

Atelier instrumentalisation

Université d'été du CAC à Lille - 5 juillet 2022

Animé par **Gilles Rouby** (président du CAC) Avec la participation **d'Alain Manach** et **d'Oleg Bernaz** (www.rta.be)

L'enjeu de l'atelier est d'essayer de caractériser le champ de l'instrumentalisation, et pas seulement dans une forme de contestation.

Le CAC mène depuis plus d'un an une enquête auprès d'acteurs associatifs. Et dans leurs réponses, le ressenti d'un mal être et d'une perte de sens revient tout le temps : « on ne s'y retrouve plus », « il y a de l'épuisement, de la fatigue », « on ressent des divisions, des concurrences », et ce vécu d'acteurs rejoint profondément cette question de l'instrumentalisation face à laquelle les associations sont peu outillées collectivement. En fait c'est par nos témoignages qu'on peut commencer à sérier de quoi on parle vraiment quand on parle d'instrumentalisation et comment on peut analyser ce qui se passe dans nos associations qui sont militantes, engagées dans la société. Comment on peut travailler sereinement autour d'outils qu'on peut se donner, comme par exemple la mesure 30 du pacte pour la transition qui n'est qu'un outil, peu utilisé, et qui demanderait encore beaucoup de travail pour être pris en compte. Car on voit clairement que collectivités et acteurs publics utilisent les associations comme bon leur semble dans une forme d'entre-deux : d'une part des acteurs politiques qui décident d'orientations et d'autre part des associations qui sont invitées à agir sur le terrain. Et dans ce vis-à-vis il ne se produit finalement pas grand-chose. Le monde associatif, producteur de savoirs issus de sa propre expérience, est finalement peu pris en compte comme une richesse pour produire des politiques publiques. Il s'agit donc ici de brosser ce qui peut caractériser ce champ de l'instrumentalisation du travail associatif, du point de vue des pratiques mais aussi par un détour historique de ce que sont les politiques publiques.

JL Laville utilise dans ses écrits le terme de « code génétique » (*L'association - sociologie et écologie* mai 2019). Il existe un code génétique de l'État libéral qui fait qu'implicitement il y a une prise de pouvoir de la parole et de l'analyse pour décrire ce qu'est le secteur associatif. Et cela se caractérise en deux fonctions: d'une part l'invalidation, la non-reconnaissance, la méconnaissance, de ce que produit le secteur associatif mais aussi l'encadrement strict voulu par la puissance publique. L'associationnisme de la 1ère moitié de XIXème siècle (auquel nous faisons souvent référence) porte d'abord sur la question sociale, à travers le rapport au travail. Ce qui est alors central dans ce mouvement associationniste, c'est la question de l'organisation du travail, de la revendication salariale, du prix d'achat des matières premières, et du prix de vente des productions. Ce qui est en jeu à l'époque, c'est une sorte de cheminement démocratique, dans l'économie. Les associations ou les personnes qui se regroupent aspirent à une sorte de démocratie économique. Ils s'inscrivent dans une forme d'économie qui n'est pas déterminée par la possession d'un capital et d'un outil de production. Il existe alors des ateliers où on peut produire, on peut s'organiser, s'auto-organiser, dans le seul but d'acquérir les moyens de sa propre existence. Décider collectivement des productions, en fixant les coûts et les prix, dans le seul but de pouvoir faire vivre sa famille.

A partir de 1848, la grande bourgeoisie opère une reprise en main sur ces questions. Il s'agit de stopper toutes ces émergences et ne plus reconnaître ces espaces où l'état n'est plus reconnu dans sa centralité. Sous son impulsion s'opère un tournant vers la philanthropie associative. Des cercles bourgeois vont reprendre la main sur ces formes d'auto-gouvernance, et développer une politique de redistribution basée sur la charité. Se substitue à un rapport entre économie et démocratie, un rapport entre économie et industrie. Les associations sont dorénavant renvoyées à la sphère non marchande, et se développent dans ce nouveau contexte via un soutien de l'Etat constituant de fait une première forme de mise sous tutelle. On peut employer le terme d'offensive bourgeoise pour décrire cette reprise en main. L'État devient protecteur face à la destruction du lien social opéré par les débuts de l'industrialisation capitaliste, protection qui était

jusqu'à le fait d'associations librement organisées. L'État légifère, met en place toute une administration, des agréments, des procédures... Ce faisant il construit politiquement la notion d'usager et de service rendu, tout en écartant la question de la revendication et du travail portée par les associations.

S'il y a aujourd'hui un mur face à nous, ce n'est pas seulement celui de cet appareil d'Etat mis en place. C'est bien celui d'une construction idéologique qui a un enracinement historique et qui s'exerce via un processus de domination sur la classe ouvrière et les classes laborieuses, auxquelles on ne reconnaît plus le droit de se réunir pour discuter de ce qui les concerne : améliorer leurs conditions de vie. La question se déporte sur la façon de gérer de mauvaises conditions de vie, d'apporter des aides (via la philanthropie par exemple), de trouver des solutions, sans remettre en cause l'appareil productif.

On parle d'un déni associatif. Les associations sont certes reconnues dans ce qu'elles apportent à la société, mais plus dans le rapport à la société par la proximité qu'elles entretiennent avec les personnes. Ce qui ne figure pas dans les grilles construites pour évaluer leurs actions. On leur demande combien de personnes touchées, mais on n'évalue pas la qualité du travail fait dans la relation aux personnes. Et deuxième aspect, celui de la reconnaissance d'espaces autonomes d'expression, d'interpellation, de construction, de formation des droits civiques. Les associations s'en saisissent de leur plein gré, mais ce travail ne leur est pas reconnu. Une différence de taille au regard de la loi belge de 1976 garantissant un droit à subvention pour les associations d'éducation permanente (notre équivalent de l'éducation populaire) à exercer un droit critique, à former leurs membres à exercer ce droit, et pour cela être subventionnées.

Du contexte des années 80 et après, on a intériorisé le slogan de Mme Thatcher : *There is No Alternative !* Les services publics coûtent cher et ils sont inadaptés, les associations subventionnées entretiennent une concurrence déloyale à l'égard des sociétés lucratives... tout cela n'est pas compatible avec le dogme de la concurrence libre et non faussée. Le CAC s'est d'ailleurs construit sur cette idée de faire reconnaître le caractère non lucratif des associations, y compris dans le droit européen. Cela se traduit en France par des politiques publiques, que l'on connaît plus par leurs sigles. La LOLF¹ (2001) est une loi organique qui a valeur de compléter la constitution, qui est en cela presque d'ordre constitutionnel, et qui s'impose à tout le secteur de son champ d'application. Cette Loi Organique relative aux Lois de Finance, à laquelle le secteur associatif est donc assujéti, nous dit que les politiques publiques relèvent de dispositions, d'une programmation financière pluriannuelle, d'objectif par performance, de rendre compte à l'euro prêt de l'argent utilisé... Les associations se voient dans l'obligation de devoir mesurer leur « impact » sur ce qu'elles produisent dans la société, selon le mot utilisé aujourd'hui. Ceci à travers des procédures d'évaluation, des grilles à remplir. L'effet direct de la LOLF a été de réduire le périmètre de nos interventions, enjoint à les resserrer sur ce pour quoi on a contractualisé et qui relève de la subvention.

C'est dans ce cadre qu'on est amené à parler d'instrumentalisation au début des années 2000 : LOLF puis Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP 2007). Des cabinets privés prennent alors la main sur les associations en les contrôlant, et la RGPP donne des orientations précises, comme le non renouvellement d'un fonctionnaire sur 2, le regroupement de services départementaux, les DDJS² se retrouvant au sein d'une direction de la Cohésion sociale, avec un changement d'échelle. On dessine de grandes enveloppes et les corps de l'Etat avec qui les associations travaillent en direct en dépendent. Ainsi, petit à petit, on ne travaille plus avec un Directeur Départemental, mais on est placé sous l'égide d'un Préfet qui a sous ses ordres des services qui prennent main sur les politiques publiques, et la place assignée aux associations.

C'est toute l'approche américaine du New Public Management, qui opère un glissement sur les relations État – administrations – associations. Même sémantiquement : de citoyen on devient usager, puis client. On retrouve cette logique dans les hôpitaux, les services publics. On est soumis à une culture du résultat qu'il nous revient de quantifier. Pour arriver à mettre en œuvre ces orientations, le secteur associatif est amené à embaucher des cadres qui ne seront plus issus de leurs métiers, ceux de l'animation ou du « terrain »... Mais des cadres issus des filières du management, capables de remplir les tableaux, des grilles, de répondre et donner des garanties aux collectivités publiques. Et là on ne parle même pas des financements européens ! Conséquences pour les associations : d'une part des pertes de lien avec les administrations elles-mêmes. On n'entretient plus le même rapport puisqu'on est dans la réponse à une commande. Et d'autre

¹ La loi organique relative aux lois de finances

² Directions départementales Jeunesse et Sport

part, la négation des pratiques construites dans les réseaux. Par exemple sur la laïcité il faut passer par une formation laïcité labellisée par l'État, et bien remplir le cahier des charges pour avoir accès aux financements. Voir l'exemple de la Fédération des Centres Sociaux à Poitiers. Nos pratiques et nos savoirs sont contraints à la fois par une perte de dialogue avec des procédures informatiques et des cadres imposés, et une perte de lignes budgétaires, par la concentration des programmes.

Quand on en est à ce stade, le secteur associatif se trouve en concurrence avec les acteurs du privé, et aussi entre associations. Les avis sont rendus à partir de curseurs portant sur notre opérationnalité. Et on assiste de façon accrue à une perte de financement pour les petites et moyennes associations qui sont en face de fédérations et réseaux importants. L'heure pour l'Etat est d'inciter aux regroupements associatifs, le dernier Plan pour la Vie Associative de M. ATTAL en 2019 est clair de ce point de vue et éclaire la phrase de Jean-Marc Borello (vice-président de la REM, et Président du groupe SOS) : « dans 10 ans il y aura 10 fois moins d'associations, mais elles seront 10 fois plus grosses ».

L'attention n'est plus portée sur ces petites associations, comme l'a montré la suppression des emplois aidés dont elles bénéficiaient largement, se retrouvant sans soutien professionnel du jour au lendemain. Si le CAC s'est constitué en 2010 en réaction à la circulaire Fillon qui tendait à faire des associations de simples prestataires de service s'inscrivant dans des commandes... aujourd'hui on pourrait qualifier cela d'une politique de Tarification à l'Acte !

Ce qui prédomine actuellement, c'est donc un État bureaucratique. Et c'est dans ce cadre que nous trouvons le besoin de caractériser ce phénomène d'instrumentalisation, concrètement, dans les faits, sur le terrain, du point de vue des acteurs. Par quoi cela se concrétise-t'il, que pouvons-nous en dire ? En quoi le rapport à l'État ou aux collectivités est-il différent dans nos capacités d'interpellation (ce pour quoi on s'est constitué), pouvoir dire des choses sur la place publique ? De nouvelles formes de régulation de l'action publique s'imposent. Du champ de la négociation avec ses espaces formels reconnus, on passe à celui de la régulation concurrentielle, voire contrainte. Les associations sont enjointes à mettre en œuvre telle ou telle politique publique, sans espace de négociation.

Disant cela il faut toujours garder à l'esprit ce qu'était le fondement politique de l'associationnisme premier. Aujourd'hui c'est une sectorisation du travail associatif qui domine, partagé entre secteur social, de la culture, de l'aide à la personne, du sport, des loisirs... Isolé, segmenté, il revient au secteur associatif d'avoir cette capacité à reprendre la main, faire un pas de côté, et conserver cette capacité à développer ses propres projets, sa propre parole. Et cela ne peut se faire sans se penser comme une force capable d'agir sur la société, ensemble, identifier nos points de convergence, analyser les logiques actuelles limitant le droit d'association... et la question de l'instrumentalisation, comme celle de la marchandisation, ou de la défense des libertés associatives sont bien au cœur de ce travail commun à mener. Face aux actions ou programmes que l'on doit mener, sur lesquelles on s'est engagé, pour lesquelles on est subventionné, il reste peu de place pour exercer notre capacité d'expérimenter, de réaliser le projet associatif pour lequel on s'est regroupé en association. On peut dire en quelque sorte que les associations ont perdu leur capacité à travailler et s'exprimer sur la structure même de la société. Comment on pense la société, comment on peut agir dedans, et comment on peut être des acteurs de progrès, de l'émancipation. Elles n'ont plus ni la voix pour porter ce travail, ni la voie pour emprunter le chemin d'un autre monde possible, plus solidaire, plus démocratique.

Alors comment penser l'association demain ? Peut-être autour de quelques perspectives à même de redonner sens au travail associatif.

- Reconstruire le lien organique entre action publique et société civile
- Construire un droit protecteur, garantissant la solidarité en acte et permettant d'en être les acteurs reconnus.
- Exercer une nouvelle citoyenneté en posant la question démocratique comme fondement du travail associatif en toute autonomie et indépendance

- Penser les associations comme des espaces pour une économie plurielle, distante du marché, mobilisant la dimension territoriale, les réseaux et les partenaires, dans une économie de redistribution, une économie solidaire affirmée...
- Reconnaître la finalité politique du projet associatif.

Être bien droit sur ce qu'est le projet associatif et être au clair sur ce à quoi ou à qui on est opposé, c'est aussi penser le nouvel associationnisme de ce premier XXIème siècle.

Alain Manac'h, militant de l'Education populaire, nous fait part de sa longue expérience militante au sein du quartier de la Villeneuve à Grenoble, et notamment des différents modes de travail avec les municipalités successives. Un nouveau quartier conçu en 1964 autour d'utopies, ancrées dans l'histoire locale, une culture populaire réelle, incluant une participation active des habitants. Mais projet déconstruit au fil des années par de nouvelles majorités municipales. "L'instrumentalisation est aujourd'hui une tradition de la politique municipale".
