

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.

Le Plan de cohésion sociale : cela percute le contexte institutionnel et dessine un système d'acteurs et un système formel de compétences différents de ce qui a été acté par les lois de décentralisation.

L'Union européenne avec la Stratégie de Lisbonne et le rejet du Traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas : Lisbonne prône une économie européenne de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde « pour une croissance économique durable, accompagnant l'amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et une plus grande cohésion sociale ». Il ne faut pas occulter le débat autour des services d'intérêt général qui pouvaient justifier des aides publiques. La question se pose de savoir si les activités d'insertion sociale, sinon d'insertion professionnelle, peuvent relever du secteur protégé et bénéficier de ces aides publiques, ou si elles vont basculer dans le secteur marchand et concurrentiel.

Face à cette situation, quatre constats peuvent être faits.

Les incertitudes et les inquiétudes sur les transferts de compétences et les transferts financiers correspondants sont fortes, les départements et les régions étant conscients que le glissement de charges est très important et les compensations de l'État sont insuffisantes. Dans les Bouches-du-Rhône, des millions d'euros ne seraient pas compensés : ainsi, c'est le cas du RMI représentant 400 millions d'euros de dépenses prévisibles. En conséquence, des augmentations des impôts locaux sont à prévoir.

Par précaution, il y aura **réduction des lignes budgétaires** qui concernent les politiques volontaristes et des activités qui ne paraissent plus entrer dans les priorités. Ce discours est peut-être excessivement alarmiste. Mais, cela vise aussi les associations et le financement de certaines de leurs activités, dès lors qu'elles ne rejoindraient pas l'objectif du département des Bouches-du-Rhône : sortir 2 000 bénéficiaires du RMI de plus qu'en 2004 des dispositifs d'assistance pour qu'ils accèdent à de vrais emplois. Il s'agira vraisemblablement de Rmistes de la fraction supérieure, celle la plus apte à l'emploi.

On constate des injonctions d'efficacité et d'efficience en direction des opérateurs, dont les associations d'insertion au sens large. On observe un **isomorphisme institutionnel** des associations elles-mêmes qui se calent sur les critères de l'administration.

Un autre isomorphisme est l'**isomorphisme marchand** de la part des conseils généraux notamment. Les associations se retrouvent dans l'obligation de se caler sur les cahiers des charges édictés par les collectivités territoriales qui, elles-mêmes, se réfèrent en la matière au marché, avec un système de mise en concurrence et d'appel d'offres. Cela va à l'encontre d'un travail en réseau, par métier par exemple, et en complémentarité. Ainsi, une prime de 6 000 • est donnée aux structures qui atteignent les objectifs quantitatifs de « sortie positive » du dispositif.

• *Les associations d'insertion confrontées à de nouveaux enjeux, défis et injonctions*

Les associations d'insertion par l'activité économique ou les associations porteuses des accompagnateurs à l'emploi sont déstabilisées, mais pas toutes au même degré ni au même titre.

Les **associations d'insertion par l'activité économique** sont particulièrement soumises aux injonctions les plus fortes d'efficacité, de rendement, de concurrence, etc.

Les **associations d'insertion sociale** spécialisées dans le logement, la santé et l'éducation sont coincées entre l'État et les collectivités territoriales, et elles ne savent pas à qui s'adresser. Qui est compétent à chaque fois et qu'en est-il quand les compétences se croisent ?

Les **associations d'appui, d'aide technique ou d'expertise** sont confrontées à la question de la coordination des acteurs publics ou privés (qui organise, sachant que les supposés chefs de file eux-mêmes sont perturbés ?) et à une concurrence accrue des opérateurs (de qui vont dépendre les maisons de l'emploi ?). Il est clair que les opérateurs ne sont plus dans une relation de confiance qui s'appuyait auparavant sur la compétence acquise.

Les **associations simples utilisateurs potentiels des contrats aidés** : elles sont passées par pertes et profits, car elles ne sont pas considérées comme des employeurs fiables et susceptibles de proposer des emplois pérennes. Cela alors que des entreprises privées, guère plus fiables, bénéficient de contrats aidés. Dans les Bouches-du-Rhône, la mise en place d'une fonction de ressources par bassin d'emploi ou par circonscription

facilitait la création d'emplois dans la vie associative. Ce dispositif territorial reposait sur quatorze animateurs/accompagnateurs sous contrat avec le conseil régional, mais la fonction de ressources et les contrats des quatorze emplois ont été supprimés du jour au lendemain, alors que c'était un gisement de compétences indéniable.

● *Double nécessité de conforter la légitimité et la qualification des acteurs associatifs*

Face à ces nouveaux enjeux, défis et injonctions, une double nécessité et une même urgence se font jour : conforter la légitimité et la qualification des acteurs associatifs. Il serait possible de l'illustrer à partir d'expériences de terrain dans chacune des régions et sur les différents territoires. Cette double nécessité et cette urgence appellent les remarques et les recommandations suivantes.

L'injonction des commanditaires porte sur **la seule qualification professionnelle** des opérateurs associatifs et on ne s'arrête plus qu'à la qualification des seuls responsables, managers et directeurs des associations.

Re-conforter la légitimité des acteurs associatifs, les reconnaître pour ce qu'ils sont et pas seulement pour ce qu'ils font. Il y a besoin à la fois de reconnaissance de la qualification sociale et de requalification ou qualification professionnelle. Ce discours ne passe guère dans la mesure où les partenaires publics ne veulent pas admettre les spécificités méritoires, la dimension sociale de l'entrepreneur associatif.

Les trois exigences de bonnes pratiques de requalification professionnelle des acteurs associatifs de l'insertion passent par :

- une analyse dynamique des emplois, des compétences et des profils professionnels en jeu (par exemple, par la méthode des emplois types étudiés dans leur dynamique, méthode ETEP initiée par le Cereq) : ainsi, des métiers de l'insertion ou du référentiel d'entrepreneur social approché sur la base d'un programme européen qui a été élaboré à partir d'une trentaine d'entrepreneurs portugais, italiens, belges et français ;
- une démarche de formation-action dans laquelle la personne en formation, acteur premier de sa formation, est en situation d'autoformation assistée, le formateur étant conçu comme un accompagnateur d'apprentissage ;

– une mise en route d'un dispositif adapté de validation des acquis de l'expérience : la VAE est importante pour faire reconnaître les compétences et les capacités au travers d'une certification et, de toute manière, d'une objectivation de la qualification des acteurs associatifs.

La requalification sociale renvoie à la reconnaissance de spécificités méritoires des associations d'insertion, donc à des valeurs, des principes et des systèmes de règles des entreprises sociales. Elle suppose une confrontation des pratiques de gouvernance, de gestion et de démarche de qualité des actions mises en œuvre avec ces valeurs, ces principes et ces règles.

– On privilégiera en conséquence les formations-actions, les démarches endoformatives pour toutes les parties prenantes, la pédagogie coopérative.

– On valorisera des expériences de démarche de qualité, de développement durable et d'utilité sociale, telles que pratiquées dans les Jardins de Cocagne : avec les responsables du réseau et des jardins, ont été dégagés des critères et des indicateurs de résultats et d'impact.

– On s'appuiera sur l'expérience de l'Université coopérative européenne (UCE), réseau européen d'organismes de formation regroupés sur la base d'une charte et d'un contrat d'engagement de mutualisation des pratiques de formation et des démarches de pédagogie coopérative mises en œuvre dans huit pays européens.

La grande difficulté est de se faire entendre des responsables des collectivités territoriales, y compris dans des colloques où les intervenants se réfèrent à des discours techniques ou spécialisés, sans traduction, sans échange permettant d'aboutir à un savoir partagé qui permet seul de déclencher une action. Si beaucoup de travaux sont réalisés et beaucoup d'expériences sont conduites, le problème est de trouver les moyens de les capitaliser et de les transférer. On manque de traducteurs. Il faut s'entendre sur les mots et mettre tous les partenaires dans le coup (acteurs de terrain, managers ou responsables, administrateurs), avant d'aller se faire entendre des institutions et des pouvoirs publics. En dépit du développement des techniques d'information et de communication, du côté des associations, le manque de communication est notoire et les difficultés pour capitaliser leurs expériences et leurs travaux, comme pour les faire circuler, sont évidentes.

■ La reconnaissance de la qualification des acteurs associatifs

échange entre les participants du séminaire

L'analyse et la démarche présentées par le Collège coopératif Provence-Alpes-Méditerranée rejoignent les constats qui remontent d'autres régions et territoires. Ainsi, France Qualité Publique a une démarche proche avec la mise en œuvre d'une appropriation des services publics par ses usagers, donc une qualification du mouvement social. La pensée sur le service public gagne à être elle-même dépoussiérée ; le service public ne peut être défendu que s'il entre dans une telle perspective.²³

Dans certaines régions, comme en Rhône-Alpes, des initiatives ou des outils se télescopent : ainsi, avec les dispositifs locaux d'accompagnement des emplois, outils pourtant intéressants qui marquent une ouverture et la possibilité, par exemple, de formations collectives de responsables associatifs.²⁴

Il n'existe pas ce qui pourrait être qualifié d'économie des acteurs associatifs, alors qu'ils sont formés et se sont qualifiés au fil d'un parcours. Les pouvoirs publics étant polarisés sur les dispositifs plus que sur les acteurs, ils en arrivent à casser certains de ces acteurs, au travers de la discontinuité des dispositifs, des mesures et de leurs évaluations.²⁵

Le conseil régional Paca a mis en place un plan régional de formation. La condition était de passer par un label de qualité pour les organismes de formation associatifs. Le cabinet-conseil en charge du programme a conseillé à une association de reconnaître qu'elle était en résistance et, qu'en conséquence, elle n'était pas en mesure de faire dans la qualité. Dans le même ordre d'idée, la relation au conseil général des Bouches-du-Rhône, en matière d'insertion, passe désormais par des appels d'offres et des contrats administratifs avec l'ANPE ; il s'agit donc pour l'opérateur associatif de démontrer qu'il est en mesure d'assurer le marché. La démarche coupe les associations de la responsabilité politique qui portait initialement le travail

23. Georges Gontcharoff, revue Territoires.

24. Bernard Faure, fonda Rhône-Alpes.

25. Patrick Boulte, fonda.

en direction des populations à la recherche d'une insertion. L'ANPE y retrouve vraisemblablement du pouvoir.²⁶

S'il y a un manque de capacité des associations à afficher et traduire leur qualification, il y a aussi un manque d'écoute de la part des élus locaux et/ou de leurs techniciens. Il relève parfois d'une forme d'autisme qui rejoint ce que les associations pouvaient rencontrer de la part des services de l'État. Le savoir partagé est effectivement le préalable à l'élaboration de tout projet de développement. Mais, que faire lorsqu'une partie des partenaires institutionnels estime détenir le savoir ou pense qu'il suffit de recourir à des experts pour suppléer à quelques lacunes ?²⁷

■ Construire un projet de territoire

JEAN-PIERRE WORMS, FONDA

Un projet de territoire implique la mobilisation conjointe et cohérente de tous les acteurs de ce territoire (acteurs publics et privés, nationaux et locaux) dans l'élaboration d'un diagnostic partagé, dans le choix des priorités à inscrire dans un programme, dans l'accompagnement puis l'évaluation de la mise en œuvre. C'est affaire de volonté politique mais aussi de savoir-faire démocratique. Les élus y sont-ils prêts ? Et les associations ?

Sur des territoires où la décentralisation a indiscutablement modifié le paysage et le jeu des acteurs, la construction d'un projet de territoire impliquant les associations nécessite de vaincre trois ensembles de difficultés.

● *Le morcellement des territoires*

Un projet de territoire se heurte généralement à la définition du territoire dans la mesure où, après décentralisation, le territoire est totalement morcelé au niveau des compétences politiques et publiques (commune, communauté de communes ou agglomération, département, région), morcelé politiquement et même parfois discontinu et incohérent par rapport à des logiques de développement et de mobilisation des acteurs. Les territoires intercommunaux ont souvent été fabriqués en fonction d'affinités et d'arbi-

26. Pierre Marquette, fonda Paca.

27. Christian Raucoule, fonda Sud-Ouest.