

# Les associations :

## Expression d'une liberté individuelle

### Au service des politiques publiques.

## III Vers la démocratie sociale?

### *1 Le développement durable, un nouveau paradigme*

Le modèle industriel français établit une césure et une hiérarchie entre l'économique et le social. La croissance économique est perçue comme le moteur du développement social. Et de fait aux belles heures de la société industrielle, cette dynamique a fonctionné ou plutôt a semblé fonctionner, car la césure était plus apparente que réelle, les entreprises occupaient une fonction centrale dans l'animation des territoires. Le temps de travail était le pivot de la vie quotidienne, il synchronisait le fonctionnement de la société. Les entreprises au delà du travail, fournissaient bien souvent avons nous déjà signalé, le logement, la nourriture, les services médicaux, la culture...

De fait, de ce point de vue, la croissance économique, créant les emplois pouvait donc apparaître comme le moteur de la société tout entière. L'économie avait barre sur les questions sociales, culturelles ou éducatives...

Les lois de décentralisation, en créant des blocs de compétences réparties entre les collectivités publiques, ont reproduit et accentué cette dichotomie. Elles attribuent ainsi à la manière d'une poupée gigogne les compétences économiques à la région et les compétences sociales aux départements, semblant vouloir placer de fait les secondes sous la coupe des premières tout en faisant des entités bien séparées.

Aujourd'hui, nous pouvons mesurer le caractère pervers d'un ensemble de décisions élaborées dans le cadre du paradigme industriel.

Quel niveau de collectivité actuellement a le mandat explicite de veiller au développement de la cohésion sociale? De fait personne, puisque le développement social est censé résulter de la performance économique. Le département a bien en charge l'action sociale, mais dans l'esprit des lois, cette action s'adresse essentiellement aux personnes en marge de la croissance industrielle, ce qui normalement devrait constituer une fraction marginale de la population. Les lois de décentralisation, n'ont pas intégré les mutations apparues au sein du tissu industriel au cours des années 80. Elles n'ont pas intégré le fait que la croissance économique est aujourd'hui compatible avec l'isolement, la fracture sociale, voire la génère...

Cette posture adoptée par les institutions françaises, situe notre pays en profond décalage avec la plupart des autres pays européens qui de par leur histoire plus décentralisée, le rôle des villes dans l'animation des territoires, leur refus de voir émerger un pouvoir central fort ont une approche beaucoup plus globale du développement territorial et de fait, abordent peut-être plus facilement les mutations de l'ère postindustrielle. C'est l'exemple du compromis social auquel nous renvoyent traditionnellement les Pays-Bas et plus généralement les pays du nord de l'Europe.

Dans ces pays, les entreprises ont conservé et développé le lien aux territoires locaux. Les entreprises, qu'elles soient petites ou grandes, sont par tradition beaucoup plus ouvertes aux

besoins et aspirations des territoires où vivent leurs salariés. Confrontées aux mêmes évolutions que les entreprises françaises, elles sont plus à l'aise pour évoluer au sein d'un territoire avec qui elles vivent en osmose depuis de longues années.

On cite souvent par exemple, l'organisation des horaires de travail dans beaucoup d'entreprises aux Pays-bas qui prennent en considération l'engagement hors travail et notamment au sein des associations, de leurs salariés.

De même, de par leur histoire, le fonctionnement des institutions, les élus dans ces pays ne sont pas en dehors de la société civile, comme ils peuvent apparaître bien souvent en France. Ils se définissent plus comme des animateurs, des médiateurs et des arbitres, plutôt que comme des décideurs légitimés par le suffrage universel.

Ainsi ces sociétés inscrites dans les territoires locaux accèdent plus facilement que les pays fortement centralisés à la mise en réseau des divers acteurs territoriaux, rendu nécessaire par l'interdépendance croissante des facteurs de développement.

Ces sociétés aux traditions décentralisées peuvent plus facilement s'appuyer sur la mobilisation et la solidarité des acteurs locaux pour impulser le développement territorial et tout en veillant au maintien de la cohésion sociale. Cette régulation au plus près des citoyens, reposant sur la mobilisation des citoyens peut apparaître plus apte que celle d'un appareil d'état enfermé dans des principes de généralité à faire face aux évolutions rapides des sociétés contemporaines. Jacques Donzelot<sup>1</sup> en comparant la politique de la ville aux USA et en France décrit bien ce décalage.

Cette posture au regard du développement territorial, se retrouve dans ce que le traité de Lisbonne appelle « l'économie sociale de marché », un concept qui a beaucoup à voir avec ce que l'on appelle la socio-économie aux Etats-Unis et pas grand chose avec l'économie sociale à la française.

L'économie sociale de marché ce n'est pas le regroupement des coopératives, des mutuelles et des associations, c'est à dire des entreprises de personnes qui se distingueraient des entreprises "capitalistes". L'économie sociale de marché pose le caractère interdépendant de l'économique et du social. L'un ne domine pas l'autre, l'un suppose l'autre et inversement.

De fait, l'économie sociale de marché à laquelle on fait référence nous amène tout naturellement au paradigme du développement durable, c'est à dire un développement où sont traités sur un pied d'égalité les diverses facettes de la vie sociale, que ce soit l'économie, le social, l'environnemental, l'éducatif, le culturel...

On est bien loin de ceux qui pensent que le développement durable serait d'abord un développement économique qui dure avec éventuellement une dose d'ouverture aux préoccupations environnementales.

Cette nouvelle approche du développement, est en rupture avec la conception analytique chère à la culture française. Elle préfère une approche prenant globalement en considération la diversité des facteurs et contraintes du développement et cherche à initier une démarche globale transversale. Plutôt que de réduire une situation complexe en une somme de problèmes simples, cette démarche accepte la complexité et se donne les moyens de la maîtriser.

Cette nouvelle posture suppose tout à la fois d'être au plus près des réalités locales, d'où l'intérêt de la décentralisation, et s'inscrit dans un futur plus incertain, un futur probable

---

<sup>1</sup> Jacques Donzelot : faire société la politique de la ville aux USA et en France le seuil

rompant avec la « fin des certitudes » comme nous y invitent les démarches probabilistes que les scientifiques développent aujourd'hui<sup>2</sup>

## ***2 Valoriser les territoires et leurs acteurs***

Il n'est pas facile pour un pays à la culture centralisatrice, élitaire et cloisonnée de reconnaître la compétence des citoyens, de les encourager à organiser leurs initiatives. Il n'est pas facile pour les dirigeants d'accepter de faire de l'élu un arbitre, un coordinateur plus qu'un guide et un donneur d'ordre.

C'est tout l'enjeu de ce que l'on appelle la nouvelle gouvernance, c'est-à-dire une nouvelle manière de conduire les politiques publiques où :

- Entreprises, mais aussi associations seront aux côtés des collectivités publiques, des acteurs à part entière du développement territorial.
- Le développement économique sera pensé et conduit en lien aux autres dimensions de la vie sociale.

Cette approche nouvelle du développement est d'autant plus indispensable que sous l'effet de la mondialisation, la taille des entreprises ne cesse de diminuer.

98.5 % des entreprises ont moins de 50 salariés. L'immense majorité des entreprises de par leur taille sont aujourd'hui dépendantes des territoires. Rares sont celles qui ont le poids nécessaire pour structurer selon leurs besoins les contours de leur environnement. De ce fait, la plupart des entreprises ne peuvent plus comme le faisaient les grands firmes industrielles prendre en charge l'environnement social du travail. Elles n'ont plus les moyens d'agir sur le logement, l'éducation, les pratiques sociales des travailleurs. Et le pourraient-elles que les salariés pour une large part refuseraient cette ingérence dans leur vie privée. Elles doivent aujourd'hui s'en remettre pour une large part au territoire.

Elles peuvent négocier avec lui, elles peuvent décider de partir pour un territoire plus accueillant, mais elles ne peuvent plus dicter leurs lois, elles doivent nécessairement travailler en relation étroite avec les acteurs locaux

C'est vrai au plan économique. En externalisant au maximum les services accompagnant leur cœur de métier, les entreprises doivent par exemple, trouver sur le territoire les prestataires de service, les sous-traitants dont elles ont besoin. Elles doivent aussi trouver les supports de communication (transports, échanges informations...) Nécessaires à leur bon fonctionnement...

Mais cette interdépendance existe également au plan de la gestion des ressources humaines. Les entreprises pour attirer les salariés qu'elles recherchent sont pour une large part redevables aux territoires où elles évoluent. Ils doivent proposer une offre de logements adaptés, mais aussi tous les services que les habitants peuvent attendre dans des domaines aussi divers que l'éducation des enfants, les loisirs, la santé, la culture, la mobilité...

La performance des entreprises est pour une part liée à la qualité de cet environnement. Pour ne prendre qu'un exemple, la première cause d'absentéisme au travail, ce sont les enfants. Rares sont les entreprises qui peuvent directement traiter de cette question. Même la création

---

<sup>2</sup> Cf. I. Prigogine : la fin des certitudes éd. O Jacob 1995

de crèches d'entreprise ne règle qu'en partie le problème, car les enfants sont source de soucis pour leurs parents bien au delà de l'âge de trois ans...

Ces quelques exemples suffisent à souligner la contribution des territoires au succès des entreprises mais ce serait une erreur que de faire reposer cette mobilisation sur les seules épaules des collectivités publiques. Certes elles peuvent développer certains services, elles peuvent impulser une démarche d'ensemble...mais en aucun cas les pouvoirs publics ne peuvent répondre à la diversité des attentes des entreprises. Elles n'en ont ni les moyens, ni le pouvoir.

Pour une large part, les entreprises et leurs salariés devront trouver réponse à leurs préoccupations en se tournant vers les autres acteurs de la société civile et notamment les acteurs associatifs.

Sur nombre de domaines, les associations proposent des services aux habitants, développent des réponses innovantes. Elles peuvent avoir une souplesse de fonctionnement leur permettant de réagir rapidement aux évolutions des besoins et des attentes des citoyens, mais aussi des entreprises.

La richesse d'un territoire, c'est aussi la richesse de sa cohésion, de la solidarité des acteurs entre eux. En ce domaine, les associations apparaissent comme des acteurs de premier plan. La loi rappelle le, définit une association comme une " convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices" (art.1er)).

Plusieurs personnes, en commun... Par définition les associations devraient être des vecteurs de cohésion et de solidarité. Dès 1832 Tocqueville témoignait de cela quand dans son ouvrage sur la démocratie en Amérique, il observait que les américains s'appuyaient sur les associations pour animer la vie de la cité...<sup>3</sup>

Les associations sur un territoire peuvent être des lieux de rencontre, des lieux d'initiative où peuvent s'élaborer des réponses aux aspirations, aux besoins des habitants. Elles peuvent être des lieux de créativité et de mise en synergie des acteurs du territoire. Un tissu associatif de qualité contribue à la mise en mouvement des territoires et des citoyens...

En ce sens les associations doivent être aujourd'hui posées aux côtés des collectivités publiques et des entreprises, et être reconnues comme des acteurs à part entière du développement territorial.

Ouvertes aux initiatives, mobilisant les citoyens, souples dans leur mode de fonctionnement, elles peuvent constituer « un sucre lent de la croissance », accompagnant, favorisant les efforts de chacun dans les périodes fastes, organisant les solidarités dans les périodes plus difficiles.

### ***3 Une nouvelle approche des associations***

Pour ce faire, il est cependant nécessaire de reconsidérer de manière radicale l'animation du mouvement associatif dans son ensemble. Outils de liberté, encadrées et soutenues par l'état républicain centralisé, la culture associative, ses modes de management sont de fait très datés historiquement. Si nous voulons que les associations jouent tout leur rôle dans le développement des territoires et l'animation de la société postindustrielle émergente, il est

---

<sup>3</sup> A de Tocqueville : De la démocratie en Amérique

indispensable d'aider les réseaux associatifs à se repositionner dans la nouvelle donne institutionnelle.

### ***3.1 Une nouvelle mise en réseau***

L'état républicain au sortir de la seconde guerre mondiale avait bien compris le rôle que pouvaient jouer les associations dans la reconstruction et la modernisation de la France. L'articulation des principaux départements ministériels avec des réseaux fédératifs privilégiés s'est inscrite dans cette perspective et pour le moins a durant toute une période, plutôt bien fonctionné.

Aujourd'hui les réseaux fédératifs sont profondément interpellés par les recompositions à l'œuvre sur les territoires. Les fédérations n'apparaissent plus aux deux bouts de la chaîne comme des interlocuteurs indispensables. C'est ainsi qu'au fil des ans on a vu se multiplier<sup>4</sup> les associations locales sans que la plupart d'entre elles aient un quelconque lien aux autres associations. Et là il y a danger et ce, pour deux raisons au moins.

Première raison, une association, c'est d'abord une histoire d'hommes et de femmes qui se rencontrent autour d'un besoin, une préoccupation, une envie... Il suffit de cela pour créer une association. C'est là toute la richesse de ce dispositif mais aussi toute sa faiblesse. Richesse car l'association est un support à l'initiative, la vitalité d'un territoire, faiblesse car lorsque les hommes et les femmes s'en vont, l'association disparaît. Et dans bien des cas, c'est ce qu'il se produit.

Ainsi d'une association que des parents d'élèves créent pour prendre en charge le soutien à leurs enfants. Quand les enfants quittent l'école, les parents quittent l'association sans que la relève soit systématiquement assurée. Ainsi de ces associations créées dans le cadre de la politique de la ville qui disparaissent dès que les porteurs de projet initiaux quittent pour des raisons diverses l'association... On pourrait multiplier ces exemples qui désespèrent les pouvoirs publics qui pensaient pouvoir s'appuyer sur les associations pour reconstruire la vie d'un quartier, d'une cité.

Par définition association rime avec éphémère ce qui est incompatible avec la longue durée du développement territorial. La non prise en compte de cette dimension est source depuis plusieurs années déjà de nombreux malentendus. Pour éviter cela, il faut non pas exiger des porteurs de projets un engagement dans la durée qui serait contraire à l'esprit même des associations, mais réussir à « gérer l'éphémère ».

Dans le passé, cette fonction était assurée par les fédérations associatives qui en amont et en aval accompagnaient les associations locales, assuraient la permanence du fonctionnement, servaient de relais entre les générations de porteurs de projets bref, géraient la permanence de l'institution tout en permettant l'éphémère de l'engagement. La mise à l'écart des fédérations révèle la fragilité des associations locales.

Deuxième raison, le repli communautaire. Certes une association, c'est la rencontre d'hommes et de femmes autour d'un projet, et en ce sens, elle est une source de cohésion, mais cela ne garantit pas le renforcement de la cohésion sociale pour autant. Pour ce faire, l'association ne doit pas rester repliée sur elle-même, sinon il y a danger d'enfermement sur la cité, sur une tranche d'âge, une catégorie sociale. Et dans ce cas l'association devient un support au repli identitaire, voire au communautarisme. Là encore les anciens réseaux fédératifs par les espaces de rencontre qu'ils créaient, leur présence aux côtés des

---

<sup>4</sup> Cf. pierre Rosanvallon la contre Démocratie éd du seuil

associations locales étaient une sorte de garantie contre le repli sur soi.  
La fragilisation de ces réseaux contribue à la déstructuration du tissu social.

Il ne s'agit pas ici de plaider pour un retour à l'ordre ancien. Si les réseaux fédératifs sont déstabilisés, c'est que fondamentalement, ils ne sont plus adaptés à l'organisation nouvelle des territoires et aux nouveaux modes de fonctionnement des citoyens. Les clivages idéologiques anciens (chrétiens-laïques ne sont plus toujours justifiés), les organisations thématiques calées sur l'organisation administrative de la France, ne sont plus toujours pertinentes....

Il s'agit plutôt de plaider pour une articulation nouvelle des associations à l'échelle des territoires comme les pays, les agglomérations, les départements et les régions :

- Territoires locaux où les associations d'un même territoire pourraient échanger, développer des espaces de coopération, faire émerger une parole commune dans le cadre d'un dialogue social renouvelé.
- Départements dès lors que l'on redéfinit leur rapport à la question sociale. Ne plus seulement intervenir pour soutenir les gens en situation sociale difficile, mais agir pour développer la cohésion sur les territoires et prévenir toute forme d'exclusion. Les associations là aussi de par leurs spécificités pourraient des acteurs de premier plan.
- Territoire régional au regard de la compétence attribuée à la région en matière d'aménagement du territoire. Comme il revient à la région d'animer la mise en cohérence des vecteurs de développement du territoire régional, dès lors que l'on identifie les associations comme des acteurs à part entière de ce développement, leur mise en réseau apparaît d'une évidente nécessité.

### ***3.2 Identifier des interlocuteurs privilégiés***

1 200 000 associations repérées, environ 70 000 associations nouvelles chaque année. Des différences très importantes sur un même territoire entre une majorité d'associations ayant un objet très précis, avec des ressources limitées et quelques associations ayant une vocation plus large, gérant un ou plusieurs salariés, occupant des locaux de manière permanente..

La plupart de ces associations sont d'origine relativement ancienne. Elles ont été créées dans le cadre d'un politique conduite au plan national visant à développer l'éducation populaire et encadrer la jeunesse. De fait, par le soutien aux mouvements associatifs, les pouvoirs publics ont conduit une véritable action d'aménagement du territoire.

On dénombre aujourd'hui des dizaines de milliers d'équipements de proximité qu'ils s'appellent auberges de jeunesse, foyers de jeunes travailleurs, mjc, centres sociaux, foyers ruraux, centres de vacances, ou bien encore centres de loisirs et pourquoi pas maisons de retraite....

Au cœur des territoires ces équipements animés par les mouvements associatifs pourraient être des acteurs privilégiés du développement territorial. Ils pourraient être de véritables plateformes d'animation du territoire local au service bien sûr de leurs usagers, mais aussi en soutien des associations du territoire aussi bien que des initiatives citoyennes...

Ces équipements pourraient constituer la base d'un réseau associatif structuré à l'échelle du territoire, articulé aux autres territoires dans le cadre d'un réseau départemental, régional, national et même européen.

Les équipements sont là, les besoins aussi. Mais pour autant l'essentiel reste à faire. Ces équipements de proximité pour la plupart d'entre eux ont été créés aux beaux jours de la société industrielle. A l'image de la société industrielle, ils ont été conçu dans un but bien précis qui consistait à accueillir et animer un public cible et non pas un territoire.

.en conséquence, l'architecture des bâtiments, des projets, la constitution des équipes, la qualification des personnes, les référentiels de compétences portent tous l'empreinte de cette époque où l'on gérait d'abord le fonctionnement d'un équipement.

Le désengagement au cours des années 80 de l'état n'a pas encouragé ses structures à repenser leur projet, à renouveler leur mode fonctionnement, même si bien souvent les collectivités locales ont participé au financement de leur modernisation, mais une modernisation à mission constante.

Pour faire en sorte que ces milliers d'équipements puissent devenir des outils d'animation du territoire, il apparaît indispensable de procéder à un vaste travail de mobilisation sur les enjeux à l'œuvre et de réingénierie de ces équipements et de leur mise en réseau.

Il est nécessaire tout à la fois de travailler sur l'architecture du bâti, sur la définition des rôles et missions de ce type de structure, repenser les référentiels de compétence, de requalifier et qualifier les différents acteurs, qu'ils soient professionnels ou bénévoles

### ***3.3 Restructurer le secteur associatif***

Ce repositionnement des structures permanentes doit s'inscrire dans un soutien renouvelé au monde associatif qui devra s'exprimer au moins de deux manières:

- Reconnaître aux différents niveaux de territoire le rôle des associations dans l'animation et le développement des territoires. Il y a là une culture de la rencontre à développer assez étrangère à la culture française qui pendant des dizaines d'années, (voir des centaines diraient certains) s'est évertuée à séparer les acteurs, voire à les opposer. Ainsi du monde de l'entreprise qui bien souvent a une image négative des associations qui ne vivaient que de subventions aux dépens du contribuable et notamment des entreprises. Vision caricaturale que leur renvoient les associations qui pour bon nombre d'entre elles identifient entreprises et appât du gain. Il faut créer des lieux de rencontre, valoriser les spécificités et les richesses des divers acteurs des territoires.
- Assurer la pérennité du financement associatif en faisant là aussi évoluer les mentalités mais aussi le cadre législatif pour permettre aux associations d'élargir la source de leurs financements. Si l'état se désengage du financement des associations, il faut que celles ci puissent trouver ailleurs les ressources nécessaires à la conduite de leur projet. Le développement des activités marchandes n'est pas, nous l'avons vu, la panacée. Il faut alors permettre à ceux à qui profitent l'action des associations de pouvoir contribuer à leur financement. Il y a bien sûr les citoyens, mais il y a aussi au delà des collectivités locales ceux qui sur un territoire produisent grâce à la mobilisation des acteurs de ce territoire les richesses, ce sont les entreprises. Elles doivent pouvoir le faire par le biais de l'impôt local mais aussi le financement direct des associations ou de la vie associative en général. et ce non pas dans une simple logique de communication entrepreneuriale, mais au nom du développement territorial dont le devenir dépend de chacun et de tous d'une manière ou d'une autre...