

# Rapport final: Evaluation des processus de mise en œuvre des Plans de Cohésion Sociale

Patrick Italiano  
Catherine Fallon  
Aline Thiry  
Alix Dassargues

**R 2013-04**

## Table des matières

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>2. LE CADRAGE DE LA PROBLÉMATIQUE</b> .....	<b>7</b>
2.1. <i>Mise en contexte de la politique publique</i> .....	8
2.2. <i>Les indices de qualité de la mise en œuvre des partenariats</i> .....	11
<b>3. LES ACTEURS DU PCS</b> .....	<b>16</b>
3.1. <i>Le chef de projet et l'équipe PCS</i> .....	16
3.1.1. Profil et formation des chefs de projet .....	16
3.1.2. Statut et position du chef de projet au sein de la commune .....	18
3.1.3. Les missions du chef de projet .....	21
3.1.4. L'équipe PCS .....	26
3.1.5. Les demandes de ressources des chefs de projet .....	27
3.1.6. Les agents référents de la DiCS : entre conseil et contrôle .....	29
3.2. <i>Les organes de gestion du PCS</i> .....	29
3.2.1. La Commission d'accompagnement .....	29
3.2.2. Les sous commissions ou plateformes. ....	35
3.3. <i>La dimension territoriale du Plan</i> .....	37
<b>4. LA CONSTRUCTION DES PARTENARIATS : DES INTENTIONS À LA RÉALITÉ</b> .....	<b>38</b>
4.1. <i>Une obligation de partenariat au cœur du décret</i> .....	38
4.2. <i>Les profils des partenaires</i> .....	40
4.2.1. Les partenaires obligatoires .....	41
4.2.2. Un "obligatoire" particulier: le CPAS .....	42
4.2.3. Les partenaires facultatifs .....	44
<b>5. LE "PROCESSUS PRESCRIT" DU PCS ET SA MISE EN ŒUVRE</b> .....	<b>47</b>
5.1. <i>Approche stratégique: diagnostic et projet</i> .....	47
5.1.1. Le diagnostic initial .....	48

5.1.2. La définition du plan .....	51
5.2. <i>Approche opérationnelle: La traduction du plan en activités opérationnelles</i> .....	54
5.2.1. La double identité du PCS.....	54
5.2.2. Les changements d'actions .....	57
5.2.3. Les évaluations .....	59
<b>6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>68</b>
6.1. <i>Le chef de projet et l'équipe PCS:</i> .....	69
6.2. <i>Processus prescrit: approche stratégique, le diagnostic et le projet de plan</i> <i>70</i>	
6.3. <i>Processus prescrit: approche opérationnelle, la mise en œuvre des actions</i> <i>et l'évaluation</i> 72	
6.4. <i>Les organes de gouvernance du PCS</i> .....	74
6.4.1. La commission d'accompagnement .....	74
6.4.1. Les sous-commissions .....	74
6.5. <i>Les partenariats</i> .....	75
6.6. <i>L'encadrement régional</i> .....	77
6.7. <i>Les pratiques supra-territoriales</i> .....	78
<b>7. BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>79</b>

## 1. Introduction

Dans le cadre de la mission commanditée par l'ITWEPS pour une "Évaluation du Plan de Cohésion Sociale - 2012", il a été demandé d'évaluer **les processus de mise en œuvre au niveau local des plans de cohésion sociale**.

Le 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-clé.

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 (Indicateurs Synthétiques d'Accès aux Droits Fondamentaux) des communes et 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 de celles 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 inclus dans l'étude: le PCS intercommunal proprement 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 CPAS<sup>1</sup>.

Dans chaque commune, nous avons rencontré des acteurs clefs, 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.)

---

<sup>1</sup> Le décret prévoit explicitement que la présidence de la commission d'accompagnement du PCS revient 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.

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.

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	<b>15</b>	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	Supracommunal	Liège	Échevin de la jeunesse de la commune de Clavier
BRAINE L'ALLEUD	Oui	<b>-7,7</b>	Périurbain	Non	Brabant Wallon	Échevine de la jeunesse et des affaires sociales
PHILIPPEVILLE	Oui	3,5	U+R	Intercommunal	Namur/Hainaut	Échevin de l'environnement
TUBIZE	Oui	2	Urbain ?	Non	Brabant Wallon	Présidente de CPAS

Figure 1 : tableau reprenant les critères permettant le choix des communes (les critères décisifs se trouvent en gras).

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

## 2. Le 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 grilles 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.

## ***2.1. 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), 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 (DIIS<sup>2</sup>) 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 suivants :

- “ 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).

---

<sup>2</sup> La DIIS deviendra Direction Interdépartementale de la Cohésion Sociale (DICS) en 2008.

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 2009, et envoyé le 24 septembre 2009 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 ;
- 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).

Au cœur du processus de mise en œuvre du PCS se trouve l'Indicateurs 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).

## ***2.2. Les 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). 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 and Miller (2001) ; Weiss, et al. (2002), 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 pp. 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).

**Tableau 1 : 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"> <li>- l'argent,</li> <li>- les biens/équipements,</li> <li>- le temps,</li> <li>- les compétences/expertises,</li> <li>- l'information,</li> <li>- les réseaux de connections aux personnes/groupes,</li> <li>- le pouvoir de convocation,</li> <li>- les avenants</li> </ul>
Les caractéristiques des partenaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le degré d'hétérogénéité,</li> <li>- le niveau d'engagement des partenaires</li> </ul>
Les relations entre les partenaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la confiance,</li> <li>- le respect,</li> <li>- les conflits,</li> <li>- les différences de pouvoir</li> </ul>
Les caractéristiques des partenariats	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le leadership,</li> <li>- l'administration,</li> <li>- la direction,</li> <li>- la gouvernance,</li> <li>- l'efficacité des partenariats</li> </ul>
Les facteurs externes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les caractéristiques des collectivités</li> <li>- les politiques publiques</li> </ul>

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 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-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 relation 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 tel 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.

### 3. Les acteurs du PCS

#### 3.1. *Le chef de projet et l'équipe PCS*

##### 3.1.1. 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 le 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,...) utiles à la fonction actuelle, mais aussi parfois déterminants quant à la façon de l'envisager. Le niveau de compréhension de ce qui changeait 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*"<sup>3</sup>), mais la diversité des formations de base rendait difficile la conception d'un programme de formation adapté pour chacun.

### 3.1.2. 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 art.4 §2:

---

<sup>3</sup> 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.

"Pour les communes de 20 001 habitants et plus, le chef de projet doit consacrer 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. Si 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.

### 3.1.3. Les 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, 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'activité, 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 collègue*"; "*Il y a deux types de PCS: ceux qui doivent demander l'accord du collègue 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'activité, 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'avons 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 collègue 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 subsidants 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 façon 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.

#### **3.1.4. L'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.

Certain 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.

### **3.1.5. Les 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*").

### 3.1.6. Les 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 allouent 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.

## 3.2. Les organes de gestion du PCS

### 3.2.1. La 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'accompagnements 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 du 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 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 commune, dynamique associative locale, projet de PCS, attitude d'ouverture ou de fermeture du collègue. 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. Cette 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 siégerait 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."*) De ce point de vue, même l'interprétation quant au déroulement correct des procédures semble peu claire: *"On me rappelle (DiCS) qu'il faut d'abord passer au collège AVANT la CA. C'est sans doute à l'envers. Mais le Collège chez nous ne fonctionne pas comme cela. Le collège avalise les rapports de la commission"*.

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 décrétales, et non d'être le lieu d'une co-construction 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 du 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'"essoufflement" des partenaires déjà évoqué, ainsi qu'à 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*".

### 3.2.2. Les 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 commission 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 ou 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. Le rapport financier et activité sont présenté par le CP. Il n'y a pas d'émulation dans la CA."*

### ***3.3. La 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 rencontrées 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 communes<sup>4</sup>, 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 exception. En effet, le travail en **inter-PCS** n'est pas toujours facile à

---

<sup>4</sup> 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).

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.

## **4. La construction des partenariats : des intentions à la réalité**

### ***4.1. Une 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°) afin de *"soutenir une politique locale intégrée"* (Article 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"* (Article 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"*<sup>5</sup>.

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 Communauté française.

---

<sup>5</sup> Les implications de ce point sont développées plus bas sous le titre "la double identité du PCS"

## ***4.2. Les 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 signifie 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'activité 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 été 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 générale 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 ou 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.

#### **4.2.1. Les 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.

#### **4.2.2. 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 aux 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 collègue. 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 terme 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/rester 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.

#### **4.2.3. Les 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 Bancontact, 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 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 présent 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 subside 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 collègue. Ceci ne diminue en rien leur capacité de faire un travail appréciable, mais les autres partenaires 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 "pilote".

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.

## **5. Le "processus prescrit" du PCS et sa mise en œuvre**

### ***5.1. 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"*).

### **5.1.1. Le 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 indices 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 CPAS<sup>6</sup>. 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 / arrêta / 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*

---

<sup>6</sup> 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.

*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 existant 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.

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"*).

### **5.1.2. La 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'article 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". Ca 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 systématiquement "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 "déviation" 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

## ***5.2.Approche opérationnelle: La traduction du plan en activités opérationnelles***

### **5.2.1. La 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<sup>7</sup>"*) afin de *"soutenir une politique locale intégrée<sup>8</sup>"*. Le décret prévoit que *"dans le cas où il existe un transfert de moyens financiers, le partenariat [peut être] formalisé par une convention<sup>9</sup>"*. 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.

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

---

<sup>7</sup> Article 23 § 3.

<sup>8</sup> Article 23 § 2.

<sup>9</sup> Article 23 § 5.

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 considèrent 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 communaux 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).

### **5.2.2. Les 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'activité. De plus, *"l'abandon ou la diminution significative des moyens affectés à une action doit être préalablement justifié dans le rapport d'activité de l'année précédant celle au cours de laquelle interviendrait la*

*modification*" (Vade Mecum du PCS : 2010). 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 "cadenasse" 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 entraîne une certaine légitimité à ne pas laisser le plan dériver par rapport à des besoins objectifs. 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.

### 5.2.3. Les 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'activité 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.

#### 5.2.3.1. 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 collègue.

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 / financier, il y a là un contrôle des justificatifs de dépense, 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 avale 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.

### 5.2.3.2. 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'activité. Le rapport d'activité 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" (procédure évaluation 2012, DiCS).

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 grilles 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'activité 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'activité et d'évaluation, a presque toujours été présenté lors des entretiens comme une étape administrative correspondant à un rapport global d'activité et faisant partie de la charge administrative habituelle du chef de projet.

### **5.2.3.3. L'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 ?

#### *5.2.3.3.1. 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" (Plottu et Plottu 2009, 32). Le but principal de ce mode 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 grille d'évaluation des actions du plan, relèvent d'un processus *a priori* participatif.

#### 5.2.3.3.2. *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 grille 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, 3)

Des petits groupes de citoyens issus de quinze communes wallonnes sélectionnées 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<sup>10</sup> (Ruyters et al. 2011). Une sélection des indicateurs de bien-être pertinents pour l'évaluation des plans de cohésion sociale a été

---

<sup>10</sup> "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)

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, 31 dimensions du bien-être ont été retenues. Selon le Conseil de l'Europe<sup>11</sup>, 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"<sup>12</sup>.

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 grille d'évaluation du plan fut organisée à partir de ces critères, 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 du 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.

#### 5.2.3.3.3. *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 co-animée 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)

---

<sup>11</sup> Thirion, S. (2012). International - Fiche IN1, La méthodologie SPIRAL proposée par le Conseil de l'Europe, from <https://spiral.cws.coe.int/>.

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 :

- Le timing et l'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 ressources<sup>13</sup>.

- Les outils

Les indicateurs de bien-être ont été co-construits 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 avait 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 grille 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*

---

<sup>13</sup> 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 ? ; ...

*réapproprié 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 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 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 il 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"*.

#### 5.2.3.3.4. *Discussions des résultats de l'évaluation et 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 co-construction de l'action publique (Plottu et Plottu 2009). 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, 1992). 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'activité 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 terme 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).

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 mise 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.

Peut-on dès lors tout de même parler d'évaluation ? 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 censés 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'établir 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 en 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)

## 6. Conclusions et recommandations

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 donc d'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.

### **6.1. *Le chef de projet et l'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 de soutenir et/ou organiser des échanges de bonnes pratiques, ces formations ne devant pas nécessairement être organisées directement par la Région.

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 suffisant, 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 adaptés, reconnus 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.

## **6.2. Processus prescrit: approche stratégique, le diagnostic et le 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: concernant les actions et équipes en place. La contrainte de coller aux compétences de la Région Wallonne (hors action 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 nécessitent des 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 locaux (sensibiliser - informer le collège communal, le conseil communal et le CPAS sur les objectifs du PCS), la population, et les partenaires.

### ***6.3. Processus prescrit: approche opérationnelle, la mise en œuvre des actions et l'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 axes limite la transversalité.

Quant aux **processus d'évaluation**, outre les procédures classiques (rapports d'activité,...), 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-guide 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'évolution 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. Il convient donc de remettre à jour les possibilités de mener des actions transversales, 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.

## **6.4. Les organes de gouvernance du PCS**

### **6.4.1. La 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.

### **6.4.1. Les 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 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; 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.

### ***6.5. Les 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 d'implication 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'ont 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 pourrait 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.

## **6.6. L'encadrement régional**

Notre recherche n'a pas porté, en tant que tels, 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'ont 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.

### ***6.7. Les 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

## 7. Bibliographie

### Articles et ouvrages

- Blairon, J. (2009), "Analyse du décret wallon instaurant des Plans cohésion sociale", Communication au Salon des mandataires (Marche-en-Famennes).
- Bourque, D. (2003). Partenariat territorial : une étude de cas. *Série Recherches N°26*, 1-46.
- Cousins, J. B., & Earl, L. M. (1992). The case for participatory evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14(4), 397-418.
- Kreuter, M. W., Lezin, N. A., & Young, L. A. (2000). Evaluating Community-Based Collaborative Mechanisms : Implications for Practitioners. *Health Promotion Practice*, 1, 49-63.
- Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy : A practical Framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *Milbank Quarterly*, 79, 179-205.
- 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.
- Pelletier, G. (1997) Le partenariat: du discours à l'action. *Revue des Echanges*, 14, n°3, 11.
- Plottu, B., & Plottu, E. (2009) Contraintes et vertus de l'évaluation participative . *Revue française de gestion* n° 192 (2) (mai 11): 31-58. doi:10.3917/rfg.192.0031.
- Provan K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work ? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61, 414-423.
- Ruyters, C., Laffut, M., Defays, D., & Colicis, O., (2011) Elaboration 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>).

Thirion, S. (2012). International - Fiche IN1, La méthodologie SPIRAL proposée par le Conseil de l'Europe, from <https://spiral.cws.coe.int/>

Vandoorne, C. (2012). *Exposé Promotion des approches et méthodes d'évaluation participative et négociée*. Paper presented at the Certificat Evaluation des politiques publiques, ULg.

Vandoorne, C., Nicolet, M., & al., e. (2004). *L'évaluation comme facteur de cohésion d'un partenariat local intersectoriel*. Paper presented at the Santé publique: entre expertises et solidarités, France. <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/75371>

Weiss, E. S., Anderson, R. M., & Lasker, R. D. (2002). Making the Most of Collaboration : Exploring the Relationship Synergy and Partnership Functioning. *Health Education & Behavior*, 29, 683-698.

#### Documents parlementaires et gouvernementaux

Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française, M.B. du 23 décembre 2008

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 à 8, septembre 2008

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

Parlement Wallon, Compte-rendu de la séance du 5 novembre 2008, C.R.I. N° 4 (2008-2009)

Rapports et avis

DICS, Le Plan de Prévention et de Proximité 2004-2007: rapport d'évaluation, Décembre 2007

DICS, Vade Mecum du Plan de Cohésion Sociale, version d'octobre 2011.

DICS, Procédure d'évaluation - Plan de cohésion sociale (2009-2013), version 2012 ([http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/article.php3?id\\_article=452](http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/article.php3?id_article=452)).

Parotte, C. (2012). Plan de Cohésion Sociale en Région Wallonne : Enjeux du système d'évaluation au niveau local et critères pertinents pour l'évaluation de la qualité d'un partenariat local. Travail de fin de formation au certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques, ULg, UCL, ULB.

Rossignol, N. (2012). Plan de Cohésion Sociale des villes et communes de Wallonie: Proposition d'un protocole d'évaluation au niveau de l'Administration Régionale. Travail de fin de formation au certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques, ULg, UCL, ULB.