



Note d'éducation permanente
de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)
N° 2017 – 4, mars 2017
www.ftu.be/ep

RÉFORME DU DÉCRET RELATIF AU PLAN DE COHÉSION SOCIALE DANS LES VILLES ET LES COMMUNES DE WALLONIE

Des questions et des craintes

Depuis 1992, le Gouvernement wallon alloue des subventions aux communes et villes de Wallonie afin de les soutenir dans la mise en œuvre de plans d'actions visant à lutter contre les phénomènes d'exclusion sociale, en partenariat avec les acteurs locaux publics et associatifs. « Actions de lutte contre l'exclusion sociale » de 1992 à 1997, « Plans sociaux intégrés » de 1998 à 2003, « Plans de prévention de proximité » de 2004 à 2008, cette politique régionale de soutien aux acteurs locaux dans leur lutte contre l'exclusion sociale s'est vue reformulée en 2008, dans un contexte de début de crise importante et d'exclusion sociale croissante, dans un décret dit de « Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie » qui fut adopté par le Parlement le 6 novembre 2008. Ce dernier dispositif fait actuellement l'objet d'une nouvelle réforme.

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

qui entend s'inscrire dans la définition de la cohésion sociale définie par le Conseil de l'Europe¹.

Les principales caractéristiques de ce décret de 2008 et des politiques locales de cohésion sociale qu'il entend favoriser et soutenir sont les suivantes :

- ❖ Pour chaque commune wallonne répondant à l'appel à projet dans le cadre du décret, un niveau de cohésion sociale est mesuré sur base d'un indicateur synthétique rendant compte de l'accès de la population de chacune de commune concernées aux droits fondamentaux (entendus principalement ici comme les droits économiques sociaux et culturels visés à l'article 2 de la Constitution).
- ❖ Les plans de cohésion sociale développés par les communes concernées doivent répondre aux deux objectifs suivants : (1) le développement social des quartiers, et (2) la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité. Pour atteindre ces deux objectifs majeurs, précise encore le décret, chaque plan doit se décliner en actions coordonnées visant à améliorer la situation de la population par rapport aux trois axes suivants : (a) l'insertion socioprofessionnelle, (2) l'accès à la santé et le traitement des assuétudes, et (3) le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels.
- ❖ Chaque (projet) plan communal de cohésion social (et les actions déployées dans ce cadre) se base sur un « diagnostic de cohésion sociale » recensant les initiatives publiques et privées déjà mises en œuvre au niveau local, les attentes de la population ainsi que les manques à satisfaire en termes de populations, quartiers, infrastructures et services. Le projet de plan de cohésion social ainsi élaboré est soumis à l'approbation du conseil communal. Une fois dûment approuvé par les instances (communales et régionales) compétentes, chaque plan est mis en oeuvre pour une période renouvelable de six années (et se déclinant en deux phases de trois ans assorties d'objectifs à atteindre pour chacune des phases).
- ❖ Enfin, et il s'agit là d'une dimension constitutive importante du décret de 2008 et de la philosophie même des plans de cohésion sociale, la mise en œuvre des plans doit prioritairement s'inscrire dans une logique partenariale. Ces partenariats, précise le décret, « doivent permettre de renforcer les complémentarités entre les actions des pouvoirs publics et celles des acteurs associatifs. Ils visent notamment à soutenir une politique intégrée d'offre de services (...) ». Le décret précise ainsi, dans une (assez longue) liste, les partenaires, services et associations avec lesquels ces partenariats doivent se réaliser. Ces divers partenaires sont de la même façon membres de la « commission d'accompagnement » qui, se réunissant obligatoirement au moins deux fois l'an, « veille à la coordination, la cohérence, l'articulation, la promotion et l'évaluation des actions menées dans le cadre du plan ». Élément symbolique certes, mais qui confirme toutefois la volonté du législateur d'impliquer structurellement le secteur associatif dans le dispositif, la vice-présidence de cette commission est obligatoirement attribuée à un représentant du secteur associatif.
- ❖ Pour terminer, un ensemble de dispositions, reprises pour l'essentiel dans le chapitre VII du décret, vise à assurer l'accompagnement, le suivi et l'évaluation des plans de cohésion sociale.

¹ Le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme « la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation, à gérer les différences et les divisions, et à se donner les moyens d'assurer la protection sociale de l'ensemble de ses membres. »

NOUVELLE REFORME DU PCS : SIMPLIFICATION ET RECENTRAGE DES OBJECTIFS

Conformément aux intentions développées dans l'accord 2014-2019 de gouvernement wallon relatives à la politique de cohésion sociale, une proposition de résolution visant un recentrage des plans de cohésion sociale a été déposée² le 7 mai 2015. Le dépôt de cette résolution a été suivi par l'adoption en première lecture par le Gouvernement wallon d'un avant-projet de décret « relatif au Fonds régional de cohésion sociale ». Au travers de cette réforme, le législateur entend principalement modifier le régime d'octroi des subventions selon une technique de droit de tirage, introduire des critères plus objectifs et restrictifs d'accès au droit de tirage dans l'objectif d'une meilleure et plus efficace affectation des moyens vers « les communes qui souffrent le plus d'exclusion sociale », alléger le suivi administratif des plans de cohésion sociale (PCS) jugé trop lourd et contraignant pour les communes, une flexibilité accrue dans l'affectation des moyens en cours de programmation et, enfin, opérer un recentrage des PCS sur la lutte contre la pauvreté, la prévention du radicalisme et la lutte contre l'exclusion sociale, le tout conformément aux axes d'actions développés dans le Plan wallon de lutte contre la pauvreté.

DES INTERROGATIONS ET DES CRAINTES

Cette réforme du dispositif des PCS (appelée à devenir effective à partir de 2020) ne va pas sans susciter un certain nombre d'interrogations et/ ou de craintes. Les principales sont les suivantes :

- ❖ L'avant-projet de décret « relatif au Fonds de cohésion sociale » s'inscrit dans une approche des PCS que l'on pourrait globalement qualifier de « bureaucratique » (centrant essentiellement ses effets sur les critères de droits de tirage et sur les modalités de subventionnement), alors que le décret de 2008 A une portée manifestement plus large, notamment dans l'attention qu'il accorde à la définition même de l'objectif de cohésion sociale, au diagnostic de cohésion sociale au niveau local, ainsi qu'aux procédures partenariales et d'évaluation des PCS notamment. Dit autrement, la réforme en cours semble accorder nettement plus d'importance à la forme qu'au fond du projet et se présente davantage, comme son titre le suggère d'ailleurs assez explicitement, comme un décret « technique » fixant les critères et modalités de répartition d'un Fonds régional plutôt qu'un décret déterminant les balises d'un projet politique de cohésion sociale dans les villes et communes wallonnes. Or, l'augmentation de la précarité, le délitement des liens interpersonnels et les fractures sociales et culturelles grandissantes exigeraient pourtant que les priorités politiques en la matière portent davantage sur les processus d'accompagnement qualitatif des plans d'action mis en œuvre, de soutien aux acteurs privés et publics engagés dans les PCS et sur l'évaluation collective et évolutive des différents plans. C'est du reste cet aspect qualitatif des PCS qui, rappelons-le, préoccupe et mobilise prioritairement les acteurs et les publics concernés.
- ❖ L'avant-projet de décret instaure également un mécanisme d'accessibilité de droit de tirage (au Fonds régional) lié à un critère de taux de logement public ou subventionné sur le territoire de la commune au moins égal à 5% (Art.4), et ce dans un souci de simplification administrative et d'une affectation plus efficiente du Fonds (s'agissant d'éviter le saupoudrage des moyens en les concentrant dans les communes les plus en difficulté). L'adoption de ce seul critère d'accès au droit de tirage ne va pourtant pas sans poser question. D'autres critères (ou un indice plus composite) mériteraient sans doute d'être envisagés et pris en compte, tels que, par exemple, les écarts de revenus des habitants de la commune, le nombre de bénéficiaires du RIS, le taux d'accès des jeunes à l'enseignement supérieur, le taux de personnes faiblement qualifiées, le

² Par Mmes Vienne, Pécriaux, M. Martin, Mmes Bonni, Kapompole et M. Onkelinx.

taux de familles monoparentales, le taux d'analphabétisme,... L'adoption de ce seul et unique critère de pourcentage de logements sociaux sur le territoire communal pourrait en outre pénaliser certaines communes qui pour des raisons historiques, n'atteignent pas encore le taux requis mais qui mènent pourtant une politique volontariste en matière de création de logement public. Quoi qu'il en soit, le critère retenu en matière d'accessibilité au droit de tirage au Fonds pour les bénéficiaires (communes ou CPAS) n'est pas nécessairement le plus pertinent et mérite sans doute un réexamen attentif tant ses effets risquent d'être contre-productifs et potentiellement discriminants.

- ❖ Contrairement au décret de 2008 où les centres publics d'action sociale (CPAS) sont désignés comme une institution partenaire parmi d'autres dans la mise en œuvre du PCS (Art. 23, §3), l'actuelle réforme entend offrir la possibilité aux communes de déléguer aux CPAS la réception du droit de tirage ainsi que l'organisation et la mise en œuvre du plan d'actions. Or, il conviendrait sans doute que la commune reste l'institution publique de référence pour le pilotage des PCS. C'est en effet la commune qui, a priori, est la mieux à même d'avoir une vue d'ensemble de tous les leviers d'actions politiques (en ce compris l'important levier de l'action sociale menée avec le CPAS) susceptibles d'être activés, d'identifier et de développer les partenariats nécessaires et de mener une politique de cohésion sociale globale et intégrée. C'est également l'institution politique communale qui se doit d'être garante du respect des procédures démocratiques entourant le processus d'élaboration du PCS, notamment via son approbation par le conseil communal.

Par ailleurs, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des PCS s'inscrit et devrait continuer à l'avenir à s'inscrire dans une dynamique partenariale (nous y reviendrons plus bas), impliquant dans toute la mesure du possible l'ensemble des acteurs publics et associatifs locaux concernés, visant à soutenir « une politique locale intégrée d'offre de services » dans une logique de complémentarité des actions menées par les uns et les autres. C'est cette dynamique d'action qui fait la richesse du PCS et renforce son efficacité. Elle assure en outre au public concerné la possibilité de s'orienter et de s'adresser librement à un panel varié d'interlocuteurs. Dès lors, vouloir confier l'organisation et la mise en œuvre des plans d'actions aux CPAS, c'est prendre le risque d'appauvrir cette dynamique partenariale et de réduire le public concerné au seul public habituellement pris en charge par les CPAS, au détriment d'un public qui n'est pas nécessairement en situation de pauvreté (au sens socio-économique du terme) mais qui se trouve en situation de précarisation sociale à travers des problématiques telles que l'isolement, l'emploi de mauvaise qualité, les difficultés de mobilité, l'analphabétisme, etc.

Enfin, et sans préjuger des intentions du législateur en la matière, il faut insister sur le fait que les moyens dédicacés au financement des PCS n'ont absolument pas pour vocation à palier de quelque manière que ce soit au sous financement structurel des CPAS ; problème bien réel et urgent, mais qui doit être prioritairement réglé par d'autres voies. Aussi, le Fonds régional de cohésion sociale doit impérativement garder son objectif propre, qui est bien de subventionner des plans d'actions de cohésion sociale au niveau local, objectif de cohésion sociale qui déborde largement le seul (bien qu'essentiel) droit à l'intégration sociale et à une vie conforme à la dignité humaine.

- ❖ Concernant l'objectif visé par l'avant-projet de décret de recentrage des objectifs de PCS : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est évidemment un objectif politique essentiel et parfaitement légitime. Cela dit, l'objectif du Plan et la définition de la notion de cohésion sociale telle que présentée dans l'avant-projet de décret reste particulièrement ambiguë. A lire l'avant-projet de décret, cet objectif vise, cumulativement, la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales (« sous l'angle de l'individu ») et la construction d'une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous (« sous l'angle collectif ») sans expliquer comment ces deux angles d'approches doivent s'articuler au sein d'un PCS.

Mais de façon plus générale, il faut insister sur la nécessité de ne pas réduire l'enjeu de la cohésion sociale à la question de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce vers quoi semble pourtant tendre l'avant-projet de décret. La problématique de la cohésion sociale est à la fois plus large et multidimensionnelle, intégrant des enjeux relatifs par exemple à l'égalité des droits et des conditions, au « vivre et au faire ensemble », à la multiculturalité, à la participation sociale et politique, à l'intergénérationnel,...

En ce sens, il nous semble important de maintenir une définition large et « universaliste » de la cohésion sociale telle que définie à l'article 2, §2 du décret de 2008 (et rappelée d'ailleurs dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret)³. C'est aux communes et aux partenaires locaux, sur base d'un diagnostic de cohésion sociale partagé et des attentes de la population, de décliner en toute autonomie cet objectif large, multidimensionnel et ambitieux de cohésion sociale, en pistes concrètes d'actions, tant préventives que curatives, tant individuelles que collectives, et qui peuvent dès lors inévitablement déborder du strict champ de la lutte contre la pauvreté.

Dans le même sens, mais plus fondamentalement encore, le fait d'inclure la lutte contre le (ou prévention du) radicalisme dans le périmètre recentré des objectifs du PCS semble totalement inapproprié. Il est d'abord inapproprié de mettre sur le même plan, dans le même paragraphe, un objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et un objectif de prévention du radicalisme comme si ces deux objectifs distincts pouvaient en fait être assimilés. La pauvreté et le radicalisme sont deux réalités indépendantes l'une de l'autre et les confondre ne peut susciter que confusion et stigmatisation.

Un recentrage des objectifs du PCS sur la prévention du radicalisme est également inapproprié en ce que cela participe d'une forme d'instrumentalisation et de détournement du PCS (et du Fonds régional) à des fins politiques qui lui sont étrangères. Cela participe également à brouiller plus encore la notion et l'objectif même de cohésion sociale, laissant à penser que l'un des enjeux prioritaires de la cohésion sociale concerne dans les faits une partie minoritaire de la population (de confession musulmane) potentiellement tentée par le radicalisme (islamique). Il est ainsi nécessaire d'insister encore une fois sur les dimensions de citoyenneté, d'effectivité des droits, de participation sociale et politique, de reconnaissance individuelle et collective, de non discrimination, qui sont constitutives de la problématique de la cohésion sociale. Rappeler en d'autres termes que la question de la « cohésion » qui nous intéresse ici est fondamentalement une question « sociale », et donc globale, multidimensionnelle et complexe, qui ne peut se laisser réduire à des mesures ciblées et préventives contre un radicalisme dont la définition exacte est par ailleurs laissée en suspens dans l'avant-projet de décret.

- ❖ Les modalités de mise en œuvre et d'évaluation des plans d'actions tels que décrites dans l'avant-projet de décret ont de quoi nous inspirer de vives inquiétudes. En effet, sous couvert de simplification administrative, l'avant-projet de décret ne retient plus une série de précisions du décret de 2008 qui portent principalement sur la dynamique participative et partenariale du PCS et sur la place du secteur associatif notamment. Ainsi,
 - L'implication des « publics cibles » dans les actions visant à l'amélioration de la cohésion sociale est devenue facultative (« lorsque cela est possible ») alors que le décret de 2008 se prononce sur la nécessité de la « participation de la population à la réalisation du plan » (Art. 28, §2).

³ « Par cohésion sociale, on entend l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient leur 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 ».

- Alors que l’art. 23. §1 et 2 du décret de 2008 stipule que « pour la mise en œuvre du plan et la réalisation des actions qui y sont inscrites, la commune soutient prioritairement des partenariats » ; partenariats devant « permettre de renforcer les complémentarités entre les actions des pouvoirs publics et celles des secteurs associatifs », l’avant-projet de décret laisse très largement à l’arrière-plan la dynamique partenariale en l’évoquant qu’à de très rares endroits du texte et de façon très peu contraignante pour les bénéficiaires (communes ou CPAS).
- Le « diagnostic de cohésion sociale » sur base duquel doit normalement s’élaborer chaque plan d’actions et devant intégrer « les initiatives publiques et privées déjà mises en œuvre sur le territoire communal » ainsi que « les attentes de la population » n’est tout simplement plus mentionné dans l’avant-projet de décret.
- Dans le même sens, alors que le décret de 2008 détaille l’ensemble des services, institutions et associations étant membres de droit et/ou invités à la « commission d’accompagnement » du PCS, l’avant-projet de décret assouplit considérablement les obligations en la matière en confiant *in fine* la composition de la future « commission consultative PCS » au pouvoir discrétionnaire des bénéficiaires.
- Soulignons enfin que la désignation d’un représentant du secteur associatif à la vice-présidence de la « commission d’accompagnement » du PCS, de même que l’obligation d’une réunion régulière (au moins bisannuelle) de ladite commission disparaissent également dans la réforme envisagée.

EVITER UNE MARGINALISATION DES ACTEURS ASSOCIATIFS

L’ensemble de ces éléments nous fait réellement craindre un renforcement unilatéral (et le risque d’une mainmise) du pouvoir politique communal (ou du CPAS) dans la mise en œuvre, le pilotage et l’évaluation du PCS au détriment du secteur associatif et de la population concernée. Dans le cadre de la réforme envisagée et de l’objectif de simplification administrative qu’elle poursuit, l’un comme l’autre semble davantage être considéré comme une contrainte que comme un interlocuteur et un acteur à part entière. Du même coup, c’est toute la dimension de participation citoyenne à la politique de cohésion sociale au niveau local qui risque, demain, de se voir réduite à sa plus simple expression.

Il nous faut par conséquent insister encore une fois sur la nécessité de sauvegarder et de renforcer la logique participative et partenariale des futurs PCS en revalorisant significativement, dans toutes les étapes d’élaboration des plans (diagnostic, mise en œuvre et pilotage, évaluation), la participation et l’action des associations actives au niveau local et des populations et/ou groupes sociaux directement concernés.

Il importe de souligner que le secteur associatif participe *de facto*, dans son travail d’identification des besoins sociaux nouveaux et dans son offre de service aux personnes, au renforcement de la cohésion sociale et de la solidarité. Le mettre à l’écart d’une politique de cohésion sociale constituerait dès lors un grave contre-sens politique et un déni pur et simple des principes de base de la Charte associative.

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à gvalenduc@ftu-namur.org.

FTU – Association pour une Fondation Travail-Université

Chaussée de Haecht, 579 – 1030 Bruxelles
+32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be/ep
Site recherche : www.ftu-namur.org

Éditeur responsable : Pierre Georis



Avec le soutien de la Communauté française / Fédération Wallonie Bruxelles