

# CONCLUSION

## ■ Éléments de synthèse

GEORGES GONTCHAROFF, CONSEILLER DE LA REVUE *TERRITOIRES*

### ● *La tension entre deux modèles institutionnels et deux maillages du territoire*

En France, depuis une trentaine d'années, on est en présence d'une tension entre deux modèles institutionnels et deux maillages du territoire :

- le vieux système qui résiste, à savoir la commune, le département et l'État ;
- le nouveau système qui a du mal à émerger, à savoir l'intercommunalité (pour simplifier), la région et l'Europe.

Le système associatif était organisé en fonction de l'ancien système : subvention communale, souvent fait du prince ; associations fédérées au niveau départemental et national ; avec des permanents nationaux qui faisaient les couloirs des ministères pour des négociations d'aide et de soutien, d'appel à l'État pour l'arbitrage de conflits locaux, sans oublier une influence indéniable sur l'évolution de la réglementation et des textes législatifs (l'Uniojss n'était-elle pas considérée parfois comme un ministère bis du social ?). Pour leurs permanents nationaux, des associations émergeaient d'ailleurs sur une ligne budgétaire de l'État. Des associations vivent-elles encore avec la nostalgie de ce système ? À la même époque, des administrations centrales disposaient d'une enveloppe pour soutenir la créativité et l'innovation des associations ; sachant que la législation pouvait évoluer à partir d'expérimentations réussies, soutenues par l'État puis généralisées.

L'amorce du nouveau système a conduit les grandes associations et fédérations à commencer à se reconverter, par exemple :

- la Fédération des centres sociaux de France (FCSF) a soutenu la création de fédérations départementales, mais aussi de fédérations ou d'unions régionales ;
- des permanents associatifs ont commencé à aller à Bruxelles pour accéder aux fonds structurels ou aux programmes intégrés.

Le réseau associatif a ainsi montré une capacité certaine d'adaptation. Mais aujourd'hui, la région étant perçue comme ayant « du plomb dans l'aile », des associations auraient tendance à revenir au niveau départemental. D'ailleurs, dans la classe politique elle-même, à gauche comme à droite, les régionalistes étaient et restent minoritaires face aux départementalistes et il faut bien constater que l'acte II de la décentralisation est assez farouchement départementaliste. Entre la première et la deuxième lecture de la loi en 2004, les élections régionales ont eu lieu et la majorité sénatoriale a voulu « punir » les régions passées massivement à gauche et rogner leurs facultés d'action (comme cela a été dit, non sans cynisme, par un sénateur). Par exemple, l'article 1 de la loi précise que la région coordonne le développement économique et ne le dirige pas.

Miser sur la région serait peut-être miser sur le mauvais cheval, stratégie perçue comme dangereuse ou incertaine ; à moins que les régions, avec une marge de manœuvre réduite, démontrent qu'elles peuvent être dynamiques dans le champ de la démocratie participative locale et des rapports avec les associations.

Plusieurs présidents de région disent qu'à défaut d'avoir une prise sur des champs où leurs compétences ont été rognées, ils doivent faire leurs preuves en développant une nouvelle manière de faire de la politique. Par exemple :

- la présidente de la région Poitou-Charentes a lancé un appel d'offres pour accompagner ce qui constitue une nouvelle ambition régionale : dès la première année de son mandat régional, elle expérimente un budget participatif dans une douzaine de lycées ;
- des conseils régionaux ont confié des missions aux comités économiques et sociaux régionaux (CESR) qui vont dans le sens d'une animation du secteur de l'économie sociale.

De telles initiatives régionales sont une opportunité pour les associations qui peuvent montrer leur savoir-faire en matière de mobilisation des habitants. Alors, la grande question qui se pose aux fédérations associatives, comme aux syndicats, est le poids à accorder au niveau départemental et au niveau régional : où mettre l'accent, d'autant que les moyens s'annoncent limités ?

La situation actuelle est marquée par beaucoup d'incertitudes pour l'après

2006, qu'il s'agisse du Plan Borloo ou, plus grave, du futur plan entre l'État et les régions pour lequel aucune préparation n'est engagée à ce jour.

● *Le territoire pertinent*

La question du territoire pertinent est très complexe car nous sommes en présence de territoires « sectoriels » qui sont pertinents : ainsi de la mobilisation de la solidarité de proximité autour du centre d'action sociale communal ou intercommunal, de la mobilisation autour de l'emploi au niveau du bassin d'emploi, etc. Selon les types d'actions, les territoires participent d'une géométrie variable : pays d'accueil en matière de tourisme, politique de la ville avec divers niveaux (quartier, ville, agglomération, zone d'éducation prioritaire, zone franche, grand projet de ville...). Donc beaucoup de découpages. L'habitant peut être concerné par une vingtaine de territoires de référence incohérents. Une des premières revendications des acteurs de terrain serait donc de réunifier ces territoires. Beaucoup de pays européens ont fait précéder la décentralisation par une restructuration des communes et par la création d'une identité régionale (par exemple, la Pologne). À cet égard, la France reste donc une exception, avec ses deux niveaux intermédiaires que sont le département et la région.

Mais, existent aussi des territoires « globaux », qu'ils découlent d'un mouvement descendant (territoires des élus locaux) ou d'un mouvement ascendant (mouvement des pays, territoires des acteurs de la société civile). Ces territoires ont chacun leur histoire, leur mémoire. Ils sont aussi des territoires aléatoires, fragiles et mouvants qui, de dispositif législatif en dispositif législatif, se font et se défont, sans minorer la poussée des conseils régionaux. D'ailleurs, acceptons de reconnaître l'extrême ambiguïté du terme « territoire » dont nous faisons grand usage.

Du côté des élus, la « parenté » entre commune et département passe au travers de la figure du conseiller général :

- la classe politique des conseillers généraux a une réalité ;
- elle résiste, y compris sur le mode de scrutin qui n'arrive pas à être changé ;
- c'est une force considérable au sein des différents partis ;
- il y a là un premier cumul pour les élus nationaux ;
- les maires des communes rurales sont les « clients » des services du conseil général ;

– celui-ci s’installe comme une nouvelle tutelle que l’intercommunalité peut contrebalancer, si elle n’est pas verrouillée par le conseiller général.

L’autre similitude est celle du pays, de la région et de l’Europe ; cette dernière reconnaît d’ailleurs les régions et ignore les départements.

- *Le développement de l’infra-associatif*

Dans le contexte qui vient d’être rappelé, le développement de l’infra-associatif est frappant et à prendre en compte. Ce qui anime les territoires, ce qui fait le bouillonnement social, ce sont des groupes informels et éphémères qui « montent des coups » : ainsi, la politique de la ville voit bouger des groupes de jeunes, des groupes de femmes qui se résignent parfois à « devenir associatifs ». Il n’y a jamais eu autant d’engagement des jeunes dans le tissu social, avec des projets en tout genre. Alors qu’il se plaint de manquer d’administrateurs, le modèle associatif, notamment celui des grandes associations, ne semble pas correspondre aux attentes des jeunes et, plus largement, de l’infra-associatif. Le mouvement social ne se coule donc plus uniquement dans le moule des associations.

- *La liaison entre intercommunalité et région*

Il faut beaucoup travailler sur l’échelon intercommunal qui, en l’état actuel du cadre législatif, est non démocratique ; le déficit est effarant. Indépendamment de leur mode de désignation, de quelle manière les conseillers communautaires rendent-ils compte de leurs actions au sein de l’intercommunalité auprès des conseils municipaux qui les ont mandatés, alors que les compétences et les budgets intercommunaux dont ils ont la responsabilité sont devenus considérables ? Parallèlement, on aura de plus en plus des « communes croupions ». En conséquence, quelle parole vont avoir les associations à ce sujet ? La vie associative s’organisera-t-elle à l’échelle de ces nouveaux territoires ?

Ces nouveaux territoires pourraient être soutenus par la région, au titre d’une parenté que nous qualifierons de naturelle, dans le cadre d’une nouvelle gestion du territoire. La région peut faire beaucoup de choses : depuis la mise en place des pays, chaque région a inventé son système de soutien à l’infra-départemental. Les conseils régionaux sont devant un choix à faire, en direction ou non des territoires intercommunaux.

### ● *Les associations devant un difficile rapport entre global et spécifique*

Une des grandes difficultés de la vie associative est d'instruire des rapports entre global et spécifique. C'est toute la difficulté des intervenants en général (des travailleurs sociaux par exemple) à territorialiser leur action, à se décloisonner pour travailler ensemble, à se désenclaver par rapport à leurs partenaires habituels, car d'autres intervenants travaillent avec leur public et sur leur territoire (par exemple, le gardien d'immeuble est un intervenant social). Ils sont condamnés à cette ouverture, à l'image de ce qu'ont déjà réalisé nombre de travailleurs sociaux des Caisses d'allocations familiales qui se révèlent avoir une marge de liberté plus importante que celle des travailleurs sociaux des départements. Dans ce secteur, les associations peuvent contribuer à ce désenclavement et, en tout état de cause, la plupart d'entre elles sont devant la nécessité de mieux gérer les rapports entre spécifique et global.

La décentralisation contraint donc les associations à s'inscrire dans des territoires et des temporalités qui bougent.

### ■ **L'ouverture des associations**

#### *compléments par des participants au séminaire*

L'activité de certaines associations doit prendre en compte que des réponses sont à apporter, en un même temps, à différentes échelles territoriales qui sont emboîtées. Pour prendre l'exemple de la politique de la jeunesse, elle se gère du pied de l'escalier au quartier, du hameau à la ville, du bassin d'emploi à la région, selon qu'il s'agit d'apporter des réponses en matière d'accueil et d'animation, de formation et d'emploi, etc. De même, le projet d'un équipement de quartier, dès lors qu'il veut contribuer au désenclavement de son quartier et à son inscription dans la ville ou l'agglomération, est face à divers territoires et à autant d'instances politiques.

Le rapport au temps est lui-même divers ; celui des jeunes n'est pas celui de leurs aînés et rarement celui des projets des associations ou des politiques. Par ailleurs, un projet un peu global peut articuler des actions immédiates à d'autres, aussi importantes, qui s'inscrivent dans la durée. Voilà comme une double ouverture, un double emboîtement spatial et temporel.<sup>37</sup>

Étant entendu que le mouvement associatif doit se rapprocher des régions qui, de leur côté, veulent aussi travailler avec les associations, tout le problème est de savoir comment peut se réaliser ce rapprochement, de manière permanente, tant autour d'instances de démocratie représentative que d'initiatives de démocratie participative moins structurées et dans un autre rapport au temps. Quant au travail au niveau de l'infra-associatif, il n'est pas évident. En Rhône-Alpes, le conseil régional veut lui-même financer le développement des réseaux pour soutenir le développement de la vie associative. Mais, dans le même temps, il estime que les réseaux infra-associatifs regroupés par la fonda Rhône-Alpes ne sont pas éligibles : faute d'existence formelle (pas de déclaration en préfecture), la région ne pourrait pas les reconnaître !<sup>38</sup>

La cohabitation des deux modèles institutionnels et des deux maillages du territoire avec leurs tensions, voire leurs contradictions, incite les associations à ne pas se laisser piéger si elles estiment devoir résister à un morcellement regrettable pour leur projet et leurs actions. Au moment où la fonda Sud-Ouest se constitue en association déclarée, les porteurs du projet estiment qu'il ne faut pas se laisser piéger en se cantonnant, pour certaines actions, aux frontières administratives de l'Aquitaine. Car, en périphérie de cette région, s'instaurent des contacts de travail avec des associations qui sont sur d'autres territoires régionaux ; ainsi, des relations se sont tissées avec des collègues en Midi-Pyrénées. Comme cela, nous anticipons par rapport à des programmes européens qui dépassent les trop petites régions françaises. De même, nos groupes locaux n'ont pas à s'enfermer au niveau de la commune, mais à s'ouvrir à l'agglomération ou à la communauté de communes. En matière d'infra-associatif, les exemples ne manquent pas de groupes (en particulier de musique) qui n'ont pas choisi de se constituer en association.<sup>39</sup>

Travailler sur l'infra-associatif, à l'image de ce que fait la fonda Rhône-Alpes, est une absolue nécessité et une pratique réaliste et prometteuse.

---

37. Gabriel d'Elloy, fonda.

38. Bernard Faure, fonda Rhône-Alpes.

39. Christian Raucoule, fonda Sud-Ouest.

Mais, notamment du côté de la majorité des coordinations associatives nationales et de la CPCA, les associations sont assez généralement dans un total aveuglement à l'égard du foisonnement de nouvelles initiatives qui ne correspondent pas à leur culture associative.<sup>40</sup>

**fonda**  
novembre 2004

*(avec la principale collaboration rédactionnelle  
de Gabriel d'Elloy, chargé de mission  
et de Henri Faure, membre de la fonda)*

---

40. Pascal Vin, fonda.