroupent les partenaires concernés par cet axe. Lorsque les élus politiques y viennent, c'est parce qu'ils sont intéressés, et donc le rapport y est différent, plus constructif (« *Je fais tout dans les sous-commissions* » ; « *Chez nous, les sous-commissions se sont imposées d'elles-mêmes. Le fait de rassembler les gens impliqués par une action permet une meilleure implication des partenaires* » ; « *Les sous-commissions sont les bons endroits pour se connaître, voir les gens de terrain, monter des projets. Les CA sont des lieux d'entérinement (et ce sont généralement les directeurs des associations qui viennent et qui ne remettent pas en cause quoi que ce soit)* » ; « *Le débat en sous-commissions se fait sans le politique. On aimerait que le politique y participe plus souvent : il faudrait plus de débat avec le monde politique. Le débat en sous-commission c'est ce qui fait la richesse. Il y a eu des débats explosifs entre échevin et acteurs et cela a conduit à des conclusions plus intéressantes.* »).

On voit donc à travers ces citations qu'il ne s'agit pas forcément toujours d'exclure les politiques, mais parfois de créer un cadre de discussion moins formel, où ils sont bienvenus, mais où le contexte organisationnel ne leur donne ni un rôle de représentation, ni un pouvoir de censure. Ce n'est pas non plus réductible à l'opposition entre « gens de terrain » et décideurs. Cette situation ne manque pas de paradoxes, comme ce cas où, de façon circulaire, ce sont les sous-commissions qui sont invoquées pour justifier le vidage de substance de la commission elle-même : « *La CA n'est pas un lieu de décision, le travail se fait en sous-commissions. La Commission d'accompagnement a un rôle de compte-rendu et pas de lancement de nouveautés. Ce rôle lui est donné en raison de l'existence des sous-commissions* ».

Mais l'aspect que soulève principalement ce déplacement du centre de gravité de la gouvernance effective du PCS de la commission à ses émanations sectorielles, c'est la disparition ou l'affaiblissement du caractère transversal que vise le PCS. Cet aspect n'échappe pas aux chefs de projet (« *Ce qui me perturbe : c'est que faire de la cohésion sociale, c'est transversal. Donc la structuration du PCS en axes thématiques ne permet pas la cohésion* »), qui ont plusieurs types de réponse. Il y a ceux qui n'ont pas suivi ce chemin, et qui valorisent ainsi le maintien de la CA comme lieu d'échange, ce qui justifie l'architecture prévue par le décret et contournée comme nous venons de le voir : « *Le fait de parler de la «question de l'emploi» avec des partenaires autres que ceux qui travaillent sur ça, ça permet de sortir du cadre. Finalement, le fait de ne pas avoir de sous-commissions permet un échange transversal* ». D'autres s'en remettent aux contacts quotidiens sur le terrain : « *On fait des connections entre les axes DANS les projets sans discuter au niveau de la CA. La transversalité se trouve au niveau de l'action concrète* ».

Mais la créativité la plus significative quant à l'inefficacité du caractère formel de la Com-

mission d'accompagnement organisée par le décret, on la trouve dans les PCS qui ont créé une sous-commission transversale, un « inter-axes », qui est donc un doublon de la CA, mais débarrassée de ses contraintes (« des réunions inter-axes où ils viennent tous et SANS le politique »). Cette créativité n'a évidemment pas toujours été acceptée facilement : « On a décidé de faire une fois par an une réunion transversale avec les partenaires. La DiCS nous a imposé de faire cette réunion transversale au niveau de la CA ».

Nous avons donc sous les yeux un effet de la porte ouverte par le décret vers ces sous-commissions, qui a créé une brèche où la plupart des PCS se sont engouffrés pour éviter la paralysie de l'organe désigné pour les gouverner.

En pratique donc, la Commission d'accompagnement se résume le plus souvent à un exercice obligé, qui se tient le minimum de fois que le décret prescrit (soit deux fois par an - et cette périodicité elle-même, nous l'avons vu, est décrite comme un obstacle à son utilisation pour les décisions opérationnelles), où la participation est toute relative, mais dont la raison d'être principale est la présentation des activités à l'agent de la DiCS. Ceux-ci ne s'y trompent évidemment pas, comme nous l'avons vu, qui baptisent cette formule « CA powerpoint ». « Les CA sonnent creux et faux. Les rapports financier et d'activités sont présentés par le CP. Il n'y a pas d'émulation dans la CA. »

2.3. Dimension territoriale du Plan

La question était aussi posée de la pertinence du niveau communal d'organisation des PCS. En général, le territoire de la commune est perçu par les personnes rencon-

trées comme le territoire le plus pertinent pour le pilotage du plan et l'attribution des subsides (« Plus petit, ça donnerait moins de moyens et donc ça serait un peu "chiche" et plus grand ça deviendrait totalement ingérable »). La planification du PCS au niveau communal n'empêche pas une définition des activités au niveau des quartiers ou des différents villages composant la commune, ce qu'organisent beaucoup de PCS. Un tel déploiement de l'action par quartier nécessite néanmoins des moyens matériels importants.

Une planification sur le territoire de plusieurs communes est aussi envisageable et sur le terrain, plusieurs formes de coopération peuvent être observées :

- Comme le prévoit le décret pour les petites communes⁶⁵, plusieurs communes peuvent décider de se regrouper afin de créer un plan commun pour l'ensemble des territoires. Il faut une bonne entente entre les bourgmestres des différentes communes et une certaine culture de la « transcommunalité » pour que ce genre de structure puisse voir le jour. Chaque décision doit être par ailleurs entérinée par tous les Collèges (et Conseils) des communes concernées, ce qui représente une lourdeur administrative non négligeable ;
- Une organisation ou une association développe ses activités sur plusieurs communes et est financée indépendamment par les PCS de chacune d'elles ;
- Plusieurs PCS de communes voisines développent un inter-PCS qui correspond généralement à l'organisation de réunions et/ou d'activités entre plusieurs PCS. Bien que les coopérations entre PCS soient la plupart du temps riches d'enseignement, un tel type d'organisation reste une excep-

⁶⁵ Le décret propose aussi dans son art. 8, § 1 que « les communes contiguës de moins de 10.000 habitants peuvent se regrouper et présenter un projet de plan commun ». En effet, le décret prévoit qu'une commune ne reçoit pas de subvention « si le calcul de sa subvention globale donne un résultat inférieur à 10.000 euros » (art. 15).

tion. En effet, le travail en **inter-PCS** n'est pas toujours facile à organiser, parce que les réalités communales sont différentes. Le PCS reste d'abord et avant tout une politique communale et les responsables politiques se montrent souvent réticents à voir des activités de « leur » PCS se déployer sur un territoire qui leur échappe. Le manque de visibilité politique des actions menées peut dans certains cas constituer un frein au développement de l'inter-PCS ;

- Une association transcommunale sert d'expert et rassemble les PCS d'un même « bassin de vie ». Une association transcommunale peut, par exemple, prendre la tête d'une sous-commission de travail ou organiser une plateforme de rencontre des chefs de projet afin de coordonner l'action ;
- Des échanges de bonnes pratiques se développent petit à petit, parfois avec le soutien des autorités provinciales (par exemple dans les provinces du Luxembourg et du Brabant wallon) ; ou parfois dans une réelle logique bottom-up, à l'initiative de quelques chefs de projet. Il arrive que ces échanges de bonnes pratiques débouchent sur l'organisation d'activités communes.

On observe aussi des différences en fonction des axes abordés : l'axe retissage des liens sociaux est plus souvent envisagé au niveau communal (quartier ou village) alors que les autres axes (insertion socioprofessionnelle, logement et santé) sont des problématiques souvent déjà traitées par des acteurs transversaux (Mire, Forem, sociétés de logements, etc.) qui d'emblée travaillent sur le territoire de plusieurs communes. Ces axes sont donc plus souvent envisagés sur une échelle territoriale plus grande.

3. CONSTRUCTION DES PARTENARIATS : DES INTENTIONS À LA RÉALITÉ

3.1. Obligation de partenariat au cœur du décret

Pour rappel, le décret dans son article 23, indique les modalités de mise en œuvre des Plans de cohésion sociale. Dans le premier paragraphe, celui-ci encourage une logique partenariale, c'est avant tout à travers le partenariat que les actions du plan doivent être développées : « *pour la mise en œuvre de son plan et la réalisation des actions qui y sont inscrites, la commune soutient prioritairement des partenariats* ». Les raisons de cette exigence sont explicitées dans le deuxième paragraphe : « *les partenariats doivent permettre de renforcer les complémentarités entre les actions des pouvoirs publics et celles des secteurs associatifs* ». Le décret semble donc indiquer que le rôle principal du PCS est de coordonner (fédérer) les différents acteurs du social sur la commune. Le décret liste (art. 23) dix partenaires obligatoires - dont le premier est le CPAS - et ouvre la porte aux autres partenariats « *avec toute autre institution, service ou association concernés* » (art. 23, §3, 11^o) afin de « *soutenir une politique locale intégrée* » (art. 23, §2).

Le décret prévoit que « *dans le cas où il existe un transfert de moyens financiers, le partenariat [peut être] formalisé par une convention* » (art. 23, §5). Le quatrième paragraphe de cet article 23 laisse toutefois la porte ouverte à la mise en place d'actions uniquement gérées par le PCS dans certaines circonstances : « à défaut de partenaire identifié, la commune peut elle-même mettre en œuvre une ou plusieurs actions inscrites dans le plan »⁶⁶.

⁶⁶ Les implications de ce point sont développées plus bas sous le titre « double identité du PCS ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2008 précise les exigences des conventions de partenariat (art. 14) : « *Les dépenses admissibles au titre de la subvention, visées à l'article 19 du décret, [...] sont les suivantes : les frais de personnel, les frais de fonctionnement, les frais d'investissement, les frais de consultance et les frais de subvention aux institutions, services et associations avec lesquels la commune a conclu une convention de partenariat en application des articles 18 et 23, §5, du décret* » ; « *Dans le cas où il existe un transfert de moyens financiers, le partenariat est formalisé par une convention dont le contenu et les modalités sont définies par le Gouvernement* ».

L'appréciation de la validité des conventions relève de l'administration de la Région wallonne. Cette fonction est assumée par la DiCS et la DGO5. Il semble que la DiCS et la DGO5 se soient mises d'accord pour établir dans leur ligne de conduite le non-financement d'actions qui relèvent déjà de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

3.2. Profils des partenaires

Lors de l'opérationnalisation du PCS, il existe une tension entre deux logiques : la logique de coordination, encouragée par le décret, et celle d'intervention directe du PCS sur le terrain. Cette tension va se répercuter directement sur les partenariats. Nous pouvons dès lors identifier quatre modèles de mise en œuvre des partenariats : (1) l'intervention directe de la commune prioritairement, voire exclusivement ; (2) le conventionnement des partenaires prioritairement, voire exclusivement ; (3) une combinaison des deux logiques : intervention directe **et** conventionnement des partenaires ; (4) une combinaison des deux logiques : intervention directe et coordination des partenariats sans qu'il n'y ait nécessairement une convention.

Les modèles 3 et 4 sont tous les deux une combinaison des deux logiques ce qui signi-

fie que dans ces deux modèles, les PCS vont à la fois mener leurs propres actions sur le terrain, mais aussi être engagés dans la collaboration avec des partenaires : certaines actions seront effectuées par l'intermédiaire des partenariats.

Dans les modèles 2 et 3, le PCS conventionne des partenaires pour toute la durée du plan afin de mener certaines actions (modèle 3) ou la plupart des actions du plan (modèle 2). Dans ce cas de figure, le partenariat a été décidé lors de la phase de rédaction du plan. Il y a toujours un transfert d'argent dans ces modèles et les partenaires qui bénéficient de ce conventionnement ne doivent rendre des « comptes » qu'au moment des rapports d'activités ou de l'évaluation finale. Le leadership de l'action menée dans le cadre de la convention est entre les mains du ou des partenaires. Dans le modèle 4 par contre, le partenariat est plus ponctuel et consiste avant tout en un échange de biens matériels et/ou de moyens humains pour la réalisation d'une action (ou d'une partie de celle-ci). Ce type de partenariat peut être reconduit, mais n'est pas conclu d'emblée pour la durée du plan. Il est moins facilement identifiable (pour les observateurs extérieurs et les autorités régionales) car les échanges ne sont pas toujours formalisés à l'aide d'une convention. Il nécessite pourtant une implication plus grande de la part des partenaires dans toutes les instances de gestion du PCS. Dans ce cas de figure, le leadership opérationnel est entre les mains du PCS.

Certaines études de cas ont montré que le conventionnement des partenaires a fait l'objet d'« un compromis » au moment de la rédaction du plan en termes de leadership. Les partenaires « majeurs » présents sur le territoire communal (association transcommunale, CPAS, etc.) ainsi que les responsables politiques communaux se sont mis d'accord sur la répartition des actions de chacun. Les partenaires disposant d'une convention avec le PCS bénéficient en général d'une grande

liberté d'action et du leadership opérationnel. Parfois, ce sont des axes entiers (par exemple, l'axe logement) qui se retrouvent entre les mains d'un partenaire.

Il y a aussi une multitude de partenaires « non conventionnés » qui s'impliquent au niveau local au sein du PCS. Ces modèles sont considérés pour la plupart comme des « bons PCS », car une véritable « dynamique » partenariale au niveau opérationnel a été mise en place soit par le chef de projet soit par l'échevin en charge du PCS. Dans ce cas, on peut dire que la fonction du PCS de « facilitateur » des relations entre partenaires et politique communale est accomplie.

3.2.1. Partenaires obligatoires

Pour ce qui est de la représentation à la CA, le décret distingue des partenaires obligatoires, qui sont en fait des institutions ou branches locales d'institutions en rapport avec des axes du plan, et des partenaires facultatifs, parmi lesquels peuvent trouver place les associations locales, mais aussi des intercommunales ou branches de celles-ci.

La place des partenaires obligatoires paraît évidente sur le fond ; certains axes d'action rendent des institutions incontournables, en principe, comme le FOREM pour l'axe insertion socioprofessionnelle, ou les sociétés de logements sociaux pour l'axe logement.

La question qui se pose est la contribution effective de ces partenaires obligatoires aux PCS. Le principe même en est contesté par des chefs de projet : « *Le principe des partenaires obligatoires n'est pas une bonne solution ; je ne suis pas convaincu que ça puisse fonctionner ! L'obligation n'est pas nécessaire, elle contraint plus qu'elle n'enrichit* » ; « *L'intérêt des partenaires obligatoires n'est pas évident : les gros partenaires obligatoires (Forem) ne viennent pas dans les petites communes* ». Ces critiques ne sont pas unanimes, et dans certaines communes, au contraire, on reconnaît l'implication et l'utilité des partenaires

obligatoires : « *Parfois les partenaires obligatoires participent... ça dépend des communes et des relations interpersonnelles.* » ; « *Les partenaires obligatoires, ça a permis de faire connaître le service et comprendre leur offre. On peut prendre connaissance de ce qui existe (ex : Forem)* » ; « *Parfois le regard extérieur des partenaires obligatoires est intéressant* ». On voit donc que, en tant que tel, l'imposition de la présence de partenaires obligatoires peut apporter une valeur ajoutée, mais n'est en rien une garantie de collaboration effective. Le commentaire dominant fait la distinction entre grandes communes, où ils participent plus facilement, et petites communes, qu'ils négligent. « *Le plus difficile ce sont les partenaires obligatoires : ils choisissent les communes où ils vont et les petites communes sont laissées pour compte* ». D'un autre côté, les partenaires obligatoires qui couvrent un territoire important n'ont pas toujours les moyens (en temps et en ressources) de se rendre à l'ensemble des CA et des sous-commissions, qui représentent dans certains cas un nombre impressionnant de réunions.

3.2.2. Un « obligatoire » particulier : le CPAS

Parmi ces partenaires obligatoires, un organisme occupe une place particulière : le CPAS. En attribuant au PCS un rôle de coordination dans les matières d'action sociale, certains, d'un point de vue politique, pourraient percevoir à travers les décrets une volonté de créer (ou recréer) un leadership de la commune sur le CPAS et ainsi gérer une partie des actions du CPAS via le plan. Une politique régionale qui renforce le rôle politique des communes en matière sociale peut déséquilibrer les rapports de force entre commune et CPAS, voire contaminer les coopérations entre professionnels. En effet, de nombreuses activités du PCS pourraient être organisées par le CPAS. Et certaines communes ont effectivement délégué au CPAS l'ensemble de la responsabilité du PCS

à l'aide d'une convention : le CPAS est alors « le partenaire chargé de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale ».

Le président du CPAS est déjà membre du Collège communal et doit rendre des comptes à celui-ci : dans le cadre du PCS, il est considéré comme partenaire de la commune. Dans plusieurs cas, sa vice-présidence n'est pas effective.

On voit donc que la participation au PCS semble aller de soi compte tenu de l'intersection avec son terrain d'action propre. Mais d'un autre côté, il s'agit aussi d'une institution communale, dirigée par des éléments de la même majorité politique, et donc soumise dans une certaine mesure aux mêmes conditionnements d'intérêts politiques que le Collège. La participation du CPAS au PCS est donc soumise aux mêmes mécanismes, débouchant parfois sur de réelles collaborations ou sur de franches hostilités.

On trouve dans les témoignages toutes les configurations possibles, tant sur le terrain qu'au niveau décisionnel. La rivalité de personnes au sein du même parti : « *Ce n'est pas facile parce qu'il y a des conflits bourgmestre/président du CPAS. Le bourgmestre n'arrête pas de dire que le CPAS est incompetent...* ». Le type de situations problématiques est efficacement résumé par l'extrait suivant : « *La plus grosse des difficultés quand on essaye de faire des actions conjointes avec le CPAS, c'est la rivalité ! Cette rivalité ne se situe pas au niveau des gens qui travaillent sur le terrain, mais au niveau politique.* » Ces citations représentent évidemment des exemples extrêmes et non représentatifs de l'ensemble des communes, mais elles nous interpellent en ceci que le dispositif partenarial est amené à s'inscrire, dans le pire des cas, dans des situations de rivalité locales qu'aucun dispositif ne peut totalement désamorcer.

On peut à l'inverse porter au crédit de l'architecture du PCS d'avoir mis en place les conditions pour que de telles tensions se

résorbent. « *On a fait des Tables Rondes... par ex. on se rend compte qu'on a fait des choses qu'on ne devait pas faire. Il y a des choses pour lesquelles ils sont compétents, c'est au CPAS de le faire* ». « *Entre travailleurs cela se passe bien maintenant, au début il y avait de la méfiance et les contacts ont réglé cela. Cela a pris des années, mais maintenant cela va beaucoup mieux entre TS. Le CPAS téléphone lui-même pour demander à des éducateurs de les dépanner* » ; « *On est complémentaire du CPAS et on se rejoint parfois* ».

Il ne faut pas non plus négliger les cas plus harmonieux, où la collaboration entre le PCS et le CPAS a été favorisée par une bonne entente politique, ou tout simplement par l'absence de conflit. « *On a eu une chance : la présidente de CPAS a impliqué quelqu'un dans l'équipe du PCS qui travaille à mi-temps au CPAS et à mi-temps au PCS* » ; « *À <commune>, le CPAS est content, le PCS est une aide pour le CPAS. Le travail de réseau est très important* ».

Le fait que le CPAS ait défini son action en termes d'action sociale peut favoriser l'entente entre l'équipe PCS et celle du CPAS, le président du CPAS voyant à travers le PCS un outil supplémentaire allant dans le sens de son action (ceci n'est toutefois pas automatique).

L'entente doit se construire à la fois au niveau politique (entre président du PCS et président du CPAS) et entre agents de terrain. Le CPAS peut dans certains cas participer à la définition des nouvelles activités, voire les soutenir directement en leur affectant des ressources propres. Nous remarquons qu'une collaboration est à l'avantage des citoyens, car elle permet de mobiliser des moyens d'intervention plus diversifiés pour mieux répondre à leurs demandes. De plus, un bon partenariat améliore la qualité des réseaux d'information et l'orientation des bénéficiaires soit vers des services communaux, soit vers des associations partenaires.

Il reste qu'entre PCS et CPAS, des différences dans la culture du travail social, et dès lors dans la définition et le rapport au public restent source de difficultés, indépendamment de conflits ou d'obstructions stratégiques (« *Pas évident de toucher les bénéficiaires du CPAS et de l'ONEM parce qu'ils sont protégés par le secret professionnel. On est obligés de perdre de l'argent en faisant du toutes boîtes avec les prospectus visant les chômeurs et les usagers du CPAS* »).

Nous observons que certains CPAS « s'emparent » du PCS pour être/reste maître de l'action sociale sur le territoire de la commune tout en n'impliquant pas la commune. Dans ce type de configuration, le fonctionnement du PCS est souvent opaque et les actions propres au PCS sont parfois difficilement différenciables des actions du CPAS. Pour éviter une confusion entre les deux services, dans une commune où le PCS fait partie du CPAS, les actions du PCS se limitent au travail de quartier. Ceci permet de faire une distinction claire entre les deux services qui sont localisés à des « endroits » géographiques différents et qui n'attirent pas le même public.

3.2.3. Partenaires facultatifs

En dehors des partenaires obligatoires et institutionnels, le PCS fait une large place au monde associatif, qui y est associé comme « partenaires facultatifs ». La présence de tels acteurs sur le territoire communal, avec leurs ressources et compétences, a grandement facilité la réalisation du diagnostic initial.

Le réseau de partenaires, dans le cas de l'existence d'un PPP préalable, pouvait déjà exister et être « recyclé », avec d'éventuelles additions, pour le PCS (« *Avec le PPP on avait déjà un bon réseau, avec l'arrivée du PCS on a étendu aux maisons médicales, AIS, cela renforce. Un atout de <commune>, c'est ce réseau. Sans partenaires, on ne sait rien faire.* »). En tout état de cause, la facilité de créer ce réseau, et sa densité dans le fonctionnement du PCS

dépendent de l'existence ou non, sur le territoire communal, d'une activité associative significative (« *On n'a pas beaucoup d'associations sur la commune et j'ai dû contacter les personnes individuellement. J'ai dû créer des petits groupes, par ex. des ateliers, des groupes mobilisés par les actions* »). Les tableaux de départ sont contrastés, en témoignent ces deux communes pourtant voisines : « *Il y a beaucoup d'associations. Le PCS a des gros projets qui s'étendent sur plusieurs communes* » et « *Pas d'associations - on a du mal à travailler avec les partenaires. Comment faire naître une autre dynamique ?* ». La différence entre les deux communes tient sans doute en partie à ceci : la première : « *On avait un échevin très impliqué dans l'associatif et donc il a continué cela* » ; la seconde : « *Des associations ont reçu des conventions pour faire des activités. Puis certaines n'ont plus reçu de convention et cela a affaibli encore nos partenariats* ». Les expériences passées pouvaient aussi être des obstacles : « *Les associations sont parfois en concurrence. Et elles ont parfois eu des mauvais contacts avec les politiques ou la commune, avant* ».

Le but, généralement bien compris, était en tous cas de s'appuyer sur l'associatif existant, dans et autour du territoire communal, et d'en développer le travail en réseau autour des actions du PCS : « *Le but est de tisser des liens dans le monde associatif* » ; « *On devait s'impliquer à fond avec les partenaires sans savoir si cela allait marcher* ». Cela est même vécu comme une avancée significative à préserver : « *On ne fait plus jamais rien tout seul : toujours avec les associations, pas nécessairement pour l'argent mais parce qu'ils ont envie de s'impliquer* » ; « *Si on met fin au PCS, dans les petites communes, il n'y aura plus de tissu associatif. Il n'y aura plus que le CPAS. Le PCS est important car il aide une partie de la population qui serait laissée à l'abandon si on le supprime* ».

La manière de procéder pour dynamiser la coopération associative est directement

liée au type d'initiative du PCS (« On a fait des maisons de quartiers comme nouvelle structure de coopération et qui attire les partenaires dans un nouveau contexte. Cela crée une bonne coordination. » ; « Les partenaires au début se servaient du PCS comme d'un Ban-contact, mais maintenant ça a changé » ; « Une des forces du PCS de <commune> : le partenariat ! Ils [les politiques] coordonnent les actions avec les partenaires et les valident au collège. "1+1=3", les gens s'engagent et les forces sont démultipliées par le partenariat »).

On voit donc que l'investissement sur le développement partenarial est une valeur ajoutée forte dans la plupart des communes, du moins là où cette stratégie a effectivement été mise en œuvre avec conviction.

Cette valeur ajoutée inclut un effet démultiplicateur grâce à la mobilisation, aussi, d'associations qui comportent des bénévoles. Leur encadrement et leur formation sont variables. Elle est considérée comme bonne lorsqu'il s'agit d'associations comme la Croix-Rouge qui a une expertise. La description de l'implication des partenaires couvre tous les possibles. « C'est le problème avec certains partenaires qui s'impliquent seulement pour avoir de l'argent. D'autres s'impliquent et participent même sans rien recevoir » ; « Les bénévoles très motivés sont les partenaires parfaits ».

Bien sûr, cette implication des partenaires associatifs a aussi ses limites, on l'a déjà vu dans des citations ci-dessus. Le phénomène le plus souvent cité est l'essoufflement : « Certains partenaires s'épuisent. Chaque partenaire devrait apporter un projet. Il ne faut pas que ce soit toujours les mêmes qui viennent avec leurs projets ». C'est la limite de l'implication des partenaires : plus ils « en veulent » et plus ils doivent multiplier les interventions et présences, y compris dans la multiplicité des lieux où ça se passe : « Problèmes des partenaires qui sont les mêmes dans différentes communes [et] s'essoufflent » ; « Comment se situe le PCS par rapport aux autres dispositifs

sociaux ? Il faut de la transversalité mais il y a une telle démultiplication des lieux que parfois les gens s'essoufflent pour être présents à tout. »

Il convient cependant de relever ici que, lorsque l'on parle de partenaires associatifs, on range dans une même catégorie des organisations de taille et d'influence très différentes. De ce point de vue, la notion même de « partenariat », et en n'y incluant pas les « partenaires obligatoires » dont il a été question plus haut, peut être trompeuse. Sont inclus sous ce label aussi bien la petite asbl locale, des « réseaux » d'asbl de bénévoles (un exemple symbolique : les « restos du cœur » - qui par ailleurs peuvent avoir du mal à travailler avec les CPAS), mais aussi des AMO installées sur des régions entières, ou des antennes d'intercommunales hospitalières. Si les petites associations peuvent amener du volontariat et une bonne connaissance de certains publics ou territoires, il est aussi indéniable que les grandes organisations peuvent fournir une expertise et un professionnalisme nécessaires. La question soulevée par certains (« Quand il y a des subsides octroyés à des partenaires, c'est un peu malsain, il y a des partenaires privilégiés par rapport à d'autres ») quant à l'équité de la redistribution de subsides entre partenaires prend alors un autre sens lorsque l'on considère la disproportion de taille, de moyens, et bien sûr de poids politique. Ce type de partenaire « de poids » peut, en termes de leadership, dominer très nettement un axe de travail, par exemple un CHR pour l'axe santé.

Une vue d'ensemble des PCS qui tenterait de répertorier la « dynamique associative » impulsée à partir des documents rentrés par les PCS à la DiCS passerait certainement à côté de ces différences essentielles. De même, on rencontre ce que l'on peut appeler des associations para-communales. Il s'agit d'asbl créées par la commune, le CPAS ou des personnes proches du Collège. Ceci ne diminue en rien leur capacité de faire un travail appréciable, mais les autres par-

tenaires locaux ne sont pas dupes, puisque leur connaissance des contextes et des personnes leur indiquent d'emblée à qui ils ont affaire au sein du PCS. Là non plus, sans connaissance de terrain, on ne peut faire la différence entre de l'associatif « spontané » et « piloté ».

Dans certains cas, ce sont des associations supra-communales qui reçoivent une part importante du budget, et qui sont dans une position de force au niveau politique. Dans ces conditions, très difficiles à repérer à partir de données générales sur la commune, la dynamique associative est faussée. C'est une limite à l'appréciation que l'on peut en faire, alors qu'elle est pourtant un levier essentiel des processus impulsés par les PCS.

4. « PROCESSUS PRESCRIT » DU PCS ET MISE EN ŒUVRE

4.1. Approche stratégique : diagnostic et projet

Les différents acteurs du PCS rencontrés lors de nos études de cas, qu'il s'agisse de responsables politiques ou d'acteurs de terrain, ont souligné le caractère innovant du PCS. Il est considéré comme une impulsion d'une politique sociale locale, suivant une méthodologie participative, une logique partenariale et appliquant une dynamique de gestion stratégique et évaluative.

Les mécanismes de gouvernance imposés par les décrets entraînent toutefois des difficultés à l'échelle locale, parfois au niveau de leur compréhension, des ressources, ou en termes de décalage par rapport à la culture politique locale.

Les décrets imposent la mise en œuvre d'une approche stratégique du plan dont les objectifs et les choix opérationnels - des activités et modes d'intervention - doivent être définis à long terme sur la base d'un diagnostic initial établi selon une logique partenariale.

Le plan communal se compose d'actions qui répondent aux besoins identifiés par le diagnostic de cohésion sociale (art. 5, §1 du décret : « *le plan se compose d'actions qui répondent aux besoins identifiés par le diagnostic de cohésion sociale* »).

4.2. Diagnostic initial

Le diagnostic recouvre selon l'art. 5, §2 du décret : « *1° les initiatives privées et publiques existantes, 2° les attentes de la population, 3° des manques à satisfaire en termes de populations, quartiers, infrastructures, services en regard des objectifs et axes* ».

Le décret ne définit pas la méthode à suivre pour établir le diagnostic et rassembler les informations. Quant à la prise en compte des demandes de la population, les communes n'avaient ni les ressources, ni le temps d'en organiser l'évaluation. Les personnes rencontrées s'accordent sur le fait que le délai fixé par la Région wallonne était trop court (« *Le diagnostic était HYPER important. Mais ce qui était malheureux c'est qu'on devait rendre le projet pour fin mars en le faisant passer par le Collège et le Conseil. On n'avait que deux mois pour faire le diagnostic. Il a fallu interpellier les partenaires : beaucoup de réponses ne sont pas arrivées à temps ! Puis remplir les fiches puis faire des réunions* »).

Le diagnostic était lui-même alimenté, au départ, par les indicateurs d'accès aux droits fondamentaux qui, sur base de statistiques générales, pointaient des problématiques communales. Ceci a eu des impacts variés, parfois déterminants : « *L'idée du diagnostic et des axes est très bien. On s'est aperçu par exemple que les indicateurs de l'IWEPS pointaient vers un problème de logement. On a mis en place un guichet de logement et les deux fonctionnaires sont débordés : c'est un axe très important qui nous avait échappé dans le PPP* ».

Il s'agissait donc d'un *input* utile, mais qui devait aussi passer au crible de l'expertise

de terrain locale, nécessitant aussi du temps. Par ailleurs, conformément à la philosophie générale du PCS, « *Le diagnostic initial était censé aussi être participatif ...* ».

En pratique donc, seuls ceux qui avaient un minimum de culture partenariale, ou qui avaient à disposition des ressources et de l'expertise pour mener à bien cette tâche dans un délai aussi court, ont pu s'approcher de l'esprit prescrit pour cette étape essentielle. Dans la plupart des cas, un nombre plus ou moins important de partenaires (institutionnels ou associatifs) ont été réunis pour établir ce diagnostic.

À une extrémité, on a des diagnostics entièrement pilotés par la politique communale : « *Le diagnostic a été basé sur les constats de l'antenne sociale du CPAS⁶⁷. On a ensuite construit le réseau de partenaires sur base d'un diagnostic dans lequel ils n'avaient pas été impliqués* » ; « *Les associations qui sont venues ont fait le diagnostic. Puis on a tenu compte des actions qui existaient dans le PPP pour voir celles qui pouvaient rentrer dans le PCS. Avec le secrétaire communal et l'échevin, on a arbitré ce qu'on gardait l'arrêtait ou finançait sur fonds communaux* ».

L'idée de rupture avec les PPP s'est donc, comme le dernier témoignage le laisse entendre, heurtée à un paradoxe évident : pour réaliser de façon partenariale un nouveau diagnostic en très peu de temps, il est quasi-indispensable de déjà disposer d'un partenariat existant. Or dans beaucoup de cas, si ce partenariat existait, il provenait précisément du fonctionnement du PPP, d'où la « tentation » de viser une continuité avec ce même PPP (« *suite du PPP avec un réseau existant, certaines missions ont été abandonnées (jeunesse), avec pratiquement pas de nouveaux champs d'action* »).

Le critère de définition en interne ou en externe du diagnostic n'est par ailleurs pas le seul en cause dans l'héritage du PPP, ni même dans celui d'une prolongation d'un leadership *de facto*. En effet, en l'absence d'expertise interne pour réaliser un tel diagnostic, celui-ci a pu être confié à l'une ou l'autre association présente sur le terrain et maîtrisant la méthodologie. Dans certains cas, c'était sans lien avec un PPP précédent, et cet exercice a impulsé une nouvelle dynamique (« *Le diagnostic a permis de créer des sous-commissions et on a demandé aux associations de dire ce qui se passe sur le terrain. Elles n'avaient pas l'habitude de se rencontrer* »). Dans d'autres cas, c'est une sorte de délégation qui a été faite à une association supra-communale qui a pris le processus en charge, dans la continuité de son leadership du PPP. Cette filiation a pour une part cherché à reconduire des actions existantes (« *par ex. les emplois de type éduc de rue/toxicomanie : si cela pouvait rester dans le PCS on le faisait* »), mais a quand même dans la plupart des cas entraîné un élargissement des partenariats en fonction des nouvelles données du PCS : « *La moitié des actions ont été reprises. Ils ont été avec les PPP existants à la rencontre des partenaires* » ; « *Ils ont repris des choses existantes mais qui ont été évaluées ! Il y a eu un mouvement vers les partenaires. Les partenaires ont fait preuve d'esprit critique* ».

Dans cette logique cependant, une étape essentielle du diagnostic prescrit a peut-être été négligée : celle qui consistait à identifier, parmi les besoins, ceux qui n'étaient pas déjà couverts par de l'existant. La déclaration « *On fait ce qui n'existe pas, dans l'esprit du diagnostic* » n'est peut-être pas représentative de la manière dont la plupart des plans ont été conçus.

⁶⁷ On pourrait discuter cet exemple dans la mesure où le décret définit le CPAS comme partenaire, et que formellement il n'est pas strictement « piloté par la politique communale ». La réalité de terrain montre que le CPAS est parfois en conflit avec la commune, parfois en symbiose politique. Le point qui nous intéresse dans cette citation est qu'elle oppose le diagnostic du CPAS au réseau de partenaires.

Certains témoignages semblent rencontrer totalement l'esprit et la lettre du diagnostic prescrit : « *Pour le diagnostic, il a fallu rencontrer chaque partenaire, prendre le temps, 1h, 1h et demie. Puis mise en commun en live. 25 partenaires, on a eu une dizaine de partenaires (qui couvrent bien les différents champs d'action) jusqu'à la fin de la construction du dossier* ». Certains avaient, en interne, déjà une culture et une pratique qui leur ont permis de répondre immédiatement aux nouvelles prescriptions : « *On a interrogé les usagers des services de tous les partenariats. On les a formés à la passation du questionnaire. Nous on travaille depuis 18 ans comme cela.* »

On peut donc retenir que, compte tenu de ces contraintes de temps et de ressources, dans un certain nombre de cas, ce sont les actions existantes qui ont déterminé le diagnostic, en tout ou en partie, inversant en cela la logique du processus prescrit : le point 3 précède le point 1 : « *Il y avait déjà un réseau < dans la région >... Le problème, c'est que c'était déjà des actions en place, le PCS vient se greffer dedans. Ce sont les actions existantes qui ont défini le diagnostic* ». Dans la plupart des cas, ce sont plutôt les contraintes et limites qui entraînent ces déviations, tandis que l'intention est très clairement affichée de coller davantage à l'esprit du processus pour les prochains plans. L'idée très largement partagée est que l'évaluation participative menée début 2012 sur les actions du PCS en cours servira de base, soit dans ses constats, soit comme méthodologie à reproduire, pour le diagnostic initial du nouveau plan. Ces retours montrent que, malgré les ratés de la première expérience menée dans des conditions difficiles, le dispositif général a plutôt bien pris dans les esprits (« *L'évaluation du PCS, c'est déjà le diagnostic pour le prochain plan* » ; « *Dans le diagnostic on va impliquer les gens (citoyens/ partenaires) à fond : on remet les résultats chez les partenaires et on va se baser là-dessus pour relancer le PCS en évitant que chaque association ne tire la couverture à soi* »).

4.3. Définition du plan

Sur base du diagnostic, les communes ont identifié les actions et partenariats à mettre en œuvre et établi un projet de plan qui a été approuvé par le Collège communal, puis soumis à approbation du Conseil communal et enfin transmis à la Région. L'art. 9, §2,4° mentionne l'étape d'évaluation du projet de plan par la Région wallonne en précisant l'importance de prendre en compte la qualité des partenariats établis entre les communes et les institutions, services ou associations associés à la réalisation des actions du plan.

D'après nos études de cas, il semble que les méthodes de travail ont été très différentes d'une commune à l'autre ; voici quelques exemples de processus de rédaction du plan :

- Les autorités communales et/ou le CPAS ont établi de façon autonome les objectifs politiques qu'ils attribuaient au PCS, puis demandé au chef de projet (ou à une autre personne si celui-ci n'était pas encore engagé) d'établir des plans d'action, parfois en prenant appui sur certains partenaires.
- D'autres communes ont eu une volonté de maintenir en place l'équipe qui travaillait dans le cadre des PPP ainsi que les partenaires déjà présents. La continuité par rapport au PPP a été privilégiée dans ce cas de figure. Les partenaires ont été invités à discuter des orientations stratégiques et des actions prioritaires dès l'étape de diagnostic et la définition du PCS.
- Un PCS a profité de l'expertise d'une asbl qui a assuré la rédaction du projet de plan (en concertation avec les responsables politiques et en consultation avec les partenaires), organisé des séances d'informations et de formation. Elle a joué un rôle d'expert externe afin de combler le manque de ressources internes au niveau communal pour monter le projet.

- Le PCS a été perçu comme une aubaine pour la commune qui allait recevoir un subside conséquent. Les principaux acteurs sociaux sur la commune se sont « partagés » les subsides entre eux et avec le futur « PCS », entendu ici comme service communal spécifique.

Il arrive donc que le projet de plan soit relativement éloigné du diagnostic, parce qu'il repose davantage sur des priorités politiques éloignées de la réalité de terrain. Un manque de ressources (administratives, humaines, etc.) est également à souligner, principalement pour les communes qui n'avaient pas participé aux PPP. Ainsi par exemple, une commune qui n'avait pas de PPP a embauché sur fonds propres le chef de projet pour mener le diagnostic et procéder à la rédaction du projet de plan. De plus, le manque de temps lors de la réalisation du projet de plan a entraîné, dans certains cas, des problèmes de communication encore perceptibles aujourd'hui selon un chef de projet (« *Encore une de nos missions aujourd'hui est de comprendre quelle est notre mission par rapport aux réalités de terrain. Il faut ajuster mes actions au terrain et parfois se dépêtrer d'un plan qui a été fait trop rapidement. Ce qui est normal puisqu'il s'agit d'un projet novateur. Ce sont les méfaits de la nouveauté !* »).

En fait, beaucoup des plans rédigés dans l'urgence et dans la continuité des PPP ont été « recalés » à leur première présentation, la DiCS exigeant des aménagements conformes au décret. De telles expériences ont aussi été rapportées par les chefs de projet : « *Ils espéraient transformer le PPP en PCS, mais on a fait un courrier à toutes les associations, puis des réunions. C'était difficile de recycler des actions PPP. La DiCS nous a dit "cela on ne subsidie plus". Ça a été le coup de massue pour ces associations. On a essayé de recycler, mais cela a été un non catégorique* ».

Beaucoup de communes ont retravaillé leur plan, mais certaines sont restées systé-

matiquement « en dehors des clous » fixés par la DiCS. Il semble qu'au final un certain pragmatisme ait prévalu pour assouplir les conditions, ou accepter des aménagements. Il s'est agi, de l'aveu des protagonistes, dans certains cas de cosmétique : « *Il faut donner l'illusion de ce qu'on fait, par ex. pour rebaptiser les actions [non éligibles en tant que telles]* » ; « *Cela fait 20 ans qu'on fait cela : transformer la formulation des projets pour que les gens en bénéficient sur le terrain... Dans le cadre du même plan, les référents ont des visions différentes, cela n'est pas facile vis à vis des associations... Pour ceux qui connaissent déjà les interlignes du décret, ceux qui ont plus de bouteille, c'est plus facile !* ». Ces « aménagements cosmétiques » ne sortent pas nécessairement de la logique partenariale prévue par le PCS, dans la seule intention de prolonger les actions du PPP : c'est parfois décrit comme une stratégie pour préserver la dynamique partenariale et le contact avec le terrain : « *Ce sont les partenaires qui ramènent les réalités de terrain et qui proposent des activités. On a aussi fait des enquêtes auprès de la population. On a donc changé des actions : au départ on avait défini des "mouvements" très larges avec des titres très vagues et au sein de chaque mouvement on peut définir des actions.* »

Il paraît donc impossible d'opposer d'une part une application « vertueuse » des prescriptions à des « déviations » qui viseraient à transformer le PCS en ce qu'il ne voulait pas être. S'il semble bien que certains ont déployé, avec plus ou moins de succès, de l'ingéniosité pour continuer à faire ce qu'ils voulaient (au niveau de la politique communale) indépendamment de l'esprit du décret PCS, bon nombre d'accommodements, acceptés *in fine* par la DiCS, répondaient à de réels besoins de terrain, ou contournent des limitations reconnues comme artificielles, voire contreproductives. La question de l'acceptabilité des actions vers le public jeune entre dans cette perspective, et les opérations « cosmétiques » sont davantage

des adaptations pragmatiques que des tentatives de détournement d'objectif.

Le problème du maintien ou non des actions lancées, d'une part, et des emplois existants, d'autre part, est une question qui se repose à chaque changement de plan. Nous avons déjà vu plus haut que dans certains cas des équipes sont restées en place, alors que les agents n'avaient pas les compétences requises pour les nouveaux axes, et que dans d'autres cas, les équipes ont été dissoutes et remplacées entièrement. Du point de vue de la population bénéficiaire, ce genre de revirement peut aussi générer des incompréhensions : des actions anciennes pouvaient bien couvrir de réels besoins, et les personnes se sentir abandonnées. En vue du nouveau PCS, certaines communes ont pris conscience que ce qui avait été lancé ne pourrait pas être arrêté du jour au lendemain sans laisser des traces. D'autres attendent avec plus de résignation : ce qui fait la différence est, jusqu'à un certain point, le niveau d'implication par rapport au public et aux objectifs. Plus les acteurs communaux sont impliqués, et plus il leur paraît inconcevable de devoir laisser en plan bénéficiaires, partenaires, bénévoles.

5. APPROCHE OPÉRATIONNELLE : TRADUCTION DU PLAN EN ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

5.1. Double identité du PCS

Dans le processus de traduction du plan en objectifs opérationnels, nous observons une « tension » entre, d'une part, la logique partenariale, qui est encouragée par les décrets, le rôle central incombant au PCS étant sous cet angle celui de coordinateur de l'action sociale sur le territoire de la commune. Et,

d'autre part, une logique interventionniste, qui favorise la création d'un service communal PCS menant ses propres actions sur le territoire de la commune. Comme nous le verrons, ces deux logiques souvent se combinent dans les faits. Par ailleurs, chacune de ces deux logiques comporte des difficultés qui lui sont propres.

Le décret, dans son article 23, indique les modalités de mise en œuvre des Plans de cohésion sociale. Dans le premier paragraphe, celui-ci encourage une logique partenariale ; c'est avant tout à travers le partenariat que les actions du plan doivent être développées : « pour la mise en œuvre de son plan et la réalisation des actions qui y sont inscrites, la commune soutient prioritairement des partenariats ». Ce travail est défini dans le deuxième paragraphe : « les partenariats doivent permettre de renforcer les complémentarités entre les actions des pouvoirs publics et celles des secteurs associatifs ». Le décret semble donc indiquer que le rôle principal du PCS est de coordonner (fédérer) les différents acteurs du social sur la commune (« institutions, services ou associations »⁶⁸) afin de « soutenir une politique locale intégrée »⁶⁹. Le décret prévoit que « dans le cas où il existe un transfert de moyens financiers, le partenariat [peut être] formalisé par une convention »⁷⁰. Le quatrième paragraphe de cet article 23 nous semble crucial dans la mesure où il laisse la porte ouverte à la mise en place d'actions uniquement gérées par le PCS dans certaines circonstances : « à défaut de partenaire identifié, la commune peut elle-même mettre en œuvre une ou plusieurs actions inscrites dans le plan ». Remarquons qu'il s'agit cependant là d'une option subsidiaire, conditionnée en principe au constat d'une absence de partenaire adéquat pour certaines actions.

⁶⁸ Art. 23, §3.

⁶⁹ Art. 23, §2.

⁷⁰ Art. 23, §5.

Grâce à ce paragraphe du décret, certains PCS ont donc développé un service communal d'intervention sociale. Cette initiative semble avoir été encouragée implicitement par les agents référents de la DiCS, d'autant plus que la constitution d'une équipe PCS favorise la mise en place de la méthodologie préconisée par le Conseil de l'Europe. Celle-ci vise la participation citoyenne, ce qui demande des moyens humains importants. Il est donc difficile d'implanter une nouvelle manière de travailler dans le social sans une équipe et un service propres au PCS.

Quand les PCS privilégient l'action directe du PCS sur le terrain, le risque de création de doublons et de concurrence est bien présent, ce qui crée une certaine méfiance envers le PCS de la part des associations, CPAS, etc. C'est alors la légitimité du service PCS qui est directement en jeu. Surtout si la commune n'a pas une tradition de travail dans le social. Aux yeux des partenaires, la commune n'est pas reconnue comme source de légitimité face à des associations qui ont une expertise de longue durée sur un terrain bien connu ou face au CPAS. Comme le déclare un président de CPAS rencontré durant nos études de cas : *« Il n'y a pas de culture du travail social dans les communes, par contre le CPAS a une culture du social ».*

À travers nos études de cas, nous observons que certains PCS favorisent une action coordinatrice, avec une lecture plus proche de la philosophie du décret : *« On n'a pas de public cible, on n'a que des partenaires, notre travail est de mettre en réseau les autres ».*

Quand le PCS se positionne en tant que coordinateur « neutre », une difficulté souvent rencontrée par le PCS sur le territoire communal est liée à la question de l'exercice du leadership. Nous observons que la mise en place du PCS peut entraîner, dans un premier temps, un renforcement des rivalités entre ceux qui veulent avoir la mainmise sur le social. Il arrive que certains acteurs consi-

dèrent le PCS comme une tentative de la commune de mettre la main sur le CPAS et/ou sur les associations présentes sur la commune. Les décrets, par cette volonté d'organiser le partenariat à travers la commune, en encourageant celle-ci à renforcer le partenariat entre institutions, services et associations, risque de réduire la liberté et le champ d'action de ses partenaires potentiels (CPAS, associations, etc.). Ce rôle de coordination est peut-être plus facile à légitimer dans les PCS supra-communales où le chef de projet travaille sur plusieurs communes et n'est dès lors pas associé à un pouvoir communal précis.

Ces deux manières de voir le PCS peuvent, dans les faits, se combiner. Un PCS peut donc être coordinateur et avoir son propre service interventionniste. Cette combinaison peut créer des difficultés sur le terrain. En effet, vis-à-vis des partenaires elle peut être ambiguë : le service du PCS peut en effet être considéré comme un partenaire/concurrent plutôt que comme une instance fédératrice. Le chef de projet PCS occupe une position ambiguë, il doit être à la fois un coordinateur « neutre » et à la fois être à la tête de services sociaux. Comme le souligne ce vice-président associatif : *« Le PCS peut soit coordonner (mise en réseau) soit développer un axe de lien social (action sociale). Lorsque le PCS décide de développer ses propres services, le risque de la création de doublons est encouru et le PCS n'est plus neutre dans les discussions. [...] Quand le chef de projet gère une équipe qui peut être vécue comme concurrente à d'autres services sociaux, puisqu'il est partie prenante, il ne peut avoir ce rôle de fédérateur externe ».*

À travers nos études de cas, nous observons que certaines communes ont mis en place différentes stratégies pour tenter de clarifier cette tension et améliorer l'identité parfois « floue » du PCS. Une solution consiste à se rattacher aux axes de travail : le PCS, par exemple, ne développe d'actions directes que dans l'axe 4 alors que dans les autres

axes, il a une fonction avant tout coordinatrice. Un chef de projet perçoit cette tension entre deux logiques qu'il qualifie de travail de « première ligne » et de « seconde ligne ». Selon lui, le travail de première ligne qui incombe au PCS concerne avant tout l'axe 4 « retissage des liens sociaux ». Ce travail doit se faire dans une logique de proximité avec des éducateurs et/ou des assistants sociaux. Mais le PCS sert aussi à « lier » en menant des actions de seconde ligne pour lesquelles il est intéressant de travailler sur le territoire de plusieurs communes. Le profil de l'équipe PCS est alors différent : pour ces axes d'actions spécialisés, il ne faut pas des travailleurs de terrain mais des personnes expertes dans certains domaines (santé, logement, mobilité, etc.).

5.2. Changements d'actions

La précipitation dans laquelle ont été menés les diagnostics, les retards au démarrage des plans (avant qu'il ne soit accepté par la DiCS ou suite à des difficultés internes à la commune), l'élargissement ou au contraire le désinvestissement de partenaires, toutes ces circonstances peuvent rendre certaines actions obsolètes ou inadéquates par rapport aux besoins et aux ressources. Se pose alors le problème des modifications au plan. *« Heureusement qu'on peut modifier. Sinon je serais restée dans des actions ingérables ».*

Il est possible de modifier le plan au cours de sa mise en œuvre, mais la procédure est assez complexe et représente une charge administrative importante : chaque changement doit être approuvé par la Commission d'accompagnement (CA) en présence de l'agent de la DiCS et ensuite validé par la Région, enfin les modifications doivent être présentées au Conseil communal une fois par an lors de l'approbation du rapport d'activités. De plus, *« l'abandon ou la diminution*

significative des moyens affectés à une action doit être préalablement justifié dans le rapport d'activités de l'année précédant celle au cours de laquelle interviendrait la modification » (Vade-mecum du PCS 2010⁷¹). Cette complexité contribue à expliquer pourquoi les plans sont généralement fixes.

Face à ce manque de flexibilité du plan, les responsables du PCS ont développé différentes stratégies. Certains, souvent conseillés par les agents de la DiCS, ont réalisé des plans très généraux. Cette technique permet d'intégrer avec un délai très court les nouvelles actions en évitant la procédure. D'autres ne procèdent pas officiellement aux modifications alors qu'officieusement, les changements sont nombreux. Ces stratégies de « contournement » entraînent un décalage parfois important entre le plan et la réalité des actions de terrain. Dans d'autres communes, au contraire, le plan détaille des actions très précises, ce qui entraîne une charge administrative non négligeable incombant au chef de projet ou à son aide administrative.

Il se peut donc que le problème ait été amplifié par l'urgence dans laquelle les diagnostics et projets de plans ont été rédigés, mais la perception de beaucoup de chefs de projet (et corroborée par certains agents DiCS pour qui un « bon PCS est un PCS qui évolue » - ce qui justifie leur appui aux stratégies de modification) est que l'adaptation à la réalité est une nécessité, qu'un diagnostic qui « cadence » le PCS pour six ans (en régime normal) est une aberration : *« On voit une évolution et on doit prendre le temps de se demander si on est bien dans ce qu'il faut faire » ; « Les besoins avaient évolué depuis le diagnostic. Il y avait d'autres demandes dont je pourrais tenir compte ».*

La logique paraît pourtant défendable : la place centrale du diagnostic préalable

⁷¹ DiCS (septembre 2010), *Vade-mecum du Plan de cohésion sociale*.

entraîne une certaine légitimité à ne pas laisser le plan dériver par rapport à des besoins objectivés. Le cas d'application a sacrifié certains diagnostics, et la mise en place parfois tardive des équipes a pu créer des déséquilibres. Mais si, pour l'avenir, les stratégies d'évitement des procédures sont déjà répandues, il semble tout aussi pertinent d'entendre les voix qui soulignent qu'en régime normal, fixer un plan pour six ans est excessif. Certains ont débattu plus longuement ce point en table ronde, et ont proposé comme solution raisonnable qu'un PCS de six ans soit scindé en deux périodes de trois ans avec révision intermédiaire du diagnostic et des actions.

5.3. Évaluations

L'évaluation est la conclusion naturelle d'un processus d'intervention publique bien conçu, qui constate les besoins et les ressources existantes, organise un plan pour rencontrer les besoins laissés découverts, met en œuvre ce plan par des actions de terrain, puis mesure les résultats accomplis. Ce terme d'évaluation est pourtant tellement large qu'il peut recouvrir des activités et des objectifs très différents. Pour ce qui concerne les PCS, des « évaluations » de différentes natures ont été mises en œuvre.

Les plans eux-mêmes ont d'abord été évalués par la DiCS, qui les a approuvés, rejetés, ou fait amender. En ceci, même si leur rôle est plus complexe et moins clairement défini, les agents de la DiCS sont amenés à donner des évaluations plusieurs fois par an dans les avis qu'ils rendent, sur les Commissions d'accompagnement auxquelles ils assistent (deux fois par an), sur leur visite de terrain, en principe annuelle, et sur le rapport d'activités qu'ils reçoivent aussi annuellement. Ces fiches de suivi constituent un corpus intéressant, mais malheureusement assez hétérogène et difficile à mobiliser, dès lors qu'il ne s'inscrit pas dans un canevas contraignant.

5.3.1. Évaluations d'activités

Les chefs de projet et éventuellement leurs équipes produisent donc une auto-évaluation annuelle dans leur rapport d'activités, qui est une évaluation classique de la mise en œuvre des actions : moyens déployés, lieux, dates, participants, informations diverses décrivant les actions. Il s'agit d'un recueil de faits et données qui sont à comparer au plan dont ils représentent la mise en œuvre. Ces rapports sont soumis à la Commission d'accompagnement qui a elle-même la possibilité de les commenter de même que le Collège.

En parallèle à ce rapport d'activités, on pourrait assimiler à une évaluation le rapport financier que le chef de projet envoie à la DGO5 : sous un angle administratif et financier, il y a là un contrôle des justificatifs de dépenses, à mettre en regard des actions financées. Cette division du contrôle régional entre la DiCS, censée superviser les actions et la méthodologie, et la DGO5, qui avalise les aspects financiers, a été très souvent critiquée pour les incohérences qu'elle introduit. « *Il faut plus de concertation entre DiCS et DGO5.* » On peut y voir l'aversion classique des travailleurs du social pour l'administratif et le financier (les mêmes plaintes concernent les receveurs communaux quant aux bons de commande etc., nous l'avons vu plus haut), mais les avis sont assez unanimes pour réclamer plus de cohérence entre la DiCS et la DGO5.

5.3.2. Évaluation d'impact du PCS

L'évaluation locale des PCS en 2012 s'est effectuée en deux temps : un premier temps « participatif » durant lequel des tables rondes avec les partenaires et les bénéficiaires ont été organisées, et un second temps consacré à la rédaction d'un rapport d'activités complété d'un volet évaluation.

L'évaluation « participative » à propos de laquelle nous reviendrons plus en détail ci-dessous a donc été accompagnée d'une

évaluation plus classique : les chefs de projet ont dû rendre un bilan de leurs activités sous la forme d'un rapport d'activités. Le rapport d'activités comprenait un volet évaluation qui « vise à évaluer la mise en œuvre du PCS sous l'angle de l'existence, la pertinence et la durabilité des actions développées localement, par rapport aux objectifs opérationnels du PCS (lutte contre la pauvreté et la précarité, développement social des quartiers) et par rapport à l'amélioration de l'accès effectif des citoyens aux droits fondamentaux ».

La première partie de ce rapport était composée d'un bilan des activités du PCS action par action. Ainsi, chaque action présentée dans le plan a été détaillée et les principaux événements liés à cette activité ont été résumés et listés. La seconde partie concernait les résultats et l'évaluation d'impact des actions. Ainsi, pour chaque action menée, le chef de projet a été amené à « évaluer » l'adéquation entre les objectifs/finalités de l'action et les résultats obtenus, les principaux bénéficiaires de l'action, etc.

À la suite de ces micro-évaluations action par action, le chef de projet a été amené à compléter une série de fiches d'évaluation globales pour l'ensemble du plan (quelle est votre appréciation des processus organisationnels/éléments de méthodologie mis en place dans les PCS ? ; quelle est la plus-value des partenaires actifs en ce qui concerne leurs contributions effectives au fonctionnement des actions du PCS au-delà de leur présence aux CA ?, etc.). Ces questions étaient en grande majorité fermées, ce qui signifie que le chef de projet devait compléter un tableau préalablement défini avec la possibilité toutefois d'ajouter un commentaire éventuel.

Enfin, ce rapport d'activités et d'évaluation se termine par un rapport d'analyse des tables rondes d'évaluation qui ont été effectuées

(tables rondes « participatives » voir ci-dessous) avec les partenaires et les bénéficiaires. Pour cette raison peut-être, du point de vue des personnes rencontrées dans le cadre de nos études de cas, c'est avant tout les évaluations participatives qui ont été perçues comme étant l'étape évaluative des PCS. Le rapport d'activités et d'évaluation, a presque toujours été présenté lors des entretiens comme une étape administrative correspondant à un rapport global d'activités et faisant partie de la charge administrative habituelle du chef de projet.

5.3.3. Évaluation participative comme expérience

Un enjeu important de l'évaluation des PCS en 2012 était sa dimension dite « participative ». La participation citoyenne étant une notion centrale de la philosophie PCS, un des objectifs de la DiCS était de la promouvoir à travers toutes les étapes de mise en œuvre du dispositif, y compris l'évaluation. L'objectif initial annoncé par la DiCS était de produire une « évaluation d'impact », mesurant l'impact des actions réalisées à travers les PCS sur la cohésion sociale et le bien-être.

Notons que le vocabulaire utilisé par les administrations wallonnes se distingue du vocabulaire théorique usuellement mobilisé et défini spécifiquement par les sciences sociales. Alors que la DiCS fait référence à une « évaluation participative » qu'en est-il effectivement ?

Les trois temps du processus d'évaluation

L'évaluation participative, se définit largement par « [Toutes les méthodes qui] s'accordent sur le principe d'une participation active des parties prenantes (stakeholders) au processus d'évaluation » (PLOTU et PLOTU 2009, 32⁷²). Le but principal de ce mode

⁷² PLOTU, B. et PLOTU, E. (2009), Contraintes et vertus de l'évaluation participative, *Revue française de gestion* n° 192,2, mai 2011, 31-58.

d'évaluation participative est de rompre avec l'approche traditionnelle souvent qualifiée d'« évaluation gestionnaire ». Les processus d'évaluation sont composés de plusieurs étapes. Nous analyserons l'étendue ainsi que la profondeur de l'évaluation en distinguant ces différents moments. Nous pouvons définir trois phases (le cadrage, la mise en œuvre de l'évaluation et la discussion des résultats) et analyser dans chacune d'elles, l'intensité de la participation dans l'évaluation des PCS.

En amont de la mise en œuvre, le cadrage et la sélection des critères de l'évaluation ont été principalement orchestrés par la DiCS. Néanmoins, les critères du bien-être en fonction desquels fut créée la fiche d'évaluation des actions du plan, relèvent d'un processus *a priori* participatif.

Le cadrage

Afin d'échafauder l'évaluation (dite) participative, de nouveaux indicateurs ont été mobilisés : les **indicateurs de bien-être**. Ces indicateurs n'existaient pas encore au moment de la mise en place des PCS. « *La fiche d'évaluation appliquée est définie à partir des dimensions du bien-être construites sur la base de l'expression des citoyens dans le cadre du projet-pilote mené par l'IWEPS en partenariat avec le Conseil de l'Europe (CoE) et en collaboration avec la DiCS dans une quinzaine de villes et communes wallonnes* » (DiCS 2012, p. 3).

Des petits groupes de citoyens issus de quinze communes wallonnes sélectionnés comme « communes pilotes » ont été amenés à réfléchir individuellement puis en groupe à

4 questions simples et ouvertes : 1) Qu'est-ce que pour vous le bien-être ? 2) Qu'est-ce que pour vous le mal-être ? 3) Que faites-vous ou qu'êtes-vous prêt à faire pour être bien ? 4) Selon vous, que conviendrait-il de faire ou de prendre en compte aujourd'hui pour que les générations futures aient toutes accès à un tel bien-être ? Au cours de cette recherche pilote, approximativement 15.000 critères de bien/mal-être ont été mentionnés par les participants. Ces critères ont ensuite été classés suivant une méthodologie proposée par le Conseil de l'Europe (mobilisant le logiciel Espoir), mobilisant une nomenclature autour de huit grandes familles du bien-être regroupant 60 thématiques (RUYTERS *et al.* 2011)⁷³. Une sélection des indicateurs de bien-être pertinents pour l'évaluation des Plans de cohésion sociale a été effectuée par un groupe d'une vingtaine d'experts (issus de la DiCS, de la DGO5, de l'ULg, de l'IWEPS, etc.). Ceux-ci ont été invités à prioriser les indicateurs en fonction de « leur contribution » au bien-être collectif. Au final, 30 dimensions du bien-être ont été retenues. Selon le Conseil de l'Europe⁷⁴, le recours à ces indicateurs permet d'éviter une approche « *problem driven* » afin « de prendre du recul par rapport aux problèmes vécus au quotidien pour raisonner individuellement et collectivement sur ce qu'on attend de la vie en société et de la vie en général ».

Les critères du bien-être en fonction desquels le plan fut évalué relèvent donc d'un processus *a priori* participatif. Néanmoins, si l'élaboration de la fiche d'évaluation du plan fut organisée à partir de ces critères,

⁷³ RUYTERS, C., LAFFUT, M., DEFAYS, D. et COLICIS, O. (2011), Élaboration concertée d'indicateurs de bien-être dans les communes wallonnes. Partie 1 : La genèse du projet et les premiers résultats de l'expérience en cours. *Working paper de l'IWEPS* n° 3 (<http://www.iweeps.be/working-paper-de-liweeps-ndeg3>). « Une fois recueillis, les critères sont encodés dans chaque commune par les animateurs dans un logiciel "ESPOIR" (en Excel) développé par le Conseil de l'Europe, et attribués aux familles d'indicateurs et aux thématiques à l'aide d'une "clé de détermination" mise au point par le Conseil de l'Europe à la demande des communes wallonnes. » (RUYTERS *et al.* 2011, 23).

⁷⁴ THIRION, S. (2012), International - Fiche IN1, *La méthodologie SPIRAL proposée par le Conseil de l'Europe* (<https://spiral.cws.coe.int>).

les citoyens/les bénéficiaires eux-mêmes ne sont pas à la base de la détermination des dimensions pertinentes qui ont permis d'évaluer les actions menées dans le cadre du plan de cohésion sociale. Les critères de bien-être ont été mobilisés et réadaptés par les experts. Les bénéficiaires ne sont donc pas auteurs du cadrage donné à l'évaluation, ce qui limite la participation des *stakeholders* dans ce premier temps du processus évaluatif.

La mise en œuvre de l'évaluation

Nous pouvons analyser l'importance de la participation citoyenne au temps de la mise en œuvre de l'évaluation : « Une première table ronde sera menée avec un ou plusieurs groupes de bénéficiaires d'actions en concertation avec les partenaires locaux concernés par celles-ci. Cette table ronde sera animée par le partenaire et coanimée par le chef de projet, responsable de la synthèse, qui auront reçu tous deux la formation du Conseil de l'Europe. Une deuxième table ronde sera menée avec les partenaires impliqués dans les actions du plan selon un schéma identique, si ce n'est qu'ici, les rôles d'animation seront inversés : le chef de projet sera en charge de l'animation et le partenaire de la synthèse » (DiCS 2012, 3).

Deux types de confrontations et deux types d'acteurs ont été conviés à la discussion. Premièrement, les bénéficiaires ont eu le droit à la parole et ont pu donner un feedback sur certaines actions du plan (première table ronde). Un deuxième type de table ronde a confronté les partenaires. L'évaluation a impliqué beaucoup de *stakeholders* différents à cette étape. Néanmoins, certaines difficultés ont été mises en avant par les chefs de projet :

- Timing et organisation

Comme en 2009, les chefs de projet ont disposé d'un temps compté pour mettre en œuvre une méthodologie qu'ils découvraient et qui impliquait de nombreux partenaires : ici aussi, deux mois. Les chefs de projet ont donc vécu cette évaluation comme un énorme investissement de temps et d'énergie, parfois ressenti comme étant au détriment de l'activité de terrain, pour lequel ils ont été « lancés » dans l'arène avec le strict minimum des ressources⁷⁵.

- Outils

Les indicateurs de bien-être ont été coconstruits avec des citoyens lors d'un projet-pilote, nous l'avons vu. Mais les questionnaires d'évaluation ont été établis d'emblée, et imposés aux chefs de projet sans être nécessairement adaptés au public. Dès lors, beaucoup de chefs de projet ont remis en question les outils qui étaient à leur disposition pour organiser les tables rondes : les questionnaires individuels ainsi que les questionnaires collectifs étaient complexes (« *Il y a eu un travail de traduction à faire. Ce n'était pas adapté à un public de bénéficiaires* »).

Plusieurs acteurs locaux ont précisé s'être réappropriés la fiche d'évaluation ou l'avoir modifié de manière à la rendre accessible. L'association Lire et Écrire par exemple a développé une méthodologie spécifique à l'attention du public alpha. « *On devait se réapproprier l'objet, le démystifier. Les outils n'étaient pas appropriés déjà pour les partenaires et encore pire pour les bénéficiaires* ».

La méthode n'a donc pas été appliquée telle quelle, et d'ailleurs, en amont même, la formation de deux jours à cette méthodologie était le strict minimum. Une chef de projet

⁷⁵ Les chefs de projet avaient bénéficié d'une formation préalable, organisée par la DiCS, sur deux journées. La première portait sur l'apprentissage de la méthodologie du Conseil de l'Europe adaptée à l'évaluation du PCS, la deuxième portait sur l'analyse du contenu des tables rondes et la préparation du rapport d'évaluation intermédiaire. Les consignes méthodologiques étaient imposées : Qui anime les tables rondes ? Quelles dimensions évaluer ? ...

d'une commune-pilote, qui savait donc avant d'y aller de quoi il retournait, commente : « *Je voyais le vide dans la tête des participants lors des formations* ». De plus, les conditions de la démultiplication sur le terrain étaient encore plus extrêmes : « *On a eu deux journées de formation pour se former à la méthodologie et à peine dix minutes pour l'expliquer aux bénéficiaires* ».

Ces formations sont donc arrivées tard, y compris par rapport à l'isolement des chefs de projet. Les rencontres que ces séances ont suscitées ont été le déclencheur des initiatives de partage de bonnes pratiques ou d'échanges évoquées plus haut. Le dispositif critiqué quant à son contenu ou son organisation intrinsèque est par ailleurs fortement apprécié pour ses effets indirects, ce que l'on peut d'ailleurs lire comme indice de l'implication des chefs de projet dans leur métier. Le bilan est positif en termes de contact avec le terrain, et quant à l'utilisation qu'ils ont pu faire des résultats eux-mêmes : « *Très difficile mais a permis de rentrer dans le vif du sujet. Ça a permis de crédibiliser les actions qui avaient été critiquées par le politique. Ça a aussi permis, en tant que nouvelle chef de projet, de légitimer mon travail. [...] Mais elle nous a obligé à aborder des thématiques que nous n'aurions pas abordées autrement.* »

- Tables rondes et publics

La prescription de la DiCS était de réaliser au minimum une table ronde avec les partenaires et une avec les bénéficiaires. Mentionnons pour mémoire les commentaires croisés selon lesquels « *les bénéficiaires sont aussi nos partenaires* » ou, à l'inverse « *les partenaires sont nos bénéficiaires [entendu comme "du subsidé PCS"]* » que l'on pourrait considérer comme des jeux de mots. En pratique, beaucoup de chefs de projet ont organisé bien plus que les deux tables rondes prescrites, parfois ils en ont même réalisé une douzaine.

Au départ, au vu des outils et du vocabulaire, les tables rondes de bénéficiaires étaient

beaucoup plus redoutées que celles avec les partenaires. La réalité a en partie démenti ces anticipations. Une fois surmontées les difficultés méthodologiques déjà commentées, les tables rondes de bénéficiaires ont généralement été jugées beaucoup plus enrichissantes - pour les travailleurs comme pour les participants - que celles avec les partenaires. « *C'était lourd, mais c'était intéressant, par ex. avec les éducateurs pour évaluer ensemble le travail sur le terrain. On s'est remis en question. [...] avec les partenaires les échanges étaient moins... ils se demandent ce que le PCS peut leur apporter* » ; « *Les attentes ont évolué - oui surtout au niveau des partenaires quand ils ont vu ce que les bénéficiaires ont répondu. Ils ont réfléchi...* ».

Les avis sont partagés quant à la place du politique dans les espaces de parole. Si certains ont gardé l'impression que la présence d'élus était inhibante (« *Les tables rondes ne disent rien devant les politiques* » - « *Moi j'ai évité les politiques* »), d'autres au contraire ont saisi l'occasion pour promouvoir le PCS : « *Chez moi les partenaires ont été difficiles à gérer. Il y avait les politiques [...] Les politiques devraient surtout se taire et écouter. Ils ont appris comment réfléchir en termes de BE et ce fut une excellente activité de communication vis-à-vis des politiques pour qu'ils saisissent ce qu'est le PCS* ».

Les discussions des résultats de l'évaluation et l'aide à la prise de décision

Enfin, qui a discuté les résultats de l'évaluation ? Les stakeholders ont-ils aussi été conviés afin de proposer et de discuter les remarques et suggestions faites aux instances décisionnelles ? Quel statut et quelle résonance acquièrent les données qualitatives et subjectives issues de ce processus participatif ?

Théoriquement, l'évaluation participative, en organisant l'échange de points de vue, permet au processus évaluatif d'être aussi un exercice de coconstruction de l'action

publique (PLOTTU et PLOTTU 2009)⁷⁶. Ce processus est un processus créatif : « *il s'agit de mobiliser l'énergie issue de nos différends pour la canaliser vers la création d'une chose qui n'a encore jamais été créée* » (*Ibid.*). Les résultats de l'évaluation des PCS semblent cependant être plus restreints que les résultats théoriquement visés par une évaluation.

Nous pouvons mettre en avant les effets de la finalité émancipatrice de l'évaluation participative (COUSINS et EARL 1992⁷⁷). Les tables rondes ont servi à beaucoup de choses en dehors de la stricte évaluation, en particulier à sonder les publics bénéficiaires et à faire partager cette expérience ; les échanges et les résultats seront plus aisément appropriés par les parties prenantes.

La question de la fiabilité et de l'utilité des résultats de l'évaluation participative se pose finalement : les comptes-rendus des tables rondes et la synthèse rédigée par le chef de projet dans le rapport d'activités comportent plusieurs biais. Premièrement, ils ne reflètent que le point de vue du chef de projet sur le débat qui s'est tenu. De plus, les synthèses ont souvent été « retravaillées positivement » par peur de sanction. Quelles sont dès lors les informations en termes de qualité – partialité, biais positif, vision unilatérale – qui sont « remontées » au niveau régional ? Et quelle sera l'utilité finale de ces évaluations ?

La mesure de « l'impact », objectif principal de l'évaluation n'est que très partiellement atteinte. Un impact se mesure concrètement par un effet net entre une situation x au temps t et cette même situation x au temps t' (après avoir mené les actions du plan). Or,

l'impact du plan est difficile à évaluer via les indicateurs subjectifs de bien-être en sachant de plus que le diagnostic initial fut réalisé sur base d'indicateurs objectifs (l'indice synthétique d'accès aux droits fondamentaux). Le diagnostic initial ne s'est pas basé uniquement sur l'ISADF, mais bien également sur un diagnostic social local réalisé en partenariat avec l'ensemble des partenaires locaux avec pour objectifs : 1) de recenser l'ensemble des actions déjà mises en œuvre sur le territoire communal au regard des objectifs et des axes du PCS et d'en dégager les points forts et les points faibles ; 2) d'identifier les attentes de la population et les besoins non satisfaits en termes de populations (en particulier les publics en difficulté), de quartiers, d'infrastructures et de services, qui pourraient être rencontrés à travers le PCS, au regard de ses objectifs et de ses axes ; 3) d'impliquer les acteurs locaux et les citoyens dans l'élaboration du diagnostic, dans une logique partenariale, de coresponsabilité⁷⁸.

L'analyse de la mise en œuvre de cette évaluation participative au niveau des PCS locaux et les entretiens réalisés avec les parties prenantes ont mis en évidence une réelle volonté d'introduire de la participation et plus de démocratie au sein du processus d'évaluation, ce que permet le recours aux indicateurs de bien-être. Néanmoins, les résultats sont distincts des attentes que l'on peut avoir en termes d'évaluation. Premièrement, la largeur de sa « participation » varie dans les différentes étapes du processus. Deuxièmement, l'impact net du plan n'est pas réellement mesuré.

⁷⁶ PLOTTU, B. et PLOTTU, E. (2009), Contraintes et vertus de l'évaluation participative, *Revue française de gestion* n° 192,2, mai 2011, 31-58.

⁷⁷ COUSINS, J. B. et EARL, L. M. (1992), The case for participatory evaluation, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14,4, 397-418.

⁷⁸ Cette précision a été apportée suite à la réunion du Comité d'accompagnement du 26 avril 2013 portant sur l'approbation du rapport final d'évaluation rédigé par l'ULG.

Peut-on dès lors tout de même parler d'évaluation ?⁷⁹ Même si, au final, on pourra retenir les effets positifs, en termes de dynamique, d'image, de prise d'information sur le terrain, et de prise de distance que ces évaluations ont permis, on ne peut nier en toute rigueur que le label « évaluation » pour cet exercice est en porte-à-faux par rapport à la conception de base selon laquelle une véritable évaluation nécessite l'explicitation d'objectifs observables, définis au départ, et directement liés à l'activité à évaluer. Or là aussi, un chef de projet relève la distance qu'il peut y avoir entre des concepts pertinents, l'« impact » et le bien-être, et les actions que l'on est censé évaluer. En une formule ramassée, cela donne « *Surtout avec la crise, peut-on évaluer les PCS ?* ».

L'apport principal de l'évaluation participative telle qu'elle a été menée dans le cadre des PCS ne se mesure probablement pas en tant qu'évaluation au sens strict ou théorique du terme, mais plutôt en tant que processus qui par sa mise en œuvre a permis : d'éta-

blir les bases pour le prochain diagnostic, d'adapter les pratiques mises en place sur le terrain, d'innover, etc. Dans de nombreux PCS, le regard rétrospectif porté sur cette activité est résolument positif : que ce soit avec les partenaires ou avec les bénéficiaires, des éléments intéressants ont été mis en avant. De plus, le processus avec les bénéficiaires a permis dans un certain nombre de cas aux équipes d'apprendre beaucoup de choses sur les bénéficiaires et leurs attentes, qui les ont étonnés et qui sont importantes pour leurs activités futures. « Obliger » les travailleurs à écouter le public a remis en question certaines représentations. Autrement dit, l'impact principal de cet exercice a dans certains cas été de mieux connaître le public, ce qui ne va pas nécessairement transparaître en tant que tel dans le nouveau plan mais pourrait enrichir le diagnostic initial et dès lors changer les approches et/ou les contenus de la programmation du prochain plan. Cette démarche participative remplit donc d'avantage une fonction émancipatrice telle que décrite par PLOTTU et PLOTTU (2009).

⁷⁹ Remarque de l'IWEPS (approuvée à la réunion du Comité d'accompagnement du 26 avril 2013 précitée) : la méthodologie d'évaluation des impacts du PCS développée par le Conseil de l'Europe et mise en œuvre dans le cadre de l'évaluation du PCS en Wallonie répond en toute rigueur aux qualités attendues d'une évaluation et n'est pas à mettre en doute. Quant à l'explicitation des objectifs observables, à savoir les conditions de bien-être de la population, s'ils étaient évoqués dès le départ du Plan, ils ont été effectivement affinés et précisés à la faveur de la recherche développée en cours de route par l'IWEPS sur les indicateurs de bien-être. En termes d'évaluation d'impact, il faut se rappeler que, dans cet exercice, il ne s'agit pas d'une mesure (quantitative), mais bien d'une appréciation des évolutions.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION DES PROCESSUS

Au terme de cette recherche, une question plus générale peut être soulevée concernant l'équilibre entre contrainte régionale, qui pose un cadre et fixe des objectifs à atteindre, et acceptabilité par l'échelon communal. Celui-ci représente une réalité multiple, et on voit déjà ici qu'un cadre prescriptif se heurte à des résistances, des tentatives de contournement. Du point de vue de chaque réalité locale, certaines contraintes ou prescriptions sont injustes, irréalistes, ou au contraire insuffisantes.

Avec le PCS, la Région impulse une politique déterminée, orientée vers une prise en compte de la précarité, et veut donc inciter les communes à mener une politique sociale, à la renforcer le cas échéant, et à l'organiser en partenariat. On peut ajouter le caractère « novateur » du PCS, en ceci qu'il insuffle une nouvelle manière de travailler, en particulier en concevant un plan de manière participative au sein de la politique communale, qui n'a pas « l'habitude » de travailler de la sorte. Une raison des tensions locales peut aussi être liée au caractère « atypique » du PCS comme service communal. Cette intervention régionale est reconnue comme souhaitable, en tant que telle, par certains chefs de projet, qui soulignent que sans le cadre fourni par le PCS, certaines actions ne verraient pas le jour, par manque de ressources mais aussi par manque de volonté (« *Le cadre peut être stimulant mais peut être contraignant* »).

Pour synthétiser les enseignements de cette évaluation, nous allons reprendre schématiquement les grandes lignes des observations portées sur les différents aspects étudiés, et y associer des pistes de réflexion susceptibles de déboucher sur des corrections ou améliorations des processus.

1. CHEF DE PROJET ET ÉQUIPE PCS

On relève, quant aux caractéristiques des chefs de projet, les éléments significatifs suivants :

- Ils présentent des profils professionnels différenciés ;
- Leur statut est souvent précaire et mal défini dans l'organigramme communal, en contradiction avec l'importance de leur fonction dans le PCS ;
- À l'exception de la formation à l'évaluation participative, ils n'ont pas reçu de formation de base avant fin 2012 ;
- Ils expriment un besoin de soutien et de partage méthodologique pour faire face aux défis de mise en œuvre d'une politique qui se veut innovante.

Pistes de réflexion quant aux chefs de projet et aux équipes PCS

Il serait intéressant d'évaluer la formation en cours et la prolonger en fonction des besoins. Il semble utile de donner la possibilité à l'équipe entière de se former aux spécificités du PCS et d'encourager une dynamique de type bottom-up pour soutenir les pratiques d'échanges entre PCS.

Une initiative en vue de pérenniser et d'encourager les rencontres entre PCS (chefs de projet mais aussi les équipes de travailleurs) paraît aller dans la même direction en capitalisant les expériences spontanées déjà mises sur pied. Dans certains cas, un PCS peut mobiliser une ressource externe capable de poser un regard critique sur des activités locales.

Il paraît judicieux de mener une réflexion sur le statut des chefs de projet, afin d'assurer la motivation et un sentiment de sécurité suffi-

sant, compatibles avec le rôle assigné. La centralité de ce rôle s'accorde mal de la précarité d'emploi qui caractérise la majorité des chefs de projet, sachant qu'ils ont la responsabilité du développement d'actions et de méthodologies sur le moyen, voire le long terme.

Lorsque le PCS comporte une équipe de terrain propre, il convient d'encourager et faciliter la reconnaissance des **spécificités** du nouveau service dans l'administration communale. Des informations circonstanciées et/ou un cadre de travail adapté, reconnu par la commune en tant qu'institution, seraient susceptibles d'aplanir les difficultés de certains travailleurs des PCS par rapport à leur hiérarchie ou leurs collègues.

2. PROCESSUS PRESCRIT : APPROCHE STRATÉGIQUE, DIAGNOSTIC ET PROJET DE PLAN

La procédure prescrivant un **diagnostic initial** des besoins non rencontrés présente des caractéristiques pertinentes.

- On peut relever des **points forts** : la prescription de travail partenarial, un point de départ basé sur une objectivation des besoins (ISADF et expertise locale), un focus sur les besoins non rencontrés.
- On relève aussi des **difficultés** récurrentes dans la mise en œuvre du PCS 2009-2013 : le diagnostic est souvent basé sur les partenariats existants ; il y a eu peu de consultation de la population (en fonction du temps et des outils disponibles à l'époque).

La **définition du plan** a été quasiment indissociable de l'étape de diagnostic dans les conditions de lancement des PCS.

Dans ces conditions, on peut relever comme **points forts** : la souplesse de la DiCS pour pallier l'improvisation, un réel effort pour rassembler les partenaires dans la plupart des cas, une utilisation des ressources locales ou supra-communales.

Les **difficultés** concernent en particulier la question de la continuité des PPP vis-à-vis

des actions et équipes en place. La contrainte de coller aux compétences de la Région wallonne (hors actions jeunesse et scolaire) a nécessité une redéfinition du périmètre des actions telle que des actions tournées vers le public jeune, notamment, ont dû être abandonnées ou « rebaptisées ».

Pistes de réflexion quant à l'approche stratégique

- Préciser les modalités de réalisation du diagnostic

Les différentes communes ont besoin de moyens pour mener à bien le diagnostic à la fois en termes d'expertise mais également de temps. Une uniformisation méthodologique et un calendrier réaliste sont souhaitables pour 2013. Les modalités de diagnostic gagneraient à être mieux définies, par exemple en explicitant des procédures dans un document (vade-mecum ou similaire). La méthodologie à suivre étant relativement complexe, elle nécessiterait des ressources spécifiques : calendrier, outils adaptés, budget,...

Il serait intéressant de redéfinir de façon réaliste le périmètre des actions pour éviter deux dérives : l'exclusion du public jeune et les labels de circonstance.

- Favoriser une meilleure appropriation par les acteurs de cette première phase stratégique

L'étape initiale est décisive : il conviendrait de préciser les conditions méthodologiques et le cadre de travail pour les acteurs locaux afin de permettre une meilleure appropriation de cette première phase stratégique. Nous observons également une tendance au niveau local à développer des approches stratégiques (par exemple : le Programme Stratégique Transversal-PST).

Aussi, il serait intéressant de travailler la communication autour du PCS dès la phase de diagnostic : vers les politiques locales (sensibiliser - informer le Collège communal, le Conseil communal et le CPAS sur les objectifs du PCS), la population, et les partenaires.

3. PROCESSUS PRESCRIT : APPROCHE OPÉRATIONNELLE, MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS ET ÉVALUATION

La **mise en œuvre** des actions des PCS se caractérise par une tension entre deux logiques : la logique de base stipulée dans le décret est de mener les actions sur base d'un partenariat avec les organisations existantes, mais le PCS a la possibilité d'organiser lui-même un ou des services opérationnels lorsque les ressources n'existent pas sur le territoire. Il en découle des conditions de fonctionnement radicalement différentes, voire des problèmes de légitimité si le rôle de coordination et celui d'intervention directe coexistent.

- On peut relever des **points forts** de la mise en œuvre : une créativité certaine des équipes et des chefs de projet pour s'adapter aux réalités locales et à leur évolution ; les collaborations sur le terrain lèvent les méfiances, favorisent l'apprentissage du travail en commun et l'implication des acteurs ; se diffuse une prise de conscience du besoin d'innover, de partager les méthodologies.
- Les **difficultés** relevées concernent : une procédure complexe pour acter la modification du plan (point critique compte tenu des conditions de sa définition) ; dans certains cas, déséquilibre entre acteurs dans le leadership, selon la taille et les ressources ; l'organisation du travail par axe limite la transversalité.

Quant aux **processus d'évaluation**, outre les procédures classiques (rapports d'activités,...), c'est l'évaluation participative qui retient l'attention, comme initiative innovante, congruente avec les principes même de cohésion sociale.

- On en relève les **points forts** : l'évaluation participative introduit une nouvelle culture, dont les dynamiques sur le terrain ont des effets en soi intéressants ; elle

a comporté la mise à disposition d'une méthodologie qui a efficacement diffusé cette nouvelle culture ; elle a permis une appropriation des dimensions de bien-être après adaptation au terrain.

- Elle a aussi rencontré certaines **difficultés** : la procédure a été diffusée tardivement, donnant un sentiment d'improvisation ; les outils se sont révélés inadaptés aux conditions de mise en œuvre, et ont nécessité un travail de traduction, voire des procédures alternatives ; on regrette l'absence d'objectifs clairs de départ qui servent de référence au moment de l'évaluation ; on ne peut pas reconnaître au processus participatif une validité à proprement parler en tant qu'évaluation.

Pistes de réflexion quant à l'approche opérationnelle

- Définition des missions opérationnelles des PCS sur le terrain

Le flou identitaire du PCS dans l'articulation entre intervention et coordination des partenaires pose des problèmes de légitimité et de leadership fréquents, et devrait être abordé par une réflexion portant sur des lignes-guides des prérogatives du PCS quant aux limites des rôles d'intervention et de coordination, et des conditions d'acceptation effective de ceux-ci par les acteurs concernés dans chaque commune.

Ce flou met en lumière un besoin de communication sur la nature et les processus du PCS, dirigée vers les politiques locaux mais également vers la population et les partenaires. Cette politique de communication doit s'adapter à chaque PCS dans son individualité tout en contribuant à renforcer l'identité du PCS.

- Favoriser une meilleure adaptation des plans aux réalités de terrain

Afin de garantir à la fois la cohérence des actions par rapport au diagnostic des besoins, et la nécessaire adaptation à l'évo-

lution de ceux-ci (sous l'effet d'événements externes ou de l'évaluation des actions en cours), il semble utile d'assouplir les conditions de modification du plan : simplifier la procédure permettrait l'intégration de nouvelles actions et de nouveaux partenaires, en conservant une bonne transparence, au niveau régional, quant aux réalités de terrain.

Une réflexion devrait être menée quant aux conditions concrètes de respect du principe de transversalité. En fonction de leur domaine d'expertise, les acteurs (comme les associations) investissent naturellement le champ d'action qu'ils maîtrisent le mieux : cette tendance est contraire à la logique de transversalité. Le dispositif devrait permettre structurellement la transversalité des actions, par exemple en prévoyant la possibilité de mener des actions sur plusieurs axes (par exemple, prévoir des actions transversales dans le projet de plan).

- Quant à l'évaluation participative

Il convient de définir plus rigoureusement des critères et des objectifs, y compris opérationnels, pour aboutir à une évaluation des actions. La place et le rôle respectif des différents référentiels (accès aux droits fondamentaux, bien-être,...) devraient être réexplicités, afin que le cadre conceptuel de chaque étape soit clair à tous. Les outils devraient être redéfinis et adaptés, en faisant référence aux meilleures adaptations de terrain, à diffuser comme une boîte à outils vers l'ensemble des PCS.

4. ORGANES DE GOUVERNANCE DU PCS

4.1. Commission d'accompagnement

La **Commission d'accompagnement** du PCS est un organe central, et à ce titre un lieu symbolique du PCS. Sa composition elle-même comporte un message quant à la nature du PCS, par la place qu'elle reconnaît au monde politique et au monde associatif.

Toutefois, son fonctionnement effectif est très variable selon les réalités locales, politiques ou contextuelles.

On peut relever des **points forts** : c'est un lieu de rencontre des partenaires, où un partage d'information sur les actions en cours est possible et souvent utile. Son organisation est, dans sa définition, cohérente avec la composition du PCS (attribution de la présidence, des vice-présidences,...).

Toutefois, elle rencontre bon nombre de **difficultés** dans son fonctionnement : le plus souvent, ce fonctionnement est artificiel, recevant le surnom de « grand messe » ; la participation des partenaires (surtout les obligatoires), mais parfois aussi des élus locaux, y est aléatoire. Selon les pratiques politiques locales, il subsiste des incertitudes sur le lieu de prise de décision (CA ou Collège, ordre de passage des décisions,...) ; il s'agit rarement d'un lieu dynamique d'échange comme le suppose sa fonction ; le leadership effectif y est extrêmement variable selon le type de partenaires ou d'élu représenté et les ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser.

4.2. Sous-commissions

La plupart des PCS ont mis sur pied des sous-commissions, qui se réunissent beaucoup plus souvent et gèrent *de facto* le travail de terrain du PCS, sur base sectorielle.

Ces sous-commissions présentent une série de **points forts** : on relève qu'elles fonctionnent comme lieux d'échange et de créativité des partenaires ; on y voit à l'œuvre une logique de partage d'expertises et de connaissances de terrain qui démultiplie les expertises et l'efficacité ; elles se caractérisent par une souplesse de fonctionnement (périodicité au choix, composition libre, etc.) ; les échanges y sont plus spontanés en absence de politiques.

Elles posent cependant aussi une série de **difficultés** : leur importance dans le fonction-

nement réel des PCS enfreint le principe de transversalité au cœur de la logique de cohésion sociale ; dans un certain nombre de cas, les débats et échanges se déroulant en leur sein, elles vident la CA de sa substance ; l'existence, dans certains PCS, de « sous-commissions transversales » peut être lue comme un symptôme de dysfonctionnement de la CA telle qu'elle est conçue.

Pistes de réflexion quant aux organes de gouvernance du PCS

Il pourrait être utile d'instaurer un « bureau » de la CA pour gérer les décisions de façon plus rapide, de telle sorte à impliquer de façon structurelle le président du PCS, les vice-présidents et le chef de projet. Ce « bureau » donnerait un cadre à des décisions prises de façon informelle, ou non collégiale. Il offrirait ainsi une plus grande transparence aux décisions tout en garantissant l'équilibre de pouvoirs au niveau local. La CA pourrait ainsi être dynamisée par deux « inputs » : le bureau et les sous-commissions. Il serait intéressant d'encadrer l'existence des sous-commissions avec une révision des règles de fonctionnement de la CA.

Il conviendrait également d'envisager le rôle de l'agent de la DiCS dans son rapport aux membres de la CA quant au respect des prescriptions de la Région wallonne en matière de gouvernance partagée du PCS.

Un renforcement des capacités d'animation du chef de projet, afin d'entretenir une dynamique de la CA, pourrait favoriser effectivement le partage de vue entre partenaires et politiques, en évitant les rapports de pouvoir inhibants.

5. PARTENARIATS

Le principe même du partenariat est au cœur du PCS. Dans les faits, ceux-ci sont effectivement incontournables sur le terrain. Toutefois, derrière ce concept se cachent des réalités très diverses, pas toujours transparentes

aux autorités régionales, derrière des labels regroupant en fait des sujets extrêmement différents entre eux.

On relève un bon nombre de **points forts** en la matière : les partenariats se sont effectivement noués ou renforcés sous l'impulsion du PCS, et une réelle dynamique s'est créée dans la plupart des cas ; dans une certaine mesure, l'associatif local est impliqué, à des niveaux variables ; on constate que sur le terrain, ils offrent la possibilité de mobiliser des énergies avec des budgets limités.

Mais une série de **difficultés** se révèlent également : la définition floue des partenaires, qui rassemble institutions et asbl sous le même label, entraîne une lisibilité limitée, à distance, de la réelle consistance du partenariat dans le PCS ; des associations « para-communales » ont été créées, ou ont reçu des missions au sein du PCS, ce qui peut constituer une menace pour l'équité envers les autres partenaires ; on observe un leadership de partenaires dominants parmi les partenaires ; le décret donne une large faculté de sélectionner les partenaires de façon arbitraire ; selon les acceptions de la terminologie, les citoyens sont-ils aussi partenaires ?

Pistes de réflexion concernant les partenariats

- Améliorer la lisibilité des partenariats

Pour améliorer la lisibilité du dispositif, il serait utile de séparer les catégories de partenaires institutionnels et associatifs, et de préciser la place du CPAS qui n'est pas réductible à un partenaire parmi les autres. La place dans la commune et l'expertise dans le travail social qu'a le CPAS devraient suggérer qu'une articulation plus forte soit prévue entre le PCS et le CPAS.

- Encourager concrètement la création de partenariats « opérationnels »

Nous entendons par partenariats « opérationnels » les partenariats actifs à la fois au

niveau des actions, mais également au niveau de la gouvernance du PCS. Il serait utile que le plan détaille davantage le degré d'implication des partenaires dans les différentes étapes du processus de mise en œuvre du PCS. Cela donnerait de la visibilité à de nombreux partenaires qui s'investissent et mobilisent des énergies, mais n'apparaissent pas dans le système actuel de documentation du PCS qui ne reprend que les partenaires financés. Un *reporting* affiné permettrait la valorisation de l'appui donné souvent bénévolement par certains partenaires. L'identification et l'échange de bonnes pratiques pourraient mettre en lumière ce qui favorise des synergies plus présentes dans certains PCS que dans d'autres, ou au contraire ce qui y fait obstacle.

6. ENCADREMENT RÉGIONAL

Notre recherche n'a pas porté, en tant que telle, sur les différents acteurs concernés, au niveau régional, par la gestion des multiples aspects du fonctionnement des PCS. Cependant, le niveau « immédiat » d'encadrement par la DiCS, d'une part, et la DGO5, d'autre part, n'a pu rester totalement en dehors de notre champ.

Sur ces aspects, nous pouvons porter un regard sur les attentes des PCS vis-à-vis de cet encadrement, en particulier sur la position des agents de terrain de la DiCS, qui font le lien effectif entre les communes et la Région.

En théorie, le rôle des agents de la DiCS se partage entre un rôle de conseil et un rôle de contrôle. Ces deux rôles sont *a priori* incompatibles. Concernant le rôle de conseil nous observons une grande variété de pratiques sur le terrain qu'il conviendrait d'uniformiser. Le rôle de contrôle s'effectue dans les faits au niveau financier par la DGO5. Celui de la DiCS est moins clairement perçu.

Il paraîtrait opportun de définir plus précisément les acteurs du contrôle régional, en ne cumulant pas les rôles de contrôle et de conseil. La désignation d'un ou d'acteurs qui auraient pour mission le « rappel à l'ordre » serait une piste, à la fois pour donner à la Région un outil contre des dérives locales, et pour répondre à des demandes pouvant émaner des PCS eux-mêmes.

De même, assurer une meilleure coordination entre la DiCS et la DGO5 pourrait améliorer l'encadrement régional.

7. PRATIQUES SUPRA-TERRITORIALES

Nous avons envisagé différentes formes de mise en commun de ressources entre PCS, plus ou moins formalisées. Ces pratiques sont, soit le recours à une formule d'association de communes prévue dans le décret, soit des réponses de terrain à des difficultés liées à des manques de moyen, d'expertise, etc. Elles correspondent à un besoin réel, et méritent donc toute notre attention.

Pistes de réflexion concernant la supra-territorialité

Un soutien explicite aux synergies inter-PCS serait un signal positif à l'attention des responsables politiques locaux.

Il pourrait être judicieux de prévoir dans le décret des actions communes entre plusieurs PCS, financées en tant que telles.

Les inter-PCS pourraient fonctionner comme lieu de relais d'information et de discussion entre chefs de projet et instances régionales.

Donner une existence officielle au rôle d'experts (personnes-ressources externes ou asbl supra-communales) supra-PCS comme appui méthodologique pour la mise en œuvre des PCS (diagnostic, projet de plan, opérationnalisation, et évaluation) permettrait de diffuser des ressources.

PARTIE IV

ÉVALUATION DES IMPACTS DU PCS SUR LA COHÉSION SOCIALE ET LE BIEN-ÊTRE

Cette partie se compose de deux volets : A/ une synthèse des données récoltées au cours des tables rondes d'évaluation organisées dans les 147 communes participantes durant le premier semestre 2012 et B/ une synthèse des réponses des communes suite aux tables rondes.

Partie IVA

Synthèse des tables rondes d'évaluation

Christophe Mairesse, Xavier De Busscher de la DiCS, en collaboration avec Michel Laffut, Christine Ruyters, Olivier Colicis, Catherine Laviolette de l'IWEPS

1. APPROCHE PARTICIPATIVE COMME MÉTHODE D'ÉVALUATION

La récolte de données a eu lieu en deux étapes : l'une par questionnaire et l'autre à travers des tables rondes participatives.

S'inspirant de la Stratégie pour la cohésion sociale du Conseil de l'Europe qui met l'accent sur la coresponsabilité (ou responsabilité sociale partagée) des acteurs, l'évaluation de l'impact du PCS sur la capacité à assurer le bien-être de tous s'est déclinée sous la forme d'une coévaluation participative des PCS dont les objectifs étaient de : (1) évaluer l'impact des PCS sur la cohésion sociale et le bien-être de tous au niveau local, (2) fournir une base aux communes pour le diagnostic du prochain PCS, notamment en s'appuyant sur la parole des citoyens⁸⁰.

Cette coévaluation, en cherchant à dégager une synthèse consensuelle des différents points de vue, a en effet deux avantages :

1. elle permet de dépasser la subjectivité des points de vue individuels et d'arriver plus facilement à une vision objective par la confrontation et la synthèse des points de vue de chacun ;
2. elle contribue à renforcer la cohésion sociale, notamment pour développer une vision commune et la capacité à le faire (première base de la coresponsabilité).

La méthodologie mise en œuvre pour l'évaluation de l'impact du PCS sur la capacité à assurer le bien-être de tous s'appuie sur la définition du bien-être qu'en ont donné les citoyens en Wallonie, dans le cadre de l'expérience-pilote menée par l'IWEPS, en partenariat avec le Conseil de l'Europe et une quinzaine de communes engagées sur

⁸⁰ THIRION, S. (février 2013), Formation à l'évaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013, Guide méthodologique, Conseil de l'Europe.

base volontaire dans le projet d'élaboration concertée d'une vision partagée du bien-être en Wallonie et de coconstruction d'indicateurs de progrès pour le bien-être de tous⁸¹.

Une attention toute particulière a été portée à la pertinence du choix des indicateurs/composantes du bien-être par rapport aux objectifs de l'évaluation du PCS.

Ainsi, une procédure de priorisation a été mise en place pour sélectionner une trentaine de dimensions de bien-être à partir de la base de données réalisée dans le cadre de la recherche précitée sur les indicateurs de bien-être et des 190 sous-thèmes identifiés au sein d'une nomenclature structurée en 1) huit familles a) les moyens de vie, b) le cadre de vie et environnement, c) les relations avec les institutions, d) les relations interpersonnelles, e) les équilibres sociaux, f) les équilibres personnels, g) les sentiments de bien/mal-être, h) les valeurs/attitudes et les initiatives/engagements ; 2) 47 thématiques ; 3) 190 sous-thèmes ; 4) 457 unités de sens.

Cette sélection a été opérée à partir d'une méthode de priorisation spécifique, à l'initiative de la DiCS et de l'IWEPS, comportant les étapes détaillées ci-dessous :

1. La constitution d'un groupe d'« experts » pour participer à la procédure de sélection⁸².
2. Une fois le groupe constitué, les participants ont été invités à se réunir les 23 et 24 novembre 2011 afin de réaliser l'exercice de priorisation.
3. Après leur avoir expliqué le contexte des PCS, le concept de cohésion sociale sur lequel il s'appuie et la recherche sur les indicateurs de bien-être, l'exercice de priorisation a commencé.
4. Une première question a été posée aux participants les invitant à attribuer des points (de 1 à 4 selon l'importance) pour chacun des 190 sous-thèmes identifiés. La question était formulée comme suit : « Pour les sous-thèmes (ST) recensés, quelle est leur contribution au bien-être collectif ? ».
5. Ensuite, à partir d'une analyse statistique des cotations de l'exercice précédent (moyenne, mode, écart-type,...) et d'un débat collégial, une première sélection des sous-thèmes a été réalisée, ramenant leur nombre à 108.
6. Les participants ont alors été invités à distribuer une bourse de 60 points entre les 108 sous-thèmes repris, selon l'importance de leur impact sur le bien-être collectif (même question que précédemment). Pour chaque sous-thème, ils devaient distribuer de 0 à 5 points maximum pour un total général de 60 points.
7. Comme pour l'exercice précédent, les cotations ont été traitées statistiquement de manière à réduire davantage le nombre de sous-thèmes.
8. Le produit de la dernière sélection a été débattu. Certains sous-thèmes ont été reformulés de manière à éviter les doublons.

⁸¹ RUYTERS, C., LAFFUT, M., DEFAYS, D. et COLICIS, O. (2011), Élaboration concertée d'indicateurs de bien-être dans les communes wallonnes. Partie 1 : La genèse du projet et les premiers résultats de l'expérience en cours. *Working paper de l'IWEPS* n° 3, novembre 2011 ; et ALBESSART, C., BORNAND, T., CARUSO, Fr., CHARLIER, J., DUPREZ, J.-P., JUPRELLE, J., LAFFUT, M., LEFÈVRE, M., LOUIS, V., REGINSTER, I., RUYTERS, C., Développement d'indicateurs complémentaires au PIB. Partie 2 : Revue harmonisée de tableaux de bord et batteries d'indicateurs, *Working paper de l'IWEPS* n° 7, avril 2012.

⁸² Dans la pratique, ce groupe a été constitué de : Anouck Billiet (OWS), Marie-Thérèse Casman (ULG), Joseph Charlier (RWLP), Ricardo Cherenti (UVCW), Olivier Colicis (IWEPS), Hervé Delhaye (DGO5), Audrey Dupuis (DiCS), Carine Jansen (DiCS), Jacqueline Journée (DGO6), Michel Laffut (IWEPS), Christophe Mairesse (DiCS), Anne Quévit (FLW), Numa Quinot (DiCS), Fabio Ragonese (CoE), Christine Ruyters (IWEPS), Réjane Samain (DiCS), Gregor Stangherlin (Projet Sun, Master en Ingénierie sociale), Véronique Tellier (OWS), Samuel Thirion (CoE), Luc Vandormael (AIGS, CPAS).

9. Une fois la priorisation effectuée, les relations d'influence et de dépendance des sous-thèmes sélectionnés ont été étudiées. Cette étape a été effectuée de manière globale, sans fragmenter l'exercice en fonction des familles des indicateurs. Elle a permis de retenir les 30 principales dimensions du bien-être pouvant être impactées par le PCS et de construire les fiches figurant en annexe qui ont servi aux tables rondes d'évaluation participative.

Ces 30 dimensions sont les suivantes :

1. Accès effectif à l'**alimentation** (coût, quantité, qualité) ;
2. Accès effectif à l'**information** et à la **communication** (dont gsm, internet, TV,...) ;
3. Accès effectif à un **emploi** (qui permet d'être un acteur dans la société, de se construire dans de bonnes **conditions de travail** et de s'épanouir) ;
4. Accès effectif à un **logement** (en ce compris l'accès à l'eau et aux énergies [électricité, gaz, mazout]) **adapté aux besoins** (taille, coût, accessibilité,...) ;
5. Accès effectif à un **pouvoir d'achat** ;
6. Accès effectif à une **formation** et à une **éducation** de qualité tout au long de la vie (en ce compris : enseignement, formation, éducation parentale, éducation civique) ;
7. Accès effectif aux **droits sociaux** (sécurité sociale, aide sociale, avantages sociaux) ;
8. Accès effectif à la **santé** (état de santé, offre, qualité et coût des soins, accessibilité géographique,...) ;
9. Amélioration de la **mobilité** pour tous (conditions d'accessibilité aux transports en commun ou alternatifs, mobilité durable, autonomie de déplacement, adaptation de la voirie,...) ;
10. **Capacité de gérer l'information** et de se l'approprier ;
11. Dialogue/**concertation** entre les **citoyens** et les **élus** (responsabilité sociale partagée, démocratie participative et évolution de la gouvernance) ;
12. **Égalité sociale**, justice sociale ;
13. **Engagement citoyen** (volontariat, défense de ses idées, dynamique collective locale,...) ;
14. **Équilibre des temps de vie** (y compris équilibre entre vie professionnelle et vie privée, temps libre,...) ;
15. **Équilibre personnel** (autonomie, liberté, capacité de diriger sa vie et d'avoir des projets, estime de soi, confiance en soi, état d'esprit positif, capacité de se remettre en question,...) ;
16. Expression affective et contribution au bonheur (fait de **donner et/ou de recevoir de l'affection**, de l'amour, de l'amitié, tristesse, solitude,...) ;
17. **Facilitation des** (favoriser les) **rencontres** entre les personnes (mise à disposition de locaux, aménagement d'espaces publics, organisation d'activités, liens intergénérationnels et interculturels,...) ;
18. **Liberté d'expression**/de communication (pouvoir penser et s'exprimer librement) ;
19. **Participation aux activités** culturelles, artistiques, de loisirs, de sport ;
20. Qualité de la **gouvernance** (transparence, cohérence, gestion des finances publiques,...) ;
21. Qualité du **cadre de vie** (voisinage, propreté, pollution, espaces naturels,...) ;
22. **Relations amicales** (convivialité, réseau de personnes de confiance sur lesquelles on peut compter) ;

23. **Relations familiales** (vie de famille, entente, parentalité, qualité des relations,...) ;
24. **Responsabilité écologique** : contribution au respect de la nature et de l'environnement par l'adoption de **comportements** écologiques (réduction des **consommations**, tri des déchets, mobilité douce, gestion des énergies renouvelables, agriculture respectueuse,...) ;
25. **Sentiment d'intégration sociale** (sentiment d'avoir sa place dans la société ou d'en être exclu, sentiment de reconnaissance, d'utilité, de honte, de culpabilité,...) ;
26. **Sentiment de sécurité/insécurité** (y compris confiance en l'avenir pour soi et pour ses enfants, paix, tranquillité) ;
27. **Services et commerces de proximité** (dont services aux personnes, maintien à domicile, maintien de l'activité en milieu rural,...) ;
28. **Solidarité**, entraide, soutien social (partage, réseaux d'échanges de services, aide apportée aux personnes/quartiers qui sont dans le besoin,...) ;
29. Traitement équitable face à la **justice** (fonctionnement de la justice) ;
30. Valeurs éthiques et attitudes de sociabilité (respect de la dignité et de l'intégrité humaine, **respect** des biens, **ouverture** aux autres et au monde, **tolérance**, écoute, confiance en l'autre,...) ;
31. Autre (préciser :).

Le choix d'organiser des tables rondes s'est fait en s'inspirant de la démarche SPIRAL⁸³ lancée par le Conseil de l'Europe. En effet, SPIRAL propose un cadre méthodologique permettant d'échanger et de capitaliser sur les méthodes que chacun expérimente sur le terrain. C'est pourquoi son contenu est le produit d'un processus de coconstruction en réseau avec les différents acteurs qui œuvrent au développement de la coresponsabilité pour le bien-être de tous dans leurs territoires et leurs institutions au niveau local ou à un niveau plus large. La démarche SPIRAL reposant sur l'approche ascendante, elle s'est indiquée tout naturellement pour l'évaluation des PCS.

Chaque commune a dès lors été invitée à organiser au moins une table ronde avec les citoyens bénéficiaires du PCS et une autre avec les partenaires de la mise en œuvre du plan d'actions. Toutes les communes PCS ont bénéficié d'une formation du Conseil de l'Europe pour l'organisation de ces tables rondes

ainsi que pour l'analyse des résultats. Ce travail s'est effectué durant le premier semestre 2012.

Au cours des tables rondes, il a été demandé aux citoyens bénéficiaires et aux partenaires d'évaluer l'impact du PCS sur différentes dimensions du bien-être, mais aussi d'apporter des suggestions pour l'amélioration du PCS. Lors de la table ronde avec les partenaires, il a également été demandé en quoi le PCS a permis de développer la capacité des acteurs (citoyens et partenaires) à agir pour le bien-être de tous.

Les données des fiches récoltées ont été ensuite analysées par la DiCS à l'aide du logiciel NVivo 10, mis à sa disposition par l'IWEPS, à partir des mots utilisés dans les fiches. Ce traitement des données a permis une prise de recul et un précieux gain de temps.

Cette méthodologie aurait pu être pré-testée dans des « communes pilotes », mais les délais étaient trop serrés pour l'application de ce pré-test.

⁸³ https://wikispiral.org/tiki-index.php?page=M%C3%A9thodologie&structure=wikispiral&page_ref_id=242

Concernant le remplissage des fiches individuelles, on remarque d'abord que certaines communes se sont écartées de la procédure enseignée (remplissage collectif au lieu d'individuel, utilisation partielle voire pas d'utilisation de la fiche...). La raison principalement avancée par les communes est le caractère trop complexe de la fiche pour les bénéficiaires, tant au niveau du vocabulaire utilisé que des concepts abordés. Le temps imparti pour réaliser cet exercice a également été incriminé⁸⁴. Les fiches ont donc souvent été remplies de manière peu détaillée (voire bâclée dans certains cas), surtout à leur fin.

Notons cependant que malgré la complexité et la lourdeur des fiches, certains chefs de projet ont respecté la méthodologie et ont pu consacrer plus d'attention à certaines dimensions qui apparaissaient comme particulièrement pertinentes dans leur commune. De plus, cela n'a pas empêché les partenaires comme les bénéficiaires de bien comprendre les différentes dimensions du bien-être. Le travail de vulgarisation effectué par les partenaires et les chefs de projet peut donc ici être souligné.

Enfin, environ la moitié des communes a organisé plus de tables rondes que ce qui était exigé. Quelques autres, par contre, n'ont pas vraiment fait l'effort de bien procéder à l'évaluation.

Par ailleurs, on peut constater que le processus d'évaluation lui-même a généré un impact positif sur différentes dimensions du bien-être, telles que la liberté d'expression, la facilitation des rencontres ou la concertation entre citoyens bénéficiaires, partenaires et élus. Dans quelques cas, les tables rondes ont même fait naître des initiatives communales.

Par contre, on regrettera le manque de représentativité des participants lors de certaines tables rondes. La présence ou l'absence de différents acteurs aurait influencé l'orientation des débats. De plus, il y a peu d'informations sur le profil des bénéficiaires dans les fiches, ce qui limite l'analyse et ne permet pas de connaître de manière détaillée le profil du public participant.

Des critiques ont été formulées par des chefs de projet au sujet des dimensions utilisées dans les fiches. Certains dénoncent le caractère non-pertinent, personnel ou subjectif de celles-ci, mais sans préciser les dimensions concernées. La fiche a aussi été jugée peu adaptée à certaines actions, mais, ici aussi, sans que des précisions ne soient apportées.

2. ANALYSE DES FICHES DES TABLES RONDES

Pour l'analyse des tables rondes, 275 fichiers sur les 388 reçus ont été encodés (146 fichiers bénéficiaires, 127 fichiers partenaires et 2 fichiers mixtes), concernant au total 124 communes.

En raison de la lourdeur des fiches et de la diversité dans l'utilisation de celles-ci par les communes (comme évoqué précédemment), un traitement statistique des données récoltées s'est avéré risqué. De plus, la notion d'impact⁸⁵ n'a pas toujours été clairement comprise dans certaines communes malgré la formation dispensée : il y avait parfois une confusion avec les actions, les objectifs ou les besoins. On s'est donc concentré surtout sur la diversité des impacts et des avis donnés, tout en essayant de dégager les éléments récurrents.

⁸⁴ La consigne était d'aborder les dimensions du bien-être principalement impactées par le PCS et non l'ensemble des 30 dimensions, toutefois certains chefs de projet les ont toutes passées en revue...

⁸⁵ Sur les fiches individuelles, les bénéficiaires et les partenaires étaient invités à évaluer l'impact de l'action sur les différentes dimensions du bien-être.

2.1. Appréciation générale des actions PCS

Au total, 88% des descriptions d'impact ont un contenu positif. Les rares avis négatifs concernent généralement des éléments sur lesquels le PCS ou la commune ont peu de prise, comme le montant insuffisant des subventions, la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoirs, etc.

Tableau 10 :
Dimensions pour lesquelles le plus d'impacts ont été rapportés

1	Facilitation des rencontres	411
2	Accès à l'information	348
3	Mobilité	335
4	Participation aux activités culturelles-arts-loisirs-sport	320
5	Formation	315
6	Équilibre personnel	313
7	Emploi	308
8	Sentiment d'intégration sociale	293
9	Engagement citoyen	288
10	Alimentation	272

Ces résultats positifs appellent néanmoins à la prudence dans leur interprétation. Des acteurs des PCS considèrent peut-être l'évaluation sous l'angle de la « sanction » plutôt que de « l'amélioration » : pour éviter d'avoir moins de subsides à l'avenir, ils pourraient être moins enclins à avouer au pouvoir subsidiant que des actions n'ont pas eu l'impact escompté.

2.2. Interprétation des dimensions du bien-être

Bénéficiaires comme partenaires ont généralement bien compris et de la même manière la signification des 30 dimensions.

Il existe quelques différences d'interprétations, qui pourraient être dues à des situa-

tions personnelles particulières. Il existe également quelques confusions, comme la dimension « liberté d'expression » parfois associée à la concertation avec les élus.

Enfin, l'interprétation de certaines dimensions est large, comme l'équilibre personnel, le sentiment d'intégration sociale, ou le sentiment d'(in)sécurité. Dans le dernier cas, il peut s'agir d'insécurité au sens d'atteinte à l'intégrité physique (violence physique) ou de changement de situation (perte d'emploi, par exemple). D'autres dimensions, par contre, sont interprétées de façon restreinte. C'est le cas de la responsabilité écologique, souvent limitée au tri des déchets.

2.3. Impacts positifs des actions PCS sur le bien-être

Dans les impacts positifs rapportés, ce sont ceux touchant aux **relations entre individus** qui ressortent en premier lieu et, au-delà de la rencontre, c'est la notion du vivre-ensemble qui est abordée dans ses nombreuses dimensions à l'échelon communal, du quartier ou du village. Ces impacts prennent des formes variées : facilitation des rencontres, rencontre d'autres « groupes sociaux », renforcement des liens sociaux, stimulation de la solidarité, de la mixité sociale et des liens intergénérationnels, ouverture aux autres cultures, lutte contre l'isolement, etc. Cela ne se fait pas exclusivement entre bénéficiaires, mais également avec les différents partenaires du PCS, ce qui n'est pas négligeable car atteindre certains groupes sociaux nécessite parfois une confiance établie avec eux au préalable.

Un autre impact positif récurrent est le **renforcement de la dynamique locale** : des personnes issues d'un même quartier apprennent à se connaître, des associations voient le jour, des projets locaux sont menés pour améliorer le cadre de vie du quartier, l'engagement citoyen est stimulé, etc. Dans certains cas, la dynamique créée prend même le relais du PCS : des associations et

des citoyens mènent eux-mêmes de nouvelles actions pour donner une continuité à l'esprit du PCS. Cette dynamique locale est plus facilement stimulée dès qu'il est question du cadre de vie local.

L'**accès à une formation et à un emploi** est également un impact souvent visé. On appréciera la diversité des actions mises en œuvre dans ce but : dispense de formations, information sur la formation et l'emploi, aide dans les procédures administratives, « relooking », aide à la recherche d'emploi, etc.

L'**accès à l'information et à la communication** est aussi régulièrement visé. Cela ne se limite pas à l'accès matériel (mise à disposition d'un ordinateur et d'internet par exemple), mais englobe également l'accès à l'information et la capacité à la gérer (face à la surabondance et la complexité en particulier). Pour cette dimension, la nécessité d'améliorer la visibilité du PCS et des actions qui y sont menées est également soulignée⁸⁶.

La **mobilité des personnes** ayant des moyens de locomotion limités est régulièrement rapportée comme améliorée à travers les actions. Cela passe notamment par l'accessibilité à des services sociaux, mais également aux activités mêmes du PCS. Dans un certain nombre de cas cependant, ces actions (typiquement le taxi social) sont victimes de leur succès. En outre, les impacts indirects de la mobilité sont nombreux : elle renforce l'autonomie des individus, mais aussi leur estime de soi, leur sentiment de liberté, etc. Ainsi, améliorer la mobilité est souvent vu comme un préalable au choix d'un logement et au développement des liens sociaux. Inversement, l'absence de mobilité est mentionnée comme un frein aux soins de santé, à l'alimentation et à l'emploi.

L'**estime de soi et l'équilibre personnel** connaissent aussi de nombreux impacts positifs à travers le PCS. Ces dimensions étant

très transversales, l'amélioration d'une autre dimension – comme l'accès à l'emploi ou la facilitation des rencontres – aura tendance à améliorer ces deux là.

Pas mal d'actions ont également eu un impact positif sur l'**écologie**, bien que ce ne fût pas toujours l'objectif premier de ces actions. L'économie d'énergie, par exemple, est parfois visée en premier lieu pour des raisons financières et non environnementales.

La **gouvernance et la relation entre citoyens et élus locaux** ont parfois été favorisées à travers les actions du PCS, par exemple via des concertations ou des « conseils communaux » pour jeunes, pour aînés, etc. Les citoyens apprécient d'être consultés par la commune et cela permet d'améliorer leur confiance à l'égard des élus. Ce constat n'est cependant pas la règle, comme on le verra dans la section suivante.

On notera également que le caractère participatif de l'évaluation des actions PCS a été clairement perçu positivement, malgré la lourdeur dans l'application de la méthode. L'impression est, ici aussi, que ça renforce le lien entre le citoyen et l'autorité politico-administrative.

Enfin, d'autres dimensions, notamment relatives à la **santé** et au **logement**, ont également connu une amélioration.

2.4. Impacts négatifs des actions PCS sur le bien-être

Des dimensions qui ont connu un impact positif à travers des actions du PCS ont également connu des impacts négatifs à travers d'autres actions. Cela est cependant plus rare car 88% des descriptions d'impact ont un contenu positif.

Un des impacts négatifs le plus souvent rapporté concerne la **gouvernance et la**

⁸⁶ L'échec d'une action est souvent attribué à un défaut de communication entre acteurs ou envers les bénéficiaires.

relation entre citoyens et élus. Beaucoup dénoncent la faible présence des élus locaux lors d'activités telles que les concertations, ou le fait que ce sont « toujours les mêmes » ou uniquement des membres du personnel qui y participent. Certains constatent également la réticence des élus locaux à recevoir des propositions citoyennes ou à associer les citoyens dans le processus décisionnel. Enfin, le manque de formalisation et les procédures administratives lourdes sont parfois de nature à entraver la participation du citoyen à ces concertations. Ces critiques visent l'action communale en général et ne se limitent donc pas aux projets du PCS.

Un autre impact négatif parfois rapporté concerne l'**accès aux outils de communication**. Certains craignent que les actions du PCS sur cette dimension n'aggravent la fracture numérique, car certaines actions touchent surtout un public jeune.

Concernant les actions travaillant l'**engagement citoyen**, une remarque récurrente est le manque de reconnaissance, de valorisation du travail bénévole. Cela peut être source de démotivation pour les bénévoles, entraînant potentiellement l'essoufflement voire l'abandon d'un projet.

La **passivité** de certains groupes de bénéficiaires est un impact négatif parfois rapporté. Ceux-ci se comporteraient comme de simples consommateurs lors d'activités où ils ont l'occasion d'être acteurs.

Enfin, d'autres impacts négatifs, plus ponctuels cette fois, sont apparus dans quelques actions : conflits entre bénéficiaires, non-gratuité d'activités, difficultés du partenariat (exemple : en matière d'accès à la santé, difficulté parfois de trouver des professionnels disponibles), etc.

Par ailleurs, des limites au niveau de l'organisation peuvent aussi engendrer des impacts négatifs ou limiter le succès des actions PCS. C'est l'objet de la section suivante.

2.5. Contraintes dans l'élaboration et la mise en œuvre des actions PCS

Les problèmes organisationnels les plus récurrents concernent le manque de ressources, la communication (interne et externe), le manque de régularité et les contraintes administratives et institutionnelles.

Concernant le **manque de ressources**, on pense en premier lieu à l'offre insuffisante qui peut se révéler : actions de type « taxi social » victimes de leur succès, activités avec trop de participants, manque d'ordinateurs pour des activités promouvant l'accès aux TIC, etc. La difficulté à disposer d'un local est aussi quelquefois rapportée, alors que cela se révèle souvent crucial pour la réalisation d'activités. Enfin, le logement est probablement le domaine d'action dans le cadre duquel le plus d'impacts négatifs ont été rapportés : insuffisance de logements sociaux ainsi que leur besoin de rénovation, leur caractère inadapté aux locataires (composition de la famille, personnes handicapées...) ou leur gaspillage énergétique.

Les difficultés pour l'organisation pratique d'une activité peuvent prendre d'autres formes : manque de personnel, manque de régularité du projet, horaires contraignants (de l'activité ou des transports pour y accéder), mauvaise situation géographique de l'activité, manque de crèches/garderies pendant l'activité, etc. Les difficultés d'accès à des activités et les horaires contraignants peuvent être de nature à ce que ce ne soit pas le public cible visé prioritairement qui soit présent.

Des insuffisances au niveau de la **communication interne** entre les partenaires d'un projet (commune, associations, chef de projet,...) ont été plusieurs fois rapportées.

La **communication externe** (à l'égard du public cible) connaît également quelques limites. Outre une communication quelque-

fois jugée insuffisante, il y a aussi parfois le défi de « l'effectivité » de la diffusion d'informations qui se pose : il ne suffit pas de diffuser l'information, encore faut-il que les bénéficiaires y soient réceptifs. En effet, tous les citoyens n'ont pas la même propension à participer, et cela dépend notamment du groupe social. Le risque est qu'il y ait peu de diversité dans les participants ou que le public cible visé prioritairement soit peu représenté lors des activités, problèmes qui ont été quelquefois rapportés. C'est particulièrement vrai avec les publics cibles difficiles à atteindre, comme les personnes précarisées et/ou d'origine étrangère. Mentionnons néanmoins que les partenaires des actions PCS sont souvent conscients de ces défis.

Des avis rendus lors des tables rondes regrettent que des projets soient menés de manière ponctuelle plutôt que régulière. Cela peut se comprendre, car la **régularité** d'un projet peut favoriser son appropriation progressive par des citoyens ou des associations, encourageant alors sa perpétuation.

La question de **l'échelle territoriale** idéale pour l'action publique (principe de subsidiarité) se pose pour certaines actions PCS. Par exemple, en matière d'emploi, certaines communes sont d'avis qu'il est difficile d'avoir un impact en se limitant au territoire communal (à moins d'être une grande agglomération). Cela ne signifie pas que l'échelle communale n'est pas adéquate pour mener des politiques de cohésion sociale : le niveau communal est généralement approprié, mais la cohésion sociale touche également des domaines qui seraient mieux gérés à un niveau supra-communal.

Malgré l'importance de miser sur la **dimension participative** du PCS, il apparaît que ça peut être source de difficultés pour un chef de projet : la participation citoyenne n'est pas toujours régulière et certains citoyens ne respectent pas leurs engagements, ce qui peut compromettre le succès d'une action PCS.

Dans quelques cas, le **manque de données** relatives à un problème complique l'élaboration d'actions pertinentes ou efficaces. Un domaine cité à cet égard est la qualité des logements.

Une dernière limite organisationnelle récurrente concerne les **contraintes administratives**, qui peuvent prendre différentes formes. Il peut s'agir de la complexité des informations (exemple : complexité des conditions d'accès à un taxi social). Il peut également s'agir de tensions administratives (désaccord,...), compromettant potentiellement le succès d'une action. Il y a aussi le problème de la répartition des compétences : certains leviers dépendent d'autres niveaux de pouvoirs (exemples : la justice qui est une compétence essentiellement fédérale ou la santé qui est partiellement communautaire). Ainsi, certains regrettent de ne pas pouvoir nouer de partenariats avec les écoles (pour des actions liées à la formation) ou avec les AMO (Aides en Milieu Ouvert). Un autre problème est également la lourdeur administrative, que ce soit au niveau des délais (certains déplorent par exemple la lenteur pour l'organisation d'une concertation entre citoyens et élus) ou des procédures (par exemple, pour l'ouverture d'une Maison médicale). Enfin, des critiques sont émises sur les conditions d'accès à certains services (comme le taxi social), quelquefois jugées mal réfléchies et injustes.

2.6. Relations étroites entre les dimensions du bien-être

L'analyse des données récoltées lors des tables rondes montre et confirme clairement le **caractère très transversal du bien-être**. Aborder une dimension du bien-être implique inévitablement de s'intéresser à d'autres dimensions également. Par exemple, l'engagement citoyen est fort lié à d'autres dimensions comme le sentiment d'intégration sociale, l'estime de soi et la gouvernance.

En conséquence, le travail sur une dimension aura un impact potentiellement significatif sur d'autres dimensions. Par exemple, améliorer les dimensions de l'emploi et de la formation influencera souvent le sentiment d'intégration sociale (vu le caractère valorisant du travail), l'estime de soi (car la confiance en soi est stimulée), mais aussi l'accès au logement, à l'alimentation et à la mobilité (l'accès à un emploi offrant des ressources financières).

2.7. Constats sur les actions PCS

L'élément qui caractérise le plus l'ensemble des actions PCS est la **diversité**. Les actions mises en œuvre dans les différentes communes wallonnes sont très variées, même au sein d'une même dimension.

Ainsi, pour la dimension « **accès effectif à un emploi** », on peut retrouver la dispense de formations, l'organisation de salons de l'emploi, la diffusion d'informations sur les procédures administratives et les droits des bénéficiaires, le suivi individuel, la diffusion d'offres d'emploi, la création de plateformes emploi pour des partenariats, etc.

Dans un registre plus social, la dimension « **facilitation des rencontres** » connaît également des actions très variées qui l'impactent : mise à disposition de locaux, de « maisons » (de quartier, de jeunes, de seniors, intergénérationnelles), travail de rue, activités sportives, fêtes, ateliers (artistiques, de théâtre, de couture, de danse, de cuisine, ...), aménagement de parcs, rencontres sur un thème (comme l'enfance), promenades, accueil de nouveaux habitants, concerts, actions propreté, brocante, jardin partagé ou encore dispense de formations (où les bénéficiaires, qui connaissaient des situations similaires, peuvent se rencontrer).

La dimension « **formation** » ne se limite pas à des actions de formation, mais comporte aussi des actions d'accompagnement, des conseils dans l'orientation, etc.

Enfin, dans la dimension « **amélioration de la mobilité** », on retrouve la mise à disposition de véhicules (taxi social, partenariats avec le TEC, covoiturage, ...), mais aussi l'aménagement de l'espace public pour améliorer l'accès de celui-ci aux personnes à mobilité réduite, ou encore les actions très variées en vue de promouvoir la mobilité douce.

Pour une liste plus exhaustive des actions PCS menées, on se référera au Rapport annuel d'analyse des rapports d'activités PCS, réalisé par la DiCS⁸⁷.

D'autres constats sur les actions PCS peuvent être émis :

- Si le PCS cherche globalement à atteindre toute la population, les actions prises individuellement ont parfois un **public cible particulier** : par exemple, les jeunes, les seniors, les demandeurs d'emploi ou encore les populations étrangères ;
- Les **attentes personnelles** d'une action dépendent beaucoup de la situation personnelle des bénéficiaires : ainsi, dans une activité favorisant l'intergénérationnel, un senior cherchera davantage la lutte contre l'isolement qu'un jeune ;
- Les dimensions peuvent avoir un **volet individuel et collectif**. C'est le cas pour l'accès à un emploi : outre son volet individuel qui est évident (impact sur la motivation, la confiance en soi ou encore les revenus), cette dimension peut également évoquer l'entraide (entre demandeurs d'emploi qui se rencontrent via les actions PCS) et la non-dépendance financière vis-à-vis des autres ;
- Ne pas maîtriser la **langue** peut vite être source de grandes difficultés : discrimination, difficulté de se défendre en justice ou lors d'un différent locataire/propriétaire, ... il s'agirait d'un des éléments les plus déterminants dans la cohésion sociale ;

⁸⁷ Voir le site : <http://cohesionsociale.wallonie.be>.

- Le **développement de relations amicales** ne se fait pas qu'entre bénéficiaires, mais aussi avec du « personnel PCS », des membres d'associations, des professionnels, etc. Pour des actions PCS requérant l'établissement d'une relation de confiance au préalable, ça peut être important ;
- Pour cette raison, il arrive que ce ne soient pas uniquement les bénéficiaires, mais aussi des partenaires qui jouissent d'un impact sur le bien-être ;
- Dans beaucoup de communes, on constate une **augmentation du nombre de bénéficiaires** suite à des actions PCS ;
- La **participation des citoyens** à une action PCS peut être durable et continuer même une fois l'action terminée, particulièrement quand il s'agit d'améliorer le cadre de vie (action propreté par exemple) ;
- De manière récurrente, le **manque de soutien de la part des élus locaux** est pointé du doigt. On observe des réticences pour soutenir des actions ou pour recevoir des propositions qui leur sont adressées ;
- La mise à disposition d'un **local** ou d'une **maison de quartier** est un tremplin pour l'organisation d'activités ;
- On remarque l'importance de tenir compte de l'**expertise de chaque bénéficiaire** pour mener des actions pertinentes : chacun est « expert de son existence », de ses conditions de vie ;
- Améliorer la dimension « **sentiment d'intégration sociale** » ne dépend pas que des personnes « à intégrer », mais aussi des personnes qui vont potentiellement les exclure.

2.8. Constats sur les partenariats

De l'analyse des tables rondes, il ressort que le partenariat est très bénéfique pour plusieurs raisons. Premièrement, parce qu'il permet « **d'unir des forces** » initialement

dispersées : une relation de confiance et une communication s'établissent. Deuxièmement, parce qu'étant donné le caractère très transversal du PCS, il est pertinent de rassembler des acteurs ayant des expertises touchant des domaines différents. Cela favorise également la cohérence et la complémentarité des différentes actions menées.

Si le partenariat a une plus-value qui semble évidente, encore faut-il que sa présence soit effective. Il est en effet possible que des partenaires veuillent « protéger » leur domaine d'action, compromettant alors la qualité du partenariat et donc des actions PCS. Il est donc important de veiller à ce que le partenariat se développe de manière effective et que la confiance soit de mise. Notons quand même que ce problème ne s'est généralement pas posé.

Enfin, il apparaît que le CPAS constitue un acteur particulièrement important dans ces partenariats.

En clair, les tables rondes ont mis fortement en avant l'importance et la pertinence des partenariats dans la réalisation du PCS, surtout quand il s'agit d'ISP. Cette mise en réseau ne se limite d'ailleurs pas toujours au PCS et peut continuer au-delà.

3. RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION D'IMPACT (SYNTHÈSE DES TABLES RONDES)

3.1. Concernant les actions PCS

Découlant des critiques émises et de l'analyse de l'impact des actions PCS réalisées, des suggestions et des points d'attention peuvent être mis en avant en vue de renforcer l'efficacité et l'efficience des actions PCS :

- Avoir en tête que l'**alphabétisation** et la **maîtrise de la langue** sont des priorités fondamentales pour assurer la cohésion sociale. L'intégration d'une personne est fortement entravée si elle ne possède pas ces acquis ;

- Stimuler une **participation** plus active des citoyens. Pour rappel, certains citoyens se comportent surtout comme des consommateurs plutôt que des acteurs lors d'activités. Il est donc important de réfléchir au contenu des actions PCS pour stimuler une implication plus active. Des suggestions vont dans le sens de la création d'un « noyau de responsables », de « l'autonomisation » de la population pour que cette dernière s'approprie progressivement des activités PCS. D'autres souhaitent une dimension participative dans toute action PCS. Les citoyens pourraient également être invités à participer à toutes les étapes de réalisation d'une action PCS (de l'élaboration à l'évaluation), plutôt qu'à certaines seulement. Dans tous les cas, toute stimulation de la participation citoyenne est susceptible d'impacter de nombreuses dimensions du bien-être, telles l'estime de soi et le sentiment d'intégration sociale ;
- Renforcer la **gouvernance**, notamment en consultant plus systématiquement les citoyens dans les décisions politiques, mais aussi en formalisant, institutionnalisant davantage la concertation entre citoyens et élus ;
- Combler les manques **logistiques** (matériel, locaux,...) ;
- Réfléchir à l'**organisation pratique** des activités pour garantir l'accès effectif des bénéficiaires à celles-ci, notamment en tenant compte du profil du public cible : horaires adaptés, lieux d'activité appropriés, accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, garde d'enfants si les bénéficiaires sont des parents,... ;
- Valoriser l'**engagement citoyen**. Des personnes s'impliquent bénévolement dans des actions, mais ne voient pas leur action valorisée, ce qui peut compromettre leur motivation ;
- Réfléchir à la **coopération** avec les autres niveaux de pouvoir. Dans un État fédéral où les compétences sont réparties de manière non-homogène, le caractère transversal de la cohésion sociale pose immédiatement la question de la cohérence et de la coordination de l'action publique. Des acteurs éprouvent des difficultés car certaines compétences relèvent d'autres autorités. C'est surtout le cas en matière de santé et d'enseignement, mais aussi d'aide à la jeunesse et d'éducation permanente. À cet égard, une suggestion concrète plus d'une fois émise est la possibilité de nouer des partenariats avec les écoles, notamment, et pourquoi pas un accord de coopération avec la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- Faire face à la lourdeur administrative en pratiquant la **simplification administrative**. Cette dernière ne doit pas se focaliser que sur le quantitatif (nombre de documents à traiter, durée d'une procédure,...), mais aussi sur l'accès (jargon administratif compliqué pour certains publics,...) ;
- Étant donné le caractère très multifactoriel du PCS, sensibiliser les acteurs à l'importance d'une **communication interne efficace** comme condition nécessaire au succès des actions PCS ;
- Adapter la **stratégie de communication** au public cible visé et au contenu de l'action. Pour rappel, il ne suffit pas de diffuser l'information, il faut aussi veiller à ce que le public cible y soit réceptif. Par exemple, certains publics cibles sont plus facilement approchables lorsqu'une relation de confiance a été établie au préalable par une personne intermédiaire (intervenant social). Il faut par ailleurs éviter d'avoir recours au « tout par internet » : cela renforcerait la fracture numérique et irait donc à l'encontre des objectifs du PCS ;
- S'assurer que la **communication vers le public cible est suffisante**. Un manque de communication peut facilement compromettre le succès d'une action PCS ;

- Veiller davantage à la **régularité** de certains projets menés afin d'encourager, à terme, la reprise de ceux-ci par des citoyens ou des associations. Cela permettrait de renforcer l'impact sur certaines dimensions (engagement citoyen et estime de soi en particulier) et d'éviter que la survie d'activités dépende essentiellement du PCS. Cela permettrait aux communes de consacrer leur énergie à de nouvelles actions PCS ;
- Pour les limites organisationnelles qui sont essentiellement dues à des **limites budgétaires**, réfléchir à des **alternatives** moins coûteuses. Par exemple, face au succès des taxis sociaux, on peut stimuler le covoiturage en guise de complément. De même, face au manque de logements publics, on peut essayer de développer l'habitat « kangourou » dans le privé (amenant par ailleurs des impacts transversaux : renforcement des liens intergénérationnels,...) ;
- Plus particulièrement, concernant la **formation**, plusieurs suggestions ont été émises : veiller davantage à la pertinence de la formation proposée à l'apprenant, proposer plusieurs niveaux dans certaines formations, élargir les possibilités de stage, améliorer le suivi des participants, faire attention à la localisation des locaux,... ;
- En ce qui concerne **l'échelle territoriale**, il serait intéressant d'encourager les communes à s'associer entre elles en fonction des actions menées, plutôt que de les obliger à choisir entre s'associer ou non pour l'ensemble de leur PCS. Cela permettrait de mieux répondre au principe de subsidiarité ;
- Concernant l'alimentation, réfléchir à comment **concilier qualité et accès** : on considère souvent que des aliments de bonne qualité sont plus coûteux, alors que d'autres éléments (comme la promotion des circuits courts) peuvent aussi influencer le prix ;
- L'idée d'intégrer de **nouveaux axes** au PCS a été émise par certains acteurs ;
- Enfin, quelques dernières suggestions, plus particulières, peuvent également être formulées : faire attention à la **confidentialité** qui n'a pas été respectée dans certains cas, veiller à la bonne **représentativité** lors des tables rondes, créer un **dossier à destination des habitants** et reprenant les informations importantes sur les services proposés par la commune,...

Toutes ces suggestions n'apparaissent pas avec la même intensité au cours des tables rondes. Dans un souci de priorisation, on indiquera que **les plus récurrentes sont celles relatives à la logistique, la mobilité, l'organisation pratique, la communication et la participation.**

3.2. Concernant l'évaluation participative

Les suggestions suivantes peuvent être émises :

- Veiller à la **représentativité** lors des tables rondes. Certains groupes sociaux y sont peu présents ou impliqués, typiquement les plus démunis ou les personnes handicapées ;
- Pour l'analyse des tables rondes du prochain PCS, il serait intéressant de regrouper les actions dont l'impact a été particulièrement positif (ou négatif) pour ensuite analyser si des **conditions particulières** menant à ces résultats apparaissent de manière récurrente ;
- « **Pré-tester** » la méthodologie dans quelques communes avant de l'appliquer partout ;
- Récouter des informations sur les personnes remplissant les fiches. Cela permettrait de connaître le **profil des participants** aux tables rondes et de mieux comprendre leur feedback ;
- **Adapter le contenu de la fiche** à l'action PCS réalisée. Cette suggestion est néanmoins plus délicate à réaliser, étant donné que les chefs de projet qui ont déploré le caractère peu pertinent du contenu de la fiche ont généralement peu détaillé leur critique.

3.3. Conclusions

Plusieurs points essentiels méritent d'être rappelés. Premièrement, **la grande majorité (88%) des retours** sur les actions PCS sont **positifs**. Même si l'interprétation de ce chiffre est discutable, il n'en reste pas moins que le PCS apporte une plus-value démontrée et que les communes y consacrent un intérêt croissant. En témoignent notamment la volonté de donner suite à certains projets ainsi que la nette progression de la proportion de communes souhaitant participer au plan (77% pour le PCS 2014-2019, contre 58% pour le PCS 2009-2013).

Ensuite, la plupart des **limites** peuvent être **regroupées en quelques catégories** : la mobilité, la communication, la logistique, le manque de régularité et les contraintes administratives et institutionnelles. Se focaliser sur ces éléments, à condition d'avoir une prise sur ceux-ci, permettrait de réduire significativement les impacts négatifs du PCS, même si ceux-ci sont déjà peu nombreux.

La plupart des **impacts** ont trait aux **aspects relationnels des individus** : rencontres, mixité sociale, activités en tous genres, solidarité, engagement citoyen, etc. Beaucoup d'entre eux ont également trait à la mobilité, aux TIC, à la formation et à l'emploi. Dans la plupart des cas, la commune semble être le niveau adéquat pour mettre en œuvre les actions PCS. Dans certains domaines ou pour certaines actions cependant, une plus grande échelle territoriale (supra-communale) mériterait d'être privilégiée.

L'**interdépendance des dimensions** est un élément à garder en tête lors de l'élaboration d'actions PCS. L'analyse des tables rondes montre que les actions PCS créent souvent des « impacts en chaîne » : en améliorant une dimension du bien-être, on a indirectement un impact sur d'autres dimensions.

Le **partenariat** apparaît comme un élément essentiel dans le PCS. Cela permet de réaliser des économies d'échelle, d'éviter les doublons et de construire des projets où la complémentarité des partenaires est importante. La plus-value du partenariat est généralement présente, aussi bien pour les bénéficiaires que pour les partenaires.

La **participation**, en plus d'être un ingrédient important pour une bonne gouvernance, permet de mieux connaître les réalités de l'ensemble des acteurs, et donc d'adapter le PCS et ses actions en vue de renforcer leur impact. La participation permet également de rapprocher le citoyen des autorités politico-administratives, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte où de nombreux citoyens vouent une méfiance à leur égard.

Concernant les tables rondes, l'analyse qui en a été faite devrait permettre d'améliorer celles qui seront mises en œuvre dans le cadre du prochain PCS afin de **garantir une plus grande uniformité** des données recueillies. Rappelons en particulier la nécessité de veiller à ce que les fiches soient complétées de manière plus uniforme. La diversité dans la manière de les compléter pour le PCS 2009-2013 a en effet créé des limites à leur interprétation : il n'a pas été possible de présenter beaucoup de données statistiques. On a donc, à travers cette analyse, cherché davantage à **montrer la diversité des résultats et à dégager quelques constantes**.

Enfin, il serait intéressant à l'avenir d'**associer les chefs de projet à l'élaboration de la méthodologie d'évaluation**. En plus de favoriser une méthodologie plus appropriée, cela permettrait de leur montrer que l'évaluation porte avant tout sur l'efficacité et la qualité du PCS et n'a pas pour objectif de les sanctionner si leur commune ne connaît pas une amélioration de la cohésion sociale. On pourrait également « pré-tester » la méthodologie d'évaluation dans quelques communes avant de l'appliquer à toutes.

Synthèse des réponses des communes suite aux tables rondes d'évaluation

Samuel Thirion du Conseil de l'Europe,
en collaboration avec Joël Obrecht et Fabio Ragonese⁸⁸

Les Plans de cohésion sociale (PCS) des villes et communes de Wallonie ont été élaborés et mis en œuvre de 2009 à 2013 dans le cadre de la politique de cohésion sociale de la Wallonie. 147 communes sur un total de 253 communes wallonnes de langue française ont ainsi développé leur propre plan de cohésion sociale, ou, dans le cas de quelques petites communes, se sont regroupées autour d'un même plan, donnant lieu à un total de 140 PCS. Ces plans s'inscrivent dans la suite de la politique de cohésion sociale menée par la Région Wallonne depuis une dizaine d'années, s'inspirant, entre autres, de la stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe (2000, révisée en 2004, 2007 et 2010), puis de son Plan d'Action pour la Cohésion Sociale (2010).

Dans le décret lançant les PCS, leur évaluation est prévue au niveau des communes et au niveau régional. La Région Wallonne a sollicité le Conseil de l'Europe pour participer, en collaboration avec l'IWEPS, à l'encadrement méthodologique de cette évaluation, en s'appuyant sur les méthodes de coévaluation participative préconisées dans le cadre de son Plan d'Action pour la Cohésion Sociale et de la méthodologie SPIRAL qui lui est attachée.

Le présent rapport présente le résultat de cette coévaluation participative, sous la forme d'une synthèse générale produite à partir des synthèses de chacun des 140 PCS,

qui sera complétée ultérieurement par une synthèse directe au niveau régional de l'ensemble des fiches individuelles recueillies.

Il présente tout d'abord le cadre politique de la cohésion sociale et des PCS afin de comprendre les enjeux et le rôle-clé de l'évaluation réalisée, ainsi que de la méthodologie proposée, pour arriver ensuite aux résultats eux-mêmes en distinguant les réponses aux trois grandes questions de l'évaluation. Finalement sont présentés quelques éléments de conclusions en termes de recommandations pour la suite du processus, tant au niveau local que régional et même européen.

L'équipe de la Division Recherche et Anticipation pour la Cohésion Sociale du Conseil de l'Europe, en charge de la réalisation de ce document, remercie vivement la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du Service public de Wallonie, notamment sa directrice Madame Carine Jansen, ainsi que le Conseil Régional de la Formation et l'ensemble des communes qui ont participé à l'évaluation pour leur collaboration et l'opportunité qui a été donnée de conduire ce travail, porteur d'enseignements particulièrement pertinents non seulement pour la Wallonie elle-même, mais également au niveau européen pour la conduite du Plan d'Action pour la Cohésion Sociale du Conseil de l'Europe et pour les objectifs 2020 de l'Union Européenne.

⁸⁸ Conseil de l'Europe – Division de la Recherche et Anticipation pour la Cohésion Sociale, « Évaluation des PCS en Wallonie – Synthèse des réponses des communes », dans le cadre de l'avenant à la convention conclue avec le Conseil Régional de la Formation, mai 2013.

1. CADRE POLITIQUE DE LA COHÉSION SOCIALE ET DES PCS

La cohésion sociale est, selon la définition adoptée par le Conseil de l'Europe et ses 47 États Membres, la capacité de la société à assurer le bien-être de tous et à réduire les disparités. Cette définition lui donne un sens politique qui va bien au-delà du seul domaine social pour la positionner sur le plan du progrès sociétal englobant différents objectifs, y compris de ceux du développement durable, si on considère que le bien-être de tous intègre également celui des générations futures. Elle rend par ailleurs explicite la nécessité d'une coresponsabilité de toutes les parties prenantes de la société, acteurs publics et privés et citoyens, comme mis en avant dans la stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe et son Plan d'Action. Cohésion sociale et coresponsabilité pour le bien-être de tous apparaissent ainsi comme les deux facettes d'un même concept et d'un même objectif de progrès sociétal.

Dans ce contexte les Plans de Cohésion Sociale (PCS) des communes de la Wallonie qui ont été élaborés et mis en œuvre de 2009 à 2012 dans le cadre de la politique de cohésion sociale régionale ont une ambition qui va bien au-delà des objectifs des plans qui les ont précédés. Ils visent à construire la coresponsabilité pour le bien-être de tous en donnant la priorité aux situations de mal-être, notamment des personnes exclues de leurs droits fondamentaux, vivant en situation de pauvreté et/ou d'isolement dans un contexte d'inégalités croissantes. Même si cette ambition n'était pas toujours explicite au départ, l'évaluation des PCS réalisée en 2012 met en évidence comment leur mise en œuvre s'inscrit dans cette perspective et ouvre des voies particulièrement importantes pour l'avenir. Notamment les Commissions d'Accompagnement, réunissant les principales parties prenantes de la société locale, sont le creuset

même de la coresponsabilité entre acteurs autour d'objectifs communs, permettant de dépasser les barrières conventionnelles entre secteurs publics et privés, entre services et entre citoyens et institutions.

Mais plus encore, les PCS ont mis en évidence en quoi une approche de coresponsabilité est porteuse de réponses pertinentes dans un contexte de crise et de réduction des moyens disponibles : 1) tout d'abord par une meilleure connaissance des situations de pauvreté et d'exclusion des droits fondamentaux ; 2) ensuite par la mobilisation qu'elle permet de ressources sous-utilisées et non disponibles ; 3) également par l'implication de l'ensemble des acteurs et citoyens, se traduisant par la mise en place de multiples formes de solidarités dépassant les barrières traditionnelles, entre classes sociales, générations, cultures ; et 4) enfin et surtout par les processus de reconnaissance et de reprise de confiance qu'elle induit chez les personnes victimes d'exclusion et de pauvreté, leur permettant de retrouver un chemin d'inclusion avec des effets multiplicateurs potentiellement transformateurs.

Ces quatre champs d'impacts réels ou potentiels des PCS ont une importance majeure car ils sont porteurs de voies possibles de changements d'échelle dans l'accès aux droits fondamentaux pour tous et le bien-être de tous, en s'appuyant presque exclusivement sur les ressources (matérielles et immatérielles, humaines et morales) déjà existantes. En ce sens, ils constituent des pistes de solutions à un problème crucial auquel sont confrontés les acteurs à toutes les échelles territoriales en Europe : celui de pouvoir répondre aux besoins croissants de soutien face à la crise sans possibilité d'accroître les moyens disponibles, et donc de (re)donner un caractère de faisabilité aux objectifs 2020 de l'Union Européenne de réduction du nombre total de personnes vivant en situation de pauvreté de 20 millions, à un moment où la précarité et la dégradation économique des personnes

et des familles sont en pleine croissance en Europe, sans que les pouvoirs publics n'aient les moyens d'y faire face.

Cependant ne nous y trompons pas, il ne s'agit pour le moment que de pistes de solutions encore trop sporadiques, insuffisamment explorées pour pouvoir constituer de véritables solutions éprouvées et transformables en politiques publiques systématisées. Des freins majeurs persistent et un travail reste à faire d'analyse et de meilleure compréhension de ce qu'il a été possible d'obtenir, ce qui ne l'a pas été et pourquoi, ce qui pourrait l'être et dans quelles conditions.

2. RÔLE CLÉ DE L'ÉVALUATION

Dans ce contexte, l'évaluation des PCS revêt une importance particulière. Elle doit notamment pouvoir mettre en évidence l'impact et la plus-value, réels et potentiels, de l'approche de coresponsabilité développée dans les PCS par rapport aux approches conventionnelles, montrer comment cet impact pourrait être démultiplié et être porteur de solutions pour l'avenir, ce qu'il faudrait faire pour y parvenir et donner ainsi des pistes de réflexion pour les prochains PCS.

La tâche est d'autant plus complexe que cet impact est la plupart du temps difficilement visible et identifiable, d'abord parce qu'il n'est pas aisé de repérer les impacts les plus pertinents, ceux qui induisent des cycles vertueux, comment cela se passe et pourquoi, et ceux qui pourraient les induire et dans quelles conditions, et ensuite parce qu'il s'agit souvent d'impacts immatériels, concernant parfois des aspects plus intimes de la vie des personnes.

Par ailleurs la question ne se pose pas seulement en termes d'impact sur le bien-être individuel et collectif par une approche de coresponsabilité mais aussi de capacité des acteurs à agir dans la coresponsabilité. Là aussi, on retrouve des obstacles et des cercles vertueux pouvant permettre de les dépasser.

Impacts sur le bien-être et impacts sur la capacité à agir dans la coresponsabilité pour y parvenir sont bien sûr inter-liés : c'est en prenant conscience du fait qu'ils peuvent changer la donne en termes de bien-être de tous, y compris leur propre bien-être, que les acteurs comprennent l'intérêt d'une approche de coresponsabilité et s'y impliquent. Il y a là un autre cercle vertueux à mettre en valeur, d'où, là encore, le rôle essentiel de l'évaluation qui facilite précisément cette prise de conscience.

L'évaluation est donc une pièce maîtresse des processus de construction de la cohésion sociale. Elle en fait partie intégrante et joue un rôle clé pour leur renforcement et leur extension. Elle doit notamment permettre aux acteurs du territoire de prendre la mesure des processus dans lesquels ils sont engagés, de leur pertinence pour aller vers une société équilibrée et durable du bien-être de tous et du bien-vivre ensemble et des défis qu'ils doivent encore relever pour y parvenir. Parmi ceux-ci, il y a la nécessité de pouvoir impliquer l'ensemble des acteurs et des institutions du territoire dans une démarche de coresponsabilité et donc d'affronter certains obstacles de taille pour y parvenir. Nous en citerons deux majeurs que l'on retrouve presque universellement : comment impliquer le monde de l'économie (entrepreneurs, agriculteurs, banques, etc.) dans la coresponsabilité pour le bien-être de tous, surtout quand cela demande parfois une révision de certaines de leurs pratiques ? Et comment assurer l'intégration des différentes approches sectorielles ou non du développement local dans leur diversité dans une perspective transversale de construction de la coresponsabilité, allant au-delà des cloisonnements existants souvent entre institutions, voire même entre services d'une même institution publique ? La tâche n'est pas aisée et la diversité des sources et niveaux de financement (régional, fédéral) induisent parfois des freins à l'intégration au niveau local dont

il faut pouvoir discuter, y compris à d'autres niveaux.

En ce sens l'évaluation doit pouvoir jouer un rôle de mise en débat non pas seulement au niveau local de chaque commune, mais également au niveau de la Région, du Fédéral, voire européen. Ce débat fait écho à un souhait politique de plus en plus affirmé de répondre au besoin de cohérence territoriale et d'éviter la démultiplication des démarches et initiatives dont les complémentarités ne sont pas toujours évidentes et parfois lourdes à gérer. Cela pose clairement la question du rôle politique des prochains PCS : dans quelle mesure doivent-ils être les porteurs de cette intégration, étant les promoteurs d'une démarche de coresponsabilité, ou simplement des facilitateurs, quels soutiens politiques leur donner pour relever ces défis ? Très clairement c'est un débat à conduire avec les élus et, en ce sens, l'évaluation des PCS doit pouvoir également entrer dans le champ de la réflexion politique.

3. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

Un certain nombre de raisons, on le voit, militent en faveur d'une méthodologie d'évaluation participative avec des avantages à deux niveaux. D'une part en termes de résultats, par la meilleure connaissance des impacts immatériels ou moins visibles qui sont souvent insuffisamment analysés, voire passés sous silence, alors qu'ils constituent des leviers essentiels de cohésion sociale. Et d'autre part en termes de processus par l'appropriation des résultats par l'ensemble des acteurs et le renforcement de la dynamique de cohésion sociale et de coresponsabilité des acteurs, notamment pour la préparation des nouveaux PCS.

L'objectif même de cohésion sociale porte en soi une notion différente de l'évaluation, comme le met en évidence le Conseil de l'Europe dans les méthodes d'évaluation qu'il préconise dans son Plan d'Action pour

la Cohésion Sociale et la méthodologie SPIRAL qui lui est attachée. Plutôt qu'une évaluation de contrôle qui se positionne avant tout du point de vue du financeur avec des effets potentiellement contreproductifs en termes de coresponsabilité et cohésion sociale (méfiance vis-à-vis de l'évaluation, freins à la transparence, non appropriation des résultats), la coévaluation participative des impacts proposée par la méthodologie SPIRAL vise à être un outil qui fait partie du processus lui-même et le renforce, aisément appropriable par toutes les parties prenantes. En accord avec l'objectif de cohésion sociale et sa définition, elle est organisée autour de trois grandes questions :

- Quel est l'impact des PCS sur le bien-être de tous ?, en analysant cet impact sur une fiche établie à partir des critères des citoyens ;
- Quel est son impact sur la capacité des acteurs à assurer le bien-être de tous ?
- Quels enseignements en tirer pour les prochains PCS ?

Cela ne signifie pas que l'évaluation de contrôle, notamment financier, n'a pas lieu d'être, mais plutôt que de la positionner en amont sur des normes fixées *a priori*, la réaliser sur la base des résultats de la coévaluation participative d'impacts permet d'intégrer des critères *a posteriori* d'analyse comparée de l'efficacité financière, comme par exemple la prise en compte des effets multiplicateurs.

Concrètement, la mise en œuvre de la coévaluation participative a consisté à réaliser dans un premier temps un certain nombre de tables rondes entre bénéficiaires et partenaires d'une même action, voire d'un même axe, et entre partenaires pour le PCS dans sa globalité, voire par axe. Le nombre de tables rondes était laissé au choix des communes, au-delà de deux tables rondes minimum obligatoires (une pour les bénéficiaires et une pour les partenaires).

Dans un deuxième temps, il s'est agi de répondre aux trois questions ci-dessus présentées, à partir des résultats des tables rondes ainsi que d'autres sources, dont la propre connaissance et l'expérience des responsables des PCS. Pour ceci le Conseil de l'Europe a proposé un guide en 31 « sous-questions » (16 pour la première grande question, 10 pour la deuxième et 5 pour la dernière). Ce questionnaire avait pour finalité d'inciter à la réflexion en utilisant toutes les informations et connaissances disponibles afin de parvenir à un raisonnement systématisé sur : 1) l'étendue et les limites de l'impact obtenu ; 2) les besoins clés non couverts (c'est-à-dire ceux qu'il faudrait atteindre pour obtenir une meilleure pertinence) ; 3) ce qu'il aurait fallu faire pour les atteindre ; 4) les possibilités pour y parvenir à l'avenir (dans le prochain PCS) pour déboucher ensuite sur des recommandations et orientations pour le prochain PCS.

4. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Par leur nombre élevé (une par PCS, soit 140 au total) et le nombre de personnes qui y ont participé (plus de 5.000 bénéficiaires et partenaires), les évaluations réalisées offrent une grande diversité et richesse de réponses et, de ce fait, une excellente garantie quant à la validité de ces dernières.

Ci-contre, un résumé de ce rendu en reprenant les termes utilisés par les communes et en mettant en évidence les éléments les plus intéressants en termes de pistes d'avenir, sur les trois grandes questions de l'évaluation.

4.1. Impact des PCS sur le bien-être de tous

Face au constat d'une dégradation économique et d'une précarisation des populations les plus défavorisées (chômeurs de longue durée, habitants des quartiers défavorisés, notamment les jeunes des cités, personnes âgées, handicapées et/ou personnes

isolées en général, personnes souffrant d'assuétudes, SDF), de la crise du logement pour beaucoup de familles tout en ayant un nombre élevé de maisons unifamiliales avec une personne ou un couple de personnes âgées, de problème de mobilité pour ceux vivant dans les quartiers excentrés ainsi que d'un vieillissement de la population, les PCS ont cherché avant tout à améliorer la situation des personnes les plus touchées en tenant compte des types de problèmes qu'ils rencontrent (solitude, détresse, problèmes relationnels, manque de formation, etc.) et de leurs attentes et en s'appuyant sur les quatre axes définis dans le décret.

D'une manière générale, il ressort que l'impact des PCS sur le bien-être des bénéficiaires a été très positif. Pour tous ou la majorité des bénéficiaires la vie est devenue plus facile, plus « belle », en retrouvant lien social (grâce notamment au tissage de liens sociaux et de solidarité), reconnaissance, sentiment d'utilité sociale, confiance, équilibre et autonomie, et ce y compris pour certaines personnes les plus en marge de la société comme les personnes analphabètes. En touchant ces dimensions essentielles du bien-être, les PCS ont conduit à une reprise en main de leur vie par les personnes et les familles et de véritables processus de changements.

La capacité des PCS à changer les situations des publics défavorisés ou à enclencher un processus de changement dans leur vie s'explique par le fait que les dimensions du bien-être impactées sont précisément celles qui peuvent déclencher de tels processus chez des personnes qui sont en situation d'exclusion sociale. Ces dimensions sont essentiellement immatérielles et relèvent de la relation sociale, de la reconnaissance, du sens, de l'équilibre personnel (« se sentir mieux dans sa peau »), de la reprise de confiance en soi et du sentiment d'utilité, alors que ce n'étaient pas les dimensions qui étaient visées au départ, et ce malgré la faible durée des PCS.

Cette capacité des PCS à toucher ces dimensions essentielles tient au type d'approche qui a été développée, notamment le tissage de liens sociaux, la proximité humaine et la relation au quotidien avec les personnes, leur participation aux activités, le fait de leur avoir permis d'avoir accès à des activités dont elles étaient jusque-là exclues et le fait d'être parti de leurs attentes. Pour beaucoup, celles-ci ont même été dépassées, notamment sur le champ de la citoyenneté (reconnaissance comme citoyens à part entière) qui a été déterminant dans le processus de reprise en main de leur vie. L'accompagnement dans l'accès au logement a été également un levier pour certains. Par ailleurs, le fait d'ouvrir les activités au plus grand nombre permet d'éviter les effets de stigmatisation inhérents aux politiques conventionnelles d'assistance.

Il est vrai que le plus souvent ceci ne s'est traduit par une véritable intégration sociale (notamment en (re)trouvant un emploi) que pour une minorité (10% selon certaines communes), mais l'expérience de certaines communes montre que c'est une question de temps et que dans la majorité des cas les effets des processus de changements ne sont pas encore visibles en termes économiques, compte tenu de la courte durée du PCS, mais sont bien exprimés par les bénéficiaires. Tous insistent sur le besoin de la continuité (des activités mais également et surtout du personnel d'encadrement) dans le soutien pour que les processus de reprise de confiance et d'engagements portent leurs fruits et débouchent sur une véritable intégration sociale. Dans certains cas, cette continuité a été assurée, mais quand cela n'a pas été possible, cela a ravivé le sentiment d'abandon.

Le nombre de bénéficiaires touchés reste également minoritaire par rapport au nombre d'habitants et aux besoins réels. Mais d'une manière générale les PCS ont touché les publics défavorisés/précarisés qui en ont le plus besoin, ceci grâce à un travail de ciblage systématique rendu possible

par l'approche partenariale, l'attention à la demande et le fait que les personnes précarisées viennent aussi par elles-mêmes. Cela ne veut pas dire que tous ceux qui ont le plus besoin d'appui ont été touchés. Malgré les efforts réalisés, les personnes les plus fragilisées qui ne s'expriment pas ou les plus isolées, celles qui ne peuvent plus sortir de chez elles, que ce soit pour des raisons physiques ou économiques, ou certains jeunes, sont les plus difficiles à impliquer. Il n'est pas non plus possible d'atteindre tous les quartiers et villages, notamment ceux qui sont plus isolés.

Par ailleurs, pour certaines catégories de bénéficiaires l'impact des PCS est encore insuffisant ou n'a pas de prise suffisante pour permettre un processus de changement, notamment les bénéficiaires qui ont été déjà confrontés à plusieurs échecs et ont perdu toute forme de motivation pour réfléchir à un projet de vie, cachant parfois une angoisse. Dans ce cas, un travail plus en profondeur est nécessaire en s'appuyant sur d'autres partenaires.

Les défis restants sont donc considérables, mais le PCS a permis d'obtenir des résultats essentiels qui, s'ils sont bien identifiés et valorisés, peuvent fonctionner comme des leviers pour démultiplier l'impact des PCS à l'avenir et dépasser les limites rencontrées avec les moyens disponibles. Ceci constitue sans doute le point le plus important à travailler dans la conception des nouveaux PCS.

Il y a tout d'abord un effet « tâche d'huile » des activités, attirant de plus en plus de personnes, comme les jeunes par l'apparition de dynamiques collectives. Un autre effet levier se retrouve dans le nombre croissant de bénévoles impliqués, du fait du sens que l'approche de coresponsabilité donne à leur action et le lien social qu'elle crée. Certains bénéficiaires ou bénévoles en viennent à s'impliquer fortement et à jouer un véritable rôle de relais des travailleurs sociaux pour la démultiplication des actions et des impacts.

La décentralisation des services du PCS est également un élément de démultiplication de l'impact, par exemple par la mise en place de Maisons de la cohésion sociale dans les villages qui a permis de toucher un public beaucoup plus large.

Comme en attestent les nombreuses actions mises en œuvre, les PCS ont également ouvert des voies nouvelles pour une meilleure utilisation des ressources existantes tout en renforçant les liens sociaux, comme par exemple dans les auto-partages et auto-stops organisés, la réutilisation des logements abandonnés, la mise en valeur des espaces urbains pour l'alimentation (jardins partagés), les diverses formes d'échanges directs comme les banques du temps, les magasins d'échange, etc. Certaines de ces approches ont déjà fait l'objet de systématisations des outils et des savoir-faire (comme par exemple l'organisation systématique des covoiturages avec l'appui des communes, les inventaires de logements vides et les différentes formes de médiation pour leur mise à disposition, etc.) et de mise en réseau pour leur assurer une meilleure pertinence et diffusion. D'autres sont encore dans une phase expérimentale.

Enfin, par l'approche participative qu'ils ont développée, les PCS ont permis de mobiliser de nouvelles ressources humaines et compétences sur des bases de volontariat, avec un double effet de bien-être des personnes bénévoles par le rôle et la reconnaissance qui leur sont donnés (cas notamment des personnes âgées) et de bien-être des bénéficiaires, sans que cela ne soit d'un poids trop lourd en termes de finances publiques. Ceci est particulièrement pertinent dans les zones rurales isolées où certaines couches de la population en situation de précarité tendent à se réfugier alors que les moyens disponibles pour l'offre de services sont très limités (par exemple dans une commune, c'est un professionnel retraité volontaire qui assure le

service d'appui aux assuétudes, alors que les moyens de faire face à ce problème croissant sont quasi-inexistants dans cette commune rurale isolée).

4.2. Impact du PCS sur la capacité des acteurs à assurer le bien-être de tous

En termes de capacité à assurer le bien-être de tous, le premier apport des PCS est d'avoir permis la mise en place d'une plateforme partenariale au niveau local (la Commission d'Accompagnement), base essentielle pour une approche de coresponsabilité pour le bien-être de tous. Il est vrai que certaines communes avaient déjà des partenariats bien présents (27% de celles qui ont répondu précisément à cette question disent avoir déjà ce partenariat), mais pour beaucoup, les formes partenariales étaient informelles et sporadiques, peu organisées ou en fonction de problématiques bien précises et limitées dans l'espace et dans le temps. Donc dans la plupart des cas, la mise en place d'une plateforme territoriale qui s'inscrit dans la durée a été une nouveauté et répondait à un besoin et une volonté partagée de retisser des relations entre partenaires et des formes de collaboration et de transversalité. Dans certains cas, les partenaires ne se connaissaient pas avant ou ne connaissaient pas les missions et les actions des autres.

Un deuxième apport essentiel des PCS a été l'introduction de l'objectif de cohésion sociale, marquant une différence importante par rapport aux objectifs sociaux antérieurs comme ceux de prévention et sécurité ou ceux plus spécifiques de lutte contre les assuétudes (plan PPP). L'élargissement de l'objectif à la cohésion sociale a permis une approche plus partenariale et participative, même si le concept n'a pas toujours été approprié dans son sens politique (capacité de la société à assurer le bien-être de tous et coresponsabilité des acteurs).

L'existence d'une plateforme partenariale autour de l'objectif de cohésion sociale a permis d'offrir un espace de paroles et d'écoute, de créer des liens entre partenaires, un travail en réseau, une meilleure communication et circulation de l'information. Ceci a débouché sur une vision commune et des objectifs partagés, une connaissance mutuelle ouvrant la voie à des complémentarités, des synergies et la pluridisciplinarité dans des actions transversales et la possibilité à chacun d'avoir une place dans un projet et dans le projet global, tout en assurant la continuité avec les plans qui ont précédé.

Ceci a permis également d'assurer une meilleure coordination dans les actions, d'éviter les redondances, d'optimiser les impacts et de faire des économies d'échelles. Notamment, en faisant un inventaire des ressources (matérielles, humaines, financières), partenaires, outils et opérateurs existants sur le territoire, il a été possible de les mutualiser pour un objectif commun et donc d'assurer leur bien meilleure valorisation/utilisation. Il a été aussi possible d'assurer un suivi commun des projets, de favoriser les échanges de savoir.

Cela a facilité les contacts et échanges entre les autorités publiques et la société civile, le relais de la parole des citoyens et partenaires et l'interpellation des politiques par les professionnels sur des thèmes spécifiques.

Du point de vue des usagers également, les contacts ont été simplifiés grâce à une référence unique et les appuis reçus sont devenus plus pertinents grâce à une meilleure coordination des aides et prise en compte de leurs attentes et besoins. La coopération a également été améliorée entre les administrations locales, le PCS jouant parfois un rôle d'interface entre les différents échelons.

Il y a eu un effet « boule de neige » dans ce processus induisant une plus grande motivation des acteurs à travailler ensemble. Des partenaires divers viennent ainsi chercher les

référents PCS pour manifester leur intérêt à participer au PCS et la diversité, la transversalité et la visibilité des actions conduites ont un effet attractif. De nouvelles connexions et formes de coresponsabilité se mettent en place, comme par exemple les agriculteurs qui accueillent des jeunes en difficulté pour leur permettre de s'épanouir dans un cadre familial adapté à leurs besoins et capacités, en contact avec la nature et des animaux. Un autre exemple parmi d'autres est la rénovation écologique des habitations sociales coconstruites entre services publics et locataires. Par ailleurs, le fait que la cohésion sociale soit de plus en plus utilisée dans les médias renforce la communication autour des PCS et donne une plus grande visibilité aux actions.

Des difficultés persistent cependant : notamment si le nombre et la diversité des acteurs impliqués sont très larges, on remarque que les acteurs économiques sont moins présents ou seulement occasionnellement.

Par ailleurs, les différents niveaux de pouvoir des institutions sont parfois un frein à la cohésion sociale, par exemple entre le niveau régional et le niveau communautaire, entre lesquels il y a des conflits de compétences, ce qui se répercute négativement sur le travail quotidien des partenaires (par exemple l'AMO, subventionnée par la Fédération Wallonie-Bruxelles, ne peut pas être financée par le PCS alors qu'il y a des complémentarités importantes qui pourraient apporter des bénéfices aux actions menées).

Il n'en reste pas moins que les PCS ont permis de mettre en contact des sujets qui ne partagent pas le même champ d'action ou réseau professionnel. Il a permis de mobiliser et intégrer d'autres sources de financement, base pour la constitution de nouveaux acteurs collectifs.

La Commission d'accompagnement, et plus particulièrement le chef de projet, ont eu un rôle clé pour permettre ces rapprochements (connaissance mutuelle entre acteurs,

mutualisation des ressources, développement des synergies, complémentarités, coresponsabilité). Elle joue un rôle de garant pour la bonne conduite des PCS, notamment par la validation et les évaluations. Elle a permis par ailleurs d'établir des liens avec d'autres plateformes comme les Agenda 21. Cependant, si idéalement la Commission d'accompagnement devrait être l'organe de décision du PCS, sur le terrain les choses sont différentes car les élus, le CPAS, etc. en constituent d'autres et la Commission d'accompagnement n'a pas encore l'occasion d'être une faitière qui chapeaute la politique sociale locale de manière transversale. Par ailleurs, la conduite des réunions laisse parfois à désirer, celles-ci étant souvent trop formelles, voire trop superficielles, ne laissant pas suffisamment de place aux débats de fond.

Des solutions ont été expérimentées parfois avec succès pour dépasser ces limites, comme par exemple la création de sous-commissions entre acteurs partageant les mêmes spécialités et problématiques, de comités de pilotages par action plus « maniables », la mise en place de groupes de travail avec les élus afin de les impliquer plus directement dans la Commission d'accompagnement, ou la participation des bénéficiaires eux-mêmes ou de leurs représentants dans les commissions d'accompagnement.

4.3. Enseignements pour le prochain PCS

4.3.1. Orientations générales qui ressortent de l'évaluation

De l'analyse des réponses des communes à cette troisième grande question, il se dégage une claire volonté d'aller plus loin dans les prochains PCS en tirant les enseignements du premier PCS et de son évolution :

- **plus loin dans l'affirmation du caractère transversal de la démarche**, notamment en travaillant sur le bien-être dans sa glo-

balité et sa multi-dimensionnalité (par opposition à un travail cloisonné dans différents axes) et non plus seulement sur des phases de vie mais sur les parcours de vie (par exemple, en faisant le lien entre insertion professionnelle et décrochage scolaire, en intégrant le planning familial, en liant la progression de vie d'une personne avec les différents axes afin de favoriser les transversalités) ;

- **plus loin dans l'étendue de la transversalité**, allant au-delà des quatre axes pour toucher d'autres secteurs essentiels pour le bien-être de tous, tels que éducation, culture, urbanisme, gestion de l'environnement, la mobilité, etc., et en impliquant donc les partenaires concernés ; un débat devrait être engagé à ce sujet pour préciser le rôle des PCS dans la mise en cohérence de toutes les politiques publiques au niveau local, ou si ce n'est pas les PCS, comment cette mise en cohérence globale est assurée ;
- **plus loin dans le public touché**, notamment ceux qui cumulent plusieurs exclusions et sont plus difficiles à impliquer, les personnes isolées et précarisées, ceux qui ont émergé par la suite comme les réfugiés politiques ;
- **plus loin dans une approche d'émancipation sociale plutôt que réduction des risques**, d'égal à égal, de non-stigmatisation et d'accès à l'autonomie des personnes par opposition à l'assistanat et au paternalisme ;
- **plus loin dans l'implication de tous les citoyens dans la démarche**, y compris dans la propre conception des PCS et dans des réunions de concertation régulières, en prenant en compte leurs attentes à partir de leur propre définition du bien-être ou au moins leur expliquant le processus déjà expérimenté dans 15 communes et peaufinant avec eux les critères en termes d'appropriation ; également en créant des relais

comme c'est déjà le cas avec certaines Maisons de la Citoyenneté, Maisons de quartiers, Maisons de la cohésion sociale et en élargissant les thématiques abordées pour toucher d'autres communautés ; certains proposent même la création d'une Commission d'accompagnement des citoyens intégrée à la Commission d'accompagnement existante ; la participation citoyenne est considérée comme essentielle pour l'augmentation des forces vives permettant de démultiplier l'impact des PCS ;

- **plus loin dans le retissage des liens sociaux et de solidarité et dans l'extension et la valorisation du bénévolat**, notamment avec les aînés exprimant une volonté de rester actifs et de s'impliquer, en confrontant des publics d'âges et de cultures différents pour contribuer à recréer et partager des liens autour d'une activité, et en élargissant à d'autres publics qui ne fréquentent pas les activités mais dont les ressources peuvent être utiles au bien-être de tous ;
- **plus loin en termes de coopération intercommunale**, par exemple en travaillant sur des thèmes communs comme celui des assuétudes ;
- **plus loin en termes de perspective à long terme** afin de valoriser tous les impacts possibles et d'inscrire la solidarité naissante dans des processus de changements en profondeur dans la société.

À cette fin, les communes mettent en tout premier lieu l'accent sur l'importance majeure d'une approche humaine, basée sur l'écoute, la disponibilité, la proximité avec la population et la durabilité des équipes (y compris dans les contrats) car ceci constitue le cœur du moteur de changement dans les composantes clés du bien-être (non-stigmatisation, reconnaissance, reprise de confiance en soi, gain de sens, engagement réciproque, etc.), avec le potentiel d'effets multiplicateurs qui en découle. La composante éthique prend

donc un poids de premier plan et certains en viennent même à proposer une charte et établir des indicateurs guide pouvant refléter l'aspect qualitatif des actions menées et faire ressortir les valeurs communes telles que l'écoute, le dialogue, la tolérance, l'épanouissement personnel.

Plus généralement, les communes préconisent une meilleure systématisation et diffusion des savoir-faire et outils, non seulement en termes d'animation et de positionnement des équipes, mais aussi pour le repérage et la meilleure utilisation des ressources sous-utilisées et la mise en réseau, notamment dans les secteurs clés de l'intégration sociale (logement, santé, insertion socioprofessionnelle, mobilité).

Ceci s'inscrit dans la volonté d'une meilleure gestion partagée des connaissances et de l'information à tous les niveaux, avec notamment les recommandations suivantes :

- actualisation du diagnostic avec une plus grande participation et prise en compte des attentes des citoyens et des besoins des publics en difficulté, en partant notamment des critères de bien-être et des résultats de la coévaluation participative ;
- continuation de la coévaluation participative, notamment des tables rondes des bénéficiaires, en l'intégrant comme activité du PCS lui-même ;
- approfondissement de la spécificité, la plus-value et les possibilités d'amélioration de l'approche de cohésion sociale promue par les PCS et communication sur elles avec tous les partenaires pour une meilleure compréhension commune et une plus grande visibilité, y compris les médias (voire en instituant ses propres organes de communication tels que journal d'information, newsletter, répertoire, guide, plateforme virtuelle, profil Facebook PCS, etc.).

Ceci implique un renforcement et un élargissement du partenariat en mettant l'ac-

cent sur le contenu et la réflexion partagée plus que sur la représentation formelle et la conduite administrative des réunions et en donnant la priorité à des démarches volontaires motivées par le contenu avec des partenaires actifs, tout en évitant que cela apparaisse comme une charge supplémentaire du fait d'une trop grande démultiplication des réunions. Dans ce sens il est recommandé de développer le travail en sous-commissions ouvertes aux citoyens et en créant des plateformes sur des sujets prégnants (comme la solitude), en étant conscient des suites à assurer à la parole donnée. Ceci avec un partage des responsabilités (en nommant des partenaires responsables de thématiques) avec un bon feed-back entre sous-commissions et la Commission d'accompagnement, par exemple avec un rapporteur de chaque sous-commission thématique.

Un des effets recherchés est une meilleure articulation, coordination et cohérence entre les actions menées par chacun et le décloisonnement entre les services, en valorisant les acquis, assurant par exemple une meilleure orientation des personnes vers les bons services, l'élimination des doublons dans leur accompagnement et l'harmonisation de l'information au public. L'accent est notamment mis sur le besoin d'une meilleure articulation entre les PCS et les CPAS.

Cela implique également un meilleur lien entre le social et le culturel, une meilleure circulation de l'information entre les communes, en informant notamment les communes qui n'ont pas encore de PCS.

4.3.2. Rôle du niveau régional

Pour rendre ces orientations générales effectives, le niveau régional a un rôle majeur à jouer. Les recommandations qui reviennent le plus souvent à ce sujet concernent d'une part les aspects légaux, de procédures et de communication et d'autre part, l'accompagnement et le soutien aux processus locaux.

Concernant les premières ce sont notamment :

- le besoin d'affiner le décret, notamment en y inscrivant certains fondamentaux de la démarche, tels que l'objectif de construire la coresponsabilité pour le bien-être de tous, la transversalité intersectorielle de l'approche et la participation citoyenne comme principe (une commune dit que si c'est inscrit dans le décret, alors ce sera plus facile de sensibiliser les chefs de projet) ; également en n'imposant plus des partenaires obligatoires mais en impliquant plus le monde politique, par exemple en proposant une représentation du conseil communal toutes tendances confondues ;
- le besoin d'une plus grande affirmation et communication sur l'identité, la spécificité et la plus-value sociétale du PCS (conserver la terminologie PCS, éventuellement logo obligatoire, journée PCS commune à tous, parler de « service communal de développement du bien-être de tous les citoyens », plutôt que de « services sociaux » qui font penser à la pauvreté) et surtout une large communication aux élus, aux administrations publiques à différents niveaux et aux médias sur le sens de la démarche de cohésion sociale et de solidarité dans la coresponsabilité pour le bien-être de tous ;
- l'affirmation de la transversalité du PCS doit également déboucher sur des propositions de changements dans des politiques sur lesquelles les responsables locaux n'ont pas d'influence, mais qui sont essentielles en termes de cohésion sociale et de progrès sociétal (notamment les politiques concernant la gestion des biens communs et des ressources non utilisées, telles que les transports en commun, l'accès au logement, etc.) ; pour faciliter la transversalité, des conventions cadres pourraient être promues pour encourager les partenariats, comme par exemple entre les institutions publiques et le secteur associatif ;

- enfin le besoin d'une simplification administrative et financière (et adaptation aux pratiques communales) et de délais raisonnables afin de dégager du temps pour le travail de terrain, ainsi que plus de souplesse dans les possibilités de modification des actions en fonction de l'évolution des besoins et possibilités avec, là-aussi, des procédures simplifiées.

Concernant l'accompagnement et le soutien aux processus locaux, les communes insistent essentiellement sur :

- le besoin de formations et rencontres des chefs de projets et des équipes PCS et d'ateliers sur les méthodes, notamment autour de la participation et de la coresponsabilité, besoin exprimé par le plus grand nombre de communes. Ce besoin a déjà trouvé des concrétisations en 2012 et 2013, et trouvera encore une suite en 2014 ;
- le besoin de développer une réflexion au niveau régional relayant la réflexion au niveau local et en la conduisant avec les acteurs de terrain eux-mêmes ;
- dans le même sens, le besoin de formation des acteurs locaux, y compris des élus, sur les principes de l'approche de cohésion sociale, son potentiel et sur les acquis méthodologiques et questions pour valoriser ce potentiel ;
- plus généralement le souhait est exprimé d'une plus grande association de tous les partenaires dans le processus régional ;
- le besoin d'une plus grande implication de la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS) par la supervision et un soutien dans la réflexion ;
- le besoin d'une meilleure coordination des actions entre communes et d'une harmonisation entre niveaux territoriaux (communes, provinces, communautés, région), notamment autour de thématiques similaires.

En appui de ces processus, des formations et échanges des outils sont à mettre en place, notamment :

- le besoin d'une systématisation de l'information et sa mise à disposition de tous (bases de données des actions, des partenaires existants) ;
- le besoin de données statistiques, notamment avec l'aide de l'IWEPS (notamment la réactualisation des indicateurs synthétiques) ainsi que d'indicateurs de suivi des résultats et impacts.

Beaucoup de communes insistent par ailleurs sur le besoin de plus de moyens financiers et humains (surtout par le fait que la force de la démarche, on l'a vu, tient avant tout à la relation humaine), en prévoyant si possible deux subsides distincts (un pour le chef de projet et un pour le fonctionnement) et un budget pour les dispositifs d'échange entre PCS.

4.3.3. Calendrier

En termes de calendrier un consensus semble se dégager pour considérer qu'il n'était pas possible de préparer les PCS avant les nouvelles élections d'octobre 2012. Jusqu'à cette date l'essentiel du travail a donc porté sur la finalisation des évaluations pour tirer les enseignements du PCS qui s'achève. En revanche la période post-électorale permet d'envisager un processus de consultation large en impliquant les citoyens et les nouveaux élus. Certaines communes ont ainsi annoncé leur intention d'initier des activités de préparation des PCS avec les citoyens et les acteurs institutionnels dès la fin 2012 puis avec les nouveaux élus dès leur prise de fonction en janvier 2013 avec l'objectif de définir un PCS qui serve de référence pour la période 2014-2019. À cette fin des réunions en sous-groupes par axes de travail, en ouvrant à tous les partenaires potentiels et des réunions inter PCS sont envisagées.

Il convient de rappeler ici que la période 2014-2019 est cruciale par rapport aux objectifs 2020 de l'Union Européenne. Il est attendu des nouveaux PCS qu'ils puissent jouer un rôle moteur dans cette perspective, en s'appuyant sur les acquis du premier PCS.

5. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DU PCS (SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES COMMUNES)

En conclusion, les Plans de cohésion sociale (PCS) des communes wallonnes ont ouvert la voie à une approche nouvelle des questions sociales, en accord avec l'orientation de coresponsabilité pour le bien-être de tous promue par le Conseil de l'Europe dans le cadre de sa stratégie de cohésion sociale, aujourd'hui essentielle pour faire face à la crise. Première région d'Europe à avoir lancé des Plans de Cohésion Sociale à grande échelle (deux communes sur trois ont un PCS), la Wallonie dispose ainsi d'un capital d'expériences particulièrement pertinent, non seulement pour la Région, mais aussi pour les autres régions et pays d'Europe et d'ailleurs.

L'évaluation des PCS met en effet en évidence comment, grâce à une évolution déjà ancienne puisque des approches de dialogue intersectorielles et de coresponsabilité étaient déjà présentes plusieurs années avant les PCS dans le cadre des plans antérieurs ou au sein des associations et autres organisations de la société civile, des processus d'apprentissage ont pu se développer, permettant d'élargir considérablement l'impact des actions conduites avec un même niveau de ressources, par exemple en passant de l'action pilote à la systématisation et diffusion des savoir-faire, puis la mise en réseau. Ces cycles d'apprentissage ont permis également de repérer et valoriser les possibilités d'économies de moyens par les nombreuses formes de (re)mobilisation des

ressources existantes et surtout d'enclencher des effets multiplicateurs à différents niveaux comme mis en évidence dans ce rapport.

Le potentiel mis ainsi en lumière est énorme. L'évaluation démontre cependant que sa mise en valeur est encore bien en deçà de ce qu'il serait possible d'obtenir. Un travail reste à faire à plusieurs niveaux pour que ces approches puissent être porteuses de solutions à l'échelle des besoins réels et de transformations sociales à plus long terme :

Il y a d'abord le niveau des équipes elles-mêmes qui ont la responsabilité de la conduite et de l'animation des PCS. L'évaluation a mis en évidence que leur capacité de repérage et de valorisation des leviers et des atouts est encore loin d'être totalement acquise, que leurs tâches de gestion administrative quotidienne limitent leurs possibilités d'observation, d'apprentissage et d'intervention. La coévaluation participative a été une contribution importante pour pallier à cet inconvénient, notamment par les feed-back des bénéficiaires qui, pour beaucoup de partenaires, ont été une surprise car c'était la première fois qu'ils avaient ainsi l'occasion d'entendre de la bouche des personnes ce que le PCS leur avait apporté. Or, ce sont là des éléments essentiels à comprendre pour pouvoir valoriser, ensemble, les effets démultiplicateurs possibles et les rendre effectifs. L'intérêt de la coévaluation participative a d'ailleurs été bien compris puisque beaucoup vont l'intégrer comme partie prenante des prochains PCS.

Il y a ensuite le travail à conduire au niveau des acteurs publics, privés et citoyens de chaque commune. Si les commissions d'accompagnement ont joué un rôle majeur de promotion de la coresponsabilité entre acteurs locaux, une mobilisation plus large de la société locale est indispensable pour donner à l'impact des PCS une véritable dimension territoriale. Cela passe notamment par une meilleure communication sur

l'intérêt de la démarche développée par les PCS. C'est en comprenant bien le potentiel qu'ils représentent qu'il est possible de le communiquer et d'impliquer d'autres acteurs dans une approche de coresponsabilité, notamment les couches sociales plus favorisées qui disposent de plus de moyens. Il existe par ailleurs d'autres outils d'implication des citoyens, comme par exemple ceux qui sont promus dans le cadre de la méthodologie SPIRAL dans ses derniers développements, notamment la démultiplication des groupes homogènes de citoyens pour construire une vision du bien-être de tous partagée par le plus grand nombre, comme base d'une démocratie participative élargie.

Une meilleure participation de la société locale à la démarche suppose une forte implication des élus et responsables politiques et ceci doit pouvoir se faire non seulement au niveau local mais également au niveau régional. La Région a donc un rôle majeur à jouer pour promouvoir un consensus politique large autour des idées de cohésion sociale, coresponsabilité pour le bien-être de tous et réduction des inégalités comme éléments moteurs de sortie de la crise et fédérateurs des politiques sectorielles et territorialisées. Elle doit également créer les conditions d'une meilleure efficacité au niveau local, tenant compte des recommandations présentées ci-avant.

Enfin la plus-value et le potentiel des PCS gagneront à être mis en valeur au niveau européen en les confrontant à des expériences existant dans d'autres régions et pays d'Europe. À un moment où l'Union Européenne est à la recherche de solutions nouvelles pour atteindre les objectifs 2020 dans un contexte de crise et de régression

sociale qui va à l'encontre de ces objectifs, l'approche de coresponsabilité pour le bien-être de tous apparaît, plus que jamais, comme une orientation indispensable dont il faut pouvoir valoriser le potentiel considérable qu'elle revêt. Cela passe par un processus d'apprentissage au niveau du continent où les leçons apprises des acquis du terrain sont intégrées dans des politiques publiques nationales et européennes afin d'aller au-delà des approches conventionnelles pour entrer dans le champ de la facilitation des démarches de coresponsabilité, de reconnaissance de leur rôle majeur pour sortir de la crise et de leur extension au-delà de l'expérimentation. Des progrès importants sont à faire dans ce sens comme, par exemple, en termes de législations pour une meilleure mise à disposition des ressources locales non utilisées ou abandonnées, la gestion collective des biens communs ou les modalités de financement mettant l'accent sur l'encouragement à la coopération plutôt que la compétition. L'expérience wallonne est un apport considérable pour alimenter ce processus d'apprentissage et le Conseil de l'Europe, en partenariat avec l'Union Européenne, compte pouvoir s'appuyer sur ces acquis pour les valoriser au même titre que ceux d'autres villes et régions d'Europe qui s'inscrivent dans cette démarche⁸⁹.

Ces différents niveaux d'intervention sont interdépendants et indissociables. C'est en particulier en partant du niveau local qu'il est possible de questionner et renouveler les politiques publiques à différents niveaux pour qu'elle soient plus en phase avec les besoins du terrain et les attentes des citoyens et c'est en s'appuyant sur les politiques publiques qu'il est possible de consolider

⁸⁹ Le projet « Responding Together » conduit par le Conseil de l'Europe en partenariat avec l'Union Européenne et le Réseau International des Territoires de Coresponsabilité (« Together for territories of coresponsibility »), promu par le Conseil de l'Europe dans le cadre de son Plan d'Action pour la Cohésion Sociale, seront notamment des instruments clés de promotion d'un apprentissage au niveau européen dans ces nouveaux champs (<https://wikispiral.org/tiki-index.php?page=Together++Action+Plan+2014>)

les processus locaux et leur permettre d'atteindre une échelle suffisante pour contrecarrer les tendances à l'augmentation des inégalités, de l'exclusion et de la pauvreté et à la segmentation de la société. La coévaluation participative des PCS a mis en évidence comment ces derniers peuvent être une base essentielle pour cette démarche à la fois ascendante et descendante. Certains points qui en sortent questionnent les politiques publiques dans leur conception générale et demandent un véritable renouvellement de l'organisation sociale globale, comme, par exemple, la nécessité d'une approche

par les cycles de vie et non plus fragmentée par phases de vie. À cet égard, les réflexions conduites au niveau européen, notamment les propositions qui ont été avancées dans le cadre du projet « droit et pauvreté » conduit par le Conseil de l'Europe en partenariat avec l'Union Européenne⁹⁰, y font écho et devraient pouvoir faciliter ce nécessaire croisement entre processus locaux et politiques globales pour l'émergence d'une société coresponsable du bien-être de tous sans exclusion ni discrimination et générations futures incluses.

⁹⁰ Voir le Guide récemment publié « *Pauvreté et inégalités dans des sociétés des droits de l'homme – le paradoxe des démocraties* » - Conseil de l'Europe – Février 2013.

SYNTHÈSE GÉNÉRALE DES ÉVALUATIONS

Carine Jansen de la DiCS

Ce chapitre constitue un essai de synthèse, aussi fidèle que possible par rapport à leurs auteurs, des évaluations de résultats, de processus et d'impacts qui précèdent. Il n'aborde pas les recommandations qui sont réunies dans le chapitre suivant.

L'évaluation des résultats⁹¹ de la première programmation 2009-2013 du Plan de cohésion sociale permet de pointer différents constats chiffrés : 58% des communes wallonnes de langue française sont impliquées dans le dispositif (147 communes sur 253), 79% de la population wallonne de langue française sont potentiellement concernés par les PCS (2.704.386 habitants), la Province de Hainaut est la plus représentée (77% de ses communes y ont un PCS) ce qui correspond aussi à une importante précarité (ISADF très élevé), ainsi que les communes PCS du bassin liégeois et du sud du Namurois, même si les communes des autres provinces sont aussi impliquées dans une proportion moindre. On peut en conclure que les communes wallonnes les plus précaires au regard de l'ISADF ont adopté un Plan de cohésion sociale.

On note que les communes de moins de 10.000 habitants sont nettement sous-représentées dans le PCS (38%), par contre la représentation des communes de 10.000 à 20.000 habitants est très forte (82%) et celle des villes de plus de 30.000 habitants est totale. En effet, plus la taille de la ville augmente, plus elle est confrontée à des situations de précarité. Ce lien entre taille de la commune et

score ISADF est à mettre en relation avec le fait que l'indicateur met en évidence un type de précarité correspondant davantage à la situation des villes et moins à celle du milieu rural (ex. non prise en compte de la problématique de la mobilité dans son calcul). L'Indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux a toutefois permis de mettre en évidence les faiblesses des communes wallonnes par rapport aux droits de compétence régionale dont il vise à mesurer l'accessibilité.

La possibilité de développer des actions « article 18 » pour les communes les plus précarisées a permis à la moitié des communes PCS (70) de renforcer leur partenariat avec le tissu associatif.

En ce qui concerne la gestion financière du PCS, ce sont plus de 35.000.000 d'euros qui sont annuellement investis par les pouvoirs publics wallons⁹² et communaux⁹³ dans ce dispositif avec, en moyenne, 78% des dépenses consacrées par les PCS à des frais de personnel et 16% à des frais de fonctionnement. À noter que ce sont les communes de moins de 10.000 habitants qui contribuent le plus au PCS afin de pouvoir assurer le paiement du salaire de leur chef de projet que la subvention ne couvre pas toujours⁹⁴. Enfin, 54% des communes consacrent des points APE communaux au PCS, en plus des points spécifiques dont elles bénéficient pour celui-ci. De manière générale, les communes souhaitent une augmentation du montant des subventions, même si elles reconnaissent

⁹¹ Voir Partie II.

⁹² Subventions régionales (74%) : Pouvoirs locaux (61%), Subventions APE (9%), Subventions Action sociale (4%).

⁹³ 52% des communes consacrent une part communale supérieure aux 25% exigés par le décret.

⁹⁴ Un chef de projet à mi-temps obligatoire, mais une subvention parfois inférieure au montant salarial correspondant.

l'impulsion décisive donnée par le PCS en termes d'actions et de dynamique locale.

Le PCS se répartit en plus ou moins 1.700 actions différentes dont environ 150 dans le cadre de l'« article 18 » : 43% concernent l'axe 4 (retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels), 24% l'axe 1 (insertion socioprofessionnelle), 20% l'axe 3 (accès à la santé et traitement des assuétudes et 11% l'axe 2 (accès à un logement décent), sans oublier les actions de coordination qui sont à la base même de la mise en réseau voulue par le PCS.

Trois facteurs sont déterminants dans le choix des actions : le diagnostic de cohésion sociale établi en amont de la définition du plan (68%), la volonté communale (62%) et la demande d'un partenaire associatif (55,5%) ; trois autres facteurs ont une influence moindre sur les actions : l'ISADF (42,5%), la demande d'un groupe de citoyens (34%) et la continuité avec le plan précédent⁹⁵ (37%).

Globalement, 71,9% des communes estiment qu'il y a une bonne adéquation entre les objectifs assignés aux actions PCS et les résultats obtenus *in fine*.

Le nombre d'emplois créés est loin d'être négligeable : le volume d'emploi du PCS est estimé à près de 656,7 équivalents temps plein⁹⁶, avec 77% des PCS fonctionnant avec une équipe de maximum cinq personnes et huit PCS comptant uniquement un chef de projet à mi-temps. À cet égard, près de trois quarts des chefs de projet sont en place depuis la première année du plan, voire avant⁹⁷.

En ce qui concerne les partenaires, ceux dont la participation est « obligatoire » sont invités à la Commission d'accompagnement et leur rôle n'est pas toujours bien compris de part

et d'autre, à l'exception du CPAS qui apporte une complémentarité au PCS et une collaboration majoritairement positive.

C'est cependant la plus-value des partenaires « facultatifs » qui est soulignée puisque ce sont des partenaires choisis qui s'impliquent concrètement dans les actions PCS et dans le travail en sous-commissions.

La Commission d'accompagnement est un lieu de coordination dont le nombre de participants augmente avec la taille de la commune. Le taux de présence des partenaires facultatifs (73%) y est globalement plus satisfaisant que celui des partenaires obligatoires (44%). Les chefs de projet préfèrent donc parler en termes de partenaires « actifs », engagés ou investis, sans tenir compte du caractère obligatoire ou non de leur présence à la CA. Il est à noter que l'exigence d'une dynamique partenariale constitue une innovation dans le fonctionnement des administrations communales.

Pour ce qui est des « bénéficiaires » des actions PCS, la parité hommes/femmes est pratiquement atteinte (51% femmes, 49% hommes) quel que soit l'axe couvert. Plus d'un tiers des bénéficiaires (36%) sont en âge de travailler (19-60 ans), près d'un quart est constitué de personnes âgées et un autre quart d'adolescents, le public minoritaire (17%) étant les enfants de moins de 12 ans.

Sans omettre la possibilité qu'elle soit également destinée à un public spécifique, une action sur deux du PCS est orientée vers le tout public, mais 45% des actions touchent les personnes précarisées. On relève aussi que près d'un tiers des actions (31%) sont à destination des personnes étrangères ou d'origine étrangère et 29% sont destinées aux personnes en recherche d'emploi. Les

⁹⁵ Le Plan de prévention de proximité, 1/1/2004 - 31/3/2009.

⁹⁶ Chiffres 2012.

⁹⁷ Certains sont même là depuis le début des dispositifs régionaux d'aide aux communes pour lutter contre l'exclusion sociale, à savoir les Actions de lutte contre l'exclusion sociale (1992-1997), les Plans sociaux intégrés (1998-2003), les Plans de prévention de proximité (2004-31/3/2009), les Plans de cohésion sociale (1/4/2009-2013, 2014-2019, ...).

familles constituent une proportion importante (22%) de bénéficiaires et même si les chefs de projet regrettent que la mobilité n'ait pas été prise en compte dans le calcul de l'ISADF, on constate que 20% des actions sont destinées à des personnes ayant des problèmes de mobilité.

En ce qui concerne la mise en œuvre des actions, les leviers les plus importants sont la complémentarité des partenaires (dans 90% des cas), la compétence des personnes affectées à l'action (88%) et l'implication des partenaires (86%). Le budget est aussi relevé comme levier (dans 73% des actions), tout en n'étant apprécié positivement que par 2 chefs de projets sur 5 (35%). Les obstacles les plus importants sont le temps et le personnel dégagé pour la mise en œuvre des actions (37% et 33%) ainsi que la logistique (33%).

Concernant la mise en œuvre du Plan, les leviers les plus importants sont la volonté et l'implication des élus politiques (dans 90% des cas), la dynamique partenariale (85%) et les échanges entre chefs de projet (83%). Les obstacles les plus importants à cette mise en œuvre sont l'encadrement régional (33%)⁹⁸, la gestion administrative régionale (31%) et la gestion administrative locale (29%).

Pour conclure ce volet « évaluation des résultats », le PCS a eu des effets sur l'évolution des pratiques : tout d'abord sur le partenariat qui a le plus évolué positivement (évolution forte dans 77% des PCS et dans 100% des PCS des communes de plus de 30.000 habitants), ensuite sur la prise en compte des attentes et des besoins des citoyens dans la mise en place des actions PCS (dans 63% des PCS), sur la volonté d'assurer le bien-être de tous et la coresponsabilité (dans 51% et 58% des PCS), avec une prise de conscience plus forte dans les villes de 20.000 à 30.000 habitants (70%) que dans les grandes villes (25%). Par contre,

l'émancipation citoyenne est la pratique qui a évolué le plus faiblement (évolution faible dans 62% des cas).

L'évaluation des processus liés au PCS⁹⁹ se consacre tout d'abord aux acteurs du PCS : la place du chef de projet dans le dispositif est fondamentale puisqu'il est le garant du respect des règles de gouvernance prescrites (coordination, mise en œuvre et reporting des actions soutenues dans le Plan). Quant aux caractéristiques des chefs de projet, on relève les éléments significatifs suivants : ils présentent des profils professionnels différenciés, leur statut est souvent précaire et mal défini dans l'organigramme communal, en contradiction avec l'importance de leur fonction dans le PCS. À l'exception de la formation à l'évaluation participative, ils n'ont pas reçu de formation de base avant le 3^e trimestre 2012. Enfin, ils expriment un besoin de soutien et de partage méthodologique pour faire face aux défis de mise en œuvre d'une politique qui se veut innovante.

La procédure prescrivant un diagnostic initial des besoins non rencontrés présente des points forts : la prescription de travail partenarial, un point de départ basé sur une objectivation des besoins (ISADF et expertise locale), un focus sur les besoins non rencontrés, mais aussi des difficultés récurrentes dans la mise en œuvre du PCS 2009-2013 : le diagnostic souvent basé sur les partenariats existants, peu de consultation de la population (en fonction du temps et des outils disponibles à l'époque).

La définition du plan a été quasiment indissociable de l'étape de diagnostic dans les conditions de lancement des PCS. On peut relever comme points forts : la souplesse de la DiCS pour pallier l'improvisation, un réel effort pour rassembler les partenaires dans la plupart des cas, une utilisation des ressources

⁹⁸ L'obstacle majoritairement relevé est l'absence de formation pour les chefs de projet. Depuis lors, celle-ci a été organisée (durant le 3^e trimestre 2012). Pour le reste, voir au point 2.17.2.

⁹⁹ Voir Partie III.

locales ou supra-communales, et comme difficultés : en particulier la question de la continuité des PPP vis-à-vis des actions et équipes en place, la contrainte de coller aux compétences de la Région wallonne (hors actions « jeunesse » et scolaires) qui a nécessité une redéfinition du périmètre des actions.

La mise en œuvre des actions des PCS se caractérise par une tension entre deux logiques : la logique stipulée dans le décret est de mener les actions sur la base d'un partenariat avec les organisations existantes, mais le PCS a la possibilité d'organiser lui-même un ou des services opérationnels lorsque les ressources n'existent pas sur le territoire. Il en découle des conditions de fonctionnement radicalement différentes, voire des problèmes de légitimité si le rôle de coordination et celui d'intervention directe coexistent. On peut souligner les points forts de la mise en œuvre : une créativité certaine des équipes et des chefs de projet pour s'adapter aux réalités locales et à leur évolution, les collaborations sur le terrain qui lèvent les méfiances, favorisent l'apprentissage du travail en commun et l'implication des acteurs, une prise de conscience du besoin d'innover, de partager les méthodologies. Les difficultés concernent : une procédure complexe pour acter la modification du plan (point critique compte tenu des conditions de sa définition), dans certains cas, un déséquilibre entre acteurs dans le leadership, selon la taille et les ressources, l'organisation du travail par axe qui limite la transversalité.

Quant aux processus d'évaluation, outre les procédures classiques, c'est l'évaluation participative qui retient l'attention, comme initiative innovante, congruente avec les principes même de cohésion sociale. On en note les points forts : l'évaluation participative introduit une nouvelle culture, dont les dynamiques sur le terrain ont des effets en soi intéressants, elle a comporté la mise à disposition d'une méthodologie qui a efficacement diffusé cette nouvelle culture, enfin elle a per-

mis une appropriation des dimensions de bien-être après adaptation au terrain. Elle a aussi rencontré certaines difficultés : la procédure a été diffusée tardivement, donnant un sentiment d'improvisation, les outils se sont révélés inadaptés aux conditions de mise en œuvre et ont nécessité un travail de traduction, voire des procédures alternatives, on regrette l'absence d'objectifs clairs de départ qui servent de référence au moment de l'évaluation, on ne peut pas reconnaître au processus participatif, selon l'ULg, une validité à proprement parler en tant qu'évaluation.

La Commission d'accompagnement du PCS est un organe central, et à ce titre un lieu symbolique du PCS. Sa composition elle-même comporte un message quant à la nature du PCS, par la place qu'elle reconnaît au monde politique et au monde associatif. Toutefois, son fonctionnement effectif est très variable selon les réalités locales, politiques ou contextuelles. On peut souligner des points forts : c'est un lieu de rencontre des partenaires, où un partage d'information sur les actions en cours est possible et souvent utile. Son organisation est, dans sa définition, cohérente avec la composition du PCS (attribution de la présidence, des vice-présidences,...). Toutefois, elle rencontre bon nombre de difficultés dans son fonctionnement : le plus souvent, ce fonctionnement est artificiel, recevant le surnom de « grand messe », la participation des partenaires (surtout les obligatoires), mais parfois aussi des élus locaux, y est aléatoire. Selon les pratiques politiques locales, il subsiste des incertitudes sur le lieu de prise de décision (CA ou Collège, ordre de passage des décisions,...), il s'agit rarement d'un lieu dynamique d'échange comme le suppose sa fonction, le leadership effectif y est extrêmement variable selon le type de partenaires ou d'élus représentés et les ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser.

La plupart des PCS ont mis sur pied des sous-commissions, qui se réunissent beaucoup plus souvent et gèrent *de facto* le travail de terrain du PCS, sur une base sectorielle. Ces

sous-commissions présentent une série de points forts : on relève qu'elles fonctionnent comme lieux d'échange et de créativité des partenaires, on y voit à l'œuvre une logique de partage d'expertises et de connaissances de terrain qui démultiplie les expertises et l'efficacité, elles se caractérisent par une souplesse de fonctionnement (périodicité au choix, composition libre, etc.), les échanges y sont plus spontanés en l'absence de représentants politiques. Elles posent cependant aussi une série de difficultés : leur importance dans le fonctionnement réel des PCS enfreint le principe de transversalité au cœur de la logique de cohésion sociale, dans un certain nombre de cas, les débats et échanges se déroulant en leur sein, elles vident la CA de sa substance, enfin l'existence, dans certains PCS, de « sous-commissions transversales » peut être lue comme un symptôme de dysfonctionnement de la CA telle qu'elle est conçue.

Le principe-même du partenariat est au cœur du PCS. Dans les faits, les partenaires sont effectivement incontournables sur le terrain. Toutefois, derrière ce concept se cachent des réalités très diverses, pas toujours transparentes aux autorités régionales, derrière des labels regroupant en fait des sujets extrêmement différents. On relève un bon nombre de points forts en la matière : les partenariats se sont effectivement noués ou renforcés sous l'impulsion du PCS, et une réelle dynamique s'est créée dans la plupart des cas et, dans une certaine mesure, l'associatif local est impliqué à des niveaux variables ; on constate aussi que, sur le terrain, les partenaires offrent la possibilité de mobiliser des énergies avec des budgets limités. Mais une série de difficultés se révèlent également : la définition floue des partenaires, qui rassemble institutions et asbl sous le même label, entraîne une lisibilité limitée, à distance de la réelle consistance du partenariat dans le PCS, des associations « para-communales » ont été créées, ou ont

reçu des missions au sein du PCS, ce qui peut constituer une menace pour l'équité envers les autres partenaires, on observe un leadership de partenaires dominants parmi les partenaires, le décret donne une large faculté de sélectionner les partenaires de façon arbitraire, selon les acceptions de la terminologie, les citoyens sont-ils aussi partenaires ?

En ce qui concerne l'encadrement régional, en théorie, le rôle des agents de la DiCS se partage entre un rôle de conseil et un rôle de contrôle. Ces deux rôles sont *a priori* incompatibles. Concernant le rôle de conseil, il conviendrait d'uniformiser les pratiques. Le rôle de contrôle s'effectue dans les faits au niveau financier par la DGO5. Celui de la DiCS est moins clairement perçu. Il paraîtrait opportun de définir plus précisément les acteurs du contrôle régional, en ne cumulant pas les rôles de contrôle et de conseil. De même, assurer une meilleure coordination entre la DiCS et la DGO5 pourrait améliorer l'encadrement régional.

Différentes formes de mise en commun de ressources entre PCS, plus ou moins formalisées, sont envisagées en termes de pratiques supra-territoriales. Ces pratiques sont, soit le recours à une formule d'association de communes prévue dans le décret, soit des réponses de terrain à des difficultés liées à des manques de moyen, d'expertise, etc. Elles correspondent à un besoin réel, et méritent donc toute notre attention.

L'évaluation des impacts du PCS sur la cohésion sociale et le bien-être¹⁰⁰, ce dernier décliné en 30 dimensions, repose sur la participation de plus de 5.000 contributeurs, tant partenaires que bénéficiaires des actions, selon une méthodologie ci-avant définie.

Plusieurs points essentiels méritent d'en être rappelés. Premièrement, la grande majorité des retours sur les actions PCS sont positifs : 88% des descriptions d'impact ont un contenu

¹⁰⁰ Voir Parties IVA et IVB.

positif. Les rares avis négatifs concernent généralement des éléments sur lesquels le PCS ou la commune ont peu de prise, comme le montant insuffisant des subventions ou la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Même si l'interprétation de ce chiffre est discutable, il n'en reste pas moins que le PCS apporte une plus-value démontrée et que les communes y consacrent un intérêt croissant. En témoignent notamment la volonté de donner suite à certains projets ainsi que la nette progression de la proportion de communes souhaitant participer au plan (77% pour le PCS 2014-2019, contre 58% pour le PCS 2009-2013).

Ensuite, l'essentiel des limites peuvent être regroupées en quelques catégories : la mobilité, la communication, la logistique, le manque de régularité et les contraintes administratives et institutionnelles. Se focaliser sur ces éléments, à condition d'avoir une prise sur ceux-ci, permettrait de réduire significativement les impacts négatifs du PCS, même si ceux-ci sont déjà peu nombreux.

La plupart des impacts positifs du PCS ont trait aux relations entre les individus : rencontres, mixité sociale, activités en tous genres, solidarité, engagement citoyen, etc. Un impact découlant du précédent est le renforcement de la dynamique locale. Bon nombre d'impacts visés ont trait à la mobilité, aux TIC, à la formation et à l'emploi. L'estime de soi et l'équilibre personnel connaissent de nombreux impacts positifs à travers le PCS, souvent induits par d'autres dimensions du bien-être (ex. accès à l'emploi). Pas mal d'actions ont eu aussi un impact positif sur l'environnement, même si tel n'était pas leur objectif premier. La gouvernance et la relation entre citoyens et élus locaux ont parfois été favorisées à travers des actions PCS, par exemple via des concertations ou des conseils communaux des jeunes, des aînés, etc.

Dans la plupart des cas, la commune semble être le niveau adéquat pour mettre en œuvre les actions PCS. Dans certains domaines ou

pour certaines actions cependant, une plus grande échelle territoriale (supra-communale) mérite d'être privilégiée.

L'interdépendance des dimensions est un élément à garder à l'esprit lors de l'élaboration d'actions PCS. L'analyse des tables rondes montre que les actions PCS créent souvent des « impacts en chaîne » : en améliorant une dimension du bien-être, on a indirectement un impact sur d'autres dimensions.

Le partenariat apparaît comme un élément essentiel dans le PCS. Il permet de réaliser des économies d'échelle, d'éviter les doublons et de construire des projets où la complémentarité des partenaires est importante. La plus-value du partenariat est généralement présente, aussi bien pour les bénéficiaires que pour les partenaires.

La participation, en plus d'être un ingrédient important pour une bonne gouvernance, permet de mieux connaître les réalités de l'ensemble des acteurs, et donc d'adapter le PCS et ses actions en vue de renforcer leur impact. La participation permet également de rapprocher le citoyen des autorités politico-administratives, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte où de nombreux citoyens vouent une méfiance à leur égard.

En touchant aux dimensions essentielles du bien-être, les PCS ont conduit à de véritables processus de changements. L'évaluation des PCS met en effet en évidence comment, grâce à une évolution déjà ancienne, puisque des approches de dialogue intersectorielles et de coresponsabilité étaient déjà présentes plusieurs années avant les PCS dans le cadre des plans antérieurs ou au sein des associations et autres organisations de la société civile, des processus d'apprentissage ont pu se développer, permettant d'élargir considérablement l'impact des actions conduites avec un même niveau de ressources, par exemple en passant de l'action-pilote à la systématisation et la diffusion des savoir-faire, puis la mise en réseau. Ces cycles d'apprentissage

ont permis également de repérer et valoriser les possibilités d'économies de moyens par les nombreuses formes de (re)mobilisation des ressources existantes et surtout d'enclencher des effets démultiplicateurs à différents niveaux comme souligné dans ce rapport.

Le potentiel mis ainsi en lumière est énorme. L'évaluation démontre cependant que sa mise en valeur est encore bien en deçà de ce qu'il serait possible d'obtenir. Un travail reste à faire à plusieurs niveaux pour que ces approches puissent être porteuses de solutions à l'échelle des besoins réels et de transformations sociales à plus long terme.

Il y a d'abord le niveau des équipes elles-mêmes qui ont la responsabilité de la conduite et de l'animation des PCS. L'évaluation a mis en évidence que leur capacité de repérage et de valorisation des leviers et des atouts est encore loin d'être totalement acquise, que leurs tâches de gestion administrative quotidienne limitent leurs possibilités d'observation, d'apprentissage et d'intervention. La coévaluation participative a été une contribution importante pour pallier cet inconvénient, notamment par les feedback des bénéficiaires qui, pour beaucoup de partenaires, ont été une surprise car c'était la première fois qu'ils avaient ainsi l'occasion d'entendre de la bouche des personnes ce que le PCS leur avait apporté. Or, ce sont là des éléments essentiels à comprendre pour pouvoir valoriser, ensemble, les effets démultiplicateurs possibles et les rendre effectifs. L'intérêt de la coévaluation participative a d'ailleurs été bien compris puisque beaucoup de chefs de projet vont l'intégrer comme partie prenante des prochains PCS.

Il y a ensuite le travail à conduire au niveau des acteurs publics, privés et citoyens de chaque commune. Si les commissions d'accompagnement ont joué un rôle majeur de promotion de la coresponsabilité entre acteurs locaux, une mobilisation plus large de la société locale est indispensable pour donner à l'impact des PCS une véritable

dimension territoriale. Cela passe notamment par une meilleure communication sur l'intérêt de la démarche développée par les PCS. C'est en comprenant bien le potentiel qu'ils représentent qu'il est possible de le communiquer et d'impliquer d'autres acteurs dans une approche de coresponsabilité, notamment les couches sociales plus favorisées qui disposent de plus de moyens. Il existe par ailleurs d'autres outils d'implication des citoyens, comme par exemple ceux qui sont promus dans le cadre de la méthodologie SPIRAL dans ses derniers développements, notamment la démultiplication des groupes homogènes de citoyens pour construire une vision du bien-être de tous partagée par le plus grand nombre, comme base d'une démocratie participative élargie.

Une meilleure participation de la société locale à la démarche suppose une forte implication des élus et responsables politiques et ceci doit pouvoir se faire non seulement au niveau local, mais également au niveau régional.

Enfin, la plus-value et le potentiel des PCS gagneront à être mis en valeur au niveau européen en les confrontant à des expériences existant dans d'autres régions et pays d'Europe.

Ces différents niveaux d'intervention sont interdépendants et indissociables. C'est en particulier en partant du niveau local qu'il est possible de questionner et renouveler les politiques publiques à différents niveaux pour qu'elle soient plus en phase avec les besoins du terrain et les attentes des citoyens et c'est en s'appuyant sur les politiques publiques qu'il est possible de consolider les processus locaux et leur permettre d'atteindre une échelle suffisante pour contre-carrer les tendances à l'augmentation des inégalités, de l'exclusion et de la pauvreté et à la segmentation de la société. La coévaluation participative des PCS a mis en évidence comment ces derniers peuvent être une base essentielle pour cette démarche à la fois ascendante et descendante.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES POUR LE PROCHAIN PCS

Florence Gesnot, Carine Jansen de la DiCS

En cohérence avec la visée réflexive et pratique de cette évaluation exposée sous des angles différents - résultats, processus, impacts - dans cette compilation, chaque apport s'est conclu par une série de recommandations. Celles-ci concernent différents niveaux de pouvoir et acteurs, et touchent à plusieurs aspects spécifiques du Plan de cohésion sociale. Dans le même esprit, certaines nécessitent une modification du Décret ou une réflexion posée à plus long terme, tandis que d'autres pourraient se satisfaire d'une adaptation ponctuelle plus aisée à mettre en place. Enfin, certaines recommandations peuvent ne pas être souhaitables. L'objet n'est pas ici de les soumettre à un jugement pré-décisionnel ou d'orientation, mais bien de permettre à chacun de les appréhender dans leur ensemble.

Égrainées au fil des volets d'évaluation, il est dès lors pertinent de rassembler ici l'ensemble des recommandations qui ont été formulées par les différents acteurs impliqués dans le processus d'évaluation du PCS. Elles seront structurées non pas selon une succession de protagonistes, mais bien en fonction de l'objet visé par la recommandation, de sorte que la réflexion globale suscitée chez le lecteur puisse être d'ores et déjà collective et complète.

Cet inventaire final des recommandations comprend celles émises par la DiCS et

l'IWEPS, l'ULg et le Conseil de l'Europe, mais également celles formulées par les participants aux ateliers thématiques organisés dans le cadre du Colloque « Ensemble pour le bien-être de tous. Évaluations et perspectives du Plan de cohésion sociale en Wallonie » (La Marlagne, 14/03/2013)¹⁰¹. Un dernier apport vient compléter les évaluations coordonnées par la DiCS : les recommandations émises dans le rapport d'évaluation des PCS et des actions menées dans ce cadre, spontanément réalisé par l'asbl Lire et Écrire en Région wallonne sur la période 2009-2011¹⁰².

En termes de structuration des recommandations, nous aborderons en premier lieu les aspects en lien avec le processus et les procédures du PCS, ensuite les acteurs du Plan de manière globale et, enfin, le PCS dans son déploiement territorial.

1. LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE COMME PROCESSUS

L'approche stratégique du PCS, étant entendue comme **la phase d'élaboration du diagnostic local de cohésion sociale et du projet de plan**, mérite une première réflexion. L'ULg souligne en effet qu'il serait utile de **préciser les modalités de réalisation du diagnostic**, d'établir un calendrier réaliste et d'uniformiser la méthodologie. La DiCS soutient cette recommandation, bien que la détermination du calendrier

¹⁰¹ Où l'on a pu se réjouir de la participation de plus de 450 personnes, de la présence de la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances, du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, de la Chef de la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, de même que de nombreuses autres personnalités et représentants des acteurs locaux, et d'exposés et de débats de grande qualité.

¹⁰² Un tableau de synthèse reprenant l'ensemble de ces recommandations figure en annexe.

dépende dans une large mesure des dispositions prises au niveau des instances politiques régionales. L'ULg incite également à une **redéfinition réaliste du périmètre des actions** pour éviter deux dérives : l'exclusion du public jeune et les labels de circonstance. Il conviendrait notamment de favoriser une meilleure appropriation par les acteurs de cette première phase stratégique, en travaillant par exemple la communication autour du PCS dès le départ.

À l'autre extrémité du processus et en termes d'approche opérationnelle, la DiCS, l'IWEPS et l'ULg conviennent qu'il serait pertinent de **définir les indicateurs, critères et objectifs d'évaluation au départ** de la mise en œuvre du prochain plan. En accord avec les recommandations issues du Colloque, la réflexion doit mener à une clarification du cadre conceptuel de chaque étape, et à la **redéfinition d'outils adaptables au terrain**. L'ULg et les participants au Colloque ont chacun établi la métaphore d'une boîte à outils reprenant les meilleures adaptations au terrain, accessible à tous les PCS. Référence est ici faite au travail d'adaptation de la fiche d'analyse des tables rondes proposé par Lire et Écrire.

L'ensemble des acteurs impliqués affirme la **nécessité de poursuivre la démarche de coévaluation participative**. Le Conseil de l'Europe appuie d'autant cette procédure qu'elle a permis de pallier de manière importante les carences repérées dans le chef de certains chefs de projet en matière de valorisation du PCS et de ses atouts, ou de limitation des possibilités d'observation, d'apprentissage et d'intervention.

Ce dernier point est en lien direct avec le **charge administrative** qui incombe aux chefs de projet. La DiCS, l'IWEPS et l'ULg s'accordent sur les pistes d'amélioration du Plan de cohésion sociale à cet égard.

Premièrement, concernant le **procédure de modifications du plan**, l'ULg recommande un assouplissement des conditions, de même

qu'une évolution de la gouvernance afin de garantir la cohérence des actions par rapport au diagnostic des besoins et à leur évolution. Concrètement, la DiCS recommande d'augmenter la fréquence de modifications pour correspondre à la nécessaire réactivité du PCS et de distinguer deux niveaux de modifications en fonction de l'implication d'un changement budgétaire ou non.

Deuxièmement et en rapport avec l'**enca-drement régional**, les trois acteurs précités se rejoignent sur la nécessité d'améliorer la coordination entre les services régionaux. Concernant la dynamique établie entre la DiCS et la DGO5, l'ULg propose de clarifier les rôles tenus par chacun, c'est-à-dire de contrôle financier pour la DGO5, et de conseil pour la DiCS. Le rôle de conseiller des agents de la DiCS gagnerait à être harmonisé, et bien distingué du rôle de contrôle qui leur est parfois attribué, laissant un flou dans la conception qu'ont les chefs de projet de leur mission. Cette clarification permettrait, d'après l'ULg, de lutter contre les dérives locales et de répondre aux demandes émanant des PCS eux-mêmes.

En élargissant le cadre régional à d'autres entités, les participants au Colloque proposent la création d'une commission interministérielle sur la cohésion sociale qui pourrait permettre aux différents niveaux de pouvoir (fédéral, communautaire et régional) de collaborer, notamment pour le subventionnement des projets.

Le **transversalité** en tant que caractéristique fondamentale du processus pourrait également être améliorée. Une première piste recommandée par la DiCS, l'IWEPS, l'ULg, Lire et Écrire et les participants au Colloque consiste à permettre l'**inscription d'une action dans plusieurs axes thématiques**. Ces axes sont décrits comme étant limitatifs, descendants et non transversaux par les participants à l'atelier du Colloque en lien avec cet aspect du Plan. Ils recommandent

les actions transversales qui, touchant à plusieurs compétences, seraient susceptibles d'intéresser plusieurs ministères.

L'ULg propose un second point qui touche aux conditions concrètes d'exercice du principe de transversalité. Il faudrait en effet **encourager la logique de transversalité dans l'implication des acteurs** qui s'investissent actuellement davantage et naturellement dans le champ d'action correspondant à leur domaine d'expertise.

La DiCS propose par ailleurs de réaffirmer et **repréciser la mission de coordination transversale du PCS**, qui reflète son rôle premier sur le territoire communal. Cette disposition permettrait d'atténuer le flou identitaire autour du PCS mis en évidence par l'ULg et qui est en partie imputable au manque de précision quant aux missions du PCS sur le terrain.

Enfin, **l'amélioration et la clarification de la communication autour du PCS** permettraient d'optimiser le processus dans son ensemble. Et ce, notamment envers les politiques et les élus locaux, ce type de communication dirigée ayant été relevé par la DiCS comme levier essentiel du fonctionnement du PCS et du développement de ses actions. L'ULg soutient qu'il serait intéressant de travailler la communication dès la phase du diagnostic local vers l'ensemble des acteurs concernés (politiques, population, partenaires). Il s'agirait également de répondre au besoin de communication sur la nature et les processus du PCS en l'adaptant à chaque PCS dans son individualité, d'une part, et en contribuant à renforcer l'identité du PCS, d'autre part.

Plus largement, le Conseil de l'Europe souligne la plus-value qu'il y aurait à **mettre en valeur les bénéfices et les potentialités du Plan de cohésion sociale au niveau européen**, en les confrontant notamment aux expériences mises en place dans d'autres régions et pays d'Europe.

2. LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE COMME ESPACE DE PARTENARIATS ET DE PARTICIPATION

2.1. Chef de projet et équipe PCS

Figure centrale dans la mise en œuvre du PCS dans les communes, le **chef de projet** a mérité une attention particulière lors de cette évaluation. En premier lieu, la DiCS, l'IWEPS, l'ULg et les participants au Colloque affirment l'urgence d'une **réflexion sur le statut du chef de projet** qui doit être défini, diffusé et soutenu au niveau local. La motivation, le sentiment de sécurité et la légitimité des chefs de projet en dépendent. Les recommandations du Colloque invitent à l'intégration du PCS dans les missions obligatoires de la commune pour rechercher aussi une valorisation du statut du chef de projet.

Il semble également indispensable pour l'ensemble des acteurs de prolonger **la formation des chefs de projet** en fonction des besoins et en réponse aux compétences demandées par la Région wallonne pour ce poste, et d'ouvrir certaines formations aux équipes PCS. En lien avec cet aspect, la DiCS et l'ULg indiquent qu'il serait pertinent d'encourager et/ou d'organiser **la mise en réseau des chefs de projet**, de même que de soutenir la dynamique d'échange de bonnes pratiques, éventuellement sous forme d'auto-formation. À cet égard, l'ULg favoriserait les initiatives qui permettraient de pérenniser et d'encourager les rencontres entre PCS, et de capitaliser ainsi les expériences spontanées déjà mises sur pied qui mobilisent une ressource extérieure.

Les **capacités d'animation des chefs de projet** pourraient également être renforcées, notamment pour assurer une bonne dynamique à la CA, favoriser les partages de vue entre les partenaires et le politique dans ce cadre, et éviter les rapports de pouvoir inhibants.

Outre la formation continue, l'ULg veillerait à **assurer un appui** aux chefs de projet dans l'ap-

plication des prescriptions au niveau local, rôle déjà endossé par les agents de terrain de la DiCS.

Par ailleurs, les participants au Colloque proposent de **revoir les obligations en matière de charge horaire** pour les chefs de projet et d'imposer un temps plein y compris dans les petites communes. La question du financement du poste n'a pas été abordée dans l'atelier.

Enfin, l'ULg, la DiCS et les participants au Colloque s'accordent sur la nécessité de soutenir **l'amélioration de la transversalité entre les services communaux**, de même que d'encourager la (re)connaissance interne du PCS et des spécificités de l'équipe associée. Cela pourrait alléger la charge administrative qui incombe aux chefs de projet et éviter la redondance, d'une part, et aplanir certaines difficultés éprouvées par des membres des équipes PCS par rapport à leur hiérarchie et à leurs collègues agents communaux, d'autre part.

2.2. Commission d'accompagnement et partenaires du PCS

À côté de ces recommandations spécifiquement dédiées aux équipes PCS, la dynamique partenariale et le siège de son expression font également l'objet de prescriptions.

Concernant **la Commission d'accompagnement** spécifiquement, la DiCS, l'IWEPS et l'ULg soutiennent la nécessité d'en **redéfinir le rôle de même que les modalités de fonctionnement et de participation**. À cet égard, l'ULg propose l'instauration d'un bureau de la CA qui gèrerait les décisions plus rapidement et serait garant d'une plus grande transparence tout en assurant l'équilibre des pouvoirs au niveau local. Cette initiative permettrait de dynamiser la CA, mais appelle à une réflexion autour de la transversalité et de l'aspect démocratique de la CA qui doivent être assurés. Les sous-commissions pourraient également être encadrées de manière plus structurée. Il conviendrait par ailleurs de préciser dans ce cadre le rôle de l'agent de la DiCS, notamment au regard

de la gouvernance partagée du PCS. En rapport direct avec la gouvernance, il serait pertinent de définir la place du CPAS qui, comme l'a souligné l'ULg, n'est pas réductible à un partenaire comme les autres.

Au niveau **des partenaires**, il y aurait lieu, selon la DiCS, de repréciser et de diffuser le sens et la plus-value de la collaboration potentielle avec les partenaires obligatoires qui est parfois mal appréhendée par les équipes PCS. Il faudrait également mener une réflexion sur l'harmonisation de la mobilisation des partenaires, notamment obligatoires.

Parlant de cette **distinction établie entre partenaires obligatoires et facultatifs**, la DiCS, l'IWEPS et l'ULg s'accordent sur sa pertinence limitée. La DiCS préconise une distinction en termes de partenaires « actifs/engagés/investis » ou non, pour s'accorder davantage avec les réalités du terrain, tandis que l'ULg recommande de séparer les catégories de partenaires institutionnels et associatifs de façon à améliorer la lisibilité des partenariats. L'ULg indique toutefois qu'il conviendrait d'**encourager concrètement la création de partenariats dits « opérationnels »**, c'est-à-dire actifs tant au niveau des actions que de la gouvernance. Dans un souci de **valorisation de partenaires investis** n'apparaissant actuellement pas dans le système de documentation du PCS basé sur les partenariats financés, il s'agirait également de détailler davantage le degré d'implication des partenaires dans les différentes étapes du processus de mise en œuvre du PCS. Sans omettre par ailleurs le fait que les partenaires appellent à un soutien méthodologique, à côté de l'équipe du PCS.

Relativement à la distinction des différents partenaires, les participants au Colloque souhaitent, quant à eux, une **reconnaissance de l'identité de chaque partenaire sans prédominance hiérarchique** en vue de faciliter la prise de décision dans un cadre de coconstruction commun. Ils recommandent pour ce faire un travail séquencé qui consisterait à partir d'une problématique concrète et/

ou axe par axe dans un premier temps, et de manière transversale dans un second temps. Cette démarche permettrait, selon eux, une meilleure reconnaissance de l'ensemble des partenaires, de même que la prise en compte des difficultés rencontrées et la recherche de solutions adaptées pour chacun.

Les ateliers organisés lors du Colloque du 14 mars 2013 ont également conduit à la formulation de recommandations supplémentaires concernant **les partenariats inter- et intra-PCS**. De cette façon, les participants incitent à sensibiliser les élus locaux via leurs réseaux et l'établissement d'un langage commun, de même qu'en les engageant dès la phase du diagnostic. Ils indiquent également qu'il serait nécessaire d'améliorer le soutien apporté aux petites associations impliquées dans le plan, notamment par le biais de l'article 18. Enfin, ils insistent sur la nécessité de soutenir davantage les communes de petite taille et d'être attentifs à leurs particularités, alors qu'on leur demande proportionnellement plus d'efforts, notamment financiers, dans la mise en place des PCS. La DiCS est par ailleurs consciente de ce dernier point et soutient également cette position, l'effort financier plus important consenti par les petites communes ayant été démontré.

2.3. Public du PCS et actions menées

Indispensable à la réussite de toute action, le public du Plan de cohésion sociale fait l'objet d'une recommandation principale partagée par la DiCS, l'IWEPS et l'ULg. Il est en effet impératif de **clarifier**, dès l'appel à projet, **le public visé par le PCS** et de lever l'ambiguïté existante entre deux types de publics : le public précarisé qui présente des risques accrus en termes d'accès aux droits fondamentaux, ou le public global permettant un lien social plus diffus. Ce flou persistant se traduit notamment dans la détermination des actions du plan, qu'il conditionne en partie.

Cette tension se manifeste dans les recommandations issues du Colloque. De cette façon,

l'une d'elles appuie la nécessité de ne négliger aucune population dans les actions, les notions de bien-être et de mal-être étant partagées par tous quel que soit le type de public.

Une deuxième incite à la définition de la notion de « public précarisé » afin d'éviter la dérive d'exclusion de ce public par la création d'outils s'adressant au « tout public » et que les personnes en situation de précarité ne seront pas en mesure de s'approprier.

Enfin, une troisième promeut la mise en place des conditions nécessaires pour que tous les publics – et pas seulement les publics précarisés – puissent s'exprimer sur leurs attentes en termes de retissage des liens sociaux et participer à la dynamique de coconstruction. Cette suggestion repose sur le fait que cette préoccupation du lien social ne concerne pas seulement les publics précarisés, mais bien l'ensemble des publics qui composent la société.

Enfin, les participants au Colloque, porteurs des chefs de projet notamment, ont également souhaité une harmonisation des compétences et une **collaboration plus efficace entre la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles** pour permettre le développement d'actions de prévention jeunesse et santé au sein du PCS.

2.4. Participation et coresponsabilité

Au vu des résultats obtenus, la DiCS indique qu'il serait pertinent d'encourager la prise en compte de la demande d'un groupe de citoyens dans la mise en place et la définition des actions, pratique qui a par ailleurs fortement évolué grâce au PCS. À cet égard, la DiCS, l'IWEPS et l'ULg s'accordent sur l'utilité de définir et de préciser les **modalités de participation des citoyens** visées au travers du Plan, de même que leur niveau d'implication.

Les participants au Colloque recommandent par ailleurs une **valorisation du public** qui participe au Plan et du résultat de cette participation, de manière à la légitimer. Cette valo-

risation aurait deux objectifs : conserver la motivation des groupes participants en leur montrant que, d'une part, et même dans une certaine mesure, ils sont entendus, et activer un effet tremplin, d'autre part. En outre, cette mise en valeur ne devrait pas viser à mesurer quantitativement la participation (en termes de nombre ou de résultats), mais à mettre en évidence le processus-même mis en place.

La participation n'est d'ailleurs pas une fin en soi, mais un outil qu'il faut optimiser en favorisant les conditions de son bon développement et en considérant notamment les bénéficiaires comme des acteurs et des parties prenantes au Plan, et non comme de simples utilisateurs.

L'usage même du terme « bénéficiaires » est ici questionné et l'ULg pose également la question du rôle des associations locales. Sont-elles davantage représentantes des citoyens, ou des partenaires opérateurs à part entière ?

À côté de ces interrogations, les ateliers du Colloque ont permis de faire émerger différentes **dimensions de participation** qui pourraient être encouragées, à savoir :

- une participation directe (individus qui se mettent autour de la table pour concevoir et participer aux actions) ;
- une participation alternative invisible (individus qui participent au changement quotidien mais qui ne sont pas mis en évidence ; participants par « effet boule de neige ») ;
- une participation alternative « nouvelles technologies » (individus qui participent via les réseaux sociaux et utilisent le PCS comme lien ou structure pour faire ressortir ou circuler des informations) ;
- une participation dissidente (individus qui participent à l'évolution de leur quotidien en interrogeant le politique local et en mettant en place des solutions qui peuvent paraître dissidentes).

Quoi qu'il en soit, une **mobilisation plus large de la société locale** est, selon le Conseil de

l'Europe, indispensable pour que l'impact des PCS acquière une véritable dimension territoriale. Cela passera notamment par une meilleure communication sur l'intérêt de la démarche développée par le PCS, d'un côté, et par une forte implication des élus et des responsables politiques, de l'autre. Cette dernière doit prendre place au niveau local mais aussi au niveau régional, ce qui induit le rôle majeur à jouer par la Région wallonne dans la promotion d'un consensus large autour des idées de cohésion sociale, de coresponsabilité pour le bien-être de tous et de réduction des inégalités comme nécessité, mais également comme éléments moteurs de sortie de crise et fédérateurs de politiques sectorielles et territorialisées.

3. LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE COMME PLAN LOCAL TERRITORIALISÉ

La dimension territoriale du Plan introduite ci-dessus n'est pas exempte de recommandations.

Premièrement, des pistes de réflexion ont été formulées par l'ULg au niveau de **l'aspect territorial interne** au PCS, mais engageant plusieurs communes.

De cette façon, en lien avec l'implication souhaitée des élus politiques locaux, **le soutien explicite aux synergies inter-PCS** constituerait un signal positif à leur attention. Dans cette optique, il pourrait être judicieux de prévoir de manière décrétable des actions menées communément par plusieurs PCS et financées comme telles. Les inter-PCS pourraient par ailleurs fonctionner comme lieu de relais d'information et de discussion entre différents chefs de projet et les instances régionales impliquées dans le Plan.

Deuxièmement, **les ressources externes ou associations supra-communales** qui fournissent un appui méthodologique aux PCS locaux dans leur mise en œuvre pourraient être reconnues dans leur rôle d'experts

supra-PCS. Cette existence officielle permettrait d'améliorer la diffusion des ressources qui pourraient être utiles à l'ensemble des communes impliquées dans le Plan.

Au niveau supra-communal, une deuxième recommandation émise par Lire et Écrire sollicite **la concrétisation du projet de mise en place de plateformes territoriales** – pour l'alphabétisation dans ce cas. Cette démarche permettrait une coordination des visions et des actions au-delà du niveau local vers les niveaux intercommunal, sous-régional et régional, d'une part, et d'inscrire les actions dans des perspectives de long terme avec l'ensemble des acteurs impliqués, d'autre part.

Enfin et troisièmement, la DiCS, l'IWEPS et les participants au Colloque encouragent et promeuvent la systématisation de **l'intégration, l'articulation et la complémentarité avec les différents dispositifs et plans locaux** transversaux tels que le PLI, PST, PCDR, PSSP¹⁰³, etc. Cette orientation stratégique globale se traduit notamment par plusieurs suggestions établies dans le cadre des ateliers du Colloque. Celles-ci concernent **l'intégration du PCS dans le PST** de même que **le rapprochement entre le PCS et le PLI**. Dès lors, les participants relèvent la pertinence d'inscrire durablement le PCS, en tant que plan stratégique, dans le PST tout en étant attentif à la visibilité du PCS et de ses processus participatifs au sein du PST.

D'un point de vue procédural, ils suggèrent d'intégrer les diagnostics locaux des différents plans établis à l'échelle communale dans le PST, avec une attention portée aux données citoyennes. Il serait également utile d'accueillir les chefs de projet PCS dans les comités directeurs des PST pour favoriser les synergies.

Dans le même esprit, ils recommandent la participation d'une personne référente du PLI dans la Commission d'accompagnement

du PCS, et inversement. Une réflexion commune pourrait également être menée quant à l'élaboration du diagnostic local et à l'évaluation des actions qui concernent un public similaire. Il serait par ailleurs utile que l'un et l'autre puissent œuvrer en tenant compte du public visé par le dispositif voisin en intégrant certaines attentions particulières dans leurs propres mises en œuvre.

Les participants au Colloque réitèrent la nécessité de pouvoir développer des actions transversales inscrites dans plusieurs axes du Plan de cohésion sociale et, de cette façon, d'avoir la possibilité de traiter la dimension relative à la personne d'origine étrangère dans l'ensemble des axes d'actions.

Enfin, et de manière plus générale, les ateliers ont vu s'exprimer le souhait d'une coordination et d'une uniformisation des indicateurs demandés aux communes dans le cadre des diagnostics, des planifications et des évaluations des nombreux plans développés dans les communes wallonnes.

Arrivés au terme de cet inventaire des recommandations émises dans le cadre de cette évaluation multiple et participative des Plans de cohésion sociale 2009-2013, nous pouvons conclure sur leur complétude et, par là-même, sur la capacité réflexive des acteurs du PCS dans un souci d'amélioration du dispositif.

De fait, bien qu'émanant de différents opérateurs et ne pouvant pas toutes être traduites en pratique, ces pistes de réflexion offrent de nombreuses perspectives de développement et d'amélioration du dispositif dans ses environnements locaux et régionaux.

Nous pouvons donc clore non seulement sur les impacts positifs et la plus-value avérés du Plan de cohésion sociale, mais également sur la volonté des différents partenaires du PCS d'optimiser ce dispositif en vue de lui imprimer un caractère assurément durable et efficient.

¹⁰³ Plan local d'intégration, Programme stratégique transversal, Plan communal de développement rural, Plan stratégique de sécurité et de prévention.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Carine Jansen de la DiCS

Pour combattre l'appauvrissement et la précarité qui traversent nos pays, dans le contexte que nous vivons de limitation des ressources, les pouvoirs publics ne peuvent plus agir seuls pour préserver les droits sociaux et œuvrer au bien-être de tous. Ils doivent dépasser les réponses conventionnelles, innover, faire mieux avec moins, en s'appuyant aussi sur des initiatives organisées par des associations ou par des citoyens pour combattre le gaspillage et mieux partager ou combiner les ressources, ou encore en intégrant dans les politiques sociales des démarches de non-spéculation et de partage de la plus-value.

C'est dès lors en termes de *coresponsabilité* de l'ensemble des acteurs de la société qu'il convient de réfléchir et d'agir désormais pour la cohésion sociale et le mieux vivre ensemble car nous sommes tous concernés et notre responsabilité à tous est engagée.

La coresponsabilité pour le bien-être de tous implique la participation individuelle et collective des citoyens à la définition du bien-être, ainsi qu'à la réalisation d'actions et de plans d'action pour atteindre le bien-être de tous en tant qu'objectif de société. C'est l'expression la plus avancée de la démocratie, qui place chaque citoyen sur un pied d'égalité dans la reconnaissance de ses droits et de ses devoirs. C'est aussi l'expression concrète de la convivialité, de la solidarité et de la réciprocité par le sentiment d'appartenance à une communauté globale.

Agir pour la cohésion sociale, du point de vue de la démocratie et des droits de l'homme, en mettant en avant la nécessité de travailler avec la société en coresponsabilité, prend

donc le contre-pied des approches réparatrices.

C'est d'abord au niveau local que la coresponsabilité peut se construire selon une démarche appelée « SPIRAL », conçue par le Conseil de l'Europe et affirmée dans les « Territoires de coresponsabilité », qui se veut territoriale, concertée, transversale.

Convaincre les pouvoirs publics d'organiser la coresponsabilité est un défi : en Wallonie, nous l'avons relevé grâce au *Plan de cohésion sociale* mis en œuvre depuis 2009 par 2/3 des communes wallonnes, et dont l'objectif est de promouvoir l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être pour tous. Le partenariat, la participation et la transversalité en sont les conditions *sine qua non*.

L'évaluation participative des PCS wallons, basée sur la méthodologie SPIRAL et réalisée avec la contribution du Conseil de l'Europe, de l'IWEPS, de l'ULg et de l'ensemble des partenaires locaux et régionaux des PCS ainsi que des citoyens impliqués dans les actions, a mis en évidence en quoi une approche par la coresponsabilité est porteuse de réponses pertinentes dans un contexte de crise et de réduction des moyens disponibles : 1/ parce qu'elle permet une meilleure connaissance des situations de pauvreté et d'exclusion des droits fondamentaux ; 2/ par la mobilisation qu'elle suscite de ressources sous-utilisées et non disponibles ; 3/ par l'implication de l'ensemble des acteurs et citoyens, se traduisant par la mise en place de multiples formes de solidarités, qui dépassent les barrières traditionnelles entre classes sociales, générations et cultures ; 4/ et surtout par les processus de reconnaissance et de reprise de confiance

qu'elle induit chez les personnes victimes d'exclusion et de pauvreté, leur permettant de retrouver un chemin d'inclusion avec des effets démultiplicateurs et qui sont aussi potentiellement transformateurs¹⁰⁴.

Ces constats confirment l'intérêt d'avoir ouvert la voie à une vision nouvelle des questions sociales. Il est de ce fait primordial de *poursuivre et renforcer le Plan de cohésion sociale* dans les villes et communes de Wallonie et de mettre en valeur les expériences de coresponsabilité qui s'y tissent, en les confrontant à celles d'autres régions ou pays d'Europe.

Il s'agit par là de continuer à développer des processus d'apprentissage collectifs permettant de remobiliser des ressources existantes et d'enclencher des effets démultiplicateurs à différents niveaux, au bénéfice des citoyens et en particulier des plus défavorisés.

Des progrès importants restent à faire dans ce sens, notamment pour une meilleure mise à disposition des ressources locales non utilisées ou abandonnées, pour la gestion collective des biens communs ou pour des modalités de financement qui mettent l'accent sur l'encouragement à la coopération plutôt que la compétition, sur la solidarité plutôt que la recherche de la satisfaction individuelle.

Le PCS est un exemple probant de cette nouvelle manière de répondre collectivement et

avec efficacité aux besoins sociétaux. À l'issue de cette évaluation du PCS 2009-2013, on est en droit de se réjouir qu'une deuxième programmation du PCS 2014-2019 ait vu le jour avec un succès inespéré, puisque le nombre de communes inscrites dans ce dispositif novateur est passé de 147 à 181, sur les 253 communes de langue française que compte la Wallonie.

Aujourd'hui, plusieurs des recommandations formulées dans cet ouvrage ont déjà pu être rencontrées (transversalité des actions à travers les axes, modifications plus souples et fréquentes des PCS, simplifications administratives, meilleure coordination entre administrations, organisation de formations et d'échanges de pratiques pour les équipes PCS,...), d'autres nécessiteront plus de temps, mais l'objectif est de continuer à coconstruire le Plan de cohésion sociale avec l'ensemble de ses nombreuses parties prenantes pour en faire un outil phare de la politique régionale wallonne.

Le nouveau Réseau « Together »¹⁰⁵, dont plusieurs communes wallonnes développant un PCS sont déjà membres, pourra aussi faciliter la mise en réseau des acteurs et les échanges d'expériences, la capitalisation des bonnes pratiques et le nécessaire croisement entre processus locaux et politiques globales pour l'émergence d'une société coresponsable du bien-être de tous.

« *Chacun est seul responsable de tous* »

Antoine de Saint-Exupéry¹⁰⁶

¹⁰⁴ Voir au présent rapport : S. THIRION, Partie 4B, *Synthèse des réponses des communes suite aux tables rondes d'évaluation*.

¹⁰⁵ En accord avec l'objectif pour l'année 2013 du Plan d'Action pour la Cohésion Sociale du Conseil de l'Europe, le Réseau International des Territoires de Coresponsabilité a été officiellement créé le 4 novembre 2013 à Strasbourg. Il est actuellement coordonné par trois villes : Kavala (Grèce), Braine-l'Alleud (Belgique) et Kairouan (Tunisie). Pour plus d'informations sur le Réseau Together : <https://wikispiral.org/tiki-index.php?page=R%C3%A9seau+des+territoires>.

¹⁰⁶ Dans *Pilote de guerre*, 1942.

ANNEXE

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS PRODUITES PAR LES ÉVALUATIONS DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE 2009-2013

Objet	DiCS	Lire et Écrire	Université de Liège
Articulation entre actions ciblées sur les publics précisés pour favoriser l'accès aux droits et actions pour tout public pour renforcer la cohésion sociale	Clarifier, dès l'appel à projet, le public visé par le PCS. Il y a actuellement un certain flou, dans le Décret, sur le public visé entre le « tout public » ou le public précarisé et qui conditionne notamment et en partie la détermination des actions.		Il y a une ambiguïté de départ quant au public visé. S'agit-il du public précarisé, à risque accru quant à l'accès aux droits fondamentaux, ou du public global pour favoriser un lien social diffus ? Ce flou se traduit notamment dans la définition des actions et devrait faire l'objet d'une clarification.
			Dans cette optique, il serait nécessaire de redéfinir de façon réaliste le périmètre pour éviter l'exclusion du public jeune et/ou les labels de circonstance.
Rôle du chef de projet	Encourager et/ou organiser la mise en réseau des chefs de projet, et soutenir la dynamique d'échange de bonnes pratiques. Répondre à leur besoin de formation (facultative et obligatoire).		Il serait notamment intéressant de soutenir et/ou d'organiser les échanges de bonnes pratiques, voire aussi l'auto-formation. Par ailleurs, une autre piste consisterait à assurer un appui aux chefs de projet pour les aider à appliquer les prescriptions au niveau local. Enfin, une réflexion sur le statut des chefs de projet paraît inéluctable.
	Définir le statut du chef de projet, et le diffuser/ soutenir au niveau local.		Il serait dès lors judicieux de repréciser les modalités de diagnostic et de donner les moyens (expertise, temps) pour mener à bien la tâche dans le cadre du prochain Plan.
	Soutenir l'amélioration de la transversalité entre les services communaux et la nécessité de la connaissance interne du PCS.		

Conseil de l'Europe	Colloque du 14/3/2013	Niveau d'action			
		DiCS - Communes	AGW	Décret	RW + ?
	Retourner en permanence vers le citoyen et mettre en place les conditions pour que le public puisse exprimer ce qu'il attend de la société et y participer, tenir compte des moyens d'expression différents d'un public à l'autre, tout en veillant à garder une éthique entre les publics et la société, partir d'une vision bottom up et coconstruction de la vision du monde qui ne peut être imposée par le politique.	X			
	Mettre en place les conditions pour que les publics, et pas seulement les publics précarisés, puissent exprimer ce qu'ils attendent de la société. Le retissage des liens sociaux ne doit pas seulement s'adresser aux publics précarisés, mais à l'ensemble des publics qui composent la société.	X			
	Dans les actions, ne négliger aucune population car, <i>in fine</i> , quel que soit le public, les notions de bien-être et de mal-être sont partagées par chacun, les problèmes et les envies sont sensiblement les mêmes.	X			
	Définir la notion de « public précaire », éviter la dérive, en créant des outils qui s'adressent à tous les publics, d'exclure encore plus les précarisés, qui ne pourront s'approprier l'outil.	X			
	Harmoniser les compétences, organiser une collaboration plus efficace entre RW et FWB pour permettre des actions de prévention jeunesse, santé, etc.	X			X + FWB
	Organiser une meilleure transparence entre services communaux pour éviter les redondances.	X			
	Mettre en place des formations continues en rapport avec les compétences demandées par la RW dans la description de fonction fournie par la DiCS (gestion de projets, conduite de réunions, négociation, ...) : « On ne naît pas chef de projet, on apprend à le devenir ».	X			
	Revoir les obligations en matière de travail du chef de projet : plus de mi-temps, même dans les petites communes.	X	X		
	Affirmer la légitimité du chef de projet en proposant d'intégrer les PCS dans les missions obligatoires de la commune, pour rechercher une valorisation du statut.	X			

Objet	DiCS	Lire et Écrire	Université de Liège
Mise en réseau des partenaires	Redéfinir le rôle, les modalités de fonctionnement et de participation à la CA. Repréciser/diffuser le sens de la collaboration potentielle avec les partenaires obligatoires. Harmoniser la mobilisation des partenaires (obligatoires).		Il serait dès lors conseillé de redéfinir le rôle et le fonctionnement de la CA en conservant son caractère symbolique et en instaurant un « bureau » chargé de gérer les décisions de façon plus rapide. Le rôle de l'agent de la DiCS doit être clarifié. Il serait également utile de promouvoir des outils d'animation pour rendre la CA plus participative, et favoriser effectivement le partage de vues entre partenaires et politiques pour éviter les rapports de pouvoir inhibants.
	Ne plus distinguer partenaires obligatoires/facultatifs (distinction qui ne correspond pas à la réalité de terrain) mais parler de partenaires « actifs, engagés, investis » ou non.		Il conviendrait d'encadrer l'existence de sous-commissions tout en révisant les règles de fonctionnement de la CA.
			Séparer les catégories de partenaires institutionnels et associatifs permettrait d'améliorer la lisibilité des partenariats. Il serait également judicieux de définir plus précisément la place du CPAS qui n'est pas réductible à un partenaire parmi les autres, tout en conservant l'identité du PCS par rapport au CPAS et en faisant levier sur la coopération de terrain. Enfin, il conviendrait d'encourager concrètement la création de partenariats « opérationnels » dans le sens de partenariats actifs à la fois au niveau des actions et de la gouvernance.
Partenariats intra et inter-PCS			
Participation et coresponsabilité	Encourager et favoriser la prise en compte de la demande d'un groupe de citoyens dans la mise en place et la définition des actions. Mener une réflexion sur les modalités d'implication/participation des citoyens.		
			Il serait utile de préciser le niveau et les modalités de participation des citoyens visés au travers du PCS. Dans le registre du vocabulaire utilisé, la question de la pertinence du terme « bénéficiaires » a été posée. La question du rôle des associations locales a également émergé : sont-elles des représentantes des citoyens ou des partenaires opérateurs?

Conseil de l'Europe	Colloque du 14/3/2013	Niveau d'action			
		DICS-Communes	AGW	Décret	RW + ?
	Il y a de la place pour tout le monde autour de la table.	X	X		
	Considérer que les principaux bénéficiaires sont parties prenantes, non pas en tant qu'utilisateurs mais en tant qu'acteurs (nous sommes des agents du service public qui travaillent pour la population).	X	X		
	Reconnaître l'identité de chaque partenaire sans pré-dominance hiérarchique, en vue de faciliter la prise de décision dans un cadre de coconstruction commun, et pour ce faire, partir de problématiques concrètes, inviter les partenaires, axe par axe, thématique par thématique, pour échanger, se reconnaître dans leur propre travail et existence, reconnaître leurs difficultés et chercher à les résoudre en vue de solutions axe par axe, puis par transversalité.	X	X		
	Sensibiliser au mieux les élus communaux, via leurs réseaux, par l'établissement d'un langage commun et via le diagnostic.	X			
	Mieux soutenir les petites associations au sein des PCS.	X			
	Être attentif aux petites communes auxquelles on demande plus d'efforts, notamment financiers, pour la mise en place des PCS.			X	
	Créer une Commission interministérielle sur la cohésion sociale pour permettre aux différents niveaux de pouvoir (fédéral, communautaire et régional) de collaborer, notamment pour le subventionnement de projets.				X + Fédéral
Une mobilisation plus large de la société locale est indispensable pour donner à l'impact des PCS une véritable dimension territoriale. Cela passe notamment par une meilleure communication sur l'intérêt de la démarche développée par les PCS.	La participation (et par essence le PCS aussi) sont des outils, pas une fin en soi. Comment se servir au mieux de ces outils et permettre l'appropriation de ces outils par chacun ? Conditions à mettre en œuvre pour favoriser la participation : l'équité, l'égalité, donner du temps pour construire cette participation, le rythme à respecter en fonction du public, les moments où on rencontre le public, la forme et le contenu qui doivent bien partir de l'attente des citoyens et pas de notre propre projection.	X			
Une meilleure participation de la société locale à la démarche suppose une forte implication des élus et responsables politiques, non seulement au niveau local mais également au niveau régional. La Région a donc un rôle majeur à jouer pour promouvoir un consensus politique large autour des idées de cohésion sociale, de coresponsabilité pour le bien-être de tous et de réduction des inégalités comme éléments moteurs de sortie de la crise, d'une part, et fédérateurs des politiques sectorielles et territorialisées, d'autre part. Elle doit également créer les conditions d'une meilleure efficacité au niveau local.	Encourager différentes dimensions de participation : la participation directe (faire venir les gens autour de la table pour les faire participer) ; des participations alternatives, invisibles (des gens qui participent au changement quotidien mais qui ne sont pas mis en évidence, comme ceux qui participent au tri sélectif des déchets) ; une participation alternative (nouvelles technologies : permettre aux gens de participer via des réseaux sociaux, facebook etc., avec peut-être le PCS comme lien, comme structure pour les informations qui pourront ressortir) ; la participation dissidente (citoyens qui participent à l'évolution de leur quotidien en interrogeant le politique local, en mettant en place des solutions qui peuvent parfois paraître dissidentes, notamment l'occupation de certains squats, une façon de renvoyer au politique qu'il y a un problème et qu'il serait bon d'y réfléchir).	X			

Objet	DiCS	Lire et Écrire	Université de Liège
Évaluation participative	Définir les indicateurs d'évaluation au départ du Plan. Poursuivre la démarche d'évaluation collective et participative.		
			Il conviendrait de définir des critères et des objectifs d'évaluation, pour améliorer l'évaluation des actions et faciliter la redéfinition des outils en fonction des meilleures adaptations de terrain.
Transversalité	Organiser l'inscription possible d'une action dans plusieurs axes thématiques. Soutenir et repréciser la mission de coordination transversale du PCS.	Pour que les actions et stratégies développées au niveau local puissent être efficacement relayées à d'autres niveaux (intercommunal, sous-régional, régional), il serait intéressant de concrétiser la mise en place du projet des plateformes territoriales pour l'alphabétisation. Cela permettrait une coordination des visions et des actions au-delà du niveau local, avec tous les acteurs impliqués et une inscription des actions dans des perspectives à long terme.	Une réflexion doit également être menée sur la répartition stricte des actions par axe, en vue de rendre la transversalité d'autant plus efficiente.
Articulation du PCS avec d'autres plans locaux transversaux (PLI, PST, ...)	Encourager et/ou systématiser l'intégration/l'articulation/la complémentarité entre les dispositifs existants (surtout sollicités vis-à-vis du PCDR, au-delà des dispositifs les plus fréquemment relevés PSSP, PLI et Agenda 21 local).		
		Traiter la dimension de l'alphabétisation pas seulement dans l'axe 1, mais aussi dans les autres axes thématiques car elle est transversale.	

Conseil de l'Europe	Colloque du 14/3/2013	Niveau d'action			
		DICS-Communes	AGW	Décret	RW + ?
	Valoriser le public qui participe et le résultat de sa participation, légitimer la participation des citoyens (c'est bien de demander au citoyen de participer, mais il faut qu'il puisse être entendu et que, dans les pouvoirs supérieurs, on leur montre qu'ils ont été entendus, qu'on leur apporte certaines réponses, qu'on valorise cette participation) ; valoriser les groupes de participation qui existent déjà (ex. groupes de parents dans les écoles qui pourraient servir de tremplin à d'autres thématiques que simplement la discussion autour du scolaire, comme les dimensions de l'interculturalité).	X			
	Ne pas mesurer la participation quantitativement, ni avec une obligation de résultat : l'important au niveau de cette participation c'est de valoriser tout le processus mis en place.				
Les équipes qui ont la responsabilité de la conduite et de l'animation des PCS présentent à certains égards des carences, notamment en matière de repérage et de valorisation des leviers et atouts du PCS. Leurs tâches de gestion administrative quotidienne limitent leurs possibilités d'observation, d'apprentissage et d'intervention. La coévaluation participative a constitué une contribution importante pour pallier cet inconvénient.	Au lieu de parler d'évaluation-sanction, parler d'évaluation non sanctionnante (le fait de ne pas évaluer peut être considéré comme un problème par rapport à une action ; le processus d'évaluation entamé rend les choses positives, permet de réfléchir sur l'action, de se rendre compte des erreurs qu'on a faites, et ces erreurs ne peuvent pas servir de sanctions, elles servent à se demander ce qu'on peut faire de nos actions par la suite).	X			
	Parler d'un principe de coévaluation qui serait commun à tous, dans lequel il y aurait différentes étapes, relativement claires, mais que l'adaptation de cette méthode puisse se faire pour chacun, pour chaque public, pour chaque commune, en fonction de son public spécifique. On aimerait un partage des compétences au niveau des outils que Lire et Écrire par exemple a mis en place (ou d'autres), que ces outils soient rassemblés et accessibles rapidement.	X			
	Les axes de travail du décret sont peu pertinents, car limitatifs et non transversaux. Ces axes sont descendants, ils viennent d'en haut et nous devons travailler avec : définir plutôt des axes stratégiques d'action que des actions vraiment ciblées. Les actions transversales devraient intéresser beaucoup les divers ministres, puisqu'on toucherait à plusieurs compétences et que chacun pourrait s'y retrouver.	X		X	
	Travailler dans le cadre du PCS (généraliste) et du PLI (spécifique) sans se cantonner à leurs publics, pour que le CRI puisse sensibiliser et informer sur la question de l'interculturalité et la gestion de la différence, et inversement que le PCS puisse aussi avoir une attention particulière quant à la condition et la spécificité des problématiques concernant les personnes d'origine étrangère.	X			
	Intégrer la dimension de la gestion de l'interculturalité ou de l'intégration des personnes d'origine étrangère dans le diagnostic du PCS et que le PCS s'inspire du diagnostic du PLI. Présence de la personne qui s'occupe du PLI dans la commission d'accompagnement du PCS et inversement. Travail en commun sur l'évaluation des actions, puisque cela concerne un public commun. Enfin, que l'on puisse aussi élaborer dans le nouveau PCS des actions transversales (avec le problème qu'il n'y a pas de moyens supplémentaires pour les PLI, donc sollicitations pour intégrer le PLI dans le PCS).	X			
	Traiter la dimension personnes d'origine étrangère pas seulement dans l'axe 4 ; elle doit aussi traverser les autres axes thématiques.	X			
	Intégrer le chef de projet PCS dans les comités directeurs des PST.				X

Objet	DICS	Lire et Écrire	Université de Liège
Communication et benchmarking	Améliorer/clarifier la communication vers les élus politiques locaux, relevés comme leviers essentiels du fonctionnement du PCS et du développement de ses actions.		Il s'avère nécessaire de mieux communiquer sur la nature et les processus du PCS tant vers les politiques locaux que vers la population. Les partenaires ont aussi exprimé la volonté de pouvoir bénéficier de supports méthodologiques. Enfin, l'évaluation a mis en évidence un certain flou identitaire qui se traduit par un manque de précision des « missions » du PCS sur le terrain, d'une part, et par la question de la combinaison des interventions et de la coordination des partenaires, d'autre part. Enfin, les problèmes de légitimité et de leadership sont fréquents dans les PCS au niveau communal.
Simplification administrative	Mener une réflexion sur la procédure de modification du Plan. Distinguer deux niveaux : avec ou sans modification budgétaire. Augmenter la fréquence de modifications (1x/an pouvant être en contradiction avec la nécessaire réactivité du PCS).		Il conviendrait d'assouplir les conditions de modification du Plan et de faire évoluer la gouvernance.
	Améliorer la coordination régionale. Mener une réflexion sur la gestion administrative locale et régionale, dont la lourdeur peut être un frein à la dynamique de projet (relevés comme obstacles les plus importants dans la mise en place du Plan).		En ce qui concerne l'encadrement régional, les missions de contrôle et de conseil sont <i>a priori</i> incompatibles. Or, il est demandé aux services régionaux d'assurer un soutien méthodologique (= conseil) et politique (= contrôle) sur le terrain. À cet égard, il serait intéressant de mener une réflexion sur les rôles des services régionaux impliqués.

Conseil de l'Europe	Colloque du 14/3/2013	Niveau d'action			
		DICS-Communes	AGW	Décret	RW + ?
	Le constat des PST, qui tire son origine de la déclaration de politique communale, devrait intégrer les différents diagnostics des différents plans présents sur la commune (les diagnostics reprennent aussi des données citoyennes et pas seulement politiques).	X			X
	L'évaluation des PST devrait être obligatoirement communiquée à tous les citoyens de la commune pour qu'ils puissent donner leur avis aux politiques.	X			
	Intégrer les PCS dans les PST, et notamment bien rendre visibles les PCS et leurs processus participatifs dans les PST, y compris dans la durée.	X			X
	Vu le nombre de plans et d'évaluations demandés aux communes, il serait bon que la Wallonie essaie d'uniformiser les indicateurs demandés aux communes dans le cadre des diagnostics et des planifications.				X
La plus-value et le potentiel des PCS gagneront à être mis en valeur au niveau européen en les confrontant à des expériences existant dans d'autres régions et pays d'Europe.		X			X
		X			
		X			X

Sous la direction de :

Carine Jansen
Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS)
Secrétariat général – Service public de Wallonie
Place Joséphine-Charlotte, 2
5100 NAMUR
Tél : 081/32.13.45 – Fax : 081/32.16.06
Courriel : dics@spw.wallonie.be
Site portail de la Cohésion sociale : <http://cohesionsociale.wallonie.be>

Pour tout renseignement complémentaire :

Numéro vert : 0800-11901
Site portail de la Wallonie : www.wallonie.be
Médiateur wallon : 081/32.19.00

Éditeur responsable :

Claude Delbeuck
Secrétaire général
Service public de Wallonie
Place Joséphine-Charlotte, 2
5100 NAMUR

N° de dépôt légal : D/2014/11802/69

Vers un meilleur bien-être pour tous en Wallonie

Depuis 2009, dans un contexte d'inégalités sociales croissantes, le Plan de cohésion sociale (PCS) coordonne et développe un ensemble d'initiatives au sein des communes pour que chaque personne puisse vivre dignement en Wallonie.

En créant le PCS, la Wallonie veut garantir l'accès aux soins médicaux, à l'emploi, au logement, à la culture, à la formation pour tous les citoyens dans une société solidaire et respectueuse de l'environnement.

L'année 2012 a été consacrée à l'évaluation du Plan. L'objectif de cette évaluation participative est de mesurer l'impact du PCS sur le bien-être et la cohésion sociale à l'échelle des communes.

Conçue avec une visée à la fois réflexive et pratique, l'évaluation a été menée sous des angles différents, à savoir celui des résultats, des processus et des impacts.

Cette évaluation multidisciplinaire, portée conjointement par la DiCS, l'IWEPS, le Conseil de l'Europe et l'ULg avec la collaboration des communes, des partenaires et des citoyens, en tout plus de 5.000 bénéficiaires et partenaires, a abouti à un ensemble de recommandations pour la nouvelle programmation des PCS 2014-2019. Ces pistes de réflexion offrent de nombreuses perspectives de développement et d'amélioration du Plan dans ses environnements locaux et régionaux.

Les différents acteurs du PCS ont marqué à maintes reprises leur volonté d'optimiser ce dispositif transversal en vue de lui imprimer un caractère assurément durable et efficient.

Au travers du PCS, la Wallonie impulse une politique novatrice orientée vers une prise en compte de la précarité en concevant un plan d'actions de manière participative au sein de la politique communale et qui favorise les partenariats.

Face au constat d'une dégradation économique et d'une précarisation des populations les plus défavorisées, les PCS ont cherché avant tout à améliorer la situation des personnes les plus touchées en tenant compte des types de problèmes qu'elles rencontrent (solitude, détresse, problèmes relationnels, manque de formation, etc.) et de leurs attentes.

Au fil des différents chapitres de cette publication, la DiCS vous invite à découvrir les impacts positifs et la plus-value avérée de ce dispositif innovant.

Bonne lecture.