

Deuxième partie

ENJEUX ET CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION POUR LA VIE ASSOCIATIVE

■ Renforcer la cohésion sociale des territoires

HENRI FAURE, FONDA RHÔNE-ALPES

S'il appartient à l'État de veiller à ce que la décentralisation n'accroisse pas les déséquilibres régionaux, il revient aux collectivités territoriales d'assumer la cohésion sociale de leurs territoires. Comment les associations peuvent-elles agir pour contribuer à l'égalité spatiale sur leurs territoires d'intervention, en milieu urbain comme en milieu rural ?

● *De la décentralisation, de la cohésion sociale et des associations*

En visant la cohésion sociale et l'égalité spatiale sur leurs territoires d'intervention, les associations doivent désormais repérer, dénoncer, affronter et, si possible, réduire les inégalités spatiales, les disparités sociales et les carences démocratiques qui sont produites ou accentuées par la décentralisation.

Les questions que nous nous posons sont donc : quelle contribution associative face aux effets sociaux négatifs de la décentralisation ? Comment les associations, dans ce contexte, peuvent-elles agir dans le sens d'une :

- plus juste égalité spatiale,
- plus forte cohésion sociale,
- plus active participation citoyenne ?

> DES ASSOCIATIONS

Nous en connaissons le grand nombre et la diversité. Nous serons d'accord, aujourd'hui, pour mettre en avant et privilégier, dans notre réflexion, les associations de solidarité, les collectifs d'engagement, l'ensemble des groupements d'utilité sociale, en nous réservant de préciser ensuite ce que nous entendons par solidarité, engagement et utilité sociale.

Les associations d'utilité sociale, au même titre que les institutions politiques et administratives, peuvent considérer la décentralisation comme un

levier important et nécessaire de redistribution du pouvoir et de transformation sociale. En première approximation, elles peuvent estimer ensemble qu'existent des points communs entre leurs missions et les objectifs de la décentralisation : proximité, écoute, service local, etc.

Nous devons cependant noter une différence essentielle : l'ensemble de ces objectifs s'inscrit, pour les institutions, dans une démarche de redistribution descendante et octroyée alors que, pour les associations, il s'agit d'une construction sociale ascendante et partagée. Très schématiquement, les institutions fragmentent les pouvoirs centraux et les territoires locaux pour une plus grande efficacité, les associations cimentent les segments sociaux et les diversités culturelles pour un meilleur « vivre ensemble ». Le projet associatif consiste bien à faire du global au local et à partir du local.

> DE LA DÉCENTRALISATION

Faut-il l'appréhender comme un simple mot, une mode ou un mode d'organisation ?² On peut en retenir les connotations de liberté, de souplesse, de modernité, d'approfondissement de la démocratie... mais il est difficile d'en proposer une définition rigoureuse. La spécificité française, par rapport au fédéralisme ou au régionalisme d'autres pays, réside dans l'intention de concilier l'autonomie des collectivités territoriales avec une action politique et administrative unifiée. Cette ambiguïté n'est pas seulement verbale. Dans la réforme politique et administrative de l'acte II, il y a une part de langage et une part de réalité. La décentralisation est certes et avant tout un ensemble législatif et réglementaire imposant : la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et le train de lois qui a suivi (quatre lois organiques, une loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, et 80 décrets d'application). Mais, la décentralisation est aussi et réellement un discours et un parcours.

Sur le discours, il peut exister des points de rencontre possibles entre décentralisation et associations : faire venir les citoyens sur la scène publique, leur donner la parole, les rapprocher de la décision politique et leur permettre d'y participer, cela est bien au cœur du projet associatif. Cependant, les in-

2. Delpérée F., « Organisation territoriale et exception française », in *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004 (Doc.fr) : décentralisation, État et territoires.

quiétudes qui prévalaient à l'origine sur la phase II de la décentralisation, ruptures d'égalité entre territoires et désengagement de l'État dans les domaines sociaux, sont loin d'être dissipées. Où est passée, par exemple, la référence aux objectifs fixés par la loi de lutte contre les exclusions ?

Sur le parcours, les points de friction sont certains. La décentralisation ne produit pas ce qu'on pouvait attendre d'elle et elle est maintenant fortement contestée. Elle n'est toujours pas « synonyme pour les citoyens d'implication dans les processus et les lieux de décision ». Elle reste pour beaucoup « un schéma mental qui s'est transposé à l'identique de Paris vers le désert français ». Les uns y voient le démantèlement de l'État, la dilution de la République, le renoncement à des prérogatives publiques de maintien de la cohésion sociale... Pour d'autres, la critique est inverse : l'État ne se décentralise pas réellement, il se déconcentre pour se reproduire en une multiplicité de lieux de prise des décisions publiques qui coûtent et entravent la liberté économique. Enfin, il y a ceux qui voudraient voir pris en compte les problèmes internationaux et les rapports plus généraux de l'État avec le marché.

Il importe cependant d'être attentif au fait que la décentralisation n'est pas un état, une situation aboutie mais un processus en cours où essais et erreurs, expérimentations et tentatives, décentralisation et recentralisation se mêlent.

> DES TRANSFORMATIONS SOCIALES

Elles ne se réalisent pas de façon compartimentée et elles ne peuvent être isolées pour détacher l'une d'entre elles qui résulterait prioritairement de la décentralisation. Certains effets économiques et sociaux de la décentralisation peuvent être, soit freinés, soit accélérés, par certains autres processus sociétaux concomitants.

Quant à la notion de cohésion sociale, au centre de notre réflexion, nous en avons tous une idée que nous estimons suffisamment claire. Elle renvoie à la solidarité, à l'attraction réciproque, à la complémentarité d'individus et de groupes qui se construisent en collectivité parce qu'ils se reconnaissent une communauté de buts, d'actions, de normes et parfois d'origine et d'allégeance à un chef. Dans son avis sur l'avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale en 2004, le Conseil économique et social (CES) partage le diagnostic selon lequel la cohésion sociale serait en danger. Il souhaite que

soit restauré le lien social en mobilisant simultanément une diversité d'acteurs et de leviers d'action par le plan de cohésion sociale. Il définit celle-ci : « La cohésion sociale suppose que des réponses adaptées soient apportées à toutes les difficultés rencontrées par la population, sans opposer certaines catégories sociales à d'autres ». Le CEs précise ensuite que la cohésion sociale est aujourd'hui mise à mal par la pauvreté et l'exclusion, par les mutations de toute nature (mondialisation, emploi, justice sociale, éducation, santé), par les choix budgétaires et fiscaux, par la montée sensible des inégalités. La décentralisation n'est pas évoquée.

Pour définir à la fois la cohésion sociale, l'égalité spatiale et la participation citoyenne, il me paraît utile de retenir dans la gamme étendue des solidarités (caritative, compassionnelle, sociale, citoyenne et proprement humaine), celles qui nous obligent à long terme, au plus long terme. En un mot, les solidarités qui font lentement et progressivement société.

● *Des transferts de compétences aux collectivités territoriales et de leurs conséquences*

En quoi les conséquences et les modalités de ces transferts pèsent sur les enjeux des associations et les stratégies d'action qu'elles peuvent mettre en œuvre ? L'acte II peut être analysé selon les principes, au regard des faits, à travers quelques exemples.

> **L'ACTE II SELON LES PRINCIPES**

Il est possible de faire simple et de déclarer qu'avec l'acte II, il n'y a « pas de changement décisif quant à l'équilibre des attributions entre l'État et les collectivités territoriales ni quant au périmètre d'intervention de celles-ci »³ : à la région l'économique, au département le social, à la commune le foncier et, en partage, l'éducation et la culture. Le département n'est pas supprimé, il est valorisé. La commune le dispute à la région quant à la primauté. L'intercommunalité se précise. « Continuité donc avec l'acte I : constitutionnalisation des acquis du principe de libre administration ; ren-

3. Regourd S., « La révision constitutionnelle de 2003 et l'unité de la République », in *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004 (Doc.fr) : décentralisation, État et territoires.

forcement du département et des intercommunalités ; poursuite des transferts de compétence et des compensations financières ; garanties constitutionnelles de l'autonomie financière. »

Au-delà du modèle de la libre administration, l'acte II se caractérise par six éléments majeurs :

- le principe de l' « organisation décentralisée » de la République ;
- l'acceptation d'une diversité territoriale du droit et des institutions ;
- un retrait de l'État (remise en cause de la politique de déconcentration) ;
- la promotion du statut de la région envers les autres collectivités territoriales ;
- la concession aux régions d'une responsabilité dans la mise en œuvre des politiques communautaires ;
- l'ouverture des institutions locales à la démocratie directe (avec la pétition et le référendum).⁴

Avec cette apparente simplicité et cette innocuité de premier abord, il faut cependant prendre en considération une triple rupture quant aux principes de l'organisation politique et administrative antérieure. Chacune de ces situations nouvelles est susceptible de créer des inégalités spatiales.

Une première rupture existe quant au principe de l'unité de statut des collectivités. À l'ensemble des collectivités relevant de la même catégorie étaient attribuées, de manière identique, les mêmes compétences (soit clause générale de compétences, soit énumération législative de compétences). Ce ne sera plus vrai avec la possibilité d'expérimentation (cinq ans qui pourraient se prolonger trois ans). Des collectivités de même catégorie pourront exercer des compétences différentes.

Une deuxième rupture par l'inscription dans la Constitution française du principe de subsidiarité : les compétences d'une collectivité territoriale ne dépendront plus seulement d'une répartition législative *a priori*, par catégorie unitaire de collectivités, mais de l'aptitude spécifique de chaque collectivité à exercer une compétence, dès lors que celle-ci peut être « mieux mise en œuvre » à son échelon ; cette exception étant renforcée par une

4. Marcou G., « Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle » in *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004 (Doc.fr) : décentralisation, État et territoires.

autre (en principe « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre »), à savoir la possibilité d'une « collectivité chef de file ».

Une troisième rupture quant au pouvoir réglementaire qui pourrait devenir effectif pour certaines grandes collectivités (régions, métropoles urbaines...) et qui contribuerait, elle aussi, à « grignoter » l'unité de statut des collectivités territoriales.⁵

> L'ACTE II AU REGARD DES FAITS

Au regard des faits, l'acte II de la décentralisation apparaît comme un ensemble flou, un ensemble complexe et un ensemble contradictoire.

Un ensemble flou

L'actuel processus de décentralisation produit un enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Il ne permet pas de déterminer des blocs de compétences propres à chaque type de collectivité. Il rend difficilement lisible l'organisation territoriale. Il pose même question quant à l'efficacité des politiques publiques.

Un ensemble complexe

Pour réduire les difficultés entraînées par cet enchevêtrement, le législateur a offert, entre les échelons territoriaux, la possibilité de partenariats qui ont été développés au cours des vingt dernières années : simples contrats, sociétés d'économie mixte, groupements d'intérêts publics, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), etc. La désignation de collectivités « chef de file » a été acceptée, malgré l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Le recours à des délégations temporaires de compétences a, dans la pratique, été de plus en plus étendu. Le développement rapide de l'intercommunalité (lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999) a fait des EPCI des acteurs majeurs dans le processus de décentralisation.⁶ Mais ces acteurs contribuent aussi au flou et à la complexité de l'évolution institutionnelle par les conflits de compétence dûs à l'imprécision de la notion d'intérêt communautaire, par les relations entre les pays et les EPCI, par le déficit démocratique des structures intercommunales.

5. Regourd S., id.

6. Bœuf J-L., «L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille » in *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004 (Doc.fr) : décentralisation, État et territoires.

Un ensemble contradictoire

Il l'est tout d'abord quand territorialisation s'oppose à décentralisation.⁷ L'idée d'un traitement territorialisé de la nouvelle « question sociale s'est imposée dans les années 1980 sous la pression de situations d'exclusion ou de désaffiliation concentrées sur certains espaces : quartiers à la périphérie des grandes agglomérations, bassins d'emplois soumis à de brutales restructurations industrielles... On est passé des individus à problèmes aux territoires à problèmes. »⁸ Des territoires conçus non pas comme des niveaux d'intervention définis *a priori* par les découpages administratifs, mais comme des constructions *a posteriori* résultant de la mise au jour de processus conduisant à créer des problèmes sociaux. Cette territorialisation est, d'une certaine façon, en contradiction avec la décentralisation. De nouveaux instruments de politiques publiques sont définis comme de nouveaux territoires d'intervention (Zep, quartiers DSO, ZFU...), installant une sorte de « discrimination territoriale positive ».⁹ Ensemble contradictoire aussi quand recentralisation s'oppose à décentralisation. La définition de zones prioritaires par l'État central fait davantage figure de recentralisation que de décentralisation. On pourrait en dire autant des décisions ministérielles de janvier 2004 qui ont renforcé les missions et attributions du préfet de région : pouvoir de tutelle sur les préfets de département, coordination de leur action, élaboration d'un plan d'action stratégique (Paser) trisannuel, réorganisation budgétaire, services de l'État regroupés en pôles, etc. On pourrait parler également de recentralisation avec le développement de l'intercommunalité.

> L'ACTE II À TRAVERS QUELQUES EXEMPLES

Le problème du logement

Le diagnostic livré par la Fondation Abbé-Pierre, dans son rapport pour le logement des défavorisés, est sans concession sur la situation des mal-

7. Hassenteufel P., Loncle-Moriceau P., « Territorialisation versus décentralisation », in *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004 (Doc.fr) : décentralisation, État et territoires.

8. Autès M., « Le territoire, un nouveau mode de gestion des population », Ten-Mire, *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros, 1991.

9. Béhar D. et alii, « Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France », in *Revue française des affaires sociales*, vol 52 n° 4, 1998.

logés : toujours plus de 3 millions de personnes sans logement ou mal logées et près de 5,7 millions de personnes en situation de fragilité par rapport au logement. Alors que l'ampleur réelle de la crise du logement est masquée par « l'écran de fumée » que constitue l'hébergement chez des tiers, la fondation déplore le désengagement de l'État. Ce diagnostic pointe « l'inconnue » de la décentralisation, perçue déjà comme « une véritable implosion de la politique en faveur du logement des défavorisés ». Quant aux dispositions du plan de cohésion sociale, « elles (nous) paraissent insuffisantes à contrer le mouvement de libéralisation qui est à l'œuvre ». La fondation définit cette situation comme « une rupture du contrat social entre l'individu et la société ». Sans doute, ne sont pas seulement retenus les facteurs dépendant de la décentralisation. D'autres composantes sont désignées : la dérive libérale des politiques de logement, la dérégulation des marchés immobiliers, le dérapage sans précédent des prix, etc.

Mais la décentralisation, en matière de logement, est mise en accusation dans les trois principales dimensions que nous avons retenues : les disparités sociales, les inégalités spatiales et les participations citoyennes. Sont, par exemple et en ce sens, montrées du doigt : l'absence de participation citoyenne et de consultation dans la politique de renouvellement urbain qui a fait, des opérations de démolition, la panacée pour résoudre les problèmes des quartiers et dont la solution est souvent déjà retenue avant que la question ne soit posée aux habitants ; la poursuite de la ségrégation sociale par d'autres moyens avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville ; les inégalités spatiales produites par la généralisation du conventionnement du parc locatif social (prix en fonction de la qualité du patrimoine) qui risque d'entraîner une « forme de ghettoïsation rampante », ou par la délégation du contingent préfectoral des publics prioritaires aux maires qui risque de développer un clientélisme municipal. L'abandon du cofinancement (État et département) du Fonds de solidarité logement ou la pleine latitude des départements sur les subventions attribuées aux associations d'aide au logement suscitent également des interrogations.

Le dispositif du RMI

La décentralisation du Revenu minimum d'insertion (RMI) et la simplification institutionnelle qu'elle organise (juillet 2004) ne suffira sans doute

pas à résoudre la question des inégalités territoriales déjà repérées pour l'accès à l'emploi. Trois niveaux différents sont en effet en interaction, ce qui rend complexe la compréhension du RMI sur les comportements individuels.¹⁰ Le premier niveau est celui de l'hétérogénéité de la population allocataire. Le deuxième niveau est défini par la distinction des modes d'intervention du dispositif à travers des logiques repérées : selon les circonstances et les territoires, le RMI considéré soit comme un revenu de subsistance, soit comme une allocation de chômage, soit comme un complément salarial. Le troisième niveau est directement lié à la décentralisation et résulte de l'identification de plusieurs « régimes locaux d'insertion » qui se compensent ou s'accroissent pour influencer sur les inégalités entre départements et à l'intérieur d'un même département.

Il y a donc une incidence des inégalités économiques et territoriales sur les transitions des bénéficiaires. Ces derniers peuvent ainsi être ballottés entre deux logiques différenciées. Une logique socio-institutionnelle qui peut les conduire à l'emploi en passant par le sas des emplois aidés. Une logique plutôt économique-marchande qui les sélectionne pour le marché du travail. Il est évident que tel département ou, à l'intérieur d'un département, telle commission locale d'insertion pourront être plus favorables à telle logique plutôt qu'à telle autre, différenciation à laquelle s'ajouteront les conditions économiques du marché local de l'emploi.

La question fiscale

Il faut considérer deux types de disparités : d'une part des inégalités sociales et spatiales, d'autre part des inégalités fiscales. Le problème de la décentralisation et de ses conséquences se complexifie du fait du caractère antinomique des solutions proposées. Décentraliser, c'est offrir plus de démocratie au citoyen pour mieux traiter, au plus près du terrain, ses demandes en différenciant l'offre locale de biens et de services publics. Dans le même temps, doivent être mises en œuvre des politiques de péréquation spatiale permettant d'éviter un développement trop inégal des ter-

10. Bouchoux J., Houzel Y., Outin J-L., « Revenu minimum d'insertion et transitions : une analyse des inégalités territoriales », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4 octobre-décembre 2004 (Doc.fr) : acteurs locaux et décentralisation – processus à l'œuvre dans les domaines social et sanitaire.

ritoires. Diversification et inégalité vont de pair.¹¹ Comment la décentralisation pourra-t-elle prendre en compte les effets contrastés de la taxe professionnelle et des impôts des ménages (taxe d'habitation et impôts fonciers) sur les inégalités sociales intercommunales ?

Si l'on compare taxe professionnelle (impôt local exporté, c'est-à-dire payé par des contribuables extérieurs, à savoir les clients des entreprises taxées) et impôts des ménages (taxe d'habitation et impôts fonciers), on constate par exemple que les banlieues perçoivent souvent la première et peuvent alléger les seconds au bénéfice des populations défavorisées. Mais quand, dans une logique macro-économique, l'État intervient soit pour réduire la part de la masse salariale dans l'assiette de la taxe professionnelle en faveur de l'emploi (loi Strauss-Kahn de 1990), soit pour mutualiser la taxe professionnelle en faveur de l'intercommunalité (loi Chevènement de 1999), les disparités sociales et les inégalités spatiales se déplacent. Les communes peuvent entretenir des concurrences résidentielles. Comment dès lors combiner avantages de la décentralisation et niveaux acceptables des inégalités de ressources des collectivités locales : différence entre subventions nationales et dépendance d'une part, niveau de l'impôt sur les ménages d'autre part ?

Autres exemples

D'autres sources de disparités pourraient être évoquées : en matière de formation au travail social, le creusement des inégalités entre régions et la suppression d'une mission de recherche des établissements de formation ; la disparition de certaines instances de coordination départementale en matière de lutte contre les exclusions ; le transfert aux départements des compétences en matière d'assistance éducative, etc.

Autant de transferts de compétences, de dispositifs et de situations qui, dans le processus de décentralisation en cours, imposent aux associations qui sont garantes de la cohésion sociale, de l'égalité spatiale et de la participation citoyenne, une vigilance accrue, des enjeux nouveaux et des stratégies d'action pertinentes.

11. Davezies L., « Décentralisation : un risque d'inégalités accrues ? », in *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004 (Doc.fr) : décentralisation, État et territoires.

● *Des enjeux des associations et des stratégies d'action accessibles*

Les enjeux des associations, leurs exigences, tout autant que leurs stratégies à venir, seront en effet situés dans ce réseau enchevêtré d'appuis et de contraintes, dans cet ensemble complexe d'atouts et de handicaps. Elles auront, dans leurs projets associatifs, à valoriser leurs expériences, à renforcer leurs compétences, à adapter leurs savoir-faire.

Quatre défis sont à relever par les associations pour contribuer à réduire les inégalités territoriales, les disparités sociales et les carences démocratiques sur leurs territoires : résister pour maintenir la présence et le projet associatifs ; innover pour redéployer l'action et la solidarité associatives ; évaluer pour manifester l'initiative, l'efficacité et l'utilité sociale ; formuler des propositions, les faire connaître et reconnaître.

> RÉSISTER POUR MAINTENIR LA PRÉSENCE ET LE PROJET ASSOCIATIFS

C'est un enjeu préalable. Faute de prendre celui-ci en considération, les autres défis ne peuvent être relevés. Les associations sont en danger, c'est une réalité. Beaucoup sont amenées à restreindre leurs activités, certaines doivent licencier, d'autres disparaissent. Leur premier enjeu est donc de survivre, c'est-à-dire de résister.

Les nouveaux jeux, initiés par la décentralisation et son acte II pour tous les acteurs des régions, des départements et des communes, devront s'apprendre dans le contexte de nombreux processus sociétaux : globalisation et individualisation, marchandisation et manifestations citoyennes. Ce ne sont pas seulement des mots, ce sont aussi des faits.

Les effets produits par la décentralisation peuvent favoriser la proximité et l'efficacité, la dynamisation de nouveaux réseaux, le développement de sociétés et d'économies locales. Ils peuvent aussi faciliter fragmentation et isolement, repliement local et concurrence territoriale. Ils peuvent permettre aux collectivités de jouer simultanément le clientélisme et la concurrence. Ils peuvent développer ainsi tous les méfaits, tous les dangers d'une société en miettes.

Pratiques et analyses de la fonda Rhône-Alpes

La fonda Rhône-Alpes, dans son rapport d'activités 2004, a précisé vouloir pointer ces dangers issus d'une marchandisation et d'une individualisation croissantes. Sous prétexte de décentralisation, le désenga-

gement de l'État est le premier facteur de fragilisation pour les associations et nous citerons le rapport de la fonda Rhône-Alpes : « Ce désengagement porte aussi bien sur le montant global des dotations qui baisse, que sur les postes financés qui excluent de plus en plus les frais de fonctionnement au profit d'actions ponctuelles comme si celles-ci pouvaient se faire sans structure stable », sans formation, sans investissement. « Les conventions pluriannuelles ont tendance à disparaître au profit de conventions annuelles indexées sur des budgets d'actions. » Un premier danger est celui de la marchandisation. « Il s'agirait pour les associations avec la marchandisation de transformer les inconvénients du retrait des pouvoirs publics, en gagnant en indépendance grâce à l'autofinancement d'une partie de leur activité ou à de nouveaux échanges avec le secteur privé à but médiatique et publicitaire. Au-delà de la précarisation financière, il y a risque de dérive des fonctionnements associatifs : passer d'une gestion désintéressée à des calculs plus économiques, vendre son âme au *charity business* ou à l'économie capitaliste. Les associations appartenant aux mouvements de l'éducation populaire et de l'économie sociale risquent ainsi d'abandonner les fondements éthiques de leur engagement. Plus grave encore serait peut-être le creusement d'un fossé entre la société civile et les politiques publiques qui arrivaient tant bien que mal à travailler ensemble sur des projets se rejoignant. » Les associations sont invitées (voir le Dispositif local d'accompagnement - DLA) « à passer d'une logique de subventions à une logique de prestations rémunérées. Les compétences sollicitées sont d'ordre technique ». Dans le même temps, se développent des procédures d'appel d'offres au détriment de relations partenariales entre associations et pouvoirs publics. Dans ce contexte, le secteur associatif « n'est plus considéré comme un partenaire à part entière dans la définition d'une politique à construire en amont ».

Les pouvoirs publics ajoutent à ces tensions une volonté de contrôle et d'évaluation des résultats des associations en termes d'accès à l'emploi. Nous l'avons observé particulièrement dans le réseau des Jardins citoyens que la fonda Rhône-Alpes accompagne. « Les jardins sont inquiets devant cette volonté de tirer le secteur associatif de l'insertion sociale vers l'économie marchande, car cela ne tient pas compte des particularités de leurs publics déjà rejetés par le système, c'est-à-dire celui d'un marché de l'emploi compétitif. Ils auraient besoin au contraire d'avoir davantage de temps

et de moyens pour aider ces publics à faire tous les détours nécessaires pour se reconstruire. » Nous sommes ainsi placés devant ce paradoxe où l'on veut une cohésion sociale autour de l'emploi quand, précisément, c'est le manque d'emploi qui produit les fractures sociales.

Au danger de la marchandisation, s'en ajoute un deuxième : celui de l'individualisation. « Alors que la base d'une association repose sur un collectif de personnes mettant en commun... leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices, certains dispositifs de soutien et de financement de projets associatifs demandent le curriculum vitae du porteur de projet. » « Ainsi, un dispositif présentant au départ un grand intérêt et une souplesse de mise en œuvre, la mesure 10B du Fonds social européen (FSE) pour l'appui aux micro-projets associatifs, qui devait favoriser l'accès de petites associations aux fonds européens et soutenir l'innovation associative, s'est trouvé restreint à des modalités de gestion, limitant les remontées sur le sens des projets et de leur utilité sociale à l'échelle de territoires, en termes de force de propositions. »

On voit bien comment ces dangers peuvent proliférer dans un contexte où les collectivités territoriales elles-mêmes peuvent entrer en concurrence. Le défi est considérable pour les associations. Il implique une réaction immédiate mais difficile.

Résister pour maintenir la présence associative

C'est d'abord pour leur existence, pour leur présence que les associations doivent résister. Résister d'abord à la tentation de la facilité et du court terme, la tentation de répondre en prestataire de service technique plutôt qu'en porteur de solidarité. La solution passe certainement par la recherche d'alliances avec des partenaires prêts à jouer la même résistance et à refuser la concurrence. La voie est étroite et la solution plus facile à dire qu'à obtenir.

Résister pour maintenir le projet associatif

En lien avec le premier niveau de résistance, un deuxième effort doit viser le projet associatif. La question des relations entre bénévoles et salariés est récurrente dans le secteur associatif. Les débats portent le plus souvent sur la répartition des pouvoirs et des compétences. La pente vers laquelle nous entraînent marchandisation et individualisation peut envenimer ces débats.

L'urgence des solutions à trouver pour faire face aux mutations en cours impose que les enjeux de pouvoir soient sublimés en enjeux de projet. Comment vouloir faire société autour de soi si l'on ne parvient pas à faire société chez soi ?

Deux voies peuvent être empruntées en ce sens : d'une part, le rappel des valeurs d'utilité sociale qui fondent les associations de solidarité et les collectifs d'engagement ; d'autre part, la réaffirmation des raisons que chacun a d'agir en association avec d'autres. « Pourquoi s'engager ? », tel est le titre d'un livre récemment paru¹² qui peut nous aider de façon opportune à rouvrir le dialogue entre salariés et bénévoles, au sein des associations, sur la question fondamentale du projet. C'est aussi une manière d'envisager autrement les recrutements, qu'il s'agisse des salariés ou des bénévoles.

> INNOVER POUR REDÉPLOYER L'ACTION ET LA SOLIDARITÉ ASSOCIATIVES

Pour réduire la relative noirceur du tableau précédent, deux remarques plus optimistes sur l'avenir de la vie associative dans le cadre des processus de décentralisation : d'une part, les associations n'ont perdu ni leur expérience ni leurs compétences ; d'autre part, comme dans toute période de transition, les nouvelles étapes de la décentralisation offrent des gisements d'opportunités pour ceux qui sauront inventer de nouvelles formes d'organisation et d'intervention.

L'acte II de la décentralisation, tout comme l'avait fait l'acte I, n'intervient pas en état d'apesanteur sociale, géographique ou historique. Les associations savent qu'existait déjà une inscription spatiale des inégalités sociales (ville et campagne, centres villes et quartiers sensibles, grands ensembles et périphéries urbaines, etc.). Quelle que soit leur opinion sur l'État centralisé français et la toute puissance de son administration, les associations n'ont pas oublié que le pouvoir périphérique existait bien avant les actes I et II de la décentralisation. Après ceux-ci, les associations n'ignorent pas que le pouvoir central continuera à se manifester.

La nouvelle redistribution des compétences politiques et administratives ne suffit pas à déterminer les conditions des jeux à venir de la décentralisation. Elle en définit seulement le cadre. Il faudra aussi prendre en compte la

12. Havard Duclos B., Nicourd S., *Pourquoi s'engager ? Bénévoles et militants dans les associations de solidarité*, Payot, février 2005.

façon dont les acteurs interpréteront les cartes ainsi redistribuées, la manière dont ils feront l'apprentissage de nouveaux jeux et les conditions dans lesquelles ils deviendront eux-mêmes de nouveaux acteurs. Dans ce contexte, les associations doivent prendre leur place, jouer leurs propres cartes.

La question est celle de la conception et de la mise en place de nouvelles formes d'organisation. Il faudra sans doute plus que jamais s'efforcer de faire réseau : apprendre à mieux associer les associations. Pour porter la solidarité, il faudra être solidaire. Il faudra le faire de manière plus ciblée : élaborer un projet commun avant de se lancer dans l'action. Cet effort peut partir des initiatives locales pour les organiser puis les animer en réseaux.

La fonda Rhône-Alpes a présenté dans son rapport d'activités 2004 les stratégies qu'elle a adoptées, de manière identique, pour tous ses domaines d'activités. Ces stratégies marquent une progressivité dans l'action associative qui tient compte de toutes les facettes de son projet. Il s'agit successivement de partir des initiatives locales, de soutenir l'animation de réseaux, de construire des passerelles, d'interpeller (au sens d'informer et de proposer), de sortir des cloisonnements, de repérer et de décrire enjeux et perspectives. Les notions d'articulation, d'interconnexion, de fertilisation croisée sont présentes à chaque étape. La recherche de la solidarité sociale, de l'égalité spatiale, de l'éducation populaire et de l'émancipation citoyenne ne passe-t-elle pas nécessairement par ces rassemblements d'initiatives, ces réseaux, ces passerelles, ces sorties des cloisonnements ?

Partir des initiatives et des innovations locales

Les projets soutenus et les actions conduites par la fonda Rhône-Alpes adoptent des formes d'organisation très variées pour renforcer la cohésion sociale. Le cadre en est presque toujours la région : au moins en perspective, sinon dès les premiers jours des actions. Ne pourrait-on pas parler ici de principe de subsidiarité à contre-courant ? On sait que le principe de subsidiarité, qui a été constitutionnalisé par l'acte II de la décentralisation, fonctionne à sens unique : seule une collectivité de niveau inférieur peut exercer une compétence d'une collectivité de niveau plus élevé, si elle s'estime capable de le faire dans de meilleures conditions et avec de meilleurs résultats. Ce mouvement va dans le sens de l'efficacité politique et administrative. Dans le sens de l'utilité sociale et de la solidarité, il est conceva-

ble au contraire que ce principe circule à contresens pour faire entendre, par exemple au niveau régional, l'expression des inégalités et des disparités observées aux différents et divergents niveaux locaux des communes, des intercommunalités ou des départements. Faire association et au-delà faire collectif ou réseau pour mieux faire société, c'est se placer dans cette perspective ascendante et consolider les apports de chacun.

Une telle consolidation (dans tous les sens du terme) peut être réalisée et l'a été, pour permettre la survie d'associations en difficulté, pour mettre en évidence des initiatives et des inégalités, pour faire entrer sur la scène publique des populations écartées de celle-ci, pour poser des problèmes récurrents et inexprimés, pour prolonger et instituer des innovations, pour diffuser des méthodologies, etc.

Quand, par exemple, la fonda Rhône-Alpes réunit les épiceries solidaires pour les faire passer d'attitudes concurrentielles, le plus souvent dues à leur isolement, à des démarches communes et à des informations partagées, elle renforce la cohésion sociale. Quand elle fait accéder au statut d'association le collectif Paroles de femmes qu'elle a construit pendant des années, quand elle prépare et accompagne une dynamique Paroles d'hommes, elle fait entrer sur la scène publique des individus et des groupes qui en étaient exclus et qui en deviennent acteurs. Quand elle anime un réseau de Jardins citoyens, elle assure ces mêmes avancées et les dépasse en mettant, par exemple, en évidence le problème des qualifications, des formations et des statuts des animateurs des jardins collectifs d'insertion. Quand elle réunit régulièrement ses groupes locaux ou régionaux sur le logement, quand elle organise des états généraux du logement dans tel ou tel département, elle contribue à l'élaboration d'une doctrine commune en ce domaine, à la confrontation des problèmes et des solutions locales qui dépassent des réponses territorialisées et inégales.

S'appuyer sur les opportunités ouvertes par la décentralisation

Dans les régions, des espaces de concertation se mettent en place : par exemple, la région Rhône-Alpes a créé un Comité régional de la vie associative (Coreva). Elle prévoit aussi de signer des contrats d'objectifs pluriannuels qui sont ouverts aux structures composées de plusieurs associations présentes sur au moins trois départements. Le Livre blanc des régions présente, dans son chapitre « Les régions, terres d'innovation », de nom-

breux objectifs et autant d'exemples intéressants. Ces initiatives et innovations régionales se développeront certainement et les associations, en restant attentives et en évitant les risques d'instrumentalisation de leurs activités, pourront jouer le partenariat avec leurs régions dans les domaines de leurs compétences, pour elles-mêmes et pour l'ensemble des réseaux qu'elles animent ou envisagent de constituer.

Dans les pays, devenus nouveaux territoires de projet et cadres privilégiés de l'action publique, des opportunités sont ouvertes notamment dans l'établissement des contrats de pays. Ces contrats de territoire, cadres de cohérence des sources de financement, facilitent l'ajustement d'une offre descendante de soutien public à l'expression ascendante des priorités stratégiques et des besoins locaux. Pour nos visées de cohésion sociale, ces contrats peuvent ainsi contribuer à substituer la logique de projet territorial à la logique sectorielle des compétences administratives éparpillées. Ils peuvent, de cette façon, constituer des leviers utiles pour décroiser les univers administratifs et activer les synergies entre divers types d'initiatives ou d'enjeux. Dans le Pays viennois, par exemple, sur les quartiers prioritaires de trois communes, en partenariat avec la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (Mous), la fonda Rhône-Alpes a conduit une action tendant à la qualification de chacun des groupes et associations d'habitants dans les domaines suivants : fonctionnement démocratique, communication, démarche de projet et évaluation, connaissance de l'environnement institutionnel, partenariat, comptabilité et gestion.

Dans l'intercommunalité, on retrouve la présence des pays qui doivent désormais penser leur articulation avec les agglomérations les plus importantes pour éviter la constitution de pays périurbains à caractère défensif. Mais, les communautés, les EPCI offrent des territoires sur lesquels la construction d'espaces citoyens est recherchée, tout autant que sont poursuivis des buts de cohésion sociale et d'égalité territoriale. La fonda Rhône-Alpes a, en ce sens, contribué pour la communauté urbaine de Lyon (Courly) à l'élaboration d'une charte de la participation. Avec la ville de Grenoble, pour et avec le conseil consultatif d'un secteur de la ville, elle a d'une part développé une démarche participative pour la concertation entre les habitants et les élus et, d'autre part, cherché une dynamique de projet à partir de ce qui était un agglomérat de quartiers centraux sans cohérence entre eux.

Pour chaque intervention associative, des formes d'organisation et d'ani-

mation innovantes doivent être recherchées. La capacité des groupes et des associations, rassemblés pour faire société, dépend de la qualité de ces organisations et de ces animations adaptées aux conditions locales mais destinées aux constructions globales. La recherche de ces formes innovantes est le plus souvent subordonnée aux possibilités de concevoir et de conduire des démarches d'évaluation.

**> ÉVALUER POUR COMPRENDRE, POUR MANIFESTER ET FAIRE PARTAGER
L'INITIATIVE, L'EFFICACITÉ ET L'UTILITÉ SOCIALE DES ASSOCIATIONS**

Évaluation : voilà un mot qui a un succès considérable depuis des années. Pourtant, si la pratique de l'évaluation était à la hauteur de son discours, on en verrait les effets et un grand pas serait déjà fait en direction de la cohésion sociale, de l'égalité spatiale et de la participation citoyenne. S'il n'en est pas ainsi, c'est que le mot reste ambigu et la pratique dévoyée.

Le mot a d'abord fait son apparition dans les années 1960-70 dans l'entreprise et avec les entretiens d'évaluation. Ces entretiens devaient ouvrir une brèche entre la rigidité des règles et l'arbitraire du chef. La pratique a fait long feu. L'évaluation est réapparue, en quittant l'entreprise et dans les années 1980-90, quand elle s'est appliquée à l'analyse des effets et des résultats des politiques publiques. Les catalogues de critères d'appréciation et d'indicateurs d'évaluation se sont alors multipliés et ont étendu leur usage au secteur sanitaire et social et aux collectivités locales.

L'évaluation ne consiste pas à fixer des objectifs, à contrôler des processus, à enregistrer des résultats. Elle concerne essentiellement la mise en mouvement des acteurs, la mise en œuvre des situations sociales, la mise en valeur de leurs ressources manifestes ou cachées. La logique d'évaluation s'oppose à la logique de programmation, tout comme le principe de subsidiarité à contre-courant que nous avons évoqué pourrait se confronter au principe de subsidiarité descendante, ou comme l'on devrait ne pas confondre contrats d'objectifs et projets associatifs. Quand nous pensons que les associations doivent développer des méthodes et des outils d'évaluation, nous croyons qu'évaluer contribue à élever le niveau de l'action (au sens où l'entendaient les sociologues de l'action du côté de chez Alain Touraine) ; c'est-à-dire consiste à faire émerger, d'une réflexion collective sur l'action, des forces de proposition et des capacités de négociation pour des actions inédites et des organisations innovantes.

S'appuyant sur de nombreuses expériences antérieures, la fonda Rhône-Alpes a su développer ses savoir-faire et ses expérimentations en matière d'évaluation. Elle prépare la publication d'un guide méthodologique pour l'autoévaluation des associations et de leur utilité sociale. Elle est donc persuadée, et bien d'autres avec elle qui l'ont incitée à cette publication, qu'il importe d'évaluer pour renforcer la cohésion sociale des territoires. Évaluer pour comprendre, c'est-à-dire prendre ensemble toutes les valeurs exprimées et réalisées dans les initiatives quotidiennes des associations sur le terrain de leurs compétences. Évaluer pour manifester l'efficacité et l'utilité sociale de ces valeurs mises en action ou produites par l'action. Évaluer pour faire partager les effets de ces actions « au-dessus » des territoires locaux où ils ont été produits et pour les consolider autour d'une thématique plus générale ou d'un territoire plus vaste.

L'autoévaluation réalisée par la fonda Rhône-Alpes de 2002 à 2004 a concerné vingt-trois structures socioculturelles et éducatives de Grenoble. Elle répondait à une commande municipale qui souhaitait construire un outil d'autoévaluation d'un secteur associatif et, à travers cela, redynamiser les projets associatifs. Étaient impliqués des acteurs aussi divers que la ville de Grenoble, les associations du secteur, les fédérations d'éducation populaire et un groupe d'experts (dont Jacqueline Mengin et Bernard Faure, de la fonda) réunis deux fois pour porter un regard critique sur l'opération.

La démarche d'évaluation ainsi organisée a permis aux associations d'exprimer plus clairement leur plus-value, notamment dans les rapports d'activité et au-delà des simples attentes des financeurs. Elle a aussi contribué à produire un outil de valorisation des actions associatives à l'échelle d'une ville. Elle a enfin favorisé l'évolution des méthodes d'éducation populaire, en fonction des évolutions des besoins sociaux.

Une approche évaluative, participative et méthodique, est à la fois une pédagogie associative, une force d'expression et de proposition, une étape préparatoire et conclusive à l'élaboration et à l'appréciation de tout projet associatif. À chaque étape nouvelle des interventions conjuguées des associations dans le renforcement de la cohésion sociale d'un territoire donné, elle peut fournir les preuves de leur efficacité et de leur utilité sociale.

> ÉLABORER ET FORMULER DES PROPOSITIONS, LES FAIRE CONNAÎTRE POUR SE FAIRE RECONNAÎTRE

Les associations, forces de propositions : la formule est connue, la réalité peut-être trop peu manifestée et/ou trop mal reconnue. L'évaluation est une expression certaine de cette capacité de proposition. Les études conduites par les associations en sont une autre forme. Encore faut-il que les conclusions auxquelles elles parviennent et les propositions qu'elles formulent soient suffisamment diffusées pour que leur impact soit effectif.

Pour renforcer la cohésion sociale sur leurs territoires, pour faire entendre leurs efforts par toutes les collectivités territoriales dans les processus de décentralisation en cours, pour consolider ces propositions au niveau régional, les associations doivent établir des partenariats centrés sur l'information et la communication, sur des publications.

Les rapports de certaines fondations, les réseaux membres d'Alerte, les indicateurs synthétiques produits par tels ou tels groupements peuvent et doivent être employés comme de véritables observatoires de la mise en œuvre des décisions publiques dans les régions, les départements, les pays ou les communes. Des collectifs doivent se constituer dans les régions avec cette visée d'information.

● *Pour conclure*

Dans le Livre blanc des régions, l'Association des régions de France (ARF) affirme : « Inutile de rêver d'un grand soir de la décentralisation. Il faut être pragmatique : chercher les effets de levier les plus efficaces, imaginer, expérimenter et identifier les points de basculement pour promouvoir un autre mode de gouvernement des affaires publiques ».

Les associations peuvent être pragmatiques et chercher les effets de levier dans les processus complexes de la décentralisation; elles doivent imaginer, expérimenter, identifier les points de basculement pour promouvoir un nouveau renforcement de la cohésion sociale.

Elles doivent aussi continuer à rêver d'égalité, de solidarité, de participation, d'éducation populaire et d'émancipation citoyenne.

■ S'organiser localement pour exister et résister

échange entre les participants du séminaire

L'acte II de la décentralisation ne traite pas de la place des associations dans le débat public, comme d'ailleurs dans l'administration des territoires. Faut-il en conclure qu'aucun pouvoir n'est enclin à encourager la montée ou la possibilité d'un contre-pouvoir associatif ? Au niveau local, les associations sont cependant mieux loties qu'au plan national, qu'il s'agisse de leur représentation au sein du comité économique et social, des conseils de développement ou de quelques autres espaces de consultation prévus par les textes législatifs ou réglementaires antérieurs.¹³

Le recueil de la parole des associations et, à plus forte raison, leur participation aux processus de décision sont donc généralement renvoyés à la bonne volonté et à l'initiative des collectivités territoriales qui se montrent, pour un certain nombre d'entre elles, préoccupées de démocratie dite participative. Elles promeuvent alors la mise en place de procédures de consultation et de communication, de remontée des problèmes et des propositions, avec les risques d'instrumentalisation inhérents à ces consultations. C'est le cas d'un certain nombre de régions comme Rhône-Alpes. Comment se joue la démocratie participative, à l'heure où beaucoup de régions se lancent dans de grands élans, très différents de l'une à l'autre, autour de la démocratie participative ou locale ? Elles affichent un enjeu pour elles. Les conseils régionaux peuvent également jouer du CESR comme lieu de démocratie représentative. Les associations ont à utiliser ce type d'instruments et à s'inscrire dans ces espaces, voire à les détourner, mais en affirmant que tout ne peut pas fonctionner de cette façon et que d'autres espaces de débat peuvent s'organiser indépendamment des pouvoirs locaux. En tout état de cause, on peut avoir des doutes sur la capacité d'une institution ou d'un pouvoir à organiser eux-mêmes leurs contre-pouvoirs.¹⁴

Le développement du « mille-feuilles » de la décentralisation, le maintien des approches sectorielles et l'enchevêtrement des territoires conduisent les associations (du moins les grands réseaux et celles qui en ont les

13. Patrick Boulte, fonda.

14. Henri Faure, fonda Rhône-Alpes.

moyens) à devoir être présentes dans une multitude de lieux de concertation, de consultation ou de communication, avec une fonction de représentation permanente dans des instances et des réunions. Cela peut arriver à masquer le projet associatif. Les petites associations, quant à elles, sont exclues faute de ressources humaines. Il apparaît donc que les associations ont vraisemblablement à s'organiser autrement face aux appels à consultation, en particulier pour que les petites associations se fassent entendre soit au travers de la démocratie participative et des situations de résistance, d'innovation ou d'évaluation de leur projet associatif, soit au travers de la démocratie représentative en interrogeant les moyens de faire prendre en compte leurs points de vue.¹⁵

À cet égard, en Provence-Alpes-Côte d'azur, trois expériences méritent d'être signalées comme des espaces permanents où s'organisent des stratégies associatives. Le département des Bouches-du-Rhône a créé un conseil départemental de concertation où les grands mouvements associatifs sont assez bien représentés : ils s'y entendent entre eux pour faire remonter des propositions constructives ; la liberté de parole y est assez grande ; cette instance conduit les responsables associatifs comme les élus à un changement de regard réciproque, pour les premiers sur la complexité de la décision politique, pour les seconds sur la société civile. Une autre situation est celle d'une commission particulière du débat public qui a eu à traiter d'un projet d'équipement (ligne à haute tension) : elle s'est avérée être un lieu de travail très productif entre élus, techniciens et associations, qui a permis de faire remonter la parole des associations sur un objet d'intérêt général ; ce type de commission s'est révélé un espace public de discussion pertinent. Enfin, troisième exemple, un élu régional délégué à l'aménagement du territoire et au développement de l'emploi a mis en place un séminaire permanent qui se déplace de département en département, pour une expression du secteur de l'économie sociale et solidaire ; il y a une stratégie des mouvements associatifs dans une alliance avec cet élu et les techniciens des services pour arriver à faire reconnaître par les autres élus le rôle de l'économie sociale et solidaire dans certaines politiques de développement.¹⁶

15. Berard Faure, fonda Rhône-Alpes.

16. Maurice Parodi, fonda Paca.

Si nous nous accordons pour estimer que les associations ont à résister, elles ne peuvent le faire qu'en se mettant en réseau. Mais pour aller sur quel front, pour provoquer quel type de conflit ? S'agit-il d'une résistance de survie ou d'offensive ? En tout état de cause, une démocratie participative réelle suppose une véritable stratégie des associations face aux collectivités territoriales, pour qu'elles soient un pilier de la démocratie locale. Elles doivent s'organiser et se rendre crédibles en fédérant leurs énergies et leurs intérêts¹⁷, comme c'est le cas à Angers. Si des activités associatives y ont été reprises par le secteur marchand, les associations ont essayé de mettre en place sur l'agglomération une plate-forme de l'économie sociale et solidaire : comment mieux se connaître, prendre des habitudes de coopération, aider le secteur à se structurer et à trouver des outils de solidarité ?¹⁸

Si les associations sont contraintes de résister, elles doivent s'organiser et travailler en réseau au niveau local, régional et national. Cependant, un diagnostic lucide de la situation ne peut occulter le fait qu'un certain nombre d'associations soient en grande difficulté : elles n'ont pas la force morale ou les moyens de réagir, elles se retrouvent avec des mandataires sociaux beaucoup moins nombreux et usés par des conflits avec des salariés ou par des redressements judiciaires. À cela, s'ajoute le recrutement difficile de bénévoles et d'administrateurs : ils montrent une indisponibilité ou des réticences à s'engager, dans la durée et pas seulement sur des actions ponctuelles, dans le fonctionnement de l'association. Enfin, la mise en concurrence des associations au travers de procédures complexes d'appel d'offres décourage également les responsables associatifs. Ces situations qui se multiplient relèvent parfois du sauvetage ; elles appellent au moins du conseil et de la formation, sans qu'on puisse se dispenser d'un retour sur ce qui fonde l'association et l'engagement bénévole.¹⁹

Puisque les associations rencontrent effectivement une réelle difficulté à trouver des administrateurs pour leurs instances, il faut regarder le phénomène en face, sinon il s'accroîtra. Ne constate-t-on pas que, dans l'environ-

17. Christian Raucoule, fonda Sud-Ouest.

18. Jean-Louis Plé, fonda Ouest.

19. Pierre Marquette, fonda Paca.

nement des associations, des habitants ont envie de s'investir et de s'engager, mais pas immédiatement dans la structuration ou l'administration d'une association ? Ils veulent plutôt s'impliquer sur des projets concrets et de terrain. Parmi eux, on peut trouver des personnes en situation de marginalisation et d'exclusion qui ont envie de rebondir pour être reconnues dans l'espace public. Ces forces-là, il faut aller les chercher, les aider à formuler la problématique de leur situation, les accueillir et trouver les voies d'un accompagnement pour devenir acteurs d'une démarche collective. C'est aller chercher également des groupes ou des associations de fait, plus que des associations structurées, pour constater qu'il s'agit de gens qui ont certes envie de s'engager mais pas sur n'importe quoi : ils ne veulent pas gérer de lourds conflits du personnel ; ils ne souhaitent pas gérer les finances de l'association, en quête permanente de subventions et autres ressources. Par contre, ils veulent s'impliquer dans un projet concret et le porter, avec d'autres, le plus loin possible. Face à la marchandisation des activités et aux appels d'offres, face à la lourdeur des représentations à assurer, dans un contexte de concurrence et de conflit entre associations, ils préfèrent construire et gérer un projet concret sur le territoire.²⁰

Pour travailler en association, il faut être en réseau au niveau local, régional et national ; seule solution pour tenir et continuer à gérer des actions citoyennes avec une certaine efficacité et pour éviter le clientélisme. La décentralisation ne facilite pas la tâche, comme on peut le constater tous les jours. Ainsi, l'État se paupérisant, il confie aux associations des services qui ne sont plus dans ses priorités. Il se décharge sur les associations de la prise en charge des populations les plus en difficulté : ainsi, des services d'accueil de demandeurs d'asile amenés à s'ouvrir dans des conditions financières qui ne sont pas viables, avec des intervenants qui ne sont ni préparés ni formés à cet accueil. Dans ce cadre, le transfert de compétences à des associations ne se fait pas dans de bonnes conditions concernant le financement, la logistique et la formation. L'engagement associatif peut accepter de s'effacer à un moment donné, quand il constate qu'il se heurte à de trop importantes difficultés pour rémunérer ses salariés, pour arriver à transformer l'organisation et le fonctionnement de l'associa-

20. Bernard Faure, fonda Rhône-Alpes.

tion, pour continuer de mobiliser des bénévoles qui se renouvellent de manière trop importante ou qui ne viennent plus que pour des actions ponctuelles, vu leur disponibilité et leur motivation très ciblées.²¹

C'est dans ce contexte que la Fondation de France finance des actions innovantes plutôt que le fonctionnement pérenne d'associations. Elle constate qu'il y a de plus en plus de demandes d'aide pour durer. En parallèle avec la redéfinition des territoires et du rôle des pouvoirs publics, la fondation qui travaillait sur des programmes par secteur passe à des projets par territoire et au caractère intersectoriel. Ainsi, en Rhône-Alpes, a été mis en place un appel à projets avec le conseil régional : il croise emploi, handicap, habitat et personnes âgées, et il implique un travail en réseau.²²

■ Conforter la légitimité et la qualification des acteurs associatifs

MAURICE PARODI, COLLÈGE COOPÉRATIF PROVENCE-ALPES-MÉDITERRANÉE

Les collectivités territoriales ne peuvent pas se passer de l'implication des forces vives de leurs territoires pour conduire des politiques de développement efficaces. Les associations se doivent d'accompagner la qualification des acteurs locaux pour qu'ils puissent entrer de plain-pied dans les politiques partenariales, sans être instrumentés ou cantonnés dans une fonction d'alibi démocratique.

● *Le contexte institutionnel et politique*

Conforter la légitimité et la qualification des acteurs associatifs dans le champ des politiques de lutte contre les exclusions, et plus particulièrement au travers d'actions d'insertion sociale et professionnelle, cela nécessite au préalable d'évoquer trois ensembles d'éléments du contexte institutionnel et politique où s'inscrivent les associations concernées.

L'acte II de la décentralisation : dans cet ensemble, il y a notamment la loi du 18 décembre 2003 concernant le RMI et créant le Revenu minimum d'activité (RMA).

21. Bruno René-Bazin, Clara, Paris.

22. Florence Castera, Fondation de France.