

IX - LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS

Gilbert BARILLON et discussion

Lorsque, en décembre 1968, le Ministère a réuni les Directeurs Départementaux et Régionaux, qui étaient des « chefs de services » à l'époque et depuis Vichy, c'était pour nous annoncer différentes dispositions et, en particulier, une nouvelle relation avec les associations, concrétisée par les " quasi-contrats ".*

Quand la décentralisation a été mise en place en 1981 et appliquée en 1982, finalement la volonté de décentraliser la responsabilité de relation avec les associations auprès des collectivités locales n'était pas inscrite dans les textes, puisqu'il n'y avait pas répartition de compétences, mais elle en induisait fortement l'idée. A ce moment-là, le responsable du Syndicat des Inspecteurs Principaux a pris contact avec notre ami Jacques WARIN qui travaillait auprès de MAUROY à Matignon et il s'est entendu dire : " Mais où va-t-on sur cette affaire-là ? ". Nous avons alors été reçus par un collaborateur qui ne figurait pas, nous l'avons appris après, dans l'organigramme des services du Premier Ministre à Matignon.

C'était une personne qui s'appelait, si ma mémoire ne faillit pas, MARMOT, et qui nous a tenu des propos caricaturaux mais qu'il est important de reconsidérer avec le temps qui a passé. Il nous a dit : " Pourquoi la vie sportive, la vie associative, est-elle une compétence d'État ? Pourquoi y a-t-il au niveau national des fonctionnaires qui sont les mêmes, qui sont recrutés par les mêmes concours ? Il s'agit d'une compétence des collectivités locales. Nous allons vers cette stratégie-là. Messieurs, nous vous saluons, vous avez rendu des services, mais c'était hier, et cela ne correspond pas à ce que nous attendons pour demain ! "

Cela nous a amenés, à titre corporatif, à réfléchir en premier lieu au fait que nous avons quand même un petit souci corporatiste, abusif ? et d'autre part que signifiait un tel transfert de responsabilité non inscrit dans la loi. Si l'État transfère une responsabilité comme la relation avec les associations à des collectivités locales, sans avoir eu une réflexion politique et l'avoir clairement affirmée, qu'est-ce que cela veut dire ?

Cet ensemble de données m'a conduit à m'interroger sur ce que recouvraient ces deux phénomènes notamment le second.

D'abord, il y a donc la question des relations entre l'État et les associations, avec en particulier le fait que, dans des circonstances sans doute exceptionnelles, l'État a pu prendre la décision de la dissolution d'un secteur associatif, ce qui a concerné par exemple la Ligue de l'Enseignement en 1940.

Il y a eu ensuite la position de la Résistance, posant le problème de l'existence des associations, et d'une reconnaissance par l'agrément, assortie de conditions.

Il faut évoquer également le partenaire très fort qu'est la Ligue de l'Enseignement qui, de 1945 à 1990, a soutenu que si l'État devait aider un mouvement associatif, celui-ci ne pouvait être que la Ligue. Cette position a été abandonnée lorsque, à un Congrès de la Ligue qui a eu lieu à NANTES, Claude JULLIEN a prononcé un important discours mentionnant que la Ligue commettait peut-être une erreur. Entre les garanties que l'on recherche à l'école : une laïcité de protection voulue par Jules FERRY et décidée par le législateur et une laïcité de confrontation, il y a une autre démarche, différente, accessible à des personnes s'engageant par une adhésion individuelle libre et consentie à une structure associative, qu'elle ait une étiquette ou une autre. C'était là un changement fort.

Comment situer mon intervention sur les " quasi-contrats " ? Je me suis dit que bien que la Ligue de l'Enseignement s'opposait au pluralisme, l'État voulait continuer de reconnaître les différentes associations, non pour leurs sensibilités, mais en fonction des actions menées.

En 1968, notre société a quand même été fortement secouée par les événements de Mai. Mais quand en décembre notre Ministère nous a recommandé de travailler désormais selon des " quasi-contrats ", cela ne signifiait-t-il pas que l'on avait transformé l'association, mouvement de formation des citoyens un peu contestataire de la société, ce qui est son rôle, en une structure dont on voulait qu'elle soit essentiellement gestionnaire d'activités ? C'est, vis-à-vis des associations, un changement d'une importance considérable.

Remarquons que quelques années plus tard, lorsque le Conseil Régional de Picardie, à majorité de droite républicaine, a besoin des voix du Front national, la condition posée par les élus de cette formation, c'est qu'il n'y ait plus de subventions versées aux associations d'éducation populaire.

Tous ces faits que j'évoque rapidement, par petites touches, tendraient à révéler l'absence de définition d'une perspective politique concernant la relation entre l'État et les associations, ou entre les collectivités territoriales et les associations.

* quasi-contrats : cf 2^{ème} volume RÉFÉRENCES, chapitre IV des ANNEXES : « Eclairages et rappels ».

La décentralisation postulait qu'il revenait aux collectivités territoriales de traiter avec les associations. Cependant, quand on observe ce qui se passe dans les faits, on voit bien que les collectivités territoriales sont loin d'avoir mené la réflexion, même insuffisante, qu'a eue l'Etat.

On se dit alors que Jeunesse et Sports, Ministère d'activités sportives, de plein air, de jeunesse, d'éducation populaire, n'a pas agi suffisamment en ce sens, de même que les partis politiques, voire notre pays dans son ensemble.

C'est peut-être un problème qui traverse toute la vie de notre Ministère sans avoir été, assez souvent, posé comme problème de fond.

Intervenant non identifié (n° 1)

On est passé, en 1968, de la reconnaissance d'utilité sociale qui pouvait, en quelque sorte, mener à des actions de service public, à simplement : l'association et la gestion. L'Etat disait qu'il avait de l'argent ; il demandait qui en voulait ; pour quoi faire ? Pour faire à sa place ce que lui, Etat, avait décidé. Et cela, je dis que c'est extrêmement pervers. A l'heure actuelle, on a encore de la part de l'Etat, y compris avec le gouvernement socialiste, une attitude qui relève de cette démarche.

Maurice CHATTELUN

Les gouvernements ont toujours craint les associations. Il ne pouvait pas être question d'une liberté d'association sous Napoléon III. La liberté des associations date seulement de 1901.

Gilbert BARRILLON

Absolument. Mais à l'époque, en 1901, il y a des gens qui ont conduit une réflexion de fond.

Intervenant non identifié (n° 1)

Pardonnez-moi d'insister. Quand on compare l'action du FIAP, qui n'est pas contestable, et l'action que peuvent mener la Ligue de l'Enseignement, les CEMEA, etc., en tant que citoyen, je ne choisis pas le FIAP ! Le FIAP est une action perverse, mais, en revanche, en ce qui concerne le soutien à l'action de service public menée par les grandes associations, à condition bien sûr que ce soit entouré de garantie, l'Etat a un devoir d'aide et de soutien.

Gilbert BARRILLON

Sans pour autant qu'il y ait " quasi-contrat " ?

Intervenant non identifié (n° 1)

Surtout pas ! Le " quasi-contrat " n'est pas la reconnaissance de l'utilité sociale de celui auquel on s'adresse.

Gilbert BARRILLON

La cogestion, c'était quand même souvent HERZOG qui disait : " Voilà ce que j'ai envie de faire ! " Ce qui veut dire qu'il avait bien analysé l'attente de ses partenaires et qu'en plus, il se situait dans une période où il avait des moyens, où il pensait qu'il bénéficiait d'une continuité. Il se situait d'autre part dans un moment d'urbanisation de la France, face à laquelle les associations étaient considérablement démunies. Il savait bien sur quoi il " jouait ", de ce côté-là !

Christiane GUILLAUME

De mon temps, quand nous recevions les Associations, qu'elles soient laïques, confessionnelles, sociales, etc... nous leur demandions ce qu'elles avaient l'intention de faire et la subvention était affectée à l'une de leurs activités. Ce n'est pas nous qui la leur imposions. C'est à l'intérieur des grands cadres de ce qu'elles avaient l'intention de faire que nous choissions telle ou telle action. Nos subventions étaient limitées et il fallait bien faire un choix.

Gilbert BARRILLON

La première fois que l'on a un entretien avec une association, elle peut présenter ses projets. Mais au bout d'un temps relativement court, il se crée une information entre les diverses associations. Même si l'Etat n'a pas affiché *a priori* ce qu'il voulait aider, les associations essaient de situer leurs projets dans le créneau qui sera subventionné. J'en avais un exemple très fort avec les unités CAPASE quand j'avais la responsabilité du Bureau de la Formation. Le CAPASE a apporté une imagination pédagogique importante dans le domaine des diplômes. Nous avions une commission qui examinait les stages que nous avions à agréer, et lorsque nous rejetions le projet parce qu'il ne convenait pas, nous constatons très vite que le projet de substitution qui nous était présenté était tiré du " Livre jaune " alors diffusé pour encourager l'imagination pédagogique. En fait, nous avons diminué l'imagination de nos partenaires ! Il faut quand même le savoir !

Toutefois les associations ayant énormément besoin des subventions de l'Etat, il ne faut pas sous-estimer leur capacité d'imagination car c'est un élément fort de leur possibilité d'existence et de ce qu'elles offrent à l'évolution de la société.

Raymond MALESSET

Mademoiselle Guillaume nous disait qu'elle choisissait en fonction du projet présenté. Aujourd'hui, il en est de même, y compris auprès des collectivités locales où on demande aux associations ou aux groupements de définir un certain

nombre d'objectifs à moyen terme, à trois ans par exemple. C'est sur ces objectifs-là, et sur eux seuls, que l'association est subventionnée.

Une nuance d'importance cependant, les critères de Mademoiselle GUILLAUME ne présentaient pas le même caractère directif. Elle considérait plus l'originalité du projet et l'objectif poursuivi par son initiateur que l'aspect « mieux-disant » pour une prestation de service cherchant à satisfaire un commanditaire.

Gilbert BARRILLON

Cela confirme mon idée, selon laquelle il n'y a pas une réflexion suffisante sur la relation entre l'État et les associations, et entre les collectivités et les associations. Je crois qu'on perd ainsi, dans la société, une partie de la capacité d'imagination, et éventuellement de contestation des associations, et je trouve que c'est regrettable.

Raymond MALESSET

C'est d'autant plus certain que les imprimés mêmes du Ministère nous "servent la soupe" : ils précisent que l'on va pouvoir être subventionné sur telle ou telle action. Il n'y a plus qu'à choisir !

Jacques GUÉNÉE

Au niveau des collectivités territoriales, on va dans un sens qui pourrait aussi être considéré comme assez pervers, en généralisant la procédure de l'appel d'offres. Ainsi, par exemple, la Ville de Marseille lance un appel d'offres et impose à la Fédération Léo LAGRANGE l'obligation de prendre en charge certains types d'équipements, parce qu'il n'y a aucun organisme qui soit aussi « bien disant ». Par contre sur d'autres créneaux, comme il y a des concurrents, elle ne les retient pas, c'est-à-dire qu'elle ne renouvelle pas la convention.

Robert CASTAGNAC

Je te rejoins absolument quand tu dis que ce problème de la relation entre l'État et le milieu associatif appelle une réflexion approfondie. Je crois toutefois qu'il ne faut pas tomber dans une analyse un peu trop manichéenne. Autant, effectivement, un Ministère comme le nôtre ne doit pas favoriser l'instrumentalisation, la municipalisation du mouvement associatif, autant on constate au niveau municipal qu'il y a un besoin nouveau, généré parfois par certains élus, de donner un nouveau sens à l'intervention associative. Pour prendre un exemple très concret, dans certaines municipalités, la problématique sportive est uniquement abordée sous l'angle de la compétition, de la performance et la structure associative locale a besoin, me semble-t-il, d'une incitation des élus parce qu'au-delà de cet aspect sport-performance, sport-compétition ou sport de masse, il y a d'autres fonctions.

Ces fonctions : sport-insertion, sport-emploi, sport-santé, sport-économie, sport-aménagement du territoire ne s'imposaient pas avec le même degré d'urgence il y a 20 ans.

Je crois, de même, que l'action de l'État devrait non pas capitaliser, phagocyter l'imagination et le pouvoir créatif des associations, mais donner un sens nouveau à l'intervention associative. Dans les municipalités qui mènent une réflexion sur le thème : "Quelles nouvelles politiques sportives au service de la Cité?", ce sont ces réflexions-là qui peuvent prendre en compte un nouveau sens de l'intervention associative. Il faut faire comprendre que le club d'athlétisme, de lutte, etc. doivent, certes, préparer les championnats départementaux, régionaux et les championnats de France, mais que, peut-être, pour le quartier, pour les personnes âgées, pour les handicapés et les maisons de retraite, il a un rôle à jouer.

Donc, non à l'instrumentalisation, à la municipalisation, mais oui à l'ouverture, à l'enrichissement du sens social que l'on peut donner à une intervention associative ! Parce qu'autrement, - il ne faut pas non plus être trop laudatif -, je trouve que le milieu associatif a tout de même tendance à ronronner, à être routinier : le faire basculer d'une conception sport-compétition vers une conception sport-cohésion sociale, sport et emploi, ce n'est pas facile.

Gilbert BARRILLON

Je vous fais quand même remarquer que je n'ai pas apporté de solutions. J'ai simplement dit qu'il fallait mener une réflexion profonde là-dessus si on veut que les associations jouent bien leur rôle et que les collectivités et l'État assurent aussi bien leur rôle respectif. Je ne demande pas du tout qu'une partie se couche devant l'autre. Il faut respecter les dignités respectives.

Julien MOISAN

Tu n'apportes pas de solutions et tu le dis. Mais il y aura forcément un choix à faire, à un moment où à un autre, d'une aide *a priori* ou *a posteriori*. Il y a une masse de crédits, que ce soit sur le plan de la commune, de l'État ou de la Région et il faut savoir si on les attribue en fonction de projets ou si on les attribue pour les associations, par rapport aux buts généraux poursuivis, par rapport à l'importance de l'association dans tel ou tel quartier, à charge pour elle, à un moment ou un autre, non pas de rendre des comptes mais d'expliquer comment ont été utilisées les subventions. Là, il faudra faire un choix !

François RABUEL

Ce que tu as dit va dans le sens d'une inquiétude que j'ai depuis longtemps, et notamment depuis que j'ai été conseiller municipal. Cet état d'esprit qui consiste à attribuer en fonction d'une gestion est quelque chose qui se répand partout. Et ce peut être le cas non seulement des associations Jeunesse et Sports, mais aussi d'autres associations. On s'aperçoit que des municipalités, des Caisses d'Allocations Familiales, attribuent leurs subventions selon des critères qui n'ont d'éducatif que le nom.

Je connais une commune dans laquelle on prend prétexte de donner plus de transparence et d'efficacité au secteur des Centres sociaux à seule fin de s'assurer de leur maîtrise totale. Pratiquement, on veut donner la possibilité à quelqu'un, choisi à l'avance, de s'occuper de tous les centres sociaux de la ville. Alors comment s'y prend-on ?

Eh bien, on décrète tout simplement Centre social = Service public, et on applique alors la loi SAPIN, qui permet un appel d'offres.

Or, on sait bien que pour la plupart des municipalités, le résultat d'un appel d'offres traduit une intention de caractère politique. La préoccupation dominante, c'est l'autorité, l'exercice du pouvoir, ce n'est plus du tout l'éducatif et pas davantage le social.

Voilà qui est extrêmement inquiétant.