

Séquence 2 : La nécessaire reconnaissance par les collectivités publiques du secteur associatif comme co-acteur des politiques publiques.

Mercredi 1er juin de 11h00 à 13h00

1 - Les intervenants

Introduction Laurent GARDIN, chargé d'études au Centre de Recherche et d'Information sur la Démocratie et l'Autonomie (CRIDA) - Laboratoire de Sociologie du Changement des Institutions (LSCI)

Animation Jean -Yves Garin

Synthèse Henri Noguès, professeur d'économie à l'Université de Nantes

Elus Bernard Gagnet, président de la commission action sociale du Conseil Général de Loire-Atlantique ; Claude Naud, président du syndicat de Pays de Grand-Lieu, Machecoul et Logne ; Odile Bouteldja, adjointe au SIVOM de Riaillé

Acteurs Anne Vincent, co-directrice, Animation Rurale 44 ; Florence Le Coz, Conseil de Développement Pays de Grand-Lieu, Machecoul et Logne ; Gilles Cavé, président, CRAJEP (Comité Régional des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire) ; Jacques Stern, administrateur, Mutuelle Atlantique ; Bruno Allais, directeur, Foyers Edit de Nantes (Union régionale des foyers de jeunes travailleurs) / URFJT ; Pierre Guerin / Marc Marhadour, président / directeur, ADAPEI (Association départementale des amis et parents d'enfants inadaptés) ; Annick Bouligand, directrice, ADMR (Association d'aide à domicile en milieu rural)

Nombre de personnes dans la salle (intervenants compris) : 62

2- Introduction

2 - 1 - Les grands axes de l'intervention

L'intervention de Laurent Gardin permet d'identifier dans un premier temps les différents types de relations qu'entretiennent les pouvoirs publics avec le secteur associatif et ce, à travers la construction historique du secteur d'activité des services de proximité.

Dans un second temps, Laurent Gardin repère les enjeux d'une reconnaissance mutuelle entre pouvoirs publics et secteur associatif conditionnant l'instauration d'un mode de régulation conventionnée.

Axe 1 : Les différents types de régulations entre collectivités publiques et acteurs de l'ESS

► la construction d'une régulation tutélaire dans les trente glorieuses Les activités réservées à la sphère domestiques font leur apparition dans la sphère publique et ce, à travers le secteur associatif. En effet, au lendemain de la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics mettent en place un cadre pour financer ces services et assurer leur accessibilité.

= Les associations deviennent progressivement des sous traitants de l'action publique

► l'apparition d'une régulation d'insertion dans les années 80 Il s'agit ici pour les

collectivités publiques d'apporter des réponses en terme de traitement socio économique du chômage et de l'insertion aux personnes en difficultés d'emplois en prenant appui sur le secteur d'activité des services de proximité.

= les associations deviennent « des réservoirs de création d'emplois ».

Cela aura pour conséquences notamment de déstabiliser les grandes fédérations. Se pose également les problématiques liées à la professionnalisation des personnes.

► la construction de nouveaux marchés et l'introduction d'une régulation quasi-marchande
De nouvelles demandes sociales apparaissent (évolutions sociétales, démographiques, travail des femmes, vieillissement de la population...), demandes auxquelles on va répondre en libérant le marché. C'est pourquoi différentes mesures sont prises dès la fin des années 1980 pour solvabiliser la demande : ce ne sont plus les structures prestataires mais les consommateurs qui sont financés (aide indirecte à la personne). Pour exemple : les avantages fiscaux pour les emplois familiaux sont une et le chèque emploi service, destinés à limiter le travail au noir et à toucher des catégories de clients plus concernés par des services de confort.

Néanmoins, on ne répondra qu'à une partie de la demande : la demande solvable. Les emplois familiaux relevant du dispositif assis sur l'avantage fiscal est un système injuste. L'achat de service passe aussi par la mise en place d'appels d'offres dans le cadre du code des marchés publics : l'attribution du marché se fait alors à partir d'une concurrence sur le prix.

= les associations deviennent de simples prestataires de services.

► vers une régulation conventionnée ? La légitimité d'une association en tant qu'acteur reconnu contribuant à l'action publique s'appuie sur un mode de régulation conventionnée. Les pouvoirs publics accompagnent les associations non plus en les contrôlant par le biais de procédures et de règlements rigide mais en contractualisant leurs relations avec les structures associatives. Les associations peuvent ainsi négocier sur les engagements respectifs. Il s'agit ici d'envisager ici les associations non pas comme des réservoirs d'emploi : les associations ne sont pas non plus de simple sous traitants des collectivités publiques. Pour exemple, le schéma départemental des personnes âgées dont le conseil général de Loire Atlantique s'est vu confier le pilotage unique s'est construit selon une démarche participative.

Les associations interviennent ainsi dans la définition des politiques publiques. Toutefois, ce type de régulation dite conventionnée s'apparente parfois plus à de la « régulation locale ».

Axe 2 : Les enjeux sociaux, économiques et politiques d'une régulation conventionnée

► la reconnaissance des multiples parties prenantes dans la définition des services
Les services de proximité sont des services emminement relationnels : l'activité étant basé sur l'interaction directe entre le prestataire et l'utilisateur, la production du service n'est pas standardisable. Néanmoins, ces services relationnels sont porteurs de nouvelles activités (variété, évolution qualitative) : ils demandent à être appuyé dans l'émergence et la consolidation : besoin d'accompagnement et d'appui, à l'instar de la recherche et développement dans l'industrie.

Mais l'utilisateur n'est pas la seule partie prenante dans la définition des services, les bénévoles sont également partie prenante au même titre que les professionnels ou les élus dans la définition, la mise en place et l'évaluation des services.

► l'hybridation des économies pour l'accessibilité aux services
La mixité des ressources, la pluralité des registres économiques est un outil permettant la pérennisation du

fonctionnement associatif.

► la dimension politique de l'économie sociale et solidaire. Le caractère pluriel de la démocratie (démocratie participative, démocratie directe...) permet de révéler les demandes sociales et de définir de nouveaux services. En cela, la constitution d'espace public est pertinent pour répondre au besoin nécessaire d'interaction entre société civile et politique.

2 - 2 - Parti pris ou message général

La reconnaissance du secteur associatif comme partenaire ou co-acteur des politiques publiques (partenaires ≠ sous traitants) :

► La légitimité du secteur associatif dans le champ des services de proximité est induite par la reconnaissance de la pluralité des registres économiques (mixité des ressources) mais aussi de la pluralité des démocraties à l'œuvre dans nos sociétés : la démocratie directe, la démocratie participative (...) marquent également la dimension politique des services de proximité qui font plus que réaliser des prestations de services en amenant les populations à s'organiser pour la conception, le fonctionnement et l'administration de nouvelles activités.

► La reconnaissance des différentes parties prenantes (usagers, professionnels des associations, bénévoles, élus) est une des conditions sine qua none pour une co construction des politiques publiques.

► La légitimité des associations et donc, leur reconnaissance par les collectivités publiques comme co-acteurs, passe par l'interrogation de leur propre fonctionnement démocratique (mécanismes de prise de décision clairs et démocratiques) mais également par la capacité des réseaux à prendre en compte et intégrer les initiatives nouvelles et émergentes.

3 - Les principaux thèmes qui émergent du débat, les questions posées et propositions

Thème 1 : Des types de régulations différents selon les secteurs d'activités mais une prédominance de la régulation tutélaire

La reconnaissance des associations par les collectivités publiques du secteur associatif comme co-acteur des politiques publiques est malgré les discours loin d'être acquise : la régulation tutélaire domine.

Au sein du secteur du handicap, la régulation tutélaire est ainsi très forte. Marc Marhadour, directeur de l'ADAPEI rappelle que l'on parle d'ailleurs « d'organismes de contrôle » et que les associations sont en quelque sorte « en liberté surveillée ».

Le secteur de l'aide à domicile relaie la prégnance de ce type de régulation entre sphère associative et sphère publique. Annick Bouligand, directrice de l'ADMR, fait état du processus de normalisation (AFNOR) imposée aux associations et pose la question de la réelle plus value pour l'utilisateur au regard de ces différents encadrements.

Concernant la régulation d'insertion, Marc Marhadour précise que le secteur du handicap ne la connaît pas vraiment, contrairement au secteur de l'aide à domicile où la législation en cours (Loi Borloo) entretient les associations dans ce type de régulation.

Gilles Cavé, président du CRAJEP, fait référence aux emplois tremplin mis en place par le conseil régional qui selon lui privilégient l'emploi sur le service : « on ne dit pas on va soutenir les associations mais les gens en difficultés d'emplois ».

En revanche, la dimension concurrentielle est un phénomène que commence à connaître le secteur du handicap, résultant notamment de la loi sur le fonctionnement des

établissements médicosociaux. De l'avis de Jacques Stern, directeur de l'ADT, la concurrence avec le secteur privé dans l'aide à domicile « aura du mal à s'installer » mais ce phénomène représente « une épée de Damoclès qui ne va pas aider le secteur associatif ».

Odile Bouteldja, adjointe au SIVOM de Riaillé, note que « c'est toujours le qui paye décide ». La régulation tutélaire est bien présente : « il n'y a pas beaucoup d'évolution ».

Thème 2 : Revendication du rôle politique et affirmation de l'indépendance de l'association

Bruno Allais indique que « les associations doivent revendiquer un rôle politique avant de revendiquer la question des moyens ».

Affirmation du projet politique de l'association Il s'agit de passer du visible au visible. En effet, les associations ne pèsent ou ne sont visibles que par leurs activités. Aussi, les associations doivent travailler leur positionnement politique à travers notamment le rapport d'orientation (Cf. Nicole Peu, URFJT) pour donner du sens ou plutôt le sens de leurs actions aux collectivités publiques. « On perd du sens en ne voyant que les choses visibles » Florence Le Coz ajoute qu' « en tant qu'association, on fait de la politique » : cela constitue même selon elle un outil pour se réconcilier avec la politique. Elle pose néanmoins la question de l'autonomie des associations quand une association a pour unique interlocuteur la mairie.

Pas de la simple vente d'activité Dominique Laperrière

Thème 3 : Reconnaissance de l'association comme acteur économique Exemple de la contractualisation directe de la CAF avec les GIE et non pas les associations en directe. Valorisation économique de l'investissement des bénévoles (Dominique Laperrière, administratrice d'Animation Rurale 44)

Thème 3 : La fragilité des associations La prise en compte des petites associations Edit de Nantes et CRAJEP

Mise en œuvre de moyens accessibles aux petites associations. Difficile pour elles : fragilité car elles sont très dépendante La notion de réseau

Thème 4 : Juxtaposition et empilement, question du rythme

Assumer les engagements de leurs prédécesseurs Bruno Allais, directeur de l'Edit de Nantes Les décisions politiques remettent en cause la pérennité des structures. Les mandats sont courts, pas les mêmes rythmes. Gilles cavé.

Bernard Gagnet explique que les élus sont redevables par rapport aux électeurs Pierre Guerin, président de l'ADAPEI met en cause les modalités de financements des collectivités publiques qui fragilisent les associations : exprime ses difficultés à travailler annuellement. Besoin de définir une politique à long terme. Importance de faire de la prospective : plan observatoire important mais

Reconnaissance par les collectivités publiques des rôles multiples d'une association « Il n'y a pas de partenariat sans altérité » (Cf. représentant de la DDJS). Cela implique le transformer le regard (difficultés liées aux différences de culture : culture des services, culture de l'association). Les collectivités publiques doivent prendre conscience que les associations sont multi dimensionnelle : tour à tour, les associations sont gestionnaires puis revendicatives

5 - Les pistes de collaboration pour l'avenir et les progrès à réaliser ensemble (entre collectivités et acteurs de l'ESS)

Piste 1 : Affirmation de la double nature des associations : un rôle socioéconomique et un

rôle sociopolitique

Reconnaissance effective des associations comme co acteur des politiques publiques passe par l'affirmation de leur projet politique Passer du visible au lisible, de la concertation à la coopération

Piste 2 : Plus de concertation, d'espace d'échanges « on a besoin de savoir où vous aller » (Jacques Stern). Négociation collective des objectifs, une écoute partagée (Florence Le Coz), exigence de la concertation des acteurs (Anne Vincent)

Une base commune de discours (Marc Marhadour) Mise en place de synergie entre associations sur la base qu'elles se fixent elles-mêmes : mutualisation, coopération au sein de l'ESS

Pour travailler sur le partage des responsabilités (Claude Naud)

Evolution des pratiques des personnels techniques et administratifs pour favoriser le recours à des structures de l'ESS (formation, sensibilisation)