



La gestion de l'action locale en question

Par le Réseau Egalité, février 2022 ¹

Un mode de gestion s'est généralisé dans le champ de l'action locale. Les opérateurs associatifs ou publics sont tenus de planifier leurs actions sur plusieurs années en regard d'une analyse du territoire ; des indicateurs sont utilisés pour mesurer si les résultats visés ont été atteints. Ce mode de gestion s'inspire largement de la méthode de gestion de projet. Il cherche à optimiser l'action locale et à pouvoir rendre compte de son efficacité.

A travers cet article, nous désirons défendre la thèse suivante : en organisant l'action locale autour de la preuve de son efficacité les modes de gestion actuels minent son potentiel de transformation sociale.

Dans la première partie de cet article, nous montrerons que ce modèle organisationnel ne permet pas d'appréhender les situations problématiques. Ensuite, nous expliquerons en quoi ce mode d'organisation nuit à la coopération entre les acteurs. Pour terminer, nous proposerons quelques idées pour poursuivre la réflexion autour des modes d'organisation de l'action.

1. Un modèle organisationnel qui ne permet pas d'appréhender les situations problématiques

Les opérateurs sont invités à concevoir leur plan après avoir réalisé un diagnostic de la situation locale. Les dispositifs invitent à imaginer des actions à venir dans cette réalité diagnostiquée et sensées l'améliorer. Mais passer de l'analyse des problématiques à l'élaboration d'une action qui soit en adéquation avec les enjeux de la situation à venir est un exercice scabreux.

Durant la phase d'élaboration du plan, l'opérateur est effectivement hors de la situation. Même si lors du diagnostic, il aura cherché à se connecter aux enjeux en se concertant avec une série d'acteurs – dont les personnes qui vivent les problématiques –, il planifie l'action en ayant une connaissance relativement théorique de la situation dans laquelle elle s'inscrira.

Il s'agit de préciser de quelle manière la situation peut être « façonnée » par l'action et d'élaborer des indicateurs qui permettront de mesurer ces effets. On comprend bien à travers cette formulation qu'à ce stade tout opérateur doutera de sa capacité et de sa légitimité à décrire précisément ce qu'il en sera. En effet, s'il est possible de projeter une situation idéale, il est toutefois généralement très difficile voire impossible de préciser comment telle ou telle problématique pourra évoluer du fait des actions entreprises. L'on sait également à quel point la mesure de ces transformations peut-être aléatoire, voire stérile.

Cette difficulté à dire quels seront les effets de l'action et comment ils pourraient être mesurés sont le signe d'une forme de hiatus² à l'articulation entre analyse des problématiques locales et planification des actions. Les méthodes actuelles de gestion de l'action locale s'inspirent de la méthodologie du projet à laquelle une phase préalable d'analyse du territoire a été ajoutée. Dès lors, à la jonction de ces deux approches – analyse des problématiques locales et gestion de projet – l'opérateur bascule inévitablement d'une logique d'appréhension des problématiques locales à une logique d'organisation de la production caractéristique de la méthodologie du projet. Cette méthode de gestion vise en effet à organiser l'action selon un principe d'efficacité qui dérive du modèle technico-scientifique et qui s'incarne parfaitement

¹ Le Réseau Egalité en Belgique francophone s'est développé comme un réseau de ressourcement de professionnels provenant de différents secteurs qui se donnent l'occasion de penser, de s'outiller, sur la question de l'égalité. Plusieurs partenaires réunis au sein du Réseau Egalité ont entamé en 2021 une recherche sur les modes d'action locale des acteurs associatifs et publics.

² Hiatus : au figuré : coupure, discontinuité, interruption. Exemple : le hiatus entre la théorie et la pratique.

dans le système de production. Faire preuve d'efficacité c'est faire preuve d'une capacité à planifier, concrétiser et prouver que la production prévue est réalisée.

Dès lors, s'il est impossible de démontrer préalablement cette efficacité à agir en « façonnant » la situation, il est possible néanmoins de prouver la capacité à réaliser et à concrétiser dans les délais impartis. C'est ainsi que les plans regorgent de nombreux indicateurs qui visent à mesurer la réussite des réalisations. On liste tout ce qu'on pourrait faire dans un temps imparti pour vérifier ensuite si on a effectivement réussi à le faire.

Agir pour produire des résultats mesurables plutôt qu'agir à partir d'une situation locale

L'efficacité à prouver à travers les plans est donc d'aboutir aux réalisations types programmées dans les délais que l'on s'est fixés. L'opérateur profile ainsi les actions du plan de manière à pouvoir aboutir à des résultats mesurables : il s'agira généralement de pouvoir mesurer la réussite des réalisations destinées aux publics-cibles. Ces résultats vont devenir le centre des préoccupations de l'organisation au détriment des situations problématiques qui, bien qu'elles aient fait l'objet d'attention durant la phase de diagnostic, seront ainsi évacuées du champ de vision.

Et si l'on cherche à démontrer son efficacité en respectant ce que l'on s'est fixé, que faire des imprévus, des potentiels de situation ou des difficultés qui se présentent en cours d'action ? Le risque est que pour garantir un aboutissement dans les temps impartis, l'opérateur évite que l'on s'appesantisse sur la situation. Or c'est à des moments troubles comme ceux-là – quand les habitudes ne suffisent plus – que les acteurs sont amenés à tenter de comprendre la situation et à imaginer d'autres manières d'agir qui puissent déboucher sur des solutions inattendues. Mais les prérogatives de gestion maintiennent l'attention sur les réalisations prévues et les temps impartis et neutralisent ainsi les potentiels de transformation sociale de l'action collective en ne lui permettant pas de se déployer au cœur des situations problématiques.

En cherchant à prouver leur efficacité, les modes de gestion empêcheraient donc d'appréhender les problématiques et d'agir en situation. En d'autres termes, cela signifierait que l'action locale ne pourrait avoir l'effet que l'on attend d'elle. Les réalisations des différents plans se dispersent et se juxtaposent en effet dans la réalité locale sans réelle emprise sur les situations problématiques. **Paradoxalement, ce que l'action planifiée gagnerait en efficacité, elle le perdrait donc en effectivité.**³

L'action collective dans l'ombre des plans

Les acteurs renonceraient-ils pour autant à faire face aux problèmes et à agir en situation ? Il nous semble que non. L'action collective se développerait dans les interstices des plans, soit de manière impromptue, lors de conflits ou de crises organisationnelles par exemple, soit délibérément, en privilégiant les processus collectifs au détriment du plan et en étant dès lors contraint à « tricher » en s'arrangeant avec les preuves à fournir, ou encore plus ou moins légitimement, à travers les collaborations au sein des réseaux et des lieux de coordination. Ces actions collectives s'attacheraient quant à elles essentiellement à l'effet qu'elles peuvent avoir sur les situations problématiques autour desquelles elles s'organisent.

Pour illustrer notre propos nous prenons l'exemple d'actions locales pour améliorer l'accès aux soins de santé. Les actions menées avec des groupes d'habitants ou de patients vont partir des difficultés dont ils font part pour améliorer l'accès aux soins. Les collaborations initiées avec les professionnels du secteur chercheront à renforcer le travail en réseau en vue de suppléer aux manques identifiés par les patients notamment. Les démarches menées avec les structures hospitalières et les associations de généralistes viseront quant à elles à réduire les obstacles inhérents au système de santé (complexité administrative, digitalisation...). A l'échelle d'un même territoire ces différentes actions seront amenées à se coordonner pour avoir un effet sur l'accessibilité conjointement. Les améliorations qui peuvent être constatées après coup auprès des usagers, des professionnels et des organisations, sont le fruit d'actions entreprises par

³ Effectif : dont la réalité est incontestable, qui produit un effet réel, tangible

des groupes d'acteurs en interaction mobilisés autour de situations qui les concernent. Ces actions comme les améliorations qui en découlent ne peuvent donc être programmées.

Si ces processus collaboratifs restent généralement dans l'ombre des plans, c'est parce qu'ils ne peuvent être planifiés et évalués dans le cadre des modes de gestion en vigueur et qu'ils ne peuvent dès lors faire la preuve de leur efficacité. Mais ces pratiques se voient non seulement contraintes de se développer en marge du plan, elles sont également biaisées par les modes de gestion qui nuisent à la coopération entre les acteurs et au potentiel d'apprentissage de l'action collective.

2. Un modèle organisationnel qui nuit à la coopération entre acteurs

Une conséquence évidente de ce mode de gestion, c'est que plusieurs opérateurs sont tenus de déployer leurs actions selon des plans établis distinctement en intervenant au sein d'un même territoire et en s'adressant en partie aux mêmes personnes.

Envisager de coopérer avec d'autres intervenants en se rendant chacun avec son plan autour de la table de discussion n'est évidemment pas aisé. D'autant que chaque plan prévoit généralement que la plupart des intervenants locaux soient présents dans ses propres instances d'accompagnement ou de concertation. Les professionnels de l'action locale sont ainsi régulièrement invités à la présentation des actions à venir ou en cours, voire à l'évaluation de tel ou de tel plan.

Si ces moments sont l'occasion de prendre connaissance de ce que chacun entreprend localement, ils ne permettent toutefois pas la coopération entre intervenants. Celle-ci ne peut s'envisager effectivement qu'autour de problématiques ou de situations spécifiques. Mais quand ce cas de figure se présente, les intervenants se retrouvent alors en tension entre la logique et le rythme de l'action menée en partenariat et les prérogatives de leur plan.

La diversité des plans, leur complexité et leur terminologie demandent que les professionnels de l'action locale consacrent donc une partie de leur temps pour savoir en quoi ils consistent. Dès lors on comprendra qu'aux yeux des publics les plans restent opaques. Cela pose un premier problème. Quelle légitimité peut avoir une action locale qui n'est pas compréhensible aux yeux de la population ? Heureusement pour les opérateurs, et ceci explique cela, quand ils n'arrivent pas à faire comprendre leur plan ils peuvent faire l'inventaire de leurs réalisations et prouver ainsi leur utilité.

Ceux qui ont la capacité de nommer et d'agir, et les autres

L'opacité des plans pose un second problème. Elle alimente l'idée d'une inégalité des intelligences entre professionnels et usagers, en renforçant l'identité de professionnels experts chargés de mener à bien la réalisation de ces plans complexes, face à des usagers inévitablement profanes au pied de ces étranges édifices.

Un autre aspect de cette méthodologie vient biaiser les relations et renforcer l'idée d'inégalité entre les professionnels et les publics. En déplaçant l'attention sur les personnes concernées – les publics-cibles –, en s'attachant à les qualifier et à identifier leurs besoins, la planification de l'action finit par en oublier les problématiques, les situations dans lesquelles les personnes évoluent, à la source de leurs difficultés.

Avant même d'être contactés, les publics sont catégorisés et qualifiés. Il s'agit de « cibler son public », une façon de mettre au second plan, voire d'oublier les réalités dans lesquelles les personnes évoluent, pour s'intéresser aux caractéristiques des publics. Si l'action ne peut s'inscrire au cœur des situations problématiques, qu'importe, on peut agir en vue de combler les insuffisances des publics. Ceci se marque dans le fait que beaucoup de termes qui sont utilisés pour qualifier ces publics ont trait à des formes de déficiences. Qui dit déficiences, dit besoins.

Et cet exercice d'étiquetage va structurer les relations entre les professionnels et les publics en figeant et en renforçant les rôles des uns et autres, entre ceux qui ont la capacité de nommer et d'agir, et les autres. Cette répartition des rôles se trouve renforcée dans les préférences que les plans d'actions ont pour les productions à destination des publics. D'un côté ceux qui sont chargés d'identifier les spécificités des besoins des usagers afin de pouvoir y répondre au mieux, et de l'autre ceux qui en seraient réduits à

exprimer leurs besoins en vue de les assouvir dans un cadre pensé, planifié et mis en place par l'opérateur-producteur.

La participation des publics ne peut s'envisager et avoir de sens qu'autour de situations

Ce contexte n'est donc pas propice à la participation des « publics visés » aux moments de collaboration auxquels ils sont conviés. D'autant que généralement ces sollicitations sont liées à la logique du développement du plan. Durant la phase de diagnostic, la participation des publics court le risque de prendre la forme d'une enquête sur les besoins, vu la priorité donnée par les plans aux réalisations à destination des publics. Et au cours du développement du plan, on peut se demander quel est l'intérêt des publics à participer dans la mesure où leurs désirs n'y sont pas entendus puisque les objectifs et les résultats attendus sont déjà écrits.

La participation des publics ne peut s'envisager et avoir de sens qu'autour de situations ou de problématiques pour lesquelles ils se sentent concernés. La question se pose de manière assez semblable que pour l'engagement des professionnels au sein de processus collaboratifs. Et ces derniers ne coopéreront pleinement avec leurs pairs que s'ils ont la garantie que les rapports de collaborations resteront égaux. Les publics ont les mêmes attentes de rapports égaux. Cela signifie que les désirs, les capacités et les craintes de chacun puissent être pleinement reconnus. **La participation des gens ne peut donc s'envisager qu'autour des problèmes qui les concernent et à la condition que les rapports de collaboration qui vont se mettre en place soient égaux et permettent la reconnaissance de chacun des participants.** Nous venons de voir à quel point les modes de gestion actuels empêchent l'un et l'autre.

3. Pistes pour penser l'organisation de l'action locale

Pour conclure cet article nous voudrions proposer quelques pistes pour poursuivre la réflexion autour de l'organisation de l'action locale. Une première nécessité qui transparait tout au long de cet article est d'organiser l'action locale autour des situations problématiques qui se présentent au sein des territoires et des collectivités.

Cela implique d'abord de ne pas limiter l'attention qui est accordée aux situations problématiques à une phase de diagnostic. Cela implique aussi que les personnes puissent se mobiliser autour de ces problèmes parce qu'elles se sentent concernées, en tant que public ou en tant professionnel.

Ensuite, il semble indispensable que chacun prenne conscience que pour comprendre les situations problématiques et pour y apporter des réponses il faut du temps. Si des problèmes se posent c'est bien souvent parce que ce qu'on fait d'habitude ne fonctionne plus. Il est alors nécessaire d'imaginer d'autres manières de faire. Ce qui demande un investissement de chacun, en temps notamment. Comme on l'a vu, les publics et les professionnels ne s'engageront dans un tel processus que s'ils ont la garantie de pouvoir y être reconnus, de pouvoir interagir d'égal à égal avec les autres participants et de ne pas être utilisés. Cela nécessite d'y être vigilant tout au long de l'action.

Abandonner le modèle de la planification au bénéfice de l'action collective implique également que, tout autant que les professionnels et les publics, les pouvoirs publics changent de rôle. Le cœur de l'évaluation doit être déplacé au sein des collectifs et celle-ci doit s'intéresser aux manières d'agir initiées dans le cours de l'action. La fonction des représentants des pouvoirs subsidiaires pourrait alors passer de la comptabilisation des réalisations à l'organisation d'échanges entre les acteurs autour de la pertinence des actions menées, de la qualité des processus collectifs, de leur potentiel d'apprentissage et de transformation des situations problématiques. Ce faisant, les pouvoirs subsidiaires favoriseraient la diffusion des apprentissages au sein publics et des professionnels en assurant l'animation de réflexions évaluatives collectives autour des pratiques. Ce qui fait actuellement cruellement défaut.