

Quelle politique associative pour l'État et les collectivités locales ?

Entretien avec Pierre Vanlerenberghe *

Les relations entre l'État central et les associations sont marquées par une fragmentation thématique et une mise en cohérence serait nécessaire. On retrouve le même éclatement au niveau local. De là un sentiment de mise en concurrence et de dispersion des initiatives. Comment améliorer ce fonctionnement sans pour autant réduire l'initiative locale ou placer les associations dans une complète dépendance vis-à-vis des élus locaux ? En construisant une politique associative territoriale visant au renforcement des acteurs.

Quel est votre diagnostic aujourd'hui sur les rapports entre la puissance publique et le monde associatif ?

Il faudrait distinguer ici au moins deux niveaux : les associations dont le périmètre d'action est surtout local, et celles qui opèrent au niveau national et se sont structurées en fédérations. Commençons par ce dernier cas. Le constat principal est ici la prépondérance des enjeux thématiques : sport, culture, action sociale. L'intervention administrative s'est construite autour de ces thèmes, dont la mise en œuvre est assurée par des structures ad hoc : ministères, services spécialisés. Tout naturellement, chaque service s'est appuyé et a développé un réseau de partenariats avec la société civile, non seulement pour affiner son diagnostic et mieux appréhender l'évolution des enjeux sociaux, mais aussi pour prolonger sa propre action. Les associations, qui tirent une partie de leurs ressources des subventions et des contrats passés avec la puissance publique, ont eu tendance à se modeler sur les thèmes de l'action publique. Et de son côté l'administration, soucieuse de rationalité et d'efficacité, a eu tendance à mettre en œuvre des formes de contrôle, afin d'évaluer et d'optimiser la « performance » du monde associatif.

Ce phénomène tend aujourd'hui à se renforcer, du fait des nouvelles contraintes de gestion et notamment du cadre réglementaire créé par la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Bien entendu, il n'y a rien d'illégitime à ce que les deniers publics soient bien utilisés, et de leur côté les associations ont d'une certaine façon profité des contraintes associées à ces formes de financement, en se professionnalisant. Néanmoins il faut peut-être se méfier d'une évolution qui pourrait avoir pour conséquence de conduire les associations à se plier à des logiques et à des formes de rationalité qui ne sont pas les leurs, au détriment de leur capacité d'innovation. Ainsi, le développement des logiques d'appels d'offres (notamment sous l'influence des réglementations européennes), ne doit pas supprimer le soutien à l'innovation et à l'expérimentation sociale. Pour circonscrire ce risque, on pourrait imaginer par exemple que chaque département ministériel ouvre une ligne budgétaire permanente pour favoriser le développement de nouvelles formes d'intervention sociale, culturelle ou économique.

Par ailleurs, la structuration de l'action publique par objectifs thématiques a conduit à un phénomène de fragmentation. À la fragmentation de la politique associative de l'État répond l'éclatement du mouvement associatif. C'est ce que pointent les rapports Morange et Langlais, qui appellent l'État à se doter d'une politique associative cohérente, en mettant en œuvre par exemple une approche interministérielle.

La décentralisation ne rend-elle pas caduque cette perspective ?

Il est évident que les collectivités locales se sont affirmées depuis 1982 comme un partenaire de première importance, et comme le tout premier financeur si l'on considère l'ensemble du monde

* Ancien responsable syndical, Pierre Vanlerenberghe est président de la Fonda, un laboratoire d'idées créé en 1981 dans le prolongement de l'Association pour le développement des associations de progrès.

associatif. Mais il faut prendre en considération la grande diversité des associations. Pour les plus grandes, les ministères restent l'interlocuteur privilégié. Dans ces conditions, la nature et le type de relations qu'établit l'État avec les associations restent un enjeu majeur. On peut observer d'ailleurs que la volonté de contrôle que j'évoquais tout à l'heure va de pair avec une logique de délégation. L'État, dans bien des cas, se définit aujourd'hui moins comme un opérateur que comme une tête de réseau. C'est la logique du « new public management », qui voit la puissance publique se concentrer dans des agences qui délèguent et sous-traitent l'action publique.

Les associations apparaissent alors comme un partenaire privilégié. Mais qui dit partenariat dit dialogue, et sur ce point de réels progrès sont à faire. L'État a besoin d'engager un dialogue permanent avec la société. Il doit aussi observer, analyser et intégrer les innovations sociales, fruit de l'inventivité de nos concitoyens et d'une expertise issue directement de leur vécu. La crise actuelle rend les réponses plus complexes à trouver. Cela plaide pour un approfondissement de sa coopération avec le secteur associatif.

Les collectivités territoriales peuvent-elles alors apparaître comme un modèle possible ?

Il est vrai qu'elles ont réussi à tisser avec les associations des relations de proximité et que l'inventivité sociale des associations est mieux valorisée au niveau local. On peut considérer plus globalement que la crise de notre modèle de développement appelle de profondes transformations, qui ne pourront être mises en œuvre que par une volonté politique ferme et partagée, mobilisant non seulement la puissance de l'action publique mais aussi les ressources de la société civile. Or, aujourd'hui, cette conjonction des forces sociales et de la puissance publique se construit avant tout sur les territoires, par la proximité et les relations humaines qui s'y nouent dans la reconnaissance mutuelle et la coopération. C'est d'abord au niveau des territoires que doit s'élaborer et se mettre en mouvement le nouveau pacte démocratique dont nous avons besoin. L'idée centrale est une « coproduction du bien commun », avec une forte implication des différents acteurs.

La réforme en cours vous semble-t-elle aller dans ce sens ?

Il est encore difficile de savoir à quel modèle nous aboutirons. On a beaucoup parlé, à propos des premières versions du texte, d'une forme de recentralisation. A ce sujet, il faut être prudent. À la Fonda, nous partageons le souci d'une meilleure organisation des compétences entre les différentes collectivités publiques - et d'une réforme de la fiscalité locale - sous réserve qu'elles n'affaiblissent pas la capacité des collectivités territoriales à soutenir les initiatives citoyennes. Les réformes de l'organisation politique et administrative doivent renforcer la capacité de tous les acteurs à agir ensemble pour la collectivité, dans le respect de l'autonomie de chacun.

Mais la seule rationalisation des structures ne saurait suffire, et sur ce point la réforme ne dit pas grand chose. C'est notre capacité collective à coproduire l'intérêt général qu'il faut renforcer en permettant au plus grand nombre d'œuvrer à sa définition, sa mise en œuvre et son évaluation. Les associations doivent y jouer un rôle essentiel en coopération avec les élus locaux, en inscrivant leurs actions communes et respectives dans un ensemble d'engagements réciproques précis et formalisés.

Quelles formes pourrait prendre cette consolidation des relations entre société civile et élus ?

L'enjeu est de soutenir les associations et les citoyens dans leurs capacités à être des forces de propositions. C'est une ambition qui demande des règles du jeu. Il est urgent de définir des règles organisant les relations entre élus et société civile. Cela prendra la forme d'une « charte de la vie associative », mais on peut aussi imaginer des espaces dédiés : sur le modèle des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) on pourrait ainsi travailler à ouvrir le jeu

démocratique avec la création d'instances de débats permettant une appropriation collective des politiques publiques.

Enfin, il serait judicieux de construire des politiques associatives territoriales. La fragmentation que j'évoquais tout à l'heure se retrouve (et se renforce) au niveau local, avec un véritable éclatement des interventions administratives, politiques et associatives. De là un sentiment de mise en concurrence et de dispersion des initiatives. Bien sûr, en multipliant les sources de financement, les associations construisent aussi leur autonomie face au politique. Mais on pourrait imaginer qu'elles se donnent les moyens de mieux coopérer entre elles, afin de construire ce qu'on pourrait nommer une position de négociation. À partir de là, la rationalisation des politiques publiques et la simplification du millefeuille associatif ne seront plus une menace pour leur autonomie, mais au contraire une clarification des règles du jeu à laquelle chacun gagnera.

Dans beaucoup de municipalités, les relations entre élus et associations se font secteur par secteur de manière non concertée et les décisions sont prises au cas par cas. Cela engendre inégalités et incohérences dans le positionnement d'une équipe par rapport aux associations de son territoire.

Une véritable politique associative territoriale aurait ainsi pour enjeu de clarifier et rendre plus transparent le financement des associations ; mais aussi de développer des partenariats équilibrés dans la conduite des politiques publiques comme dans le soutien des initiatives associatives autonomes ; d'accompagner la construction des compétences associatives et soutenir l'expérimentation ; de renforcer la coopération entre associations et services.

Les associations seraient ainsi à même de se comporter en partenaires exigeants et loyaux : de véritables parties prenantes. C'est pour cela que nous avons lancé en ce début d'année un manifeste avec l'Adels, « Ancrer la démocratie dans les territoires », afin qu'élus territoriaux et responsables associatifs se retrouvent autour d'axes stratégiques communs pour construire des instruments qui établissent des liens forts entre eux et tous les citoyens sans exclusive.

Propos recueillis par Richard Robert