

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.

trages politiques. L'activité associative, si elle se défend d'une dépendance clientéliste aux élus locaux, se fonde en principe sur des besoins qui dépassent les frontières politiques et administratives pour trouver des territoires pertinents ; ceux-ci ayant du sens au regard de la construction du projet de développement et des relations de proximité entre les gens.

Il n'est pas question de faire montre d'angélisme : l'écart peut être grand entre, d'une part, les territoires où existent des relations de proximité nourries des intérêts communs parce qu'on se rencontre sur les mêmes équipements, autour des mêmes services, avec les mêmes besoins et, d'autre part, les territoires plus vastes qui dépassent la proximité et permettent de mobiliser des ressources de développement, humaines, marchandes, techniques, etc. L'emboîtement entre territoires de proximité et territoires de développement ne se fait pas nécessairement. C'est au travers notamment des réseaux associatifs que, dans une situation offensive, les associations peuvent arriver à faire advenir une démocratie adaptée à un projet de développement.

- *La segmentation verticale des champs d'activité*

Une logique de développement est forcément intersectorielle et transversale (habitat, emploi, formation, etc.). Or, l'action publique est toujours segmentée par secteurs verticaux, tant au niveau de l'État qu'au niveau du département ou de la région. Un projet de territoire, quel qu'il soit, se confronte fréquemment à la segmentation verticale des champs de l'activité publique qui s'oppose à une logique de développement.

Très souvent, l'association est collée en quelque sorte au découpage de l'action publique : ainsi, des associations qui s'occupent des intérêts des enfants à l'école et se spécialisent sur l'éducatif et le scolaire. Mais alors, comment construire, autour d'un projet, des passerelles entre associations qui, sur un même territoire, s'ignorent car elles travaillent sur des champs ou des secteurs différents de la vie sociale ? Les associations n'ont pas nécessairement les mêmes publics, les mêmes outils, les mêmes réseaux et les mêmes financements. Dans ces conditions, comment élaborer une stratégie, un projet et des objectifs communs et comment développer une communication partagée ?

- *Une discontinuité des projets dans le temps*

Enfin, un projet de territoire a à prendre en compte l'extraordinaire discontinuité des projets dans leur rapport au temps. Les projets de développement ont d'abord à composer avec le rythme des politiques et des échéances électorales, avec la durée inégale des mandats qui pèsent sur des projets difficiles à construire, à réaliser et à évaluer sur un même mandat. La logique de permanence et de cumul des mandats entraîne, du côté de la société, une rigidification des organisations et des fonctionnements. Il y a en outre les contraintes de l'urgence auxquelles sont fréquemment confrontées les associations : l'addition de réponses prises dans l'urgence ne permet pas de construire rationnellement un projet de développement et de le faire dans la durée. La contradiction entre l'urgence et le temps d'un projet induit très souvent l'absence de prise en compte de l'amont indispensable de tout projet de développement.

Faut-il rappeler les étapes d'un projet ? L'amont du projet de développement passe par un accord et une pédagogie réciproques qui permettent de se connaître et de fonder une certaine transparence. Cela facilitera par la suite un travail collectif à partir d'un langage commun, mais aussi de valeurs et de finalités de fond partagées. Cette première étape prend du temps. Ensuite, vient la phase de construction du diagnostic, sachant qu'en général il existe des diagnostics morcelés, des éléments au caractère partiel, à consolider autour de quelques éléments structurants de la situation ; cela à nouveau avec une image partagée de la réalité. Seront alors construits les axes prioritaires qui innervent les choix politiques, avant les programmations. La mise en œuvre du projet est l'étape suivante. C'est aussi l'épreuve du passage à l'opérationnel, avec l'intervention de partenaires administratifs et de services qui peuvent donner l'impression de déposséder une part des acteurs, au cours de l'instruction technique et financière, par des appareils et selon des procédures relativement opaques. Comment les associations peuvent-elles ne pas perdre le contact au fil des étapes du projet et se démobiliser ?

■ Quelles stratégies des associations pour rester actrices du projet de développement ?

échange entre les participants du séminaire

Sur la base territoriale du bassin d'emploi d'Avignon, trente-cinq structures d'emploi se sont regroupées autour de l'insertion, par secteur professionnel et métier. Elles ont développé des capacités importantes de coordination, de complémentarité et d'organisation : par exemple, pour résoudre des problèmes de logement des jeunes qui étaient impliqués dans les jardins d'insertion. Le collectif est devenu un interlocuteur incontournable sur l'agglomération pour ce qui touche à l'insertion ; cela précisément parce que fonctionnent les passerelles entre secteurs et associations.²⁸

En Rhône-Alpes, se vérifie la double difficulté à dépasser le morcellement des espaces et du temps, et l'on constate une dépossession des acteurs. Elle se joue de différentes manières : les élus ont le pouvoir de définir les situations et les territoires au regard des financements notamment et, par ailleurs, ils font appel à des experts pour le diagnostic ; ce qui leur permet de se passer des acteurs associatifs. Ainsi, les acteurs du terrain sont oubliés dès la phase de délimitation du territoire, alors qu'ils connaissent bien le terrain. Il y a toujours un amont au point de départ d'un projet. Il faut que les associations soient capables d'alliances autour des démarches d'évaluation, pour assurer des continuités dans le temps et dans l'espace et pour imposer des clarifications dans la désignation des problèmes et des solutions. Elles auront toujours beaucoup de mal à se faire entendre contre les segmentations, les spécialisations et les expertises qu'élus et techniciens leur opposent.²⁹

La complexification des dispositifs institutionnels n'a pas été simplifiée au fil de la mise en place des lois de décentralisation, avec cinq à six strates administratives du local à l'Europe. Chaque strate a ses procédures propres et ses échéances d'examen des projets. Il est scandaleux que cette complexité administrative et procédurale soit renvoyée sur les acteurs locaux et associatifs et qu'elle pèse sur eux jusqu'à les épuiser. Par

28. Maurice Parodi, fonda Paca.

29. Henri Faure, fonda Rhône-Alpes.

ailleurs, il est constaté que, sur le terrain, des projets apprennent aux administrations à travailler ensemble.³⁰

Alors que les associations ont besoin de temps et d'espace pour construire leurs projets, elles sont bousculées par les élus et les administrations qui occupent temps et espace à leur manière. Le fonctionnement de tel conseil de développement en Nord-Isère en est une illustration : la personne qui le présidait ne voulait pas entendre parler de mouvement associatif, mais de « personnes référentes de projets ». De leur côté, les élus avaient du mal à s'accorder sur le territoire intercommunal de référence et ils ne voulaient pas ajouter à la complexité en intégrant des associations. Il a fallu un an pour imposer une représentation organisée des associations. Mais alors, dans de telles situations, comment animer le travail nécessaire en amont du dépôt du projet, quand il s'agit de prendre le temps de s'entendre sur un objet collectif et de constituer un réseau ? Comment faire reconnaître et financer ce travail ?³¹

La plupart des membres des conseils municipaux sont dépassés par la superposition des territoires. C'est un vrai problème pour la démocratie locale et la mise en place des projets. Assez souvent, on remarque que c'est le sénateur, le député ou le président de tel syndicat de développement économique qui tranche et organise. Quant aux conseils de développement, si des exemples de construction de projet ou d'exercice de la démocratie locale existent, si des innovations continuent, reconnaissons que ces expériences se diffusent très peu. Le secteur associatif a une réelle difficulté à partager le savoir et ses responsables cheminent rarement ensemble par des compagnonnages. Enfin, dans le cadre de la décentralisation, l'interassociatif au niveau du pays ne suffit pas et il faut aussi le construire au niveau de la communauté de communes, car c'est là que se jouent la fiscalité et le financement des projets locaux.³²

Nombre de responsables associatifs se reconnaissent dans une approche du projet partagé, du diagnostic à l'évaluation. Il est important de prendre le temps en amont du projet, de rencontrer longuement les personnes

30. Jacqueline Mengin, fonda.

31. Bernard Faure, fonda Rhône-Alpes.

32. Pascal Vin, fonda.

concernées et les partenaires. Cette formule, qui peut apparaître luxueuse, s'avère déterminante pour la suite. Le réseau Alerte a permis de vérifier à quel point une connaissance réciproque est un préalable nécessaire à la fondation d'un tel collectif pour se créer un univers commun.³³

Pour ce qui concerne les étapes et surtout la conduite du projet de territoire, certes le diagnostic partagé est la première étape, mais un comité de pilotage et de suivi qui regroupe tous les acteurs et partenaires est un outil indispensable. Beaucoup de problèmes sont posés par les interventions parfois intempestives de l'administration ou des institutions qui promeuvent parfois des contractualisations de façon artificielle ou précipitée. Ces mêmes administrations ou institutions suscitent également des suivis différents de dispositifs qui peuvent s'avérer parallèles.³⁴

Du côté des publics en insertion, penser une formation qui prépare demain suppose que l'on ne soit pas seulement sur une logique d'offre de formation, mais qu'on associe les personnes en formation, premiers intéressés. Au sujet d'une partie de ces publics, dans les Bouches-du-Rhône, il remonte de l'expérience de formation des publics en difficulté une dégradation des conditions de vie qui pèse inévitablement sur la formation des stagiaires (par exemple, dormir dans une voiture). La frilosité des élus sur ce champ s'en trouve accrue. D'ailleurs les élus et les administrations, mais aussi certaines associations, dérivent vers des logiques de prestations de services aux usagers ; là où leur problématique de départ était l'engagement social dans la cité. Ce glissement est à regarder en face, car il devient une dimension majeure d'un marché de services. Il est du coup difficile de s'associer entre partenaires et il faut rester modeste.³⁵

En matière de rapport au temps et de continuité des actions de formation et d'insertion, on entend dire que la politique de la ville s'arrêterait en 2006. Les associations qui élaborent actuellement des projets n'ont pas de réponse. Or, elles ont besoin d'assurer un tuilage et de disposer de perspectives afin de dépasser le diagnostic et d'envisager un renouvellement de leur action.³⁶

33. Patrick Boulte, fonda.

34. Jean-Louis Plé, fonda Ouest.

35. Mickaël Diebold, fonda Paca.

36. Pierre Marquette, fonda Paca.