

Expérimentation nationale des projets sociaux de territoire

Eléments de synthèse nationale Avril 2004



Sommaire

Introduction générale	2
Points incontournables de l'expérimentation (janvier 2003)	3
Lancement des 20 PST (juin 2003)	6
Éléments de synthèse à mi-parcours (octobre 2003)	9
1. La diversité des configurations locales et "questions de fond" partagées	9
2. Les valeurs ajoutées confortées par les PST	10
3. Les PST, révélateurs de difficultés	12
Etat d'avancement des sites et profils de PST (mars 2004)	13
1. Répartition des sites PST en fonction de l'avancement de la démarche	13
2. Quelle définition des PST ?	15

Introduction générale

Sont présentées ici, les différentes notes de synthèse concernant la mise en œuvre de l'expérimentation nationale des projets sociaux de territoire (PST) :

- Points incontournables de l'expérimentation - janvier 2003
- Lancement des 20 PST - juin 2003
- Eléments de synthèse à mi-parcours - octobre 2003
- Etat d'avancement des sites et profils de PST - mars 2004

Ces notes ont été produites à partir des contributions régulières des différents prestataires de l'assistance technique sur les sites engagés dans l'expérimentation ainsi qu'à partir des compte-rendus des comités de pilotage locaux auxquels le comité de pilotage national de l'expérimentation a participé.

Ces notes ont été présentées et débattues avec les membres du comité de pilotage national de l'expérimentation ainsi qu'avec les prestataires de l'assistance technique.

Points incontournables de l'expérimentation nationale des PST

Réconcilier le social et l'urbain, décloisonner les logiques institutionnelles, rapprocher les pratiques des intervenants sociaux et de la ville : les recommandations du rapport Brévan-Picard sont au cœur des 20 projets sociaux de territoire (PST), choisis parmi les sites de la politique de la ville. Ces projets ont été lancés conjointement par la Délégation Interministérielle à la Ville, l'Assemblée des Départements de France, la Direction Générale de l'Action Sociale, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales et le Conseil Supérieur du Travail Social.

L'expérimentation des PST vise à identifier les points de blocage et les effets de levier permettant d'améliorer la cohérence de l'action publique, et notamment celle des politiques sociales, à l'échelle des territoires. L'enjeu est de faire la preuve que la mise en œuvre d'un projet social de territoire, porté par l'ensemble des institutions et s'appuyant sur les ressources des habitants, participe de façon significative à la revitalisation du tissu socio-économique des quartiers, à la réduction des inégalités des territoires et à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus en difficulté.

Aussi, les points incontournables "fondateurs" des PST concernent essentiellement la méthode de travail à partir de laquelle les acteurs de chacun des sites de l'expérimentation devront construire les objectifs liés au projet lui-même. Ces objectifs seront à définir en référence à des résultats réalistes et maîtrisables, c'est-à-dire mesurables et programmés dans le temps par les maîtrises d'ouvrage. Ainsi, les points de méthode du PST servent des objectifs opérationnels.

L'examen de ces différents points dans le cadre de l'expérimentation fonde l'appartenance des sites à la démarche nationale PST et permettra ultérieurement de produire une évaluation de l'ensemble des sites d'expérimentation, sur la base d'un référentiel commun.

Un pilotage local partagé

L'expérimentation PST s'appuie sur un pilotage partagé entre les différents acteurs impliqués dans le champ du social, qui est une compétence répartie entre différentes institutions et collectivités territoriales.

La mise en œuvre du PST s'appuie sur un noyau dur (ou 1^{er} cercle) d'acteurs réunissant au minimum l'Etat (dont les sous-préfets ville et les DDASS), les conseils généraux, les CAF et les Villes. Sur chacun des sites, la configuration du pilotage partagé sera plus ou moins élargie en fonction des dynamiques de travail et de partenariat déjà engagées.

Le pilotage local partagé signifie que chacun des acteurs est légitime dans le projet. Ce pilotage partagé est un moyen de parvenir à une régulation du jeu des acteurs et à une exploration des situations d'interface entre institutions.

La réflexion conduite autour de la question du pilotage local partagé doit permettre d'éclairer les conditions nécessaires à réunir pour parvenir à la constitution progressive d'une maîtrise d'ouvrage partagée.

La mobilisation des différents niveaux politiques et techniques au sein des institutions

Pour être réellement opérationnel, le PST nécessite d'être porté à différents niveaux :

- au niveau politique qui décide de la commande publique,
- au niveau technique, en mobilisant les niveaux décisionnels, hiérarchiques intermédiaires et les professionnels de terrain.

La formalisation des différents niveaux de pilotage et la clarification de leurs rôles est un critère majeur pour la réussite de la démarche PST :

- si la mobilisation se situe seulement aux niveaux du politique et de la hiérarchie décisionnelle, comment le territoire et ses spécificités peut-il être réellement pris en compte et comment peut s'effectuer concrètement la valorisation des savoirs des professionnels de terrain ?
- a contrario, si la mobilisation se situe seulement au niveau des professionnels de terrain et des habitants, alors la démarche a peu de chances d'impacter la construction des politiques publiques décidées aux niveaux supérieurs.

La place des habitants dans le PST

Dans les champs de la politique de la ville et du développement social local, un large consensus s'est aujourd'hui constitué autour de la nécessaire implication et participation des habitants aux différents projets menés sur leurs quartiers. Cependant, il est indispensable de clarifier :

- les finalités de la place des habitants dans le projet qui renvoient d'une part, à la place des habitants en tant qu'usagers des services publics et des services sociaux, et d'autre part, à la place des habitants en tant qu'acteurs du développement social de leur territoire, participant à l'identification des besoins et à la valorisation des ressources.
- les modalités de mobilisation des habitants dans le projet. Elles peuvent être de nature différente en fonction du territoire et de son histoire, du projet et de ses enjeux, ainsi que de la capacité de mobilisation des habitants. Il convient de consulter la population, de l'associer, de l'impliquer avec la participation active des professionnels. Pour cela, les modes de relations entre les professionnels et les habitants sont à définir.

La prise en compte du territoire dans la construction du projet

La perspective est de construire un projet qui s'ancre sur un diagnostic, des enjeux, des objectifs puis une stratégie pour atteindre ces objectifs. Il s'agit de prendre un peu de distance avec des projets qui s'apparentent à des compilations d'actions émanant de diverses institutions. L'expérimentation PST permettra de connecter les spécificités du territoire aux priorités d'objectifs et d'actions.

Le projet de territoire doit nécessairement s'ancre et s'appuyer sur un certain nombre de composantes : environnementales, économiques, culturelles, éducatives, et évidemment sociales (au sens de "ce qui fait société"). C'est à partir de ce levier principal - la dimension sociale - que peut s'élaborer un projet social de territoire, tourné vers les publics sociaux habituels (les plus en difficulté), les publics-cibles fréquemment identifiés ou en direction de l'ensemble de la population du territoire.

On rejoint là une dimension de développement local, s'appuyant sur le volet social comme composante principale.

Le territoire doit rester présent tout au long du projet afin de parvenir collectivement (c'est-à-dire de façon partagée entre les acteurs porteurs de l'expérimentation) à produire une connaissance du territoire, à repérer ses spécificités au regard des problématiques sociales. Et à partir de là, d'élaborer un projet pour répondre aux problèmes prioritaires qui se posent sur ce territoire.

La confrontation des points de vue pour produire le diagnostic

Le diagnostic partagé signifie la coproduction d'un diagnostic. Loin d'être le reflet d'un consensus par défaut, basé sur le plus petit dénominateur commun, ce diagnostic est l'occasion de poser à plat les points de divergence et de convergence entre les acteurs, points pouvant être liés à la nature de leurs missions, de leurs objectifs et de leurs modes d'intervention. Le diagnostic partagé, ainsi que les phases ultérieures de construction d'objectifs et de stratégie d'actions, s'appuient sur la participation des professionnels de terrain.

L'expérimentation pose le postulat de la valeur ajoutée que peuvent amener les acteurs de terrain à l'élaboration d'un diagnostic de territoire et aux phases ultérieures de construction d'objectifs et de stratégie d'actions. La volonté est d'examiner comment se construit la production de connaissances, à partir de la mobilisation des acteurs de terrain. La production de connaissances et d'observations dans le cadre du diagnostic partagé est au service du projet et a une visée directement opérationnelle et ne doit pas en être déconnectée. L'observation est au service de l'action et l'action d'observer ne suffit pas.

Ces différents éléments de méthode (production de connaissances du territoire par les acteurs de proximité et la population, connexion immédiate entre observation et projet) nécessitent de mettre en œuvre des méthodes originales permettant la confrontation des points de vue entre acteurs. Cela induit un questionnement par les acteurs, de ce qui donne du sens au territoire à partir des données qu'ils détiennent.

L'engagement d'une coproduction et un positionnement inter-institutionnels

Le PST dépasse la seule production de projets de services ou projets institutionnels et engage une coproduction inter-institutionnelle, dans la mesure où il s'agit de projets à construire entre différents acteurs et en association avec la population.

L'action publique doit s'adapter et se mettre au service du développement d'un territoire. La notion de territorialisation prend ici tout son sens et se distingue de la délocalisation ou de la déconcentration des services, tout en s'inscrivant au sein d'une politique décidée à une échelle supérieure. Les modalités d'articulation entre logiques verticales et transversales sont au cœur de du sujet.

L'exploration de ces pratiques mettra à jour l'évolution nécessaire des pratiques inter-institutionnelles et des cultures communes afin de sensibiliser les acteurs à la notion de projet. Elles contribuent ainsi à une qualification et à un enrichissement des programmes de formation des professionnels.

Lancement des 20 PST (juin 2003)

Cette note présente la façon dont les PST sont engagés sur les 20 sites : choix des territoires et des thématiques, dynamiques pré-existantes, architecture du pilotage. Il s'agit de proposer une vue d'ensemble générale des démarches locales, au moment du lancement des démarches.

Engagement de l'expérimentation

La quasi-totalité des sites ont programmé leur 1^{er} comité de pilotage au cours du 1^{er} semestre 2003, en présence du bureau d'études et d'un des partenaires du comité de pilotage national. Au moins, 5 sites avaient une longueur d'avance puisque l'expérimentation était engagée depuis le 2^{ème} semestre 2002, voire même avant dans certains cas.

Sur la plupart des sites, des réunions préparatoires ont eu lieu avant le 1^{er} comité de pilotage officiel de 2003. Ces réunions ont contribué à caler le partenariat (les principaux acteurs) et à préparer le cadre général de l'expérimentation. Ces réunions ont permis de commencer à poser les questions du territoire, de la thématique, sans toutefois y apporter systématiquement des réponses. L'assistance technique a été un véritable déclencheur dans la plupart des cas et a permis d'ancrer l'expérimentation dans une véritable dynamique de travail.

Dynamiques pré-existantes aux expérimentations

On peut distinguer trois types de situations :

- des sites où des groupes de travail ou des rencontres entre professionnels préexistent, pour lesquels le PST est l'opportunité de proposer un cadre de travail régulier, une ambition plus large et de "redonner du souffle" (6 sites),
- des sites où des études réalisées appellent une suite, une concrétisation (4 sites),
- des sites où des pratiques ou des outils mis en œuvre appellent une réflexion quant à leur modélisation et leur transférabilité (3 sites).

Certaines expérimentations locales sont conditionnées par les projets de territorialisation des services des Conseils Généraux, pouvant produire des effets en chaîne sur les modes d'organisation des autres acteurs.

Territoires d'expérimentations

Dans 10 cas sur 19, l'expérimentation est ciblée sur un quartier Politique de la Ville de la commune concernée, même si le CDV ou le GPV sont multi-sites. Trois PST concernent plusieurs quartiers au sein de la même commune. Deux communes ont souhaité élargir le PST à l'ensemble de leur territoire. Enfin, 4 PST couvrent des territoires intercommunaux.

La diversité des territoires des PST n'est pas sans impact sur les modes de production de connaissances sur ces territoires, sur les modes de pilotage et sur la question de la pertinence de l'échelle du territoire pour conduire les PST.

Thématiques des expérimentations

Dans un premier temps, la thématique est souvent la résultante d'un accord au plus haut niveau de décision, entre les différents acteurs, en fonction de leurs compétences respectives et de leurs préoccupations institutionnelles et politiques. L'engagement du PST permet ensuite d'élaborer les enjeux de la thématique avec les professionnels du terrain.

Si l'on classe les thématiques d'entrée des PST, on note :

- une forte préoccupation sur les questions liées à la jeunesse, abordée par le biais de la parentalité, ou au contraire plus directement par les politiques jeunesse, ou par les deux entrées (6 sites),
- sur quelques sites, le PST porte sur plusieurs thématiques. On retrouve alors quelques entrées "classiques" : emploi, jeunesse et éducation, logement, etc (3 sites),
- les sites où le PST porte sur les aspects sociaux du logement, et notamment à l'occasion des opérations de démolition/relogement (3 sites),
- les sites où le PST porte sur l'évaluation d'outils, au risque de se situer aux frontières de l'expérimentation telle que le cadre est posé par le comité de pilotage national. Ces sites sont peu nombreux (2 sites),
- un site où le PST porte sur les points névralgiques de l'intervention sociale : le traitement de l'urgence et de la désocialisation.

Production de la connaissance des territoires

On voit émerger quelques groupes de sites qui se positionnent différemment par rapport à la question de la production de connaissances :

- des sites où la question de la production de connaissances est posée en amont, comme un passage incontournable pour guider l'action et où les modalités de production de cette connaissance sont réfléchies au préalable,
- des sites où il existe déjà un travail de recueil de données conduit par les acteurs locaux. Sur ces sites, l'accompagnement consiste plutôt à la mise à plat des données pour engager un travail de mise en perspective. C'est l'enjeu de la problématisation,
- des sites où la configuration de l'expérimentation ne passe pas par la question initiale de la production de connaissances, du moins pas en termes de diagnostic. Le PST démarre sur le registre de l'évaluation et du transfert de méthodes ou de bonnes pratiques, en s'appuyant sur un travail déjà effectué.

Certains sites, dès la phase amont de préfiguration de l'expérimentation, définissent des modalités de mobilisation des savoirs des professionnels et des habitants.

Architecture du pilotage

Généralement, sur les sites PST, on distingue au moins deux niveaux de pilotage :

- le niveau de pilotage avec les élus et les hauts niveaux de représentations des services de l'Etat,
- le niveau de pilotage composé de techniciens. Le niveau de représentation varie d'un site à un autre. Pour certains, le niveau de représentation vise le niveau des directeurs généraux. Pour d'autres, on se situe plus près du terrain, avec des responsables techniques et des responsables d'équipements. Ces exemples ne préjugent d'ailleurs en rien de la qualité du pilotage.

Pour les sites où l'expérimentation est plus avancée, d'autres instances viennent compléter les niveaux de pilotage technique et politique :

- un comité de suivi ou groupe opérationnel : en général, il s'agit du « noyau dur » qui suit techniquement et administrativement l'expérimentation et qui assure le secrétariat, la logistique, le contact avec le prestataire (préparation des réunions, etc),
- un ou plusieurs groupes ou ateliers de professionnels de terrain qui mettent au service de la démarche, leurs connaissances du terrain et leurs savoir-faire.

Leadership et mobilisation des techniciens

Du point de vue du jeu d'équilibre entre acteurs, on voit clairement selon les sites, se dessiner plusieurs configurations où l'un des acteurs détient le leadership de la démarche :

- les sites où les Conseils Généraux sont fortement investis dans l'expérimentation (7 sites). Généralement, à l'issue de leur candidature à l'appel à projets, ils ont pris les choses en main, ont sollicité leurs services, puis les autres acteurs (Etat, communes, CAF) pour engager l'expérimentation. Ils sont ainsi porteurs politiquement et techniquement.
- les sites où les Villes sont fortement mobilisées et en capacité de réunir l'ensemble des acteurs autour d'elles (5 sites). Dans ce cas, les équipes de la politique de la ville s'investissent dans le suivi technique de l'expérimentation,
- les sites où le leadership est partagé entre la Ville et le Conseil Général (3 sites)
- un cas de leadership partagé entre Conseil Général, CAF et commune.

Les différents services de l'Etat (SPV, DDASS, DDE, DDJS, Inspection Académique, ANPE) sont présents sur les sites PST. L'Etat détient rarement le leadership mais, sur la moitié des sites, il se mobilise aux côtés des collectivités locales et joue un rôle de rassembleur et/ou de modérateur.

Les CAF sont très présentes sur la quasi-totalité des sites, bien qu'elles n'assurent que très rarement un positionnement de leader, semblant laisser ce rôle aux élus (conseils généraux et villes). En revanche, elles sont actives à tous les niveaux : comité de pilotage politique et technique, groupes de travail. Leur technicité est un point d'appui notable dans l'engagement des démarches PST.

Par ailleurs, on observe une bonne mobilisation des structures intercommunales aux expérimentations PST. Parmi les 15 sites où une intercommunalité est structurée, la mobilisation de l'intercommunalité est effective dans les PST, au titre de l'exercice de sa compétence politique de la ville.

Des éléments de synthèse à mi-parcours (novembre 2003)

1. Diversité des configurations locales et "questions de fond" partagées

Les expérimentations locales PST révèlent la diversité des situations, des contextes de mobilisation d'acteurs et des modalités de mise en œuvre de l'expérimentation PST :

- diversité des thématiques abordées,
- diversité de l'implication des différents niveaux politique et technique de chacune des institutions,
- degré d'avancement de la démarche PST, entre définition de l'objet commun de travail, diagnostic et perspectives de concrétisation.

Cependant, au-delà de cette diversité des situations, on identifie un certain nombre de points et de questionnements communs que font émerger les expérimentations PST :

- Les questions de structuration et d'organisation des maîtrises d'ouvrage du champ social : les modes de construction des coopérations entre institutions, les conditions de pérennisation des démarches PST engagées en termes de pilotage et de maîtrise d'œuvre,
- Le positionnement des acteurs dans la démarche PST : les relations des institutions avec les associations qui assurent des missions de services publics, la participation des habitants et leurs modalités d'association au projet, le portage par les élus et les relations entretenues avec les techniciens,
- Les problèmes structurels de l'intervention sociale auxquels renvoie l'engagement des démarches PST : absence ou turn-over des professionnels de l'intervention sociale, difficultés à assumer des missions de développement social en raison de l'importance des dispositifs à mettre en œuvre et de l'instruction des dossiers, poids de l'accompagnement individuel et difficile continuité avec l'action collective,
- Le positionnement des acteurs du social face au projet urbain. Comment la démarche de projet social permet-elle aux acteurs de réinterroger le projet urbain, de l'enrichir et de se (re)positionner dans une posture moins opérationnelle mais aussi stratégique ? Parallèlement, comment les acteurs de l'urbain peuvent-ils être présents dans l'élaboration des projets sociaux ?

■ La prise en compte du territoire et des populations pour l'élaboration des politiques des différents acteurs : comment peut-on faire évoluer les postures, en passant d'une logique d'offre à une logique de réponse aux besoins et à la demande ?

2. Les valeurs ajoutées confortées par les PST

D'une façon générale, le principe est en train d'être acquis de concevoir le PST, comme un processus de travail entre acteurs de différents horizons institutionnels, et non comme un dispositif supplémentaire.

Les valeurs ajoutées sur le plan de la coopération inter-institutionnelle

Les PST affirment et renforcent la coopération entre acteurs et cela, entre les différents niveaux d'acteurs (politique, technique, etc). Cette coopération permet, à terme, l'engagement d'un débat ouvert entre les institutions sur la nature des relations entre elles, les contractualisations ou coopérations que chacun souhaite. A ce titre, les PST permettent de faire progresser le décloisonnement des institutions.

Ainsi, les démarches PST favorisent :

- la mise en partage des blocages et des freins à la mise en œuvre d'une réelle coopération. La capacité des acteurs à se réunir et à expliciter les raisons de tel ou tel échec de coopération est déjà en soi une avancée. Le processus PST est assuré avec la présence d'un tiers qui sert d'analyseur et qui permet de transformer les séparations et les conflits,
- la construction d'une culture commune. Le PST donne cette occasion, notamment sur certains sites où les pratiques inter-institutionnelles étaient peu répandues ou trop formelles. Le PST favorise une mise en mouvement pour interpréter les pratiques professionnelles.
- la construction d'espaces privilégiés de paroles et de débats. Le PST donne le temps pour assurer la maturation des acteurs pour entrer en coopération et joue un rôle de propédeutique.
- la reconnaissance entre acteurs à propos des compétences, des dispositifs, des contraintes d'actions.

Le PST est un moyen de "remonter" aux problèmes fondamentaux rencontrés par les acteurs de l'intervention sociale sur les sites les plus en difficultés et de mettre en partage le constat des difficultés ainsi que la recherche de solutions de façon collégiale.

Les valeurs ajoutées sur le plan des thématiques, publics et territoires

L'une des avancées majeures des PST est de mettre en débat le croisement de deux approches : l'approche du territoire, en référence à la politique de la ville, et l'approche des publics, notamment ceux concernés par les politiques sociales.

D'une façon générale, le croisement de ces deux approches fait émerger progressivement une certaine compréhension des rapports sociaux en œuvre sur les territoires (caractéristiques des publics, conditions de (re)production des inégalités, rôles et relations entre travailleurs sociaux et populations, etc).

Les démarches PST permettent de travailler différemment les thématiques classiques de l'intervention sociale :

- le PST donne l'opportunité de se décentrer du thème en soi et de l'explorer par rapport à des situations-problèmes sur un territoire donné,
- les thématiques sont explorées sous l'angle de l'interface des compétences des différentes institutions,
- le PST permet de créer un espace de travail sur un objet commun mais qui dépasse les légitimités institutionnelles.

L'espace de parole ainsi libérée permet de faire émerger des questions complexes, rarement abordées dans un cadre inter-institutionnel telles que :

- les relations peu évidentes entre services publics et associations,
- les limites de la compétence des associations,
- les positionnements entre les différentes catégories de professionnels de l'action sociale,
- la légitimité du pilotage des actions sociales collectives sur un territoire,
- la place de l'habitant : à quel titre doit-on faire le participer, comme usager ou citoyen ? C'est l'occasion pour les acteurs locaux, de s'interroger et de confronter les regards sur le statut des habitants dans les démarches de développement social,
- l'articulation entre les actions individuelles et les actions collectives,
- la nature des contributions des équipements collectifs de proximité et les centres sociaux aux projets sociaux de territoires.

Le PST est une opportunité pour examiner comment évoluer d'une logique d'offre à une logique de besoins, c'est-à-dire concevoir des services non pas à partir de ressources et légitimités institutionnelles pré-établies mais à partir de l'objectivation des besoins. Le PST permet d'avancer sur un processus de décentration et d'instauration d'un raisonnement sur la base des besoins.

Enfin, le PST est un moyen de poser la question du social et de son rapport aux transformations urbaines. Il permet de valoriser le social face aux enjeux dominants de l'urbain. Cela permet de faire émerger des questions qui rapprochent le social et l'urbain : quel sens va prendre le développement social et l'intervention sociale dans un contexte de précarisation sociale et de profondes mutations urbaines ?

Par ailleurs, sur certains sites, l'expérimentation sur les quartiers de la politique de la ville a valeur de test pour reproduire certains schémas d'organisation des compétences à une échelle plus large. Le PST permet de mettre en cohérence et d'assurer la transcription territoriale des politiques initiées dans les différentes institutions à l'échelle d'un quartier Politique de la Ville.

3. Les PST, révélateurs de difficultés

Sur le plan des coopérations inter-institutionnelles

Les démarches PST révèlent des difficultés à parler un langage commun. Le temps est nécessaire à l'acculturation. Sur certains sites, il n'y a pas d'antériorité aux pratiques inter-institutionnelles. Le PST consacre un temps non négligeable à la reformulation des idées et à s'assurer d'une mutuelle compréhension entre acteurs.

Souvent, les coopérations inter-institutionnelles restent fragiles, trop directement liées à la personnalisation du réseau d'acteurs. On observe des coopérations inter-institutionnelles qui, en fait, sont basées sur un registre socio-affectif et inter-personnel, dont la permanence est aléatoire.

Le PST doit déjouer le piège du thème professionnel qui produit de l'entre soi, qui ne s'ouvre pas aux autres acteurs et donc ne permet pas les coopérations. Le PST doit marquer une certaine volonté pour rechercher de façon systématique une mixité professionnelle et/ou de permettre aux différents groupes de mettre en débat entre experts et non-experts.

Sur le plan de la mobilisation des acteurs politiques et techniques

La mobilisation des acteurs politiques et techniques rencontre des difficultés auxquelles le PST doit se confronter pour progresser.

- Eviter le piège de l'instrumentation des professionnels de terrain.

Certains professionnels ont souhaité s'assurer d'une part de la légitimité de leur place dans le PST par leur hiérarchie intermédiaire et d'autre part, de l'engagement qu'ils seront présents tout au long de la démarche. Certains professionnels craignaient d'être instrumentés, assurant à "moindre frais" la représentation de leur institution. D'autres craignent encore de se voir sanctionner à l'issue de la démarche, dans un cadre de restriction budgétaire. Aussi, le PST doit prendre certaines précautions et s'atteler à travailler les notions de valeurs et de finalités à tous les échelons afin de lever les ambiguïtés.

- Rendre possible l'ancrage des démarches sur le terrain

Sur certains sites, les acteurs du PST hésitent à associer les professionnels de terrain et/ou les habitants à la démarche. Ils craignent des remontées d'informations qui les remettraient en cause et qu'ils auraient du mal à gérer ensuite. Il s'agit généralement de sites où des démarches délicates sont en cours (réorganisation des services, opération de relogement). Mais comment le PST peut-il avancer s'il ne permet pas aux acteurs de prendre conscience de ces dysfonctionnements et de traiter ces problèmes de fond ?

- Clarifier le statut des personnes engagées dans le diagnostic : agent ou acteur ?

L'agent est garant d'une représentativité donc suivie d'effet au niveau de l'institution mais l'attitude d'agent peut s'accompagner de refus d'expression d'opinions révélant les problèmes des institutions. D'où le risque dans les espaces de débats, de recueillir une parole très formelle de la part de ces agents.

Etat d'avancement des sites et profils des PST (Mars 2004)

1. Répartition des sites PST en fonction de l'avancement de la démarche

Les remontées régulières d'informations du local vers le national, par le biais des prestataires et des réseaux d'acteurs, permettent de situer les sites en fonction de l'avancement du processus.

Cette approche permet de poser quelques éléments de vigilance :

- comment maintenir les acquis et les conforter ?
- comment s'assurer de la capacité des sites à progresser ?
- quelles sont les conditions de réussite et comment les réunir ?

Les sites tardant à prendre le départ (2 sites)

Ces sites se caractérisent par :

- des difficultés à construire un objet commun de travail (hésitations, contours mal définis),
- des aléas dans la mobilisation des différents niveaux politique et technique de pilotage et dans la mobilisation des professionnels et habitants,
- la persistance de clivages institutionnels majeurs

Les sites à la recherche d'un rythme de croisière (2 sites)

Ces sites se caractérisent par :

- des déséquilibres et clivages institutionnels encore présents mais en voie d'apaisement,
- une inscription dans une dynamique de projet en attente de validation et de portage,
- des difficultés à aller à l'essentiel et à définir des priorités de travail,
- peu d'antériorité des pratiques de coopération entre acteurs, ce qui nécessite un long temps de maturation et d'acculturation,
- une définition difficile des contours de l'expérimentation en raison des démarches déjà engagées, des risques de doublons, des problèmes d'articulation, etc.

Les sites qui finalisent la phase de diagnostic (8 sites)

Ces sites sont caractérisés de la façon suivante :

- l'objet collectif a été construit, il a été travaillé au regard des points de vue et des représentations des professionnels,
- les niveaux de pilotage (technique, politique et professionnels de terrain) sont formalisés et fonctionnent (allers/retours entre les différents niveaux, validation des avancées, perspectives dégagées),
- la perspective de définition d'un projet est clairement affichée par les acteurs,
- la démarche bénéficie d'une implication politique forte portée par plusieurs acteurs (commune, conseil général, etc).

Les sites qui sont dans la phase projet (6 sites)

Pour ces sites, la confrontation des points de vue entre acteurs a été effectuée et validée. A partir de là, le travail s'engage sur l'élaboration des orientations qui vont définir le projet.

Les différentes institutions prennent progressivement la mesure des répercussions sur leur propre fonctionnement (organisation, qualification des professionnels, etc). Les questions liées à la pérennisation du PST et à son éventuel élargissement à d'autres champs sont posées.

Les sites qui conduisent le PST dans une logique d'évaluation (3 sites)

Ces sites se situent plus ou moins en décalage avec les principes de l'expérimentation PST :

- on dispose de peu d'information sur la conduite des différentes phases préalables à la mise en projet,
- les principes de la démarche locale, notamment les modalités d'association des différents niveaux technique et politique sont plus ou moins conformes à la démarche PST.

2. Quelle définition des PST ?

Aujourd'hui, il est nécessaire de dégager un niveau intermédiaire d'analyse entre la diversité des sites engagés dans les PST et le "modèle" proposé par l'expérimentation nationale. Ce niveau permettrait de définir le PST en fonction de la façon dont les sites se sont appropriés la démarche : comment chacune des institutions mobilisées localement a défini le contenant et le contenu du PST ? Cette définition (ou ces définitions) devra être ensuite confrontée aux ambitions initiales de l'expérimentation et aux définitions et enjeux portées par chacune des grandes institutions nationales engagées.

Ce travail est incontournable pour préparer l'évaluation et la sortie de la phase expérimentale pour infléchir le droit commun. On ne peut pas faire l'économie d'un travail sur la stabilisation de la définition du PST, à partir d'un référentiel "théorique" (ou "les points incontournables") et de la façon dont la démarche s'est incarnée sur les sites.

L'influence de l'assistance technique sur la mise en œuvre du PST

S'il est utile de confronter les points de vue du local et du national ainsi que les points de vue entre institutions, il est judicieux également d'intégrer la place tenue par le consultant et la façon dont il a pu orienter le travail. Le consultant n'a pas une place neutre, il est pris entre sa propre conception du PST, son propre travail d'appropriation de la démarche nationale et les dynamiques et jeux d'acteurs des sites sur lesquels il intervient. Sa place est différente selon la mission plus précise qu'il a reçu du niveau local.

A cet égard, on distingue :

- les prestations plutôt centrées sur l'expertise méthodologique ou technique (prestation d'étude, prestation d'évaluation, prestation à forte valeur ajoutée technique sur un champ précis),
- les prestations plutôt centrées sur l'accompagnement du processus de travail, autour du débat sur les valeurs et finalités des interventions sociales et la mise en perspective des dimensions stratégiques.

Les registres auxquels se réfèrent les PST

Pour cadrer la définition des PST du point de vue du local, on peut faire l'exercice de préciser pour chacun des PST, comment il se situe par rapport aux différents registres qui composent le PST : croisement thématique et territoire, mobilisation des différentes sphères d'acteurs et visées du PST.

■ Le croisement thématique et territoire

La définition initiale du PST pose plusieurs principes dans la démarche :

- préciser les contours d'une thématique à partir de la confrontation des points de vue des différents acteurs du social (échanges entre acteurs autour des valeurs, des finalités des interventions),
- donner un contenu précis à cette thématique à partir de la production de connaissances du territoire. Comment le territoire et ses caractéristiques donne un sens à la thématique ?

Les PST en cours travaillent différemment cette confrontation entre thématique et territoire :

- certains sont plus tournés vers la thématique, l'enjeu de production de connaissances portant sur le thème lui-même, sans forcément l'incarner dans une dimension territoriale,
- certains sont plus tournés vers le territoire et développent une meilleure connaissance sociale du territoire, ,
- d'autres croisent les deux dimensions simultanément : territoire et publics.

■ La mobilisation des différentes sphères d'acteurs

La définition initiale des PST insiste sur la nécessité de mobiliser simultanément les différentes sphères d'acteurs, en distinguant :

- la sphère stratégique, celle du niveau politique et du niveau technique de haut niveau,
- la sphère technique, celle du niveau principalement des hiérarchies intermédiaires,
- la sphère des acteurs de proximité, celle des professionnels de terrain, associations et des habitants.

Les PST se situent très différemment du point de vue de la mobilisation de ces différentes sphères. La mobilisation d'une ou plusieurs sphères d'acteurs conditionnent différemment les visées des PST, en produisant des valeurs ajoutées différentes.

Généralement, les sites situés en début de processus de PST, sont des sites où les différents niveaux d'acteurs sont plus ou moins mobilisés de façon formelle. Sur ces sites, les dynamiques sont en cours de construction, la formalisation du pilotage technique et politique reste à construire.

Sur les sites qui sont en train de finaliser le diagnostic et/ou qui entrent actuellement dans une phase-projet, on observe généralement un bon niveau de mobilisation des différents acteurs (élus, professionnels) ainsi qu'une bonne articulation entre les échelons politique et technique.

■ Les visées du PST

Tel qu'il est défini initialement, le PST s'inscrit dans une perspective opérationnelle. Cependant, cette visée opérationnelle revêt des significations différentes selon les sites.

Il peut s'agir :

- d'une visée technique d'amélioration des dispositifs existants (6 sites),
- d'une visée de (ré)interrogation des stratégies de développement social en œuvre sur le site, renvoyant notamment à des questions de territorialisation des politiques (11 sites),
- d'une visée de mobilisation des professionnels de terrain, en vue de faire évoluer leurs pratiques (8 sites),
- d'une visée "prototype", en vue de reprendre les acquis de la démarche PST sur un territoire plus large ou sur d'autres thématiques (2 sites).

Certains PST peuvent combiner plusieurs finalités. Ces dernières peuvent évoluer au cours du processus : on observe par exemple, certains sites qui s'engageaient dans la démarche avec une visée très ciblée et qui, peu à peu, sont passés à des enjeux plus importants, engageant plus largement les institutions.