

EVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : QUELLE PLACE POUR LES ASSOCIATIONS ?

**Relations contractuelles :
vers un renouveau du partenariat ?**

**Co-construction de l'action publique :
quelle participation associative ?**

**Réforme territoriale : quel impact
sur les associations ?**

Plus d'1 salarié sur 2 déclare que ses préoccupations personnelles impactent son travail.

Et si on trouvait une solution ?

Découvrez le nouveau service d'accompagnement social pour les salariés de l'ESS

www.chorum-facilit.fr



Service **+** pour les adhérents en prévoyance CHORUM :

Une ligne téléphonique d'écoute et d'accompagnement sur-mesure pour répondre à vos questions



Chorum
facilit'

Directrice de la publication
Nadia Bellaoui

Responsable de la rédaction
Frédérique Pfrunder

Mise en page
Le Mouvement associatif
et Hélène Spoladore

Ont participé à ce numéro
L'équipe du Mouvement associatif
(Marie Lamy, Claire Bizet, Michel Machicoane) et Guillaume Meunier, Caroline Josseume, John Lasserre, Patriciat Andriot, Frédéric Olive, Thomas Kirszbaum, Alain Poulet, Yoann Garreau, Sylvain Crapez, Jean-Louis Laville.

Maquette
Jonathan Debauxe

Illustrations
Merci aux photographes et illustrateurs CC
de Wikimedia et Flickr

Publication réalisée avec le soutien
de la DJEPVA (Direction de la jeunesse
de l'éducation populaire et de la vie
associative).

Nos partenaires, la Fondation de France, le
Crédit Coopératif, le Groupe Chèque Déjeu-
ner, Chorum et la Macif nous soutiennent
au titre du mécénat d'entreprise pour le
développement d'un mouvement associatif
organisé, autonome et d'intérêt général.

Vous pouvez commander ce numéro par
mail à contact@lemouvementassociatif.org
ou sur notre site lemouvementassociatif.org



Publication éditée
par **Le Mouvement associatif**
28 place Saint-Georges 75009 Paris
0140 368010
contact@lemouvementassociatif.org
lemouvementassociatif.org
ISSN: 1761- 9149
Dépôt légal à parution
Éditée en 3 500 exemplaires

L'édito de Michel Machicoane

Vice-président Action publique du Mouvement associatif



Crisis, décentralisation, réformes territo-
riales, nouveaux modes de management
public: le contexte actuel implique un reposi-
tionnement des acteurs qui conçoivent l'action
publique sur les territoires. La crise démoc-
ratique et la défiance croissante vis-à-vis des
institutions supposent de réinventer un éco-
système d'acteurs d'intérêt général donnant

toute sa place à la société civile. Aux côtés des pouvoirs publics, les associations, porteuses d'initiatives citoyennes, ont un rôle majeur à jouer dans cette recomposition. Dans une société devenue plus horizontale, réactive et mobile, la puissance publique ne peut à elle seule répondre à la multiplicité et à la complexité de besoins croissants et prétendre définir, incarner l'intérêt général : elle doit faire alliance avec les associations.

Cela passe par une clarification du cadre partenarial entre associations et pouvoirs publics. Dans le prolongement de la Charte des engagements réciproques, signée en 2014 entre l'Etat, les collectivités territoriales et le Mouvement associatif, la circulaire du Premier ministre – très attendue – en réaffirme les principes. Parce que ce cadre pose les fondements de la co-construction d'une action publique propice à l'émergence et au soutien des projets associatifs, ce texte mérite d'être approprié largement. Quant à la réforme territoriale en cours, elle offre une belle occasion de mettre en œuvre ce chantier de la co-construction, en allant au-delà du simple redécoupage des géographies et des compétences.

Encore faut-il que les acteurs acceptent certains changements de postures et de culture. Les pouvoirs publics oseront-ils abandonner leur penchant prescripteur et leur fascination gestionnaire? De leur côté, les associations parviendront-elles à ne pas céder aux pressions normatives et à la passivité? C'est en affirmant leurs positions, en faisant valoir leurs droits d'alerte, en négociant des propositions alternatives au sein d'espaces de concertation, qu'elles prendront part à l'innovation territoriale dans le cadre d'une démocratie revivifiée ●

L'ÉDITO DE MICHEL MACHICOANE

3

RELATIONS CONTRACTUELLES : VERS UN RENOUVEAU DU PARTENARIAT ?

5

- Une circulaire pour redonner du souffle au partenariat entre associations et pouvoirs publics 6
- Mutation de l'action publique : la notion de partenariat a-t-elle encore un sens ? 8
- Alsace : une étude sur l'importance des représentations et de la communication dans les relations entre associations et acteurs publics 11
- Cap sur le Québec : un exemple de co-construction de l'action publique 13
- « Assumer son rôle de contre-pouvoir local est devenu plus risqué » 15
- Patricia Andriot : « Reconnaître les associations comme des partenaires plutôt que comme des prestataires » 18

CO-CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE : QUELLE PARTICIPATION ASSOCIATIVE ?

19

- La Charte des engagements réciproques : un outil au service du dialogue associations/collectivités 20
- Avignon : zoom sur une déclinaison de charte à l'échelle communale 22
- Pays de la Loire : déclinaison d'une charte à l'échelle régionale 23
- Représentation associative dans les CESER : une étude du Mouvement associatif révèle une dynamique générale positive 24
- Démocratiser la politique de la ville avec les associations ? 26

RÉFORME TERRITORIALE : QUEL IMPACT SUR LES ASSOCIATIONS ?

28

- Réforme territoriale : ce qui va changer pour les associations 29
- Instances territoriales du dialogue civil : quel sera l'impact des récentes lois de décentralisation ? 31
- Les réseaux associatifs face à la réforme : le cas de L'éducation populaire et du tourisme social 33

LE POINT DE VUE DE JEAN-LOUIS LAVILLE

36

- Associations et action publique : « Les associations ne sont pas condamnées à l'impuissance » 36

Relations contractuelles : vers un renouveau du partenariat ?

A lors que les marchés publics et les appels d'offre trop encadrés fragilisent les dynamiques partenariales entre associations et pouvoirs publics, des initiatives législatives et réglementaires récentes tentent de donner vie à la co-construction de l'action publique. Après la loi ESS de juillet 2014 définissant la subvention, la circulaire du Premier ministre du 29 septembre va faciliter les conventionnements sous la forme de subvention. Elle offre aux décideurs la possibilité de faire le choix politique du dialogue et de la concertation au service de l'innovation territoriale. Mais ce cadre permettra-t-il aux associations d'échapper aux pressions normatives et gestionnaires issues du *New public management* ?

Une circulaire pour redonner du souffle au partenariat entre associations et pouvoirs publics

A l'heure où se termine la rédaction de ce numéro, une circulaire du Premier ministre encadrant les relations entre associations et pouvoirs publics est sur le point d'être signée par le Premier ministre. Alors que le recours aux marchés publics pour financer les associations se fait de plus en plus fréquent, cette circulaire invite les pouvoirs publics à faire le choix politique du partenariat avec les associations. Comment ? En proposant un cadre de subventionnement sécurisé et facile à mettre en œuvre. Son enjeu résidera principalement dans son appropriation, en particulier par les collectivités locales.

Conçue comme le premier acte de déclinaison de la Charte des engagements réciproques adoptée en février 2014, cette circulaire a vocation à remplacer la circulaire dite « Fillon » datant du 18 janvier 2010 et s'inscrit dans la continuité de la définition législative de la subvention contenue dans la loi ESS de juillet 2014. Elle propose des modèles clé en main de conventions pluriannuelles d'objectifs, utilisables par tous les acteurs publics, qui intègrent les obligations du droit français et du droit européen.

Son objectif est de dissuader les pouvoirs publics de recourir de manière abusive aux marchés publics quand cela ne se justifie pas. Elle sera complétée par un guide d'usage de la subvention à destination des collectivités locales rappelant que la subvention est un choix politique et non une simple modalité d'attribution de financement. Pour Le Mouvement associatif, qui a été étroitement associé à la concertation sur ce texte, aux côtés des représentants des ministères sectoriels et des collectivités locales, le résultat est plutôt satisfaisant : la circulaire encourage explicitement les acteurs publics à la co-construction et au partenariat avec les associations, conformément à l'esprit de la Charte des engagements réciproques. La capacité d'innovation de ces dernières y est largement reconnue et le critère de

l'initiative est réaffirmé comme un élément majeur de distinction entre commande publique et subvention.

Modèle de CPO simplifié

Parmi ses principaux atouts, la circulaire a l'intérêt de proposer deux modèles de CPO distincts : un modèle qui intègre les obligations européennes sur les aides d'Etat et un modèle dit « simplifié ». Le premier s'adresse aux associations d'intérêt général ayant une activité économique et ayant reçu plus de 500 000 euros d'aide sur ans. Il oblige à préciser les modalités de détermination du montant de la subvention, de contrôle et de reversement d'un éventuel excédent de subvention qui dépasse l'excédent raisonnable. Le modèle simplifié s'adresse quant à lui aux associations qui reçoivent moins de 500 000 euros d'aides sur 3 ans ou qui n'ont pas d'activité économique.



Ce dernier modèle, réclamé par les acteurs associatifs, sera très utile dans la mesure où la très grande majorité des associations perçoit des subventions d'un faible montant financier. Il est dit simplifié car il n'intègre pas les obligations comptables et administratives induites

par la législation européennes sur les aides d'Etat. Ainsi, la circulaire corrige une des limites de la circulaire du 18 janvier 2010 qui ne proposait qu'un modèle unique d'attribution des subventions, obligeant les associations recevant de faibles montant de subvention, à se soumettre à des obligations qui ne les concernent pas.

Un autre apport de la circulaire consiste à présenter une méthode pour caractériser un Service d'intérêt général non économique (SIGNE) inspirée de la règle des 4P. Cette démarche constitue un moyen intéressant de permettre à un certain nombre d'activités associatives considérées comme non économiques de se voir appliquer le modèle de CPO simplifié quel que soit le montant des aides reçues. Reste à espérer que cette méthode, nécessairement complexe, soit réellement utilisée par les pouvoirs publics.



Possibilité de réaliser des excédents

Autre intérêt majeur de cette circulaire : elle prévoit la possibilité de réaliser et de conserver un excédent de gestion. L'objectif est de lutter contre la tendance des pouvoirs publics à refuser qu'une association, parce qu'elle a bien géré son budget, réalise un excédent.

En effet, cet excédent, dès lors qu'il reste raisonnable et proportionné au montant de l'aide publique, est légal et essentiel à la constitution de fonds propres par l'association, l'une des garanties du renouvellement et d'innovation dans les projets.

Ces fonds propres sont par ailleurs indispensables à la trésorerie des associations qui doivent gérer des décalages de paiement importants de leurs financeurs et qui ne disposent a priori pas de capital initial. Sur ce point, la circulaire prévoit le versement d'une avance de maximum 50 % du montant de la subvention automatique avant le 31 mars de chaque année.

Modalités d'instruction simplifiées

S'inscrivant dans l'objectif de simplification administrative, la circulaire comprend une annexe sur les modalités d'instruction de la subvention qui rappelle l'obligation de recourir au formulaire unique Cerfa et recommande aux collectivités territoriales de l'utiliser. Afin d'éviter que les pouvoirs publics n'obligent les associations à fournir tous les justificatifs de leurs financements par des autorités publiques, le mode « déclaratif » est retenu pour l'élaboration des dossiers.

De plus, elle instaure le principe du dossier permanent selon la logique du « Dites-le-nous une fois ». L'idée est que chaque service gestionnaire conserve un dossier « permanent » pour chaque association qui lui évite de demander plusieurs fois les mêmes informations ou documents. L'annexe encourage par ailleurs à l'inscription des subventions dans la durée en invitant les pouvoirs publics à privilégier les conventions pluriannuelles d'objectif aux conventions conclues sur une base annuelle.

Par ailleurs, la circulaire prévoit la possibilité de procéder à un recueil d'initiatives associatives pour favoriser la « coopération plus étroite entre pouvoirs publics et associations dans une dynamique de co-construction » dont les modalités seront précisées dans le guide d'usage des subventions à paraître. La circulaire amorce également une logique « interministérielle » nécessaire à la cohérence de la politique associative de l'Etat en réaffirmant le rôle des DDVA¹ et instaurant les DRVA².

Au final, le texte et en particulier son annexe 1 explicative reste complexe et difficile d'accès, bien que Le Mouvement associatif ait plaidé pour un maximum de clarté et de simplification. Le risque demeure que sa complexité juridique conduise les collectivités territoriales à recourir aux procédures et techniques administratives qu'elles maîtrisent le mieux : la commande publique. Un enjeu qui rend d'autant plus nécessaires les efforts de pédagogie qui devront accompagner ce texte ●

1. Délégués départementaux à la vie associative.

2. Délégués régionaux à la vie associative.

Mutation de l'action publique : la notion de partenariat a-t-elle encore un sens ?

PAR GUILLAUME MEUNIER, RESPONSABLE DU SERVICE VIE, DEVELOPPEMENT ET QUALIFICATION DU RÉSEAU DE LA LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT

L'action publique est marquée depuis les années 1970-80 par l'émergence d'un nouveau modèle de New Public Management (NPM). Outre la compréhension des principaux mécanismes de cette philosophie managériale et gestionnaire, l'enjeu pour les acteurs associatifs est de décrypter son influence sur l'évolution des formes de coopération avec les pouvoirs publics. Comprendre les mécanismes à l'œuvre est indispensable pour mesurer les marges de manœuvre réelles dont disposent, dans ce contexte, les acteurs associatifs pour animer et défendre leur projet.

Comprendre le modèle néolibéral d'action publique

Ce modèle est construit sur une volonté de généraliser la loi du marché à tout processus d'interaction sociale. Dans le champ de l'action publique, l'expression libre et non faussée des processus concurrentiels doit ainsi permettre l'optimisation gestionnaire. La sélection des partenaires des pouvoirs publics donne de ce fait la priorité à l'efficacité¹ et l'efficience². La variable clé n'est plus le statut juridique (association loi 1901, entreprise lucrative) mais bien la performance économique.

Ce constat introduit le second versant du modèle néolibéral, celui qui consiste à renforcer le rôle prescripteur de l'Etat ou des collectivités territoriales parfois au détriment de la consolidation de coopérations durables. Tout l'enjeu est de restreindre l'intervention publique à ses frontières régaliennes et en contrepartie d'accroître la capacité des décideurs publics à assurer un contrôle étroit sur les politiques publiques et les opérateurs en charge de les conduire.

Cela se traduit notamment par la multiplication des outils de contrôle et de suivi administratif. La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Révision générale des politiques publiques (RGPP), ou plus récemment, la Modernisation de l'action publique (MAP)

transcrivent clairement, dans le contexte français, ces préceptes du NPM.

Les formes de partenariat entre associations et pouvoirs publics sont directement affectées par cette philosophie d'action publique. Que ce soit dans les rapports avec les administrations centrales ou les exécutifs territoriaux, les constats sont identiques. Comme le démontrent les études de Viviane Tchernonog (2013), depuis une dizaine d'années, les marchés publics se substituent progressivement aux subventions.

Cette mutation des modèles d'action publique comporte un fort risque de transformation des modèles d'inter-

« Les acteurs associatifs sont incités à privilégier les actions qui assurent un retour sur investissement rapide et mesurable, au détriment d'actions aux résultats plus incertains mais dont le potentiel d'utilité sociale peut se révéler bien plus grand. »

vention associative. Les acteurs associatifs ont la tentation de s'adapter à cet environnement néolibéral et d'appliquer les instruments. Ceci engendre des tendances isomorphiques qui revêtent une dimension plus ou moins consciente et volontaire. Elles ne sont pas simplement causées par des pressions externes.

En effet, la passivité des acteurs associatifs, voire, pour certains, une croyance sincère dans la supériorité du modèle gestionnaire participe à accélérer le processus d'intégration de la norme néolibérale.

La mutation des modèles d'action publique a également une incidence sur la pérennité de la notion de partenariat. A terme, le risque est d'assister à un recul du processus de coopération devant l'accroissement des velléités prescriptives des pouvoirs publics. Cette tendance conjuguée à une forte évolution de la réglementation française et européenne tend à enfermer les acteurs associatifs dans une impasse. Le recours aux subventions est certes encore envisagé mais sous condition d'un strict respect des normes d'euro-compatibilité dont le premier critère est l'initiative associative du projet.

Cette pression multiforme du modèle néolibéral se manifeste aussi dans la place faite à l'évaluation-contrôle qui n'a cessé de croître depuis la fin des années 1980. Cette évaluation, complexe à définir, souffre dans sa conception gestionnaire, d'une forte proximité avec la notion de contrôle, souvent synonyme pour les responsables associatifs de sanction, de perte d'autonomie et de lourdeur administrative.

En définitive, le croisement entre le processus isomorphique et l'utilisation des instruments de contrôle tend à imposer un nouveau modèle de gouvernance fondé sur la norme et la recherche de reconnaissance. Les acteurs associatifs sont incités à privilégier les actions qui assurent un retour sur investissement rapide et mesurable, au détriment d'actions aux résultats plus incertains mais dont le potentiel d'utilité sociale peut se révéler bien plus grand.

Les conditions d'une réplique associative

Ces caractéristiques du néolibéralisme reflètent cependant une tendance et non un modèle abouti. La transcription en France du NPM semble rencontrer des freins importants. Certes, le virage est engagé, mais les réticences restent tenaces. Elles tiennent à la structure économique de ces secteurs d'activités, à des résistances politiques, culturelles mais aussi aux stratégies des acteurs.

La résistance par l'évaluation

Le partenariat est avant tout dépendant d'une implication consciente et volontaire des acteurs dans le processus de coopération. L'enjeu pour les associations est non seulement de faire état de l'utilité de leurs actions sur les territoires mais également de faire preuve de leur capacité de mobilisation citoyenne et de leur influence dans les réseaux institutionnels.

« Le projet associatif nécessite d'être suffisamment ambitieux, mobilisateur et lisible pour créer un désir d'adhésion et de soutien. »

L'évaluation est à ce titre un outil qui peut s'avérer extrêmement utile pour récolter la parole de citoyens, d'élus mais aussi pour alimenter le système d'information de l'association et étayer son argumentaire sur sa contribution à l'intérêt général.

Le dispositif d'évaluation qualitative expérimenté par la Ligue de l'enseignement en 2012 sur ses activités de lecture a par exemple mobilisé en région Rhône-Alpes plus de 200 bénévoles, coordinateurs de l'action, parents, élus municipaux, enfants et enseignants autour de la méthode dite de l'abaque de Régnier³. Les regards croisés de cette étude d'impact ont permis de conforter la pertinence des actions de lecture conduites dans ce cadre.

L'importance d'une capacité à renouveler le projet

L'autre grand levier de stabilité du partenariat tient à la reconnaissance et au respect de l'intégrité du projet associatif. Le projet associatif nécessite d'être suffisamment ambitieux, mobilisateur et lisible pour créer un désir d'adhésion et de soutien. Pour cela, il est impératif de renforcer la posture de réflexivité des acteurs de l'association.

C'est dans cette optique que la Ligue de l'enseignement a lancé en 2014 un vaste plan de réécriture de ses projets associatifs départementaux en se fondant sur une méthode participative associant les acteurs du territoire qui gravitent dans et autour de l'association (les élus, les salariés, les adhérents, les bénévoles, les partenaires, habitants, ...). Concrètement, les projections dans l'avenir

Alsace : une étude sur l'importance des représentations et de la communication dans les relations entre associations et acteurs publics

Fin 2013, la CPCA Alsace SARA a lancé une étude portant sur les relations entre associations, collectivités locales et services déconcentrés. Objectif ? Disposer d'une vision plus précise de la perception des relations entre ces différents acteurs, avec plusieurs angles : mieux cerner le cadre de leurs actions, mettre en parallèle les attentes réciproques, identifier les facteurs de réussite et d'entrave au partenariat, mettre en avant les réussites afin d'en tirer des propositions opérationnelles permettant une amélioration du partenariat. Ce travail a été mené par Claire Wolf, étudiante en sociologie, avec l'appui de la coordinatrice de l'association et d'un groupe d'administrateurs. Pour mettre en œuvre les pistes d'actions formulées, une série de « Stammisch » (« café débat » à l'alsacienne) sera lancée en 2016.

Méthodologie

Un questionnaire en ligne a été rempli par près de 150 dirigeants associatifs, bénévoles ou salariés, élus et techniciens de collectivités ou services déconcentrés, impliqués dans les relations avec les associations. Ce questionnaire a été complété par une série d'entretiens semi-dirigés. Parallèlement, un comité composé d'acteurs associatifs et de représentants de collectivités et services déconcentrés a été mis en place afin de suivre le travail.

Une première série de questions portait sur les demandes de financement effectuées par les associations, les réponses apportées par les collectivités locales, territoriales et les services déconcentrés. La deuxième partie du questionnaire traitait de la communication entre associations et collectivités et des liens établis. Le questionnement portait également sur les possibilités d'action des associations et des collectivités pour favoriser et améliorer leurs relations, les répondants étant ainsi

amenés à s'interroger sur leurs propres pratiques, puis sur celles des autres acteurs.

Les réponses ainsi collectées se classent en plusieurs grands thèmes : la communication, les contacts de terrain, le travail commun, le travail interne propre à chaque entité, les représentations, l'interconnaissance et les moyens financiers ou matériels.

Déconstruire les représentations

Un des premiers enseignements de l'étude concerne la nécessité de déconstruire les représentations. En effet, les relations entre associations et collectivités cristallisent de nombreuses représentations, tant sur la définition même du partenariat que sur les intérêts et enjeux associés aux partenaires.

Plusieurs leviers peuvent être actionnés pour favoriser cette déconstruction :

Mettre les termes en débat :

Partenariat, intérêt général, intérêt collectif, co-construction : une clarification, au niveau des partenaires réunis autour d'un projet, d'une action, pourrait être bénéfique au développement de cette relation. Au-delà d'une simple clarification, il est à noter qu'au niveau local, entre des personnes réunies autour d'un projet, il s'agit surtout de mettre en débat les termes, pour se rendre compte des différentes visions de chacun et poser un cadre clair.

Des réflexions communes

S'il est aisé et assez fréquent de travailler et de réfléchir à ce qui ne fonctionne pas, aux entraves, aux difficultés, les relations entre associations et collectivités gagneraient peut-être à se recentrer sur le sens de l'action commune.

« Sortir » de la boucle des jeux de pouvoir

Les notions de jeu de pouvoir, d'intérêt politique, sont mises en avant comme des freins au partenariat. Une prise de recul est nécessaire par rapport aux enjeux supposés.

Démystifier-dédramatiser le financement

Le financement est un des enjeux majeurs cristallisant les tensions et les évolutions des relations entre les acteurs. La baisse de moyens de financement est fortement critiquée : les collectivités ne mettraient pas assez de moyens, et les associations ne chercheraient pas à comprendre la réalité de ces baisses de moyens. C'est pourquoi il pourrait être judicieux de donner une place à la richesse créée par l'échange, en termes d'idées, de propositions, de réflexions, d'évolutions, d'engagement.

Communiquer et passer à l'acte

L'étude met aussi l'accent sur l'importance de la communication dans la relation entre associations et collectivités. Il importe notamment d'apprendre à mieux connaître la richesse de ce qui existe déjà en termes de partenariat. La communication doit aussi être améliorée sur la fréquence et la qualité des messages. Les résultats de l'étude pointent l'enjeu de repenser le sens de l'action. Le partenariat est un processus, qui évolue au gré du contexte et des acteurs. Il nécessite une réflexion permanente, qui ne peut porter seulement sur l'évolution des objectifs et des moyens, mais doit garder comme base le sens de l'action qui est menée. Pour cela, associations et collectivités doivent pouvoir se rencontrer physiquement régulièrement, ou trouver des moyens d'échanges, de dialogue, en s'appuyant sur les instances, les cadres, les outils déjà existants sur le territoire.

Cette étude exploratoire sur les relations entre associations et collectivités/services déconcentrés en Alsace a permis de rencontrer divers acteurs et d'entrevoir des discours variés sur la réalité, la perception et le devenir de ces relations et la notion de partenariat. Elle a permis de mettre en exergue l'importance de l'organisation et des dimensions interpersonnelles des relations partenariales sur les représentations portées, construites et véhiculées dans ces relations, ainsi que sur l'importance de la construction et la diffusion de la connaissance. Il en ressort qu'il n'existe pas « un » partenariat, définissable et objectivable, mais bien une multitude de situations, de relations, d'acteurs, qui constituent la richesse des partenariats... ●



Cap sur le Québec : exemple de co-construction d'une politique publique avec des acteurs de la société civile

Dans les années 1970, un réseau de garderies non lucratif a émergé au Québec pour répondre aux nouveaux besoins sociaux. Il faudra ensuite 45 ans pour arriver à une forme d'institutionnalisation aboutie de ce réseau dont la qualité du service est actuellement largement reconnue. Pourtant, ce processus long et heurté reste inachevé. Malgré la progression constante du nombre de places, le réseau de garderies non lucratif a connu alternativement des régressions, des coups d'arrêts ou des évolutions positives, en fonction des orientations gouvernementales. Retour sur l'histoire de cette co-construction entre acteurs de la société civile et pouvoirs publics.

La genèse : l'expérimentation des garderies populaires

Le lancement de premières « garderies populaires » à but non lucratif est initié au début des années 70 dans le cadre d'un programme fédéral. Elles préfigurent la mise en place d'un réseau de garderies à but non lucratif à l'échelle du Québec. Leur projet socio-éducatif est co-construit par les parents et le personnel, tandis que leur politique est suivie par des instances majoritairement composées de parents.

En parallèle, un mouvement de revendication émerge du côté de la société civile. Il milite pour la mise en place d'un réseau de garderies universel et gratuit subventionné par l'État, mais contrôlé par les parents avec la participation du personnel. Au sein de ce mouvement, les comités de la condition féminine des grandes centrales syndicales joueront une place centrale dans la théorisation de ce réseau en se basant sur l'expérience des garderies populaires.

Une longue phase de construction vers l'institutionnalisation (1974 - 1996)

Le développement de l'activité professionnelle des femmes, en particulier en milieu urbain provoque

l'augmentation progressive du nombre global de places en garderie, sous l'effet conjugué des politiques gouvernementales et de la mobilisation des parents. Dans ce cadre, les garderies populaires composent avec de nombreuses difficultés mais prennent de plus en plus d'importance.

En réponse à cette progression, différentes mesures sont prises au niveau politique. En 1974, un premier plan concentre l'appui aux garderies sur les familles à faible revenu. Il est suivi en 1979 de l'adoption d'une loi sur les services de garde à l'enfance, puis par la création de l'Office des services de garde à l'enfance, en charge d'établir la politique générale des services de garde.

En 1977, le regroupement des garderies sans but lucratif est créé et obtient sa première subvention de fonctionnement l'année suivante, renforçant ainsi le mouvement de la société civile. Leur but est de porter leurs revendications en entrant en dialogue avec le ministère des affaires sociales. Cette création a sans doute beaucoup pesé sur l'adoption de la loi de 1979, mais le regroupement l'a considérée insuffisante au regard de ses attentes.

Les centres intégrés de service à la Petite Enfance : une institutionnalisation entérinée mais jamais acquise

Alors que le réseau des garderies non lucratives continue de s'élargir, il faudra attendre 1996 et l'organisation de la seconde édition d'un sommet socio-économique à Québec pour aboutir à une nouvelle étape importante de ce processus. Il intervient dans un contexte marqué par une réduction des dépenses publiques et par une « vague » d'économie sociale dont l'impulsion a été donnée par la société civile au milieu des années 1980. Cette forme d'économie tend progressivement à être considérée comme l'une des réponses à apporter au développement socio-économique du Québec.

À l'issue de ce sommet s'ouvre le Chantier de l'économie sociale, dont les axes ont été co-construits entre société civile et pouvoirs publics. Parmi les grands projets de ce Chantier, on compte une proposition d'expérimentation d'une formule de centre intégré des services de la petite enfance (CPE). Ce sont des organismes sans but lucratif regroupant entre autres garderies, agence de garde en milieu familial, halte garderie, jardin d'enfants, ludothèque, services de garde à domicile etc.

Cette proposition constituera l'une des étapes les plus marquantes de ce processus : alors que les CPE ne devaient être qu'un projet pilote porté par la société civile, la ministre responsable du dossier choisit d'en faire une politique publique en proposant la transformation de l'ensemble des garderies sans but lucratif en CPE accessibles à tous à l'échelle du Québec. Pour pouvoir y accéder, une contribution réduite des parents de 5 dollars par jour est demandée, soit environ 15 % des coûts de la garderie. Il s'en est suivi la mise en place par étape d'un vaste réseau de CPE avec une moyenne de 13 116 places par an créées entre 1997 et 2003.

Un réseau institutionnalisé mais dont la pérennité n'est pas assurée

Cette opportunité d'institutionnalisation a notamment été facilitée par la présence continue entre 1994 et 2003 d'un même parti politique à la tête du gouvernement favorable aux garderies sans but lucratif, et qui souhaitait faire de l'économie sociale un secteur à part entière.

Avec les différents changements de gouvernements depuis 2003 et jusqu'à aujourd'hui, la progression de cette institutionnalisation est plus heurtée. La politique de garde a connu différentes inflexions d'ordre financier ou légal, en fonction des orientations économiques et politiques des gouvernements en place.



Au terme d'un processus de 45 ans, les garderies non lucratives expérimentées durant de nombreuses années ont réussi à s'imposer comme modèle tant au niveau quantitatif (elles représentent 81,1 % de l'offre de garderie et regroupent 30 000 salariés) que qualitatif avec des résultats d'évaluation des structures de garde très positifs. Toutefois, cette institutionnalisation demeure fragile et inachevée. Elle ne pourra se développer qu'avec la poursuite de la mobilisation des parents et des employés au travers des différents mouvements de société civile, en collaboration avec les partis politiques favorables aux garderies sans but lucratif. Les derniers événements qui se sont déroulés en 2014 au Québec démontrent cette réalité. Sur 28 000 places nouvelles de garderie prévues seules 6 300 ont été validées par le gouvernement pour la période 2014-2015, le reste étant reprogrammé jusque 2021. Cette décision a néanmoins été marquée par une forte mobilisation avec notamment un rassemblement de plus de 50.000 personnes dans 12 villes du Québec et la signature d'une pétition par 90 000 personnes ●

Ce texte a été rédigé sur la base de l'article de **Benoît Lévesque** intitulé « Un nouveau modèle de service public par les associations : la garde de la petite enfance au Québec » dans **Associations et action publique** de **Jean-Louis Laville** et **Anne Salmon**.

« Assumer son rôle de contre-pouvoir local est devenu plus risqué »

Directeur d'un centre social et d'une régie d'insertion en pays de Royan, John Lasserre analyse, dans cet entretien, l'évolution des relations entre les associations et les pouvoirs publics locaux ces dernières années. Face à la baisse des financements, la multiplication des contrôles et des diagnostics, il expose quelques stratégies associatives pour résister à la pression et retrouver des marges de manœuvre.



Comment ont évolué les relations entre associations et pouvoirs publics locaux ces dernières années ?

Ces relations connaissent aujourd'hui d'importantes mutations. Une des plus sensibles concerne la raréfaction des financements publics qui a des impacts importants sur le monde associatif. Les diminutions budgétaires des collectivités territoriales mettent les associations en concurrence entre elles et avec des acteurs privés lucratifs. Ce mode de régulation par la concurrence conduit les collectivités à fonctionner de plus en plus par appel à projets. On inverse ainsi le processus de soutien : les

Cela constitue une vraie mutation culturelle à laquelle les associations ne sont pas préparées. Cette concurrence et la logique du moins disant qu'elle entraîne fragilise les associations mais aussi la qualité de leurs emplois. La rationalisation des coûts conduit certaines associations à diminuer les temps de travail, le niveau de qualification des salariés et accentue le recours aux emplois aidés peu qualifiés. Cette nouvelle donne dans les rapports avec les collectivités territoriales contribue donc à une forme de précarisation du monde associatif.

D'autres évolutions se font-elles sentir en dehors de cet aspect budgétaire ?

Oui, bien sûr. Parallèlement à ces baisses de financement, on assiste à une inflation du contrôle et des procédures de suivi et d'évaluation. Certes, il est normal que l'on se préoccupe de mesurer les effets de l'investissement public. Mais il est frappant de constater que moins il y a d'argent public disponible, plus se multiplient les contrôles.

« Moins il y a d'argent public disponible, plus se multiplient les contrôles. »

associations ont de moins en moins la possibilité de présenter leur propre projet et d'être financées pour sa mise en œuvre. Désormais ce sont les pouvoirs publics qui définissent les règles du jeu et les projets qu'ils veulent financer. Les acteurs se positionnent ensuite par rapport à ce cadre fixé au préalable.

Ce contrôle renforcé de l'argent public distribué n'est-il pas un moyen de justifier des baisses de financements ?

Oui, en partie. Mais on constate que le contrôle est aussi un moyen de justifier les postes. Avant, nos interlocuteurs étaient là pour nous accompagner à mettre

en place des projets. Ils avaient des subventions à attribuer! Comme c'est moins le cas, ils se recyclent dans le contrôle, la mise en place de normes et d'évaluation. Ce phénomène est particulièrement visible dans les relations avec les directions départementales jeunesse et sports (DDJS). Par exemple, les contrôles de l'activité des centres de loisirs de notre centre social n'ont jamais été aussi nombreux que depuis que la baisse des financements a commencé. Ce mouvement s'observe aussi dans les relations avec la Caisse d'allocations familiales (CAF) qui place des contrôleurs de gestion pour dialoguer avec les associations.

Ce phénomène s'observe-t-il aussi du côté des collectivités locales ?

Ce rapport à la règle et à la norme est moins fort dans les collectivités locales. Mais l'on sent bien que la pression s'est accentuée. Les associations qui se sont trop affirmées comme des contre-pouvoirs récemment en ont ressenti l'impact sur leur niveau de financement. Certes, les rapports avec les collectivités locales sont moins formalistes qu'avec les services déconcentrés de l'Etat. Mais assumer son rôle de contre-pouvoir local est devenu plus risqué.

« Nous nous sommes vus refuser l'agrément d'une régie d'insertion car notre demande était trop innovante. »

Cette inflation du contrôle a-t-il des effets sur la capacité d'innovation des associations ?

Ce qui rend particulièrement difficile l'innovation est le recours des acteurs publics locaux à une multitude d'études et de diagnostics en amont de la mise en place d'une politique publique.

Cette profusion d'études qui s'ajoute aux contrôles conduit à l'harmonisation des pratiques et rend l'émergence de projets associatifs nouveaux encore plus complexe. Pensées pour définir des orientations en vue de l'attribution des financements publics, ces études conduisent à un pilotage automatique de l'action publique. On sait ainsi d'emblée que tous les projets

financés correspondent aux orientations définies par les pouvoirs publics, avec le risque d'une quasi externalisation d'un service public.

Comment les associations, dont la vôtre, peuvent-elles résister à un tel contexte ?

Il nous faut inventer pour résister à cette pression normative. Mais ce n'est pas toujours évident et demande de l'habileté. Par exemple, nous nous sommes vus refuser l'agrément d'une régie d'insertion car notre demande était trop innovante. Elle sortait du cadre de ce qui avait été défini dans les diagnostics partagés. Les pouvoirs publics souhaitaient un opérateur qui réponde au manque identifié dans le diagnostic territorial.

Ayant pris conscience de cela, nous avons transmis aux pouvoirs publics un projet correspondant à leurs attendus, quitte à le faire évoluer ensuite. Nous avons obtenu l'agrément puis avons mis en œuvre notre projet dans le sens qui nous semblait le plus conforme au besoin du territoire. L'état des pouvoirs publics s'est ensuite desserré à mesure que notre association grandissait, par effet de masse.

Qu'entendez-vous par l'effet de masse ?

Nous avons constaté que les administrations sont beaucoup plus exigeantes avec les petites associations qu'avec les grosses! Plus l'association est un acteur majeur du territoire, pourvoyeuse d'emplois, moins les injonctions de contrôles sont fortes. De plus, une association qui a pris de l'importance sur un territoire est invitée à la table des décideurs et participe à la configuration des nouvelles politiques publiques. Une petite association subit en revanche beaucoup plus et est plus fortement menacée par les contrôles et les injonctions.

On a pu observer cette dualisation dans le réseau des centres sociaux. Les centres les plus en difficultés aujourd'hui sont les plus petits! Les pouvoirs publics sont aussi plus enclins à soutenir les grosses associations (celles qui ont plus d'une vingtaine de salariés) parce qu'ils pensent qu'elles font des économies d'échelle, d'où les injonctions fortes au regroupement. Or il s'agit là souvent d'une fausse idée, compte-tenu de l'inflation de cadres et de coordinateurs intermédiaires dans les structures de grande taille. Cet effet de masse n'est pas très bon signe car il peut conduire à faire perdurer des gros acteurs qui pourtant dysfonctionnent.

« Reconnaître les associations comme des partenaires plutôt que comme des prestataires »

TRIBUNE DE PATRICIA ANDRIOT, VICE-PRÉSIDENTE DU RTES

Les élus municipaux, départementaux, régionaux, réunis dans le Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (RTES) souhaitent depuis longtemps dépasser les modes de faire qui, entre marché public et subventions, cantonnent les associations à être prestataires ou récipiendaires des politiques publiques sans les reconnaître assez comme de vrais partenaires. C'est la raison pour laquelle le RTES a, à l'occasion de la discussion sur le projet de loi relatif à l'ESS, souligné l'importance de la subvention et de la co-construction de la politique publique comme choix politiques.

Ces orientations ont été entendues par le législateur. Il reste désormais à concrétiser. Tout le travail conduit en concertation, sous l'égide du ministère en charge de la vie associative, avec les autres associations d'élus, Le Mouvement associatif et les administrations de l'Etat concernées, depuis plusieurs mois, doit permettre de franchir une nouvelle étape dans ces orientations. Le RTES « attend » avec impatience la parution de la circulaire qui recadre la subvention dans le droit positif européen et dans un système de relations dans lequel associations et pouvoirs publics sont enfin des partenaires de l'intérêt général et de l'utilité sociale.

Certes, cette circulaire ne va pas aussi loin que le RTES l'aurait souhaité dans la définition des modes de co-construction de la politique publique. Cette question, à la différence d'autres pays comme le Canada ou des pays d'Amérique du Sud, demeure de l'ordre du fantasme pour certains acteurs politiques et administratifs qui y voient une remise en cause d'un ordre juridique et politique éternel. Il faut aussi dire que les premières tentatives, conduites par des élus locaux expérimentateurs mais aussi par des administrations

centrales en recherche de contournement des règles des marchés publics n'ont pas toujours rassuré les associations qui y ont vu des tentatives d'instrumentalisation. La voie est parfois étroite.

Les réticences émises sur le recueil d'initiatives sont assez symptomatiques de cette situation. **Le recueil d'initiatives est une manière de conduire un processus participatif aboutissant à une subvention.** Il s'agit de lancer un diagnostic concerté, de mettre en place les instances et lieux permettant l'analyse collective de ce diagnostic, la détermination des orientations pour la politique publique, la mise en œuvre collaborative des initiatives et l'évaluation concertée des résultats sur des indicateurs co-déterminés entre acteurs de l'ESS et élus en charge de la politique publique.

Aujourd'hui, émergent des innovations qui redonnent aux citoyens et à leurs représentants une prise sur la construction démocratique des politiques tels que le budget participatif et la monnaie locale complémentaire. Mais paradoxalement, conduire des processus de co-construction de politique publique semble étonnamment toujours difficile.

Pourtant, c'est donner tout leur sens aux orientations contenues dans les chartes d'engagement réciproques entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations. C'est introduire un véritable dialogue civil permanent venant compléter le dialogue social territorial... Le RTES et ses élus entendent bien y prendre toute leur place ●





Co-construction de l'action publique : quelle participation associative ?

Les associations sont des voies d'expression citoyenne : c'est à ce titre qu'elles souhaitent participer à une co-construction des politiques publiques, respectueuse de la légitimité de la démocratie représentative mais attentive à ce que la décision publique soit mieux comprise et acceptée par les citoyennes et citoyens. Une nouvelle Charte des engagements réciproques a été signée en février 2014 entre l'Etat, les associations et les représentants des collectivités. Alors que la charte signée en 2001 n'a que peu vécu malgré l'intérêt et la qualité de son contenu, comment en favoriser les déclinaisons sectorielles et territoriales ? Quels pourront-en être les bénéfices retirés par chacun des signataires ?

La Charte des engagements réciproques : un outil au service du dialogue associations/collectivités

La Charte des engagements réciproques signée en 2014 entre l'Etat, Le Mouvement associatif et les représentants des réseaux des collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF, AMGVF, RTES) est encore trop souvent méconnue des associations elles-mêmes et des collectivités¹. Elle constitue pourtant une base très pertinente pour mettre en place et structurer le dialogue entre les associations d'un territoire et la collectivité référente.

Un petit rappel historique pour commencer : à l'occasion des 100 ans de la Loi 1901, une première Charte avait été signée en 2001 par l'Etat et la CPCA². Elle constituait un acte symbolique fort mais dont les retombées plus concrètes furent malheureusement limitées. Elle fut partiellement déclinée sur les territoires à l'initiative de certaines CPCA régionales qui engagèrent des travaux avec les Conseils régionaux. Pour autant la portée des Chartes signées resta au niveau régional, celles-ci ne touchant qu'indirectement les associations et les collectivités plus locales.

En 2013, sur la volonté du gouvernement, une commission se met en place avec pour objectif d'approfondir et de renouveler la Charte en y associant les collectivités. Elle aboutit à une charte de principes partagés signée le 14 février 2014, destinée à faire l'objet de déclinaisons sectorielles et territoriales.

Les principes de la charte

Cette charte s'appuie sur la réaffirmation de principes partagés par les trois parties (Etat, associations et collectivités) avec l'objectif affiché « d'approfondir la vie démocratique et le dialogue civil et social ». Elle acte la contribution des associations au développement social, économique, culturel, citoyen et durable de notre pays.

« Le Mouvement associatif [...] souhaite utiliser la Charte pour initier et renforcer, par des actions concrètes et visibles, le dialogue entre associations et collectivités, à tous les échelons territoriaux. »

Les engagements des trois parties

Il serait trop long de citer l'ensemble des engagements pris par les différentes parties prenantes, mieux vaut lire la Charte dans son exhaustivité. Néanmoins, voici quelques engagements qui, s'ils sont tenus, constituent une réelle avancée et une garantie de la qualité de la relation partenariale entre associations et pouvoirs publics.

Engagements de l'Etat et des collectivités

L'Etat et les collectivités signataires s'engagent à « organiser, autant qu'il est possible et souhaitable, la concertation avec les associations et les regroupements organisés sur les projets de textes ou les mesures ou les décisions

publiques qui les concernent, aux plans national, décentralisé et territorial ». Cet engagement suppose d'organiser la représentation associative à tous les échelons du territoire, de définir des processus de concertation et de mettre en place des instances formalisées.

Les partenaires publics s'engagent également à « favoriser dans la durée des soutiens publics aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif; privilégier la subvention et simplifier les procédures ». La loi sur l'ESS qui donne une définition légale de la subvention et la toute récente circulaire du Premier ministre devraient faciliter la tenue de cet engagement.

Enfin, l'engagement pris de « sensibiliser et former les agents publics de l'Etat et des collectivités territoriales à une meilleure connaissance de la vie associative » nous semble être une des conditions essentielles de la réussite du partenariat.

Engagement des collectivités

Parmi les engagements spécifiques pris par les collectivités, citons le fait de « reconnaître la contribution possible des associations dans tous les champs de compétence des collectivités. » Et la volonté de « favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et de conseil sur la vie associative en partenariat avec les acteurs associatifs ».

Engagement des associations

De leur côté, les associations s'engagent, notamment, à conduire des projets associatifs en lien avec le terri-

toire et les besoins des adhérents, à mettre en œuvre une éthique du financement des activités associatives et à « participer de façon constructive aux actions de consultations mises en place par les pouvoirs publics ».

Suivi et évaluation de la Charte

Cette Charte doit faire l'objet d'un suivi permanent et partagé confié à un comité national de suivi et d'évaluation. Tous les 3 ans, une évaluation de la Charte et de la situation des déclinaisons sectorielles et territoriales, sera préparée par le Comité et présentée au CESE³ et à l'Assemblée nationale.

Décliner la Charte par des actions concrètes sur les territoires

Le Mouvement associatif, avec l'appui de ses membres et de partenaires comme le RNMA⁴, souhaite utiliser la Charte pour initier et renforcer, par des actions concrètes et visibles, le dialogue entre associations et collectivités, à tous les échelons territoriaux. De nombreux événements organisés par les Mouvements associatifs en région ont été l'occasion de mieux faire connaître cet outil, comme la journée coorganisée par le RNMA et le Mouvement associatif le 4 juin 2015 à l'occasion des Rencontres annuelles du RNMA et consacrées au déploiement de la Charte sur les territoires ●

1 Seules 19% des collectivités ont connaissance de la Charte – Source : Baromètre 2014 des relations entre associations et collectivités locales - La Gazette des communes/Associations mode d'emploi

2 Conférence Permanente des Coordinations Associatives aujourd'hui devenue Le Mouvement associatif

3 Conseil Economique, Social et Environnemental

4 Réseau National des Maisons d'Associations



Avignon : zoom sur une déclinaison de charte à l'échelle communale

En Avignon, une charte des engagements réciproques, co-construite avec les associations locales a été adoptée fin 2014. Frédéric Olive, coordinateur de la Maison des associations du Vaucluse (Avignon - Aprova 84) revient sur le processus d'élaboration de cette charte et sur son contenu.



Comment est née l'idée de mettre en place une charte des engagements réciproques en Avignon ?

La charte des engagements réciproques entre les associations et la ville d'Avignon est née de la volonté de la Maison des associations de faire vivre la charte nationale signée en février 2014 sur le territoire du Vaucluse. La ville d'Avignon a tout de suite répondu positivement à notre proposition. La présence de deux élus, une déléguée à la vie associative et une adjointe en charge de l'ESS dans la nouvelle équipe municipale constituait un terrain favorable à la concertation avec les associations.

Concrètement, quelle a été la méthode d'élaboration ?

Cette charte est le fruit d'une co-construction entre les associations et la ville. Une soixantaine d'associations recensées par la ville à l'occasion du forum des associations ont été invitées à une dizaine de réunions régulières, aux côtés d'élus de la ville et animées par la Déléguée à la vie associative, entre septembre et décembre 2014. L'objectif était de co-rédiger le contenu de cette charte à partir d'une trame issue de la charte nationale. Tout type d'associations de tout secteur ont contribué sans hiérarchie fédérations, petites associations uniquement animées par des bénévoles, gros établissements employeurs. Un document final a été présenté en conseil municipal. Une fois adopté, il a été envoyé à toutes les associations ayant leur siège sur la ville en les invitant à venir signer la charte individuellement. Aujourd'hui, la charte a été signée par plusieurs centaines d'associations !

Que contient cette charte ?

On retrouve les grandes parties de la charte nationale à savoir le partenariat de confiance, le respect mutuel, l'autonomie de chacun, le respect de la diversité du monde

associatif, la transparence et l'évaluation, l'importance du bénévolat et de la participation citoyenne dans le lien social. La ville s'est engagée à mettre en place un guichet unique pour remplacer les différentes portes d'entrées actuelles des associations vers ses services. La charte prévoit aussi la création d'un conseil de la vie associative (CVA) dont les fonctions et la composition seront une mise en pratique de la co-construction.

Quelle est la fonction de ce Conseil de la Vie associative (CVA) ?

Le CVA a pour objet de mettre en œuvre la charte. Il s'agit d'une instance consultative composée d'une vingtaine de représentants de la ville et du monde associatif. C'est un espace de construction d'échanges, d'études et de propositions. Il vise aussi à permettre une meilleure connaissance de l'impact de la vie associative locale. Il émettra des avis et veillera à établir des critères d'éligibilité des subventions. Le Conseil aura aussi pour objet d'évaluer la charte tous les 3 ans et devra organiser annuellement une conférence de la vie associative. Un appel à candidatures a été lancé pour composer ce conseil. Il se composera au final de 3 représentants par domaine (Insertion, environnement, citoyenneté, santé, social, caritatif / Éducation, culture et numérique / Sport) et de représentants par publics, jeunes / seniors et handicap. Un total de 14 associatifs seront tirés au sort parmi les volontaires (plus d'une centaine), de 2 experts (la maison des associations Aprova 84 et France Bénévolat), de 6 élus et de la Déléguée à la vie associative pour siéger. Les personnes qui siégeront signeront un contrat d'engagement pour éviter qu'elles ne représentent qu'elles mêmes ●

Pour en savoir plus <http://www.avignon.fr/fr/pratique/assos/charte.php>

Pays de la Loire : déclinaison d'une charte à l'échelle régionale

En Pays de la Loire, une charte des engagements réciproques a été signée le 30 janvier 2015 entre Le Mouvement associatif Pays de la Loire et le préfet de Région. Cette charte est venue officialiser voire remplacer certaines démarches de co-construction à l'œuvre. Elle institue la régularité des relations entre l'Etat et la région autour de thématiques telles que les emplois aidés, le FDVA ou le DLA.



Les 4 objectifs de la charte

- ▶ Conforter la place des citoyens organisés en association dans les instances de concertation
- ▶ Pérenniser les soutiens financiers aux associations
- ▶ Accentuer l'accompagnement aux projets, aux emplois, aux compétences
- ▶ Accroître la place des jeunes, la parité et lutter contre les discriminations



Les axes de travail

- ▶ Identifier les points d'informations à la vie associative par territoire
- ▶ Conforter le travail des fédérations dans leur accompagnement par la création d'un CRIB régional
- ▶ Diversifier le FDVA
- ▶ Amplifier le dispositif local d'accompagnement (DLA)
- ▶ Développer les CPO et les critères de subvention
- ▶ Observer de façon croisée la vie associative



Premiers effets produits

La signature de cette charte a déjà produit quelques effets positifs : elle a permis de renforcer la légitimité des acteurs associatifs dans l'implication des DLA. De plus, elle favorise la structuration du réseau en suscitant l'intérêt des secteurs de la culture, de l'environnement voire de l'insertion pour rejoindre le Mouvement associatif régional. Reste à travailler son appropriation par les élus locaux. Pour Alain Forest, Président du Mouvement associatif Pays de la Loire, « la charte doit être un instrument de progrès et de co-développement pour l'intérêt général ». ●

Représentation associative dans les CESER : une étude du Mouvement associatif révèle une dynamique générale positive

Une étude sur la présence associative dans les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) a été réalisée au cours de l'année 2015, à l'initiative du Mouvement associatif. Voici quelques-uns des enseignements qui peuvent en être tirés.

Le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit l'activité des conseillers associatifs s'avère globalement peu propice à une structuration associative renforcée. Parmi les quatre collèges que compte chaque CESER, le troisième (organismes et associations participant à la vie collective de la région) comprend une majorité relative de représentants associatifs, tous issus d'organisations et de secteurs très divers ; par ailleurs, si la « vie associative » est concentrée dans une seule commission thématique pour deux tiers des CESER¹, elle est éclatée entre plusieurs formations de travail pour le tiers restant.

Cependant ces conditions peu favorables à une structuration associative n'empêchent pas la richesse des productions concernant de manière directe ou indirecte la vie associative sur les territoires année après année ; cela témoigne d'une vraie mobilisation et, dans certains cas, d'un travail de lobbying important de la part des conseillers associatifs dans leur CESER respectif. Ainsi, depuis 2001, il a été produit près d'une centaine de rapports abordant le monde associatif sous un angle sectoriel (culture, santé, jeunesse, environnement, etc.) et multi-acteurs. Sur la même durée, plus d'une dizaine de productions ont été recensées comme traitant spécifiquement de la vie associative (bénévolat, engagement, emploi, etc.).

Par ailleurs, l'examen des données en termes de représentation atteste de la grande diversité associative, marquée cependant par de fortes disparités tant

en présence par organisation et que par secteur. Les organisations les plus fréquemment présentes sont issues des secteurs du sport, de la famille, des parents d'élèves, du médico-social, de l'éducation populaire puis de l'environnement, tandis que le secteur environnement/développement durable arrive en premier en termes de sièges associatifs cumulés (atteignant un ratio de 3 sièges par CESER). Les Mouvements associatifs régionaux disposent quant à eux d'un siège dédié dans 4 CESER : Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Picardie.

«On observe une forte concentration des conseillers associatifs dans les commissions d'ordre social ou sociétal. A contrario, ces mêmes conseillers délaissent les commissions économiques.»

Au niveau des instances des CESER, on observe une forte concentration des conseillers associatifs dans les commissions d'ordre social ou sociétal : culture, éducation, jeunesse, sport, loisirs, santé, cadre de vie. A contrario, ces mêmes conseillers délaissent les commissions économiques (finances, emploi, aménagement du territoire).

Et le phénomène inverse touche les représentants d'entreprises, d'où un « entre-soi » dommageable pour l'ensemble des acteurs. En outre, la présence associative dans les Bureaux des CESER s'avère mitigée : elle se répartit en trois tiers quasi égaux entre positionnements bon (6), équilibré (7) et mauvais (8). En effectif, les conseillers associatifs représentent entre la moitié et les deux tiers du 3e collège, soit jusqu'à 1/5e du nombre total des conseillers.

Dans une majorité de CESER, les conseillers associatifs se réunissent au sein d'un groupe pour défendre plus efficacement la vie associative. L'entité de référence varie d'un CESER à l'autre et suit une répartition quasi-équi-

table entre 3 cas : un groupe des associations (5 CESER), un groupe ESS (4), le 3^e collège (6). Sur ces 15 groupes existants, 11 œuvrent à renforcer leur structuration dans les CESER, au travers d'un grand nombre d'actions collectives : réunions, positionnements et déclarations communs, mais aussi actions d'impulsion et de lobbying au sein du CESER et en dehors ●

1. Tous les CESER de France métropolitaine ont été interrogés, à l'exception de celui de Corse (soit 21).

Vous pouvez retrouver l'étude complète sur le site web du Mouvement associatif.

Un CESER, c'est quoi ?

Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) concourt à l'administration de la région, en tant qu'assemblée consultative placée auprès du Conseil régional. Il répond à trois types de saisines :

- les saisines obligatoires du Conseil régional (documents budgétaires, plans et schémas directeurs régionaux, orientations générales) ;
- les saisines facultatives du Conseil régional sur toute question d'ordre économique, sociale ou environnementale ;
- les autosaisines.

Représentant les forces vives de la région, les quatre collèges qui constituent chaque CESER sont les suivants :

- les entreprises ;
- les organisations syndicales de salariés ;
- les organismes et associations participant à la vie collective de la région ;
- des personnalités qualifiées participant au développement régional.

En comparaison des agences régionales et think tanks, la plus-value des CESER se mesure à la diversité des acteurs de terrain qui les composent : ces derniers offrent conseil et réflexion prospective à la disposition de leur Conseil régional, à partir d'éléments tirés de la réalité vécue dans leurs organisations et sur leurs territoires.

En outre, la vocation des CESER est d'incarner le dialogue civil et de permettre la confrontation de positions et de sensibilités représentatives de l'ensemble de la société française régionale ●

Démocratiser la politique de la ville avec les associations ?

PAR THOMAS KIRSZBAUM

Collaborant actuellement avec différents centres de ressources spécialisés dans la politique de la ville, le sociologue Thomas Kirszbaum a analysé trente années de politiques de la ville en France. Il porte un regard critique sur le duopole public constitué de l'Etat et des municipalités dans la politique de la ville qui a freiné l'émergence de contre-pouvoirs démocratiques dans les quartiers populaires. Pour corriger le caractère technocratique de cette politique publique, il plaide pour des démarches de co-décision avec les acteurs de la société civile. Le Mouvement associatif lui donne la parole dans ce numéro.



Les associations jouent un rôle tout à la fois central et marginal dans la politique de la ville. Central si l'on songe aux dizaines de milliers d'actions qu'elles développent chaque année dans les quartiers dits prioritaires. Marginal si l'on considère leur éviction à peu près complète des lieux où se font les choix de politique locale. Parfois consultées pour la préparation des diagnostics qui alimentent les procédures contractuelles de la politique de la ville, les associations participent rarement à la définition des objectifs et programmes d'action, et jamais jusqu'à présent aux instances de pilotage des conventions (de type contrats de ville) sur lesquelles elles ne sont pas conviées à apposer leur signature.

Aux antipodes de la gouvernance « communautaire » (c'est-à-dire ouverte à la société civile) des équivalents anglo-saxons de la politique de la ville, l'énonciation des choix stratégiques incombe en France à un duopole public constitué de l'Etat et des municipalités (ou des intercommunalités qui sont les émanations de ces dernières).

L'un des traits saillants de ce « modèle français » est l'affirmation par les élus locaux de la supériorité de leur légitimité démocratique, tirée du suffrage universel, qui en ferait les dépositaires exclusifs d'un intérêt général tout au plus partageable avec les représentants locaux de l'Etat. Les expressions émanant de la société civile sont considérées, elles, comme étant dénuées de représentativité et renvoyées à ce titre à la sphère des intérêts particuliers.

La décentralisation, qui a pris son essor en même temps que la politique de la ville, a bien été enrichie de diverses formules de démocratie participative. Mais cette offre de participation, essentiellement municipale, s'adresse à des individus – habitants ou usagers – plutôt qu'à la société civile organisée. Dans ce cadre, ce qu'il est convenu d'appeler la participation des habitants dans la politique de la ville n'a guère favorisé l'émergence de contre-pouvoirs démocratiques dans les quartiers populaires. Des habitants regroupés en associations peuvent être soutenus par la politique de la ville s'ils œuvrent en faveur du « lien social » ou du « vivre ensemble ». Que ces associations s'érigent en porte-parole des habitants du quartier ou qu'elles se risquent à critiquer l'action municipale (ou d'autres institutions locales) et les portes du financement public se ferment presque à coup sûr pour elles.

Depuis que l'esprit du *New Public Management* souffle sur la conduite des politiques publiques, la politique de la ville tend d'ailleurs à privilégier non pas des associations faisant de l'engagement citoyen une ressource de légitimité fondamentale, mais des associations positionnées comme des opérateurs de politique publique.

Si les financeurs en appellent à l'instauration d'une véritable « commande publique » pour s'assurer de l'atteinte de leurs objectifs, leurs appels à projets obéissent davantage à une logique de club ou d'oligopole qu'à un marché de concurrence pure et parfaite. Cela s'explique notamment par les fréquentes situations de dépendance

mutuelle où se trouvent les mairies et les associations recevant leurs financements. Une municipalité se risquera d'autant moins à brutaliser une association active depuis longtemps dans un quartier marqué par une grande précarité sociale que les crédits de droit commun susceptibles de prendre le relais se raréfient.

De façon massive, on observe donc la reconduction annuelle des financements aux mêmes porteurs de projets associatifs, par ailleurs soumis à des exigences superficielles d'évaluation de leurs « performances ». La stabilité relative de ces associations « incontournables » encourage par contre coup une professionnalisation que leurs financeurs déplorent non sans contradiction. Cette caractérisation très rapide ne paraît pas avoir été rendue caduque par la dernière en date des réformes de cette politique. Avec le rapport Bacqué-Mechmache¹, les pouvoirs nationaux disposaient pourtant d'une feuille de route pour subvertir le système en vigueur. De nombreuses propositions du rapport visaient à renforcer l'indépendance – notamment financière – des associations vis-à-vis des pouvoirs locaux et à conforter les petites associations en mal de reconnaissance publique.

Aux côtés de citoyens non affiliés, il s'agissait aussi de leur donner un rôle de premier plan dans l'élaboration puis le pilotage des contrats de ville, lesquels étaient appelés à devenir de véritables espaces de « co-décision » avec les pouvoirs publics. C'est dire que les habitants et leurs associations ne devraient pas être cantonnés à la seule « co-construction » de la politique locale.

Aujourd'hui en phase d'achèvement, l'élaboration des contrats de ville est bien loin de porter la marque de ces transformations. Si le rapport Bacqué-Mechmache a nourri une bonne part de la discussion parlementaire sur le projet de loi pour la Ville et la Cohésion urbaine (adopté en février 2014), la seule innovation législative en matière de participation a été l'institution d'un « conseil citoyen » dans chaque quartier prioritaire, composé pour moitié d'habitants tirés au sort et pour l'autre d'acteurs locaux, notamment associatifs, sélectionnés par les équipes municipales.

Dans une très large majorité de sites, les équipes municipales n'ont pas attendu semble-t-il la mise en place de ce dispositif pour mener à bien l'élaboration de leur contrat de ville. Là où préexistaient des habitudes de concertation avec les associations, le point de vue de ces dernières a été recueilli, mais sans prendre appui sur les conseils citoyens qui, pour la plupart, n'étaient pas encore effectifs. Et si certaines collectivités locales pré-

voient à terme une représentation des conseils citoyens dans les instances de pilotage du contrat de ville, c'est pour leur conférer un rôle essentiellement consultatif².

« Si certaines collectivités locales prévoient à terme une représentation des conseils citoyens dans les instances de pilotage du contrat de ville, c'est pour leur conférer un rôle essentiellement consultatif. »

Est-il donc trop tard pour démocratiser la politique de la ville ? Ses fondements ont été posés il y a une trentaine d'années. Ils ont des effets à long terme qui font que toute réforme a davantage de chance d'opérer des réaménagements à l'intérieur du système que de changer le système lui-même. Au début des années 1980, l'agenda de la Commission nationale pour le développement social des quartiers n'était pas de construire un pouvoir collectif des habitants susceptible d'entamer le pouvoir de décision des autorités locales, mais seulement de les associer individuellement, ou par le truchement d'associations, à la définition collégiale de projets. Une fois la décentralisation entrée en vigueur, le phénomène le plus marquant a été le renforcement continu du contrôle municipal sur cette politique.

À la logique de municipalisation s'est superposée quelques années plus tard la logique de l'État, c'est-à-dire la technocratie. Dans cette période dite d'institutionnalisation, la politique de la ville est devenue l'affaire de techniciens travaillant pour les élus locaux en même temps qu'ils étaient appelés à collaborer avec les fonctionnaires de l'État. Ces choix initiaux ont déterminé la trajectoire de long terme d'une politique publique qu'il apparaît aujourd'hui extraordinairement difficile de faire dévier pour que la société civile organisée soit enfin considérée comme un partenaire à l'égal des autres ●

1. Bacqué, M.-H., Mechmache M., « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous », *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet 2013.

2. IRDSU, *Mise en œuvre des conseils citoyens. Une démarche à inscrire dans la durée*, avril 2015.



Réforme territoriale : quel impact sur les associations ?

La réforme territoriale offre l'occasion d'approfondir le chantier de la co-construction. Avec comme enjeu le maillage territorial et le maintien d'une diversité associative. Loin de se conformer à une géographie redessinée ou de se coller aux seules compétences dédiées, il s'agit pour les associations de repenser le déploiement de leurs interventions et de leurs actions, du régional au local. Cette réforme favorisera-t-elle la participation citoyenne pleinement reconnue, prise en compte et non simple alibi ?

Réforme territoriale : ce qui va changer pour les associations

Deux intentions guident cette réforme : rationaliser les moyens, avec un objectif affiché de baisse des dépenses publiques, mais aussi concentrer les ressources, avec l'idée de créer, à partir de certaines collectivités, des moteurs du développement territorial.

La disparition de la clause de compétence générale, la montée en puissance des intercommunalités et la création de régions aux périmètres agrandis procèdent de cette double logique et sont sans doute les mesures qui auront le plus d'impact sur le monde associatif.

La question des compétences

La disparition de la clause de compétence générale a fait craindre la fin des financements croisés pour un grand nombre d'associations, alors même que le principe du co-financement conditionne souvent l'attribution des subventions.

Les réseaux associatifs se sont donc fortement mobilisés pour faire reconnaître un certain nombre de domaines comme compétences partagées. Au final, la loi en reconnaît cinq : la culture, le sport, le tourisme, l'éducation populaire et les langues régionales, ce qui laisse peu de secteurs sur le côté, mais la vie associative, jugée comme étant une politique publique transversale, n'a pas été retenue au titre de ces compétences partagées ce qui suscite des inquiétudes quant au devenir des politiques de développement de la vie associative initiées par certaines régions (au travers, par exemple, de politiques d'emplois aidés ou de soutien à la formation des bénévoles).

La focale mise sur le développement économique, domaine d'intervention principal des régions, laisse penser que les associations vont devoir, plus que jamais, convaincre les élus qu'elles participent de l'économie locale.

Au niveau local, la montée en puissance des intercommunalités

Même si les communes ne vont pas disparaître, l'échelon intercommunal va prendre de plus en plus de place dans la gestion de la vie quotidienne des citoyens et, de fait, vraisemblablement dans celle des associations. Ce qui peut signifier un changement d'interlocuteur et là encore un changement d'approche dans la relation aux associations, les intercommunalités étant elles aussi davantage tournées vers le développement économique.

Pour autant, la question des services aux habitants et du lien social reste une préoccupation forte des élus locaux ainsi que de l'Etat. Ainsi, le Commissariat général à l'égalité des territoires s'est donné pour objectif le déploiement de 1 000 « Maisons des services au public », portée par les intercommunalités.

Ce changement signifie que les associations doivent investir davantage ce niveau territorial et revendiquer des espaces de dialogue avec les intercommunalités qui vont se mettre en place.

Au niveau régional

Pour les régions qui fusionnent, l'ensemble des administrations de niveau régional sont reconfigurées, entraînant là aussi des changements d'interlocuteurs pour un grand nombre d'associations, avec la crainte, pour certains, d'un éloignement des centres de décision.

Du côté de l'Etat, on peut noter un renforcement des niveaux départementaux, ainsi que la création de « Maisons de l'Etat » au niveau des sous-préfectures afin de garder une nécessaire proximité territoriale dans les régions agrandies. Pour les associations de dimension régionale situées dans ces régions, il s'agit d'opérer, dans des délais très courts, des rapprochements et/ou des fusions, avec souvent des moyens en baisse et une visibilité très restreinte du fait des élections régionales à venir. Ces reconfigurations peuvent s'avérer positives au bout du compte mais il ne faut pas oublier qu'une mutualisation réussie, quelle que soit sa forme, prend du temps et qu'avant de permettre de faire des économies, elle entraîne souvent des coûts supplémentaires.

Enfin, la réforme a institué la mise en place dans chaque région de conférences territoriales de l'action publique. Sous la présidence des présidents des conseils régionaux, ces conférences réunissent les présidents de conseils départementaux et des EPCI de plus de 30 000 habitants ainsi que des représentants de communes et d'autres EPCI. Ayant pour objectif de favoriser « un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales », elles pourront réunir des commissions thématiques, avec la possibilité de solliciter et d'associer des organismes extérieurs aux travaux.

Par ailleurs, la loi prévoit que les politiques publiques concernant la jeunesse peuvent faire l'objet d'un débat au sein de ces conférences.

Associations et collectivités : les enjeux d'une action publique territoriale renouvelée

Les associations doivent se positionner sur deux enjeux qui conditionneront la réussite des futures politiques publiques territoriales.

En premier lieu, la question du dialogue civil

La réforme affichait 2 objectifs : la baisse des dépenses publiques et une meilleure prise en compte des besoins citoyens. Mieux répondre aux besoins des territoires passe nécessairement, pour les acteurs décisionnaires, par une meilleure concertation avec la société civile, plus encore en période de réduction des dépenses.

En second lieu, la question de l'équité territoriale et de la proximité

Il existe un risque de fracture entre les territoires riches, concentrant ressources et infrastructures et des terri-

toires qui peuvent se sentir isolés. Le tissu associatif, dense, présent à chaque échelon, est un atout pour réussir un développement local harmonieux, au plus proche des citoyens ●

« La focale mise sur le développement économique, domaine d'intervention principal des régions, laisse penser que les associations vont devoir, plus que jamais, convaincre les élus qu'elles participent de l'économie locale. »

Une réforme en 3 volets

Un premier volet de la loi dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) : cette loi crée un nouveau statut, renforçant le pouvoir des villes de plus de 400 000 habitants qui deviennent « Métropoles ». Cette loi institue également dans chaque région une conférence territoriale de l'action publique.

Le deuxième volet de la loi modifie le découpage territorial des régions qui passent de 21 à 13.

Enfin le troisième volet, la Loi NOTRe, a pour objet de clarifier les compétences des différents échelons territoriaux. Sur ce dernier volet il faut retenir :

- le renforcement de l'échelon communal (compétences renforcées pour les intercommunalités et hausse du seuil d'habitants de 5 000 à 20 000) ;
- la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions ;
- le renforcement de l'échelon régional.

Concernant l'avenir des départements, trois configurations possibles : une fusion avec la métropole, le maintien d'un conseil départemental pour certains territoires ou des compétences assumées par une fédération d'intercommunalités. L'action sociale et la solidarité restent leur cœur de compétence ●

Instances territoriales du dialogue civil : quel sera l'impact des récentes lois de décentralisation ?

Les instances territoriales du dialogue civil se sont multipliées au fil des années. L'inflation législative dont elles témoignent est surtout la marque d'un nouvel essor de la démocratie participative, qu'une partie de notre personnel politique semble décidé à concrétiser. Quel est l'objet de ces différentes instances et dans quelle mesure l'arsenal législatif récent les a-t-il modernisées ? Comment vont-elles s'adapter à la nouvelle configuration territoriale ? Sont-elles trop nombreuses aujourd'hui ? C'est ce que nous avons demandé à Alain Poulet, juriste à l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation¹.

Les textes de loi MAPTAM² et NOTRe³ modifient-ils ou apportent-ils de nouveaux éléments sur le rôle et l'organisation des conseils citoyens et conseils de développement ?

Les Conseils citoyens sont issus de la loi du 21 février 2014 de Programmation pour la ville et la cohésion urbaine⁴. Il s'agissait de créer un espace de propositions et d'initiatives par les citoyens et pour les citoyens aux côtés des représentants institutionnels. Proposés sur la base du rapport Mechmache-Bacqué remis à François Lamy, ancien ministre délégué à la ville, les conseils citoyens ont été mis en place dans les quartiers prioritaires pour garantir la place des habitants dans les instances de pilotage de la commune, et ainsi susciter ou conforter les dynamiques citoyennes. Ils permettent surtout aux habitants de discuter avec les acteurs locaux pour améliorer leur quotidien, dans différents domaines : l'emploi, le cadre de vie, la santé, le développement économique, la culture, le sport ou encore l'habitat. Etant donné le caractère très récent de cette loi et son périmètre d'action limité (le quartier), aucun des volets de l'actuelle réforme territoriale n'a apporté de modifications au cadre juridique existant.

À l'inverse, les Conseils de développement ont fait l'objet d'une attention plus particulière avec la loi MAPTAM. Rappelons qu'un conseil de développement est une assemblée consultative formée au sein d'une agglomé-

ration ou pays pour participer à l'élaboration du projet de territoire, à sa mise en œuvre et à son évaluation. Il rend des avis aux élus des Conseils communautaires sur l'ensemble des politiques publiques. Sa composition est diverse : associations, personnalités qualifiées, citoyens.



Initialement, ces Conseils ont été créés par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire puis modifiés par la loi dite Voynet du 25 juin 1999. Celle-ci conditionnait leur création à un seuil de 50 000 habitants minimum pour les agglomérations et pays. La loi MAPTAM prévoit désormais que la création des conseils de développement se fasse à l'échelle de la métropole et des « pays » devenus pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR).

Que disent les lois MAPTAM et NOTRe sur les Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP) : à quoi vont-elles servir et comment vont-elles fonctionner ?

Les CTAP sont une émanation de la loi MAPTAM. Plus précisément l'article 4 de ladite loi prévoit la création des CTAP dont l'objectif est « de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de

leurs groupements et de leurs établissements publics ». Cette conférence est un lieu de débat dont la vocation est de rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

Parmi les acteurs présents autour de la table, on retrouve notamment les présidents de conseils régionaux et des conseils départementaux, mais aussi les représentants des communes et EPCI, ainsi que le Préfet de région lorsque l'avis de l'Etat est requis. Ayant vocation à réunir l'ensemble des acteurs d'un territoire, la CTAP n'exclut pas la participation d'autres organismes, notamment associatifs : « *La conférence territoriale de l'action publique peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme*⁵. »

La loi apporte peu de précisions sur les conditions de création des CTAP. Elle indique seulement que c'est l'entité régionale qui coordonnera la conférence et ses débats. Le fonctionnement de chaque CTAP est laissé à leur libre discrétion : « *elle organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques, et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur*⁵. » Ainsi, si l'obligation d'une commission culture dans la CTAP a été supprimée (par la loi NOTRe), les collectivités ont toutefois la possibilité de l'inscrire à l'ordre du jour des CTAP.

Ces trois types d'instances du dialogue civil vont-ils devoir s'adapter au nouveau contexte en formation ? Si oui, comment ?

Oui, le contexte actuel est en mouvement. Or, les instances du dialogue civil recouvrent des espaces de citoyenneté variés (du quartier à la métropole jusqu'à la région). La seule réforme territoriale crée une nouvelle chaîne au sein de laquelle chacun doit trouver sa place. Par cette image nous comprenons l'importance de s'adapter.

Comment ? Nous avons pu observer, dans nos travaux et publications, que les mouvements actuels ne découlent pas de la seule réforme territoriale. En effet, certaines mutations sont en cours tant au niveau national (nouvelles formes de participation citoyenne) que territorial (par la notion de différenciation). Le terme de différenciation territoriale renvoie à l'idée qu'une partie de

notre « récit national » a construit une République où l'égalité réelle découlait d'une application uniforme de la norme publique. Or, nous pouvons constater que s'élabore aujourd'hui une carte à géométrie variable selon les besoins du terrain.

Quelle analyse portez-vous sur le foisonnement d'instances territoriales dans cette nouvelle configuration ?

Au fur et à mesure des grandes vagues décentralisatrices, nous nous positionnons comme un décrypteur de l'action publique dans les territoires. Ce positionnement avait ainsi pour objectif de proposer une lecture éclairée et simplifiée, pour le citoyen, du « qui est qui ? » et « qui fait quoi ? » dans les territoires. Et votre question nous interpelle, puisqu'elle utilise le terme « foisonnement ». Faut-il, par exemple, attribuer ce qualificatif aux instances territoriales ou bien à ce que nous appelons à l'Institut au « syndrome » des schémas territoriaux ?

En effet, alors que nos institutions territoriales n'ont pas, ou très peu, été transformées, elles ont pour autant développé un système de planification territoriale autour de la notion de schéma parmi lesquels les Schémas régionaux de cohérence territoriale (SRCT), le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADT), le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le Schéma de cohérence territoriale (SCoT), les Schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN), etc.

Pour répondre à votre question, l'utilisation de cet exemple met en exergue une forme d'incohérence entre, d'une part, la réalité institutionnelle territoriale et, d'autre part, la multiplication des dispositifs normatifs d'action et de politiques publiques. ●

1. Porte-parole d'une conception décentralisée de la République et fondé en 1986 sur la base d'un double pluralisme politique et scientifique, l'Institut fédère élus, universitaires, hauts fonctionnaires et experts au service d'une gouvernance publique rénovée.

2. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ».

3. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant « nouvelle organisation territoriale de la République ».

4. Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

5. Article L.1111-9-1-III du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les réseaux associatifs face à la réforme : le cas de l'éducation populaire et du tourisme social

A côté de ses risques et impacts négatifs, la loi NOTRe peut aussi constituer une opportunité de réorganisation pour le monde associatif. Certains grands réseaux s'y préparent comme en témoignent dans cet entretien Sylvain Crapez, délégué général de l'Union nationale des associations de tourisme (UNAT), et Yoann Garreau, chargé de mission Développement associatif et militant à la Ligue de l'Enseignement, deux organisations relevant de domaines faisant l'objet de compétences dites partagées dans la loi.

Quel impact aura la réforme territoriale sur le monde associatif ?

Sylvain Crapez : De manière générale, la réforme territoriale génère des incertitudes, dans un contexte de raréfaction de la finance publique. Contrairement aux promesses annoncées, elle n'apportera pas les économies attendues. Au niveau de l'UNAT, en revanche elle aura constitué une opportunité pour redynamiser le réseau en région, mettre en place la charte d'engagements réciproques des UNAT en région, et réaliser une refonte complète des statuts : avec une redéfinition de notre mission d'utilité sociale, une nouvelle répartition des pouvoirs entre membres, et une ouverture à de nouveaux adhérents (en ligne avec la loi ESS du 31 juillet 2014) et à de nouveaux membres associés.

Yoann Garreau : Il est délicat de répondre à cette question, puisque nous restons encore dans l'attente de la définition du périmètre de l'éducation populaire comme compétence partagée. Difficile également d'apporter des précisions pour l'ensemble des têtes de réseaux du secteur de l'éducation populaire, mais à titre d'exemple, les Cemeas et les Francas ont pris, comme nous, le virage de la régionalisation, dans le respect des différences qui sont le reflet des histoires et identités territoriales. Quant aux associations de terrain qui nous sont affiliées, leurs enjeux concernent davantage les difficultés croissantes à bénéficier de financements que l'impact de la réforme elle-même. Ceci étant, l'éducation populaire continuera de faire partie des compétences de la commune.

Quels changements organisationnels allez-vous opérer pour adapter au mieux vos organisations à la nouvelle configuration territoriale ?

Y.G. : La Ligue de l'enseignement est organisée autour de fédérations départementales, elles-mêmes rassemblées au sein d'une confédération nationale. Malgré la montée en puissance de l'échelon régional, notre histoire et notre identité associatives nous ont obligé à toujours renforcer et protéger notre ancrage local. Nous rassemblons ainsi des associations locales, regroupées autour de fédérations départementales, échelon de proximité que nous réaffirmons donc comme le plus pertinent.

« Malgré la montée en puissance de l'échelon régional, notre histoire et notre identité associatives nous ont obligés à toujours renforcer notre ancrage local. »

Cependant, depuis les premières lois de décentralisation, notre mouvement s'est organisé au niveau régional autour des unions régionales, lesquelles regroupent uniquement les fédérations départementales (et donc aucune association). L'Union régionale occupe

principalement une fonction politique permettant d'organiser la représentation de la Ligue dans l'ensemble des instances régionales, à commencer par le Mouvement associatif. Certaines ont tout de même développé des volets économiques, en cohérence souvent avec les politiques menées par les Conseils Régionaux (formation professionnelle, culture), ou encore des espaces de mutualisation (en logistique, veille stratégique, etc.). Afin de coller au nouveau découpage régional, toutes les unions régionales concernées par des fusions vont se rapprocher et entamer des changements statutaires pour qu'il n'y ait plus qu'une union par grande région. Ces évolutions sont en cours et seront opérationnelles début 2016.



Sylvain Crapez

S.C. : Nous avons pris la décision de nous conformer à la nouvelle carte administrative en nous alignant sur les 13 grandes futures régions. Suivant un calendrier d'intervention – afin d'éviter la destruction des anciennes UNAT en région puis la création des nouvelles – un prin-

cipe de fusion absorption sera appliqué suivant une règle précise, à savoir que l'UNAT qui accueille la capitale régionale absorbera les autres anciennes régions. Bien sûr, cela n'est pas sans poser des problèmes en matière de gouvernance, de ressources humaines, de conventions de financement en cours. Quoi qu'il en soit, des lignes de force ont été tranchées dans notre plan d'adaptation à la nouvelle organisation territoriale : il s'agira notamment de renforcer la représentation politique de chaque UNAT en région et de maintenir un projet propre à chaque identité régionale selon les dynamiques de développement local.

Au-delà de son rôle politique de défense du tourisme social et solidaire et d'observation des évolutions en cours dans le secteur, chaque UNAT aura sans conteste des spécificités à faire valoir. Mais davantage qu'une difficulté d'unification, il faut y voir surtout une force pour le réseau. En effet, chaque UNAT en région développe une série d'actions qui peuvent être dupliquées ou pas. Il faut respecter et préserver ces spécificités territoriales.

Qu'est-ce que respectivement le tourisme et l'éducation populaire en tant que « compétences partagées » apportent à vos organisations et à vos secteurs respectifs ?

S.C. : L'UNAT est au carrefour de plusieurs domaines : le tourisme, l'ESS et le fait associatif. Sur la compétence tourisme tout d'abord, nos interlocuteurs se trouveront à tous les échelons (région, départements, intercommunalités, communes). En cela, la loi NOTRe ne change pas grand-chose, étant donné que le tourisme a toujours été compétence partagée si l'on s'en réfère à la multitude des acteurs publics du tourisme, lesquels se situent à tous les échelons territoriaux. Ce qui est nouveau en revanche, c'est l'accentuation actuelle de la logique de développement économique et de développement des territoires. Autre domaine qui concerne l'UNAT, l'ESS. Elle est rattachée au développement économique, et devient donc une compétence exclusive de la région. Enfin, il reste le volet associatif sur lequel il demeure de fortes incertitudes.

De manière générale, nous entrons dans une période compliquée, aux contours incertains. Les situations varient d'une région à l'autre. Nous attendons avec vigilance les budgets primitifs régionaux du mois de mars 2016 et les lignes politiques qui les animeront. En résumé, le tourisme comme « compétence partagée » n'apporte pas de garantie réelle, dans la mesure où la volonté politique des élus et le niveau des finances publiques ont le dernier mot sur la réalité du terrain.

Y.G. : Nous nous réjouissons de l'inscription de l'éducation populaire comme une des compétences reconnues partagées. Au-delà de la responsabilité que cette avancée donne formellement aux collectivités en termes de soutien à nos actions, cette mesure, que nous avons formulée dans un courrier adressé aux députés, traduit une volonté forte du Parlement et du gouvernement de resituer l'éducation populaire comme un outil majeur de la République pour développer le sens de l'intérêt général.



Yoann Garreau

Reste à savoir ce que recouvre exactement le terme car ni la vie associative ni la jeunesse n'ont été retenues comme compétences partagées. Nous notons par ailleurs la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements qui laisse toutefois la possibilité pour les communes d'intervenir sur les champs locaux. Nous resterons particulièrement vigilants à ce que l'absence de compétences identifiées sur la vie associative ne réduise pas drastiquement certaines lignes de financement et les actions liées.

L'éducation populaire et le tourisme social seront-ils sur la liste des sujets traités par les diverses Conférences Territoriales de l'Action Publique organisées en France ? Si oui, la Ligue et l'UNAT y participeront-elles ?

Y.G. : La CTAP aura pour fonction d'organiser l'intervention publique sur l'ensemble des champs de compétence, y compris celles définies par la loi comme partagées. La loi NOTRe prévoit également que la jeunesse puisse faire l'objet de débat dans cette instance, afin d'articuler et de coordonner les politiques aux différents niveaux, ce qui est une bonne chose.

Cependant, rien ne contraint les collectivités concernées à mettre ces sujets en débat, tout comme rien ne les contraint à inviter à la table les acteurs concernés par le sujet. Nous ne pouvons que formuler le double souhait que les conseils régionaux, en tant que chef de file des CTAP, mettent à l'ordre du jour des sessions ces sujets et se rapprochent des coordinations représentatives ou des personnes morales qualifiées (les Crajep et/ou les associations d'éducation populaire directement, selon les circonstances) pour dessiner une politique concertée basée sur un dialogue continu avec les acteurs de terrain.

S.C. : Une CTAP traitant en partie du tourisme est en cours de discussion mais n'a pas été confirmée à ce jour. Par ailleurs, une grande conférence sur l'activité touristique est en préparation pour le mois d'octobre. Elle sera « présidée » par le ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, qui souhaite mettre l'accent sur la fréquentation des étrangers en France, un sujet assez éloigné de la préoccupation de l'UNAT de rendre effectif le droit aux vacances pour tous dans un cadre domestique. Quoi qu'il en soit, l'UNAT y prendra sa part si cette conférence voit le jour ●



« Les associations ne sont pas condamnées à l'impuissance »

Le dernier ouvrage de Jean-Louis Laville et Anne Salmon, intitulé « Associations et action publique », passe au crible l'évolution des modalités de participation des associations à l'action publique. Il présente des exemples d'acteurs associatifs qui combattent l'uniformisation et résistent aux contraintes qui pèsent sur leurs actions. S'appuyant sur une diversité de cas en France et à l'étranger, il montre que les associations ne sont pas condamnées à l'impuissance et jouent un rôle majeur dans la reconfiguration de l'action publique. Jean-Louis Laville nous en livre une synthèse.

Les associations subissent de fortes pressions. Leurs ressources monétaires restent majoritairement d'origine publique mais leurs modalités d'attribution sont modifiées. Sur la régulation tutélaire, qui finançait les structures à condition de fixer les normes et tarifs d'intervention, s'est greffée une régulation concurrentielle, qui procède par appel d'offres et exonérations accordées à des consommateurs choisissant ensuite leur prestataire. Dans une période de tensions budgétaires ces empilements de régulations sont synonymes d'augmentation concomitante des normalisations et de la concurrence.

Cette tendance ne s'explique pas par la seule baisse des fonds publics qui s'imposerait comme une catastrophe naturelle. Il est la traduction d'un programme patiemment élaboré par un groupe international d'intellectuels, la société du Mont Pellerin, créée dès 1945 mais dont l'influence s'affirme dans les années 1970, qui défend le monétarisme, ensuite appelé néolibéralisme.

Le néolibéralisme n'est pas qu'un programme économique. On a tendance à l'oublier, c'est aussi un projet

politique. Hayek, l'un des pères de la doctrine, le formule de manière explicite en condamnant le caractère « illimité de la démocratie actuelle ».

Les menaces pour les associations

Pendant ce temps, une sociologie du travail associatif pose un diagnostic convenu, les associations deviendraient des sous-services publics, les salariés des associations étant condamnés à être traités comme des sous-fonctionnaires. Un tel diagnostic masque paradoxalement l'ampleur du problème en se polarisant sur l'une de ses dimensions, réelle, mais qui ne peut être examinée de manière isolée. Réduire les enjeux des rapports entre l'État et les associations à la question de la réduction des coûts salariaux dans la fonction publique détourne l'attention d'autres hypothèses.

Il faut prendre au sérieux le but ultime du néolibéralisme : l'institution de la société de marché en dehors de laquelle la limitation de la démocratie n'aurait d'ailleurs aucun sens. Les pressions exercées sur les associations prennent alors une autre tournure et, vu sous cet angle, le remplacement du public par le non lucratif peut sembler une version adoucie des risques qui planent au moins potentiellement : l'effritement progressif des structures associatives au profit du secteur lucratif.

Ce qui change véritablement aujourd'hui, ce n'est pas que les associations puissent être influencées par des modèles de gestion, c'est que les modèles qu'on cherche

« Pendant ce temps, une sociologie du travail associatif pose un diagnostic convenu, les associations deviendraient des sous-services publics. »

à leur imposer les éloignent des administrations publiques en les rapprochant des entreprises privées.

La pénétration de techniques managériales constitue le cœur du problème en ce qu'elles incitent les associations, tout comme les services de l'Etat, à se rapprocher d'une gestion capitaliste. Plus cet alignement sera effectif, plus les occasions de glissement d'activités publiques et non lucratives vers le secteur marchand seront multipliées.

L'histoire récente des services à la personne est édifiante à cet égard (Laville, Nyssens, 2001). Dans un premier temps l'argumentaire mobilisé consistait à valoriser le professionnalisme des entreprises qui permettrait d'éviter le gaspillage engendré par l'amateurisme endémique des associations. Dans un deuxième temps, l'allusion aux économies que pourraient ainsi réaliser les financeurs publics s'estompe et cède la place à un lobbying destiné à ouvrir les services considérés aux entreprises privées, c'est alors la concurrence déloyale des associations qui est dénoncée. On en arrive, dans un troisième temps, à une solvabilisation des sociétés commerciales par les avantages que leur consentent les autorités publiques à qui de nombreuses créations d'emplois sont promises. Loin de ce résultat, le bilan après quelques années fait apparaître une augmentation des inégalités d'accès aux services, les groupes lucratifs concentrant leur offre dans

ne distribuant pas de profit ; il est maintenant en train d'être élargi à toute forme d'entreprise se donnant une activité d'ordre social. Dans la foulée, il pourrait bientôt réclamer sa part de financement public tout en se tournant vers les grandes entreprises pour conforter leur programme de responsabilité sociale d'entreprise (Salmon, 2009).



Le néolibéralisme n'est pas un projet en demi-teinte. Faire comme si les associations en étaient largement bénéficiaires au détriment de la fonction publique est loin d'être évident. Politiquement, la position est suicidaire : elle dresse acteurs associatifs et acteurs publics les uns contre les autres en minimisant le fait qu'ils sont attaqués tout aussi durement.

Les ripostes des associations

L'ouvrage *Associations et Action Publique* qui réunit 22 responsables associatifs et chercheurs ne veut se complaire ni dans la récrimination ni dans la dénonciation. Il a été conçu pour montrer, malgré toutes les difficultés, qu'il existe des ripostes associatives et des coopérations innovantes avec les pouvoirs publics.

La première partie se focalise sur le fonctionnement d'associations qui amorcent des tentatives variées de revitalisation des espaces démocratiques internes au regard d'une volonté de réinvestir le projet associatif. La deuxième partie est centrée sur des actions collectives qui constituent aussi des arènes publiques (Cefaï, Trom, 2011). On est loin d'associations se contentant d'enregistrer les commandes institutionnelles, les répertoires d'actions diversifiés visent à imposer un agenda, non sans difficultés mais avec une ténacité qui ne peut être négligée. L'ouverture internationale des deux dernières parties conforte cette hypothèse.

Une lecture aurait pu être de mettre en accusation toutes les ambivalences, de noter les insuffisances face à l'ampleur des défis. L'option a été à l'inverse de débusquer les actions à travers lesquelles les associations appellent à des regains démocratiques, même s'ils sont modestes.

« D'abord le social business était défini comme entité ne distribuant pas de profit; il est maintenant en train d'être élargi à toute forme d'entreprise se donnant une activité d'ordre social. »

les milieux urbains pour des services simples comme les services ménagers pour les couples bi-actifs de catégorie moyenne et supérieure au détriment des zones rurales et de services plus compliqués, comme l'aide à domicile pour des personnes isolées et non solvables. Le coût pour les finances publiques s'avère en outre élevé (Devetter, Jany-Catrice, Ribault, 2009).

Une telle trajectoire ne peut qu'inciter à la vigilance devant l'annonce selon laquelle des entreprises sociales modelées par les techniques du business pourraient éradiquer la pauvreté, d'autant que leur périmètre fluctue déjà : d'abord le *social business* était défini comme entité

Les exemples réunis concernent : centre social et régie de territoire, fédérations d'éducation populaire et de sport, associations sociale et médico-sociale, unions d'associations de solidarité, associations écologistes et de consommation, association pour le maintien d'une agriculture paysanne, associations de lutte contre le sida et de santé environnementale, associations culturelles, de microfinance, d'action communautaire, de garde pour la petite enfance, associations et coopératives d'économie solidaire ou de commerce équitable.

En somme, chacun des chapitres renvoie à des questions auxquelles sont confrontées de nombreuses associations tout en présentant des réponses situées et souvent très précises. Aussi, les interrogations à portée générale et les pistes d'actions sans être transposables terme à terme, peuvent stimuler la discussion. L'ouvrage n'entend pas livrer une conception de la société sur la base d'une apologie des associations. Son projet est à la fois plus circonscrit et plus ambitieux. Il repose sur l'idée que la mise en commun d'expériences est en mesure de fournir des éléments fiables dont l'étayage pratique et théorique peut encourager de nouvelles expérimentations pour désamorcer les tentations d'une démocratie limitée ●

Bibliographie

- Cefaï, D. ; Trom, D. 2001. Les formes de l'action collective. Mobilisation des arènes publiques, Paris, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.
- Devetter, F-X.; Jany-Catrice, F; Ribault, T. 2000. Les services à la personne, Paris, La Découverte.
- Hayek, F.A. 1983. Droit, législation et liberté, Vol. 3. L'ordre politique d'un peuple libre, Paris, PUF.
- Laville, J-L.; Nyssens, M. 2001. (dir.). Les services sociaux entre associations, Etat et marché. L'aide aux personnes âgées, Paris, La Découverte.
- Salmon, A. 2009, Moraliser le capitalisme ?, Paris, CNRS Editions.





BROCA & WERNICKE Photo: Romain Laurent.

* Vivons mieux

UP, LE NOUVEAU NOM DU GROUPE CHÈQUE DÉJEUNER

Parce qu'il y a plusieurs vies dans une vie, le groupe coopératif Up, créateur du Chèque Déjeuner accompagne depuis plus de 50 ans les salariés, les entreprises et les collectivités pour mieux concilier vie professionnelle, vie privée et vie citoyenne. Chaque jour, partout dans le monde, les cartes, chèques, applications et services Up augmentent le pouvoir d'achat, facilitent l'accès à la culture, aux loisirs, à l'aide sociale et préservent l'équilibre de vie en créant plus de lien. up-group.coop

LES JEUNES S'ENGAGENT, VOUS AUSSI ENGAGEZ VOTRE ASSOCIATION



TOUT POUR ACCUEILLIR
LES JEUNES EN
SERVICE CIVIQUE SUR
asso-service-civique.fr

Le
MOUVEMENT
ASSOCIATIF
CHOISIR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL