

RELAIS

Les associations, l'Etat et l'intérêt général



France
Terre
d'Asile



Les associations à l'épreuve de la réforme de l'État

Pierre Henry*

Ce 9^{ème} numéro de Pro Asile intitulé « Les Associations, l'Etat et l'intérêt général » intervient à un moment charnière de la vie de notre organisation. Dans quelques jours nous transférerons à l'Office des Migrations Internationales la mission d'animation de coordination du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés que nous venons d'exercer pendant près de trente ans par délégation de l'Etat.

C'est avec sérénité et distance que nous pouvons aujourd'hui interroger, au-delà de cette décision préparée par quelques hauts fonctionnaires dès 2001, la politique de l'Etat dans ses relations avec les associations.

Car nous savions dès cette date que la théorie de l'Etat minimal emporterait tout argument rationnel et balayerait d'un revers de main tout questionnement sur le sens de l'intérêt général d'une telle réforme dans le domaine de l'asile.

Alors nous avons travaillé, déployé France Terre d'Asile sur l'ensemble du territoire, développé de nouveaux services en plaçant l'usager au cœur de notre démarche. Que chacun se rassure, France Terre d'Asile va poursuivre de manière renforcée son activité au service des demandeurs d'asile et des réfugiés. En outre, elle se voit confier par le Ministère des affaires sociales de nouvelles missions pour 2004.

Mais au-delà de notre avenir en tant qu'organisation, il reste une profonde interrogation sur la volonté des pouvoirs publics de mettre l'acteur associatif à distance de la décision.

C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'aide aux étrangers en général et dans le secteur de l'asile en particulier (nationalisation du SSAE, rôle accru de l'OMI, repositionnement du FASILD etc.). Ces décisions s'éclairent à la lumière des deux projets de loi sur l'immigration et l'asile. Jacques Ribs y revient avec force dans son éditorial.

S'il n'appartient pas aux associations de se substituer au législateur, ce dernier serait tout de même bien inspiré d'entendre et d'écouter ce que les acteurs de terrain ont à lui dire en matière de lutte contre l'exclusion, d'édification de politiques sociales, car le terrain est cruel c'est lui et lui seul qui dit la longévité d'une loi et son adaptation à la réalité. Cet avertissement est aussi celui que délivre le président de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives, Hubert Prévot, qui en analysant la conception libérale de la place des associations dans la politique de l'Etat, déplore que la République des proximités ait cru bon de s'exonérer des engagements pris à l'occasion du centenaire de la loi sur les associations contenu dans une charte. Le Président de l'UNIOPSS, Jean Michel Bloch-Lainé, plaide lui pour la responsabilisation des acteurs associatifs et pour un partenariat exigeant et renouvelé avec les pouvoirs publics. Ancien ministre, grand serviteur de l'Etat et militante associative convaincue, Nicole Questiaux s'interroge sur le sens de l'acte d'association et trace des perspectives pour maintenir vivante en France et en Europe la tradition du mouvement de l'asile. Soumis à de fortes turbulences depuis quelques années, particulièrement face à la gestion de la pénurie d'offres sociales, l'acteur associatif a dû s'adapter pour ne pas s'affaiblir. Loin de vendre son âme à la conception marchande de la société, sa professionnalisation, lorsqu'elle s'appuie sur les valeurs qui le fondent, est de nature à résister à une conception minimaliste de l'Etat social.

* Directeur Général de France Terre d'Asile



Les associations et la politique de l'Etat

Hubert PRÉVOT*

Pour aborder un tel sujet, il faut prendre une certaine distance par rapport aux effets de conjoncture, aux polémiques politiques, le sujet mérite d'être compris dans toutes ses dimensions. La Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), créée il y a maintenant 11 ans, est un poste d'observation privilégié de cette relation complexe entre la politique de l'Etat et les associations. Nous fédérons en effet seize coordinations sectorielles ou affinitaires qui représentent plus de 400.000 associations en France. Ensemble nous tentons de soutenir l'idée d'un « mouvement associatif français » susceptible d'être reconnu comme un partenaire social à part entière dans les négociations et concertations sur l'action publique nationale : sur l'emploi et l'insertion professionnelle, sur la décentralisation et l'organisation territoriale, sur la place des services privés d'intérêt généraux en Europe etc. Nous sommes aujourd'hui à un tournant de cette relation complexe : soit le gouvernement intègre l'action associative comme un élément dynamique de la « République des proximités », soit il continue d'en user comme d'une variable conjoncturelle d'ajustement des problèmes économiques et sociaux.

Un long cheminement vers des engagements réciproques

La relation entre les associations, comme corps intermédiaires, et l'Etat est un vieux débat qui, sans remonter à l'Ancien régime, se révèle très for-

tement à la Révolution française. La culture politique d'alors a défini d'une manière radicale la question de la distance entre le politique et la société. Cette question ressort périodiquement à l'Assemblée nationale dans les débats que peuvent avoir les députés à propos de la plus petite disposition législative relative aux associations, je pense par exemple au chèque emploi associatif il y a un an. En l'occurrence, le Président de la Commission des Affaires sociales exprimait dans des termes aigus le fait que les associations ne devaient pas représenter un nouveau clergé (sic) entre les citoyens et l'Etat, que ce dernier leur avait trop délégué de missions, de moyens, bref qu'elles détenaient trop de pouvoirs. Sans dénier la légitimité de l'association comme produit de la société organisée, ce courant de pensée, que l'on retrouve à gauche comme à droite d'ailleurs, n'entend pas remettre en cause une culture jacobine et centralisatrice qui fait de l'Etat, le producteur du social, l'agent qui unifie une société de plus en plus atomisée.

Pour comprendre l'état des relations entre les associations gestionnaires, qui font plus de 80% de la vie associative en France, et les pouvoirs publics aujourd'hui, il faut comprendre les enjeux idéologiques qu'elles suscitent dans le champ politique : le spectre du corporatisme, la crainte d'une légitimité auto-proclamée, et en fin de compte la peur réelle de devoir partager le pouvoir de dire « l'intérêt général ».

Malgré la force de cette culture politique, nous avons pu trouver ces dernières années des appuis politiques, à droite comme à gauche, pour réévaluer la place des associations dans notre société. La prise en compte du thème de la fracture sociale en 1995 et la volonté du gouvernement d'Alain Juppé d'organiser des financements publics dans la durée. Mais surtout avec la prise en compte par le gouvernement de Lionel Jospin des aspirations associatives au cours des Assises nationales de février 1999. Dès lors, la CPCA est reconnue et soutenue pour ce qu'elle est, une instance de représentation autonome de la vie associative. Des relations régulières sont nouées pour développer des mesures de soutien au bénévolat et de financements pluriannuels d'objectifs. Au-delà même de ces mesures strictement associatives, la CPCA est conviée à réfléchir sur les conséquences pour son secteur de la réforme de la commande publique, et autres lois de portée générale. Il faut dire que ces relations un peu organisées représentent déjà l'aboutissement d'une concertation plus conflictuelle mais finalement heureuse sur la question centrale de la fiscalité associative et ce dès 1997.

Cette succession d'événements a abouti à l'émergence d'une nécessité : formaliser un code de bonne conduite entre les associations et l'Etat. En s'inspirant du Compact britannique signé en 1998 et après plusieurs semaines de négociations, nous avons

* Président de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives



pu présenter au Premier ministre « la Charte des engagements réciproques entre l'Etat et les associations ». Sa signature fut le point d'orgue du centenaire de la loi de 1901. Elle rappelle que l'Etat est le garant de l'intérêt général et le responsable de la conduite des politiques publiques, que les associations tirent leur légitimité de la participation libre, active et bénévole des citoyens à un projet commun, de la capacité à défendre des droits, à révéler les aspirations et les besoins de ceux qui vivent dans notre pays. Au travers d'une dizaine d'engagements réciproques de la part de l'Etat et des associations, la Charte explicite tous les enjeux de leur partenariat. Il s'agit en effet, en filigrane, ni plus ni moins que de la réforme de l'Etat, en tout cas de son action publique autour d'objectifs pluriannuels, de la confiance accordée aux associations pour les mener à bien dans un souci de qualité et de rigueur du service (public) rendu aux usagers ou aux adhérents. Il s'agit aussi de la capacité d'un pays de faire vivre son action publique en mobilisant l'énergie sociale des millions de bénévoles et des centaines de milliers de responsables associatifs élus.

On le voit, le fait associatif est au cœur de grandes questions qui n'ont jamais vraiment trouvé de réponses définitives depuis deux siècles : comment parachever notre contrat démocratique qui lie les citoyens aux représentants élus, comment renouveler la production de nouveaux droits individuels et sociaux ?

De la crise politique à la tentation libérale

Si la Charte symbolise assez nettement ce que pourrait être un cadre renouvelé, modernisé des relations entre l'Etat et les associations, son application à la mesure des enjeux qu'elle soulève n'est plus allée de soi. Pour des raisons de fond que nous avons certainement sous-estimées, cet accord avant-gar-

diste ne disposait certainement pas des soutiens politiques suffisants au sein même du parti du Premier ministre d'alors, encore moins dans celui du Président de la République qui pourtant nous avait dit tout son intérêt pour un tel outil de régulation. Peu à peu les thèmes de la campagne électorale se sont imposés sur un registre plus traditionnel : chômage, retraite, crise de l'Etat providence et bientôt insécurité publique. Ce dernier, de toute évidence manipulateur même s'il répondait à des réalités vécues, a permis de focaliser le débat et les politiques suivront sur la question de l'autorité de l'Etat réduit à sa fonction sécuritaire. Quelle place pour les associations dans la politique d'un Etat sécuritaire et recentré sur ses fonctions dites régaliennes ? L'hommage rendu à la gratuité de l'engagement associatif, à ses fonctions caritatives, supplétives, s'accordait plus que jamais au discours d'un Etat fort mais réduit à de plus simples expressions que celles dévolues à l'Etat providence, étendu à l'infini des problèmes économiques et sociaux.

Le choc du 21 avril est dans toutes les têtes. Il continue son œuvre s'il l'on peut dire, au sein des partis politiques et des syndicats en proie à des recompositions idéologiques et structurelles importantes. Il a naturellement profondément atteint le monde associatif en ce qu'il porte des valeurs totalement opposées à celles du candidat d'extrême droite arrivé au second tour. Ce choc révèle une fois de trop la distance entre le politique et la société et du même coup le chemin qu'il reste à parcourir pour que suffisamment de corps intermédiaires amenuisent cette distance, sachent à leur tour réaliser une démocratie qui soit une communauté de participation et non une mise en scène de délégation du pouvoir de dire et de faire l'action publique.

Dès le 22 avril 2002, le jour où Lionel Jospin devait inviter plus de 1.000 associations à son atelier de campagne, il ne pouvait plus y avoir de débat, la fonction providentialiste du chef de l'Etat dans la cinquième République jouait à plein. Son gouvernement, conduit par Jean-Pierre Raffarin, signataire par ailleurs d'un accord semblable en région Poitou-Charentes, avait pour mandat de rétablir l'autorité de l'Etat en établissant une « République des proximités », conscient que la distance était devenue dangereuse. Très vite nous nous sommes aperçus que les conditions du dialogue n'étaient plus là, par défaut de l'Etat, la Charte fut considérée comme un texte important mais dénué de toute légitimité juridique, autrement dit délégitimée politiquement.

Le gouvernement entendait seul définir ce que devait être la politique de l'emploi aidé pour le monde non marchand, principalement associatif. La fin du dispositif des Emplois jeunes est de ce point de vue très significative : ils furent jugés non productif, coûteux, inégalitaires et surtout n'offrant pas de perspectives réelles d'insertion professionnelle des jeunes. Cette rupture majeure au profit de l'emploi aidé dans le secteur marchand traduit une évolution claire vers une conception libérale du marché du travail, aidée en cela par un lobbying du MEDEF soucieux de voir le gouvernement libéraliser le marché des services à la personne jusque là plutôt mis en œuvre dans le cadre de structures non lucratives associatives. Très vite, les contraintes budgétaires du gouvernement se sont révélées lourdes de conséquences pour la vie associative dans les domaines non protégés par les priorités présidentielles (sécurité routière, handicap, cancer). De gels en suppressions de crédits, les associations ont dû lutter pour préserver leurs moyens, du FASILD bien sûr, de l'insertion professionnelle, de l'exclusion sociale, ailleurs les dégâts se cumulent d'année en année, des sec-

teurs de la jeunesse, de la consommation, de l'environnement, parfois des équilibres sont recherchés dans le domaine du sport, de la solidarité internationale voire de l'hébergement des demandeurs d'asile. Au cœur d'une multitude d'événements, de contre-événements, de revirements, d'affirmations, nous avons pu saisir la complexité des positions gouvernementales sur la question associative, elle s'exprime dans une tension entre une approche que l'on a qualifiée de «gaulliste sociale» et une approche plus ouvertement libérale, cette dernière étant en passe d'être privilégiée dans la conception structurelle qu'a le gouvernement de la vie associative. Après, tous les ajustements à la règle restent possibles au gré des hausses ou des baisses de températures, du nombre de chômeurs etc.

Qu'est-ce qu'une conception «social-libérale» de la place des associations dans la politique de l'Etat ? C'est une conception qui ne renie pas la pertinence d'une économie sociale au service des personnes dès lors qu'elle est soumise aux contraintes du marché (mutuelles, coopératives, associations, producteurs de services économiques). C'est une conception qui ne renie pas l'apport du fait associatif dès lors qu'il trouve, autour de lui, les moyens de son fonctionnement et de ses actions (générosité du public, collectivités locales). C'est une conception qui ne rejette pas les qualités d'insertion professionnelle des associations (CIVIS - RMA) dès lors qu'elles agissent en marge des besoins des entreprises, au service de celles-ci, seules productrices de richesses économiques. C'est une conception qui soutient un bénévolat et un volontariat actif, déjà parce qu'il peut limiter les nécessités d'une professionnalisation du secteur, et dès lors qu'il se fonde sur un projet individuel dont l'association serait le réceptacle. C'est une conception qui récuse le principe d'un soutien financier pérenne à l'or-

ganisation et à la fédération associative au profit d'une logique d'appel à projets, susceptible de contourner les opérateurs existants et de répondre à des orientations préalablement définies.

Sur un plan plus politique, c'est une conception qui reconnaît la vie associative comme un agrégat d'actions locales et sectorielles. Cet ensemble ne fait pas du mouvement associatif un acteur clé de la société civile organisée au même titre que les partenaires sociaux ou même, dans la conception chiraquienne, des collectivités locales. La concertation, quand elle existe, se limite donc aux secteurs d'activité et potentiellement au dialogue local entre collectivités et associations.

La place légitime des associations dans la politique de l'Etat

Ce gouvernement a une carte à jouer avec l'ensemble du monde associatif. Si l'on regarde en Europe, on s'aperçoit que les approches «sociales-libérales» de Tony Blair ou même de Gerard Schroeder font appel au monde associatif pour tenter de résoudre certaines équations impossibles comme la crise du marché du travail, la crise de l'Etat providence et des services publics et bien entendu la crise de la démocratie comme communauté de participation.

Il s'agirait, dans un cadre d'un code de bonne conduite réaffirmé entre l'Etat et les associations, de développer des programmes d'actions pluriannuels de façon concertée et pour chaque secteur. Ces programmes conformément à la loi de modernisation de la gestion publique, établiraient des objectifs à trois ans en termes d'action publique et détermineraient des moyens correspondants dégageant les associations des contraintes insupportables de ges-

tion qui découragent de plus en plus bénévoles et responsables. Ce partenariat avec la société civile pourrait par exemple répondre aux besoins toujours plus grandissants de l'insécurité sociale, il pourrait tenter de corriger les effets non maîtrisés des politiques publiques et du marché, on pense ici au système ségréatif dénoncé par exemple par le Conseil d'analyse économique au sujet du développement urbain et de la politique de la ville.

Ce partenariat pourrait réévaluer la place et le rôle des représentations associatives au sein des instances de consultation de la République, en premier lieu du Conseil économique et social. Il aurait des conséquences indéniables sur la mise en œuvre de l'acte deux de la décentralisation voulu par le Premier ministre.

Toute la philosophie du partenariat était contenue dans la Charte des engagements réciproques. Largement mis en œuvre du côté associatif, elle demeure aujourd'hui un outil majeur de la juste prise en compte par l'Etat des plus-values du monde associatif. Il existe quarante chartes de ce type dans le monde, le débat n'est plus seulement national, il touche l'ensemble des pays développés et d'une manière encore plus significative des pays en développement.



A Campagne nationale associative
Septembre - novembre 2003
Que serait la Vie sans les Associations ?



Le rôle des associations dans la construction des politiques sociales

Jean-Michel BLOCH-LAINE*

Le thème dont il s'agit, vu l'ampleur du champ des questions qu'il contient, mériterait plus qu'un court article. Il recouvre en effet, tout à la fois, des certitudes, des ambiguïtés et des défis.

Des certitudes, c'est-à-dire des réalités incontestées car incontestables.

« Construction des politiques sociales » : les politiques évoquées ici sont celles qui s'appliquent aux domaines de la santé et de la lutte contre les exclusions ; et le mot « construction » désigne la conjugaison de trois démarches.

Celle d'abord du diagnostic, de l'état des lieux. En l'espèce, depuis des décennies, les associations ont rempli une mission majeure : l'observation des besoins et des détresses ; l'alerte ; le plaidoyer ; le « tarabustage » de l'opinion et des pouvoirs publics. Les exemples abondent, qu'il s'agisse de la protection de l'enfance, du handicap, des personnes âgées, de la pauvreté, des fragilités de tous ordres, de l'accueil des réfugiés. A raison des valeurs qui les animent et de leurs positions de proximité, les associations exercent là un rôle irremplaçable.

C'est à partir de là que s'engage une deuxième démarche : celle qui consiste à élaborer des projets, puis des programmes établis par des lois et des textes réglementaires. Les pouvoirs publics, quelles que fussent les majorités politiques, ont généralement eu la sagesse d'associer, en les consultant, et en faisant appel à leur imagination, les associations à la confection des dispositifs institutionnels visant à développer les solidarités nationales.

La troisième démarche est celle de la mise en œuvre des systèmes adoptés. Là aussi, le rôle des associations est à l'évidence utile. D'une part, dans les précautions à prendre pour ne pas céder trop à la tentation de la complexité. D'autre part, pour repérer du mieux et le plus tôt possible les effets pervers qui entachent trop souvent (c'est malheureusement inévitable) la traduction en actes des meilleures intentions : on constate bien fréquemment que des agencements intelligemment et généreusement conçus n'atteignent que très imparfaitement leur objet sur le terrain.

Des ambiguïtés :

Les associations figurent parmi les acteurs principaux de ce qu'on appelle la « société civile » ou la « Démocratie participative ». Or le fait que ces concepts-là soient constamment invoqués et loués n'empêche pas que des malentendus demeurent.

Nombre de frictions montrent qu'il existe, dans notre société, à cet égard, une querelle de légitimité. En démocratie le pouvoir de légiférer appartient aux élus du suffrage universel : c'est à eux qu'il incombe de décider en dernier ressort. C'est bien ainsi : prôner le contraire ne pourrait qu'engendrer les pires dérives. Mais cela dit, et il faut toujours le dire, dans la réalité quotidienne, des tensions se produisent, fondées sur deux méfiances antagonistes. Du côté des associations, il y a la volonté de n'être pas « instrumentalisées », d'exercer la maîtrise de leurs PROJETS, la conscience d'exercer une fonction, elle aussi représentative, face à des décideurs dont on craint parfois qu'ils en récuse la réalité. Du côté des pouvoirs publics, centraux et décentralisés, on s'irrite parfois du ton que peut emprunter la revendication identitaire des associations, voire d'une volonté déguisée d'instrumentaliser les responsables politiques et administratifs. Certes ne faut-il pas surestimer ces deux défiances. Mais elles existent, et le moment de leurs extinctions n'est pas encore venu : c'est dans l'ordre normal des choses, ce n'est pas toujours facile à vivre, mais c'est ainsi.

Dans ce contexte (qui, voyons-le, témoigne, en positif, d'une vitalité démocratique bien préférable aux lugubres dictatures brunes ou rouges, ou simplement exotiques) la question ambiguë est de savoir comment faire vivre un bon partenariat. Les associations, et principalement celles qui gèrent des services et des établissements, sont par construction, tributaires de financements publics pour l'essentiel de leurs activités. Comment, alors, équilibrer au mieux les exercices simultanés de la coopération et de la contestation ? Comment bien doser ce mélange parfois explosif ? Il n'y a pas, en la matière de recettes simples. Si c'était le cas, ça se saurait. Tout repose ici comme ailleurs sur la qualité de compréhension mutuelle des uns et des autres, c'est-à-dire sur la qualité des personnes.

* Président de l'UNIOPSS

Union Nationale interfédérale des oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux



Autant dire qu'il n'y a pas lieu de s'installer dans le défaitisme, car le pire n'est jamais sûr, et il arrive souvent que le meilleur prévale.

Des enjeux, des défis et des devoirs

En pareil contexte, du côté des associations, il importe d'être bien conscient des enjeux qui fondent leurs raisons d'être, des défis qu'elles ont à relever, des devoirs qui leur incombent.

Enjeux ? Il s'agit non pas de conserver mais de développer l'action associative dans la construction des politiques sociales. N'oublions pas que dans nombre de pays qui s'apprentent à rejoindre la Communauté Européenne, on est à mille lieues de cela : il n'y existe que l'alternative entre le « tout Etat » et le « tout lucratif », sans parler du « tout mafieux ». Nous sommes mieux lotis.

Mais, à plusieurs égards, ça reste fragile. Il faut donc toujours être sur le « qui vive » et toujours lutter, intelligemment.

Défis ? Les associations sont et seront toujours « mises au défi » de faire la preuve qu'elles sont réellement ce qu'elles revendiquent d'être.

Quels devoirs ? D'abord celui d'être capables, en permanence, de démontrer leurs spécificités, dont la principale est de pla-

cer la **PERSONNE** au centre de tous les projets et de leur mise en œuvre. C'est plus facile à dire qu'à faire.

Celui aussi d'organiser incontestablement leur fonctionnement conformément à l'idéal associatif. En la matière chacun doit « balayer devant sa porte », à commencer par l'UNIOPSS qui a entrepris et conduit un grand et long effort en ce sens, en escomptant qu'en face, on en fasse autant.

Celui, enfin, d'être responsables, c'est-à-dire de prendre, chaque fois que nécessaire, des positions et non pas des postures. Nous, associations, ne serons vraiment prises au sérieux qu'à cette condition, entre autres. Cela implique qu'on ne se complaise jamais dans les facilités incantatoires. Cela n'implique aucunement que nous soyons dociles et agenouillées, bien au contraire. Mais cela commande de viser juste, en parole et en action.

Les brèves réflexions qui précèdent s'appliquent à la situation des associations en France. Mais il importe de savoir qu'au-delà de multiples différences secondaires, il en va de même, pour l'essentiel, dans les pays voisins qui aujourd'hui, forment le « noyau dur » de la construction européenne. Il importe que dans la période présente et les temps à venir, les associations européennes véritables se rapprochent les unes des autres pour agir ensemble dans la construction des politiques sociales.

BULLETIN D'ABONNEMENT :

Nom Prénom.....

Adresse

Code postal Ville..... Tél.....

Je ne souhaite plus recevoir Pro Asile

Je souscris un abonnement d'un an aux publications de France Terre d'Asile au tarif de 16 € (2 numéros de **Pro Asile** et 4 numéros du **Courrier**)

Je souhaite commander les numéros suivants de Pro Asile..... (8 € par numéro)

Je règle la somme de €

Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de **France Terre d'Asile**

Par débit sur mon compte

Par virement sur le compte FTDA : Crédit Mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : Signature :



L'État social, la marchandisation et le rôle des acteurs associatifs

Pierre HENRY*

Qu'est ce que l'Etat social ? Qualifié par ses détracteurs le plus souvent d'Etat providence pour le déqualifier, l'Etat social de droit est tout à la fois le produit des luttes pour la conquête de protections et un outil de régulation entre les défenseurs du tout libéralisme économique et les partisans de la lutte des classes. Du moins l'était-il à son avènement sous la troisième République tant il est vrai qu'aujourd'hui les libéraux semblent avoir fait place nette.

La question de la place et du rôle de l'Etat face au développement du capitalisme va occuper toute la III^{ème} République pour finalement aboutir à la formation de la première « matrice » de l'Etat social, entendue comme l'introduction de garanties légales qui ne feront plus dépendre entièrement la sécurité de la propriété.

La fonction de régulation de l'Etat comme promoteur et garant de la justice sociale s'est toujours trouvée confrontée aux attaques de la pensée libérale.

L'hostilité, pour ne pas dire l'agressivité, de la pensée libérale face aux grandes réformes sociales de la fin du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle repose sur une doctrine de l'Etat minimal. Comment mieux illustrer cette répulsion pugnace à l'émergence d'une justice sociale qu'en citant les

propos d'un des plus farouches partisans de l'exclusion de la solidarité de la sphère étatique, le député Hermand : *« dans un pays véritablement libre, le rôle de l'Etat devrait se borner, à très peu de choses près, aux fonctions pour lesquelles il a été créé, c'est-à-dire à assurer la paix extérieure et intérieure, le reste n'est pas de son domaine. J'estime que les problèmes de l'assistance publique seraient résolus d'une manière beaucoup plus satisfaisante et moins onéreuse si leur résolution était abandonnée aux petites collectivités, c'est-à-dire aux communes et aux départements, et surtout à l'instigation des associations et des particuliers ».*

Un siècle plus tard, on aurait pu croire que le premier des acquis sociaux, à savoir l'intégration de la solidarité nationale, la protection des plus déshérités serait profondément et définitivement ancré dans l'idéal républicain.

L'offensive libérale ou l'Etat minimal

Mais les récentes propositions du MEDEF appelant de ses vœux le désengagement de l'Etat du système de solidarité nationale et de dissolution du secteur social, font craindre le retour d'un individualisme libéral, érigé en dogme tout puissant d'une so-

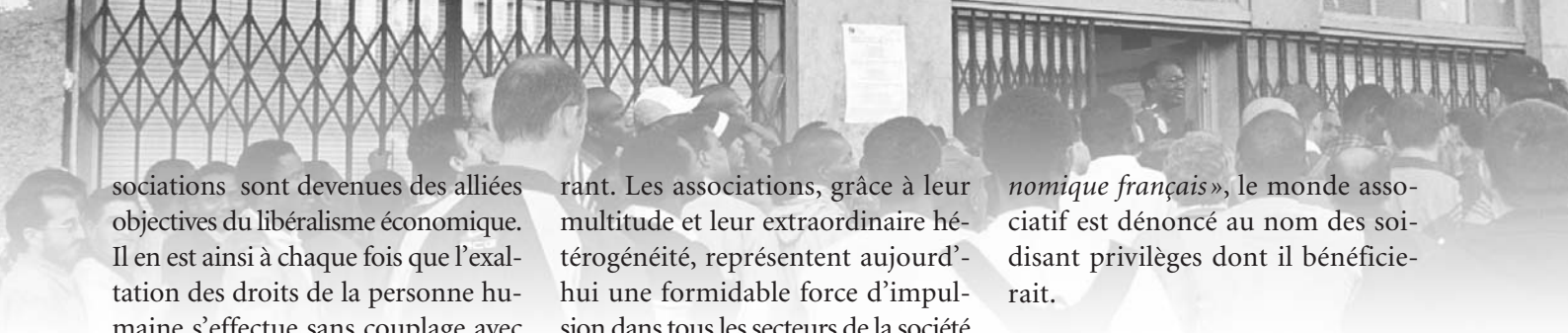
ciété cloisonnée, renfermée sur elle-même, muette, aveugle et sourde au sort des désaffiliés.

Le mouvement patronal développe une conception de l'action des associations basée sur la solvabilisation de la demande d'action sociale de préférence à la subvention d'offre de services à des usagers en situation d'urgence sanitaire et sociale. Il souhaite cantonner les moyens du développement du secteur associatif, pour lui forcément caritatif, à une fiscalité généreuse attribuée aux dons hypothétiques des particuliers et des entreprises. Cela ressemble fort à de la charité bien comprise.

Cette offensive libérale doit amener les entrepreneurs de cause que sont les acteurs associatifs à réfléchir sur leur propre conception de l'Etat.

Car le plus souvent la pensée libérale rencontre le déficit de réflexion du secteur associatif dans la définition du rôle de l'Etat social. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'aide aux étrangers et de l'asile. Dans sa critique du rôle de l'Etat, de son jacobinisme excessif, de son supposé manque de transparence dans l'attribution des missions de service public, dans l'exaltation de la figure de l'acteur de proximité, dans le refus d'un rôle de régulation, certaines as-

* Directeur Général de France Terre d'Asile



sociations sont devenues des alliées objectives du libéralisme économique. Il en est ainsi à chaque fois que l'exaltation des droits de la personne humaine s'effectue sans couplage avec celle du citoyen, autrement dit lorsque la figure de l'individualisme est pensée indifféremment de ses rapports avec l'Etat Nation.

Fort de cette alliance, le fragile équilibre du secteur de l'asile a été balayé en un tour de main : nationalisation du secteur avec la création d'un service public de l'accueil et la disparition du SSAE, division des associations, transfert vers l'OMI de la totalité des missions que nous assumions depuis près de trente ans, transfert vers le FASILD de la totalité des actions de formation linguistique, mise en place de dispositifs au niveau régional placés sous la conduite du ministère de l'Intérieur...

Voilà donc bien l'émergence de l'Etat social minimal, tant et tant réclamé par la mouvance dure du courant libéral. En réalité, cette république des proximités, ce retour au local, orchestré par les libéraux, cantonne les associations à une logique d'intervention locale et les éloigne de tout projet politique global.

L'incontournable acteur associatif

Le monde associatif a connu un développement tel depuis vingt ans que son essor lui a conféré une place incontournable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Pas un texte n'est discuté devant le Parlement sans que plusieurs associations présentes sur le secteur n'aient été auditionnées. Leurs avis ont bien souvent valeur d'expertise et les modifications de textes qu'ils obtiennent en faisant pression sur les pouvoirs publics sont telles que leur rôle dans l'élaboration de normes juridiques est aujourd'hui prépondé-

rant. Les associations, grâce à leur multitude et leur extraordinaire hétérogénéité, représentent aujourd'hui une formidable force d'impulsion dans tous les secteurs de la société française, du club de bridge à la prise en charge de personnes lourdement handicapées.

Les quelque 120.000 associations du secteur sanitaire et social, dont le MEDEF dénonce l'inflation galopante, réalisent 38 % du budget du monde associatif et concentrent plus de 49 % des financements publics. Elles emploient plus de 630.000 personnes équivalant à environ 530.000 temps plein et consomment quelque 18 milliards d'euros de financement public par an.

La réforme de l'Etat et la décentralisation ont conduit les pouvoirs publics à adopter une politique de subsidiarité et rechercher des solutions locales aux problèmes locaux. Cette quête constante de spécialisation a grandement contribué au développement du monde associatif. Le recours aux associations pour appréhender des problèmes locaux présente l'avantage d'impliquer un acteur compétent sur un territoire dont il connaît les spécificités locales et sur un secteur qu'il maîtrise parfaitement. De plus, les considérations financières opinent également en ce sens, dans la mesure où les subventions des acteurs associatifs seront toujours inférieures au coût de fonctionnement d'un service public.

Le mythe de la distorsion de concurrence

Etant donné son importance et son développement, le mouvement associatif n'a cessé d'être la cible d'attaques de la part du mouvement libéral. «*Casseur de marchés*», et même «*parasite du dynamisme éco-*

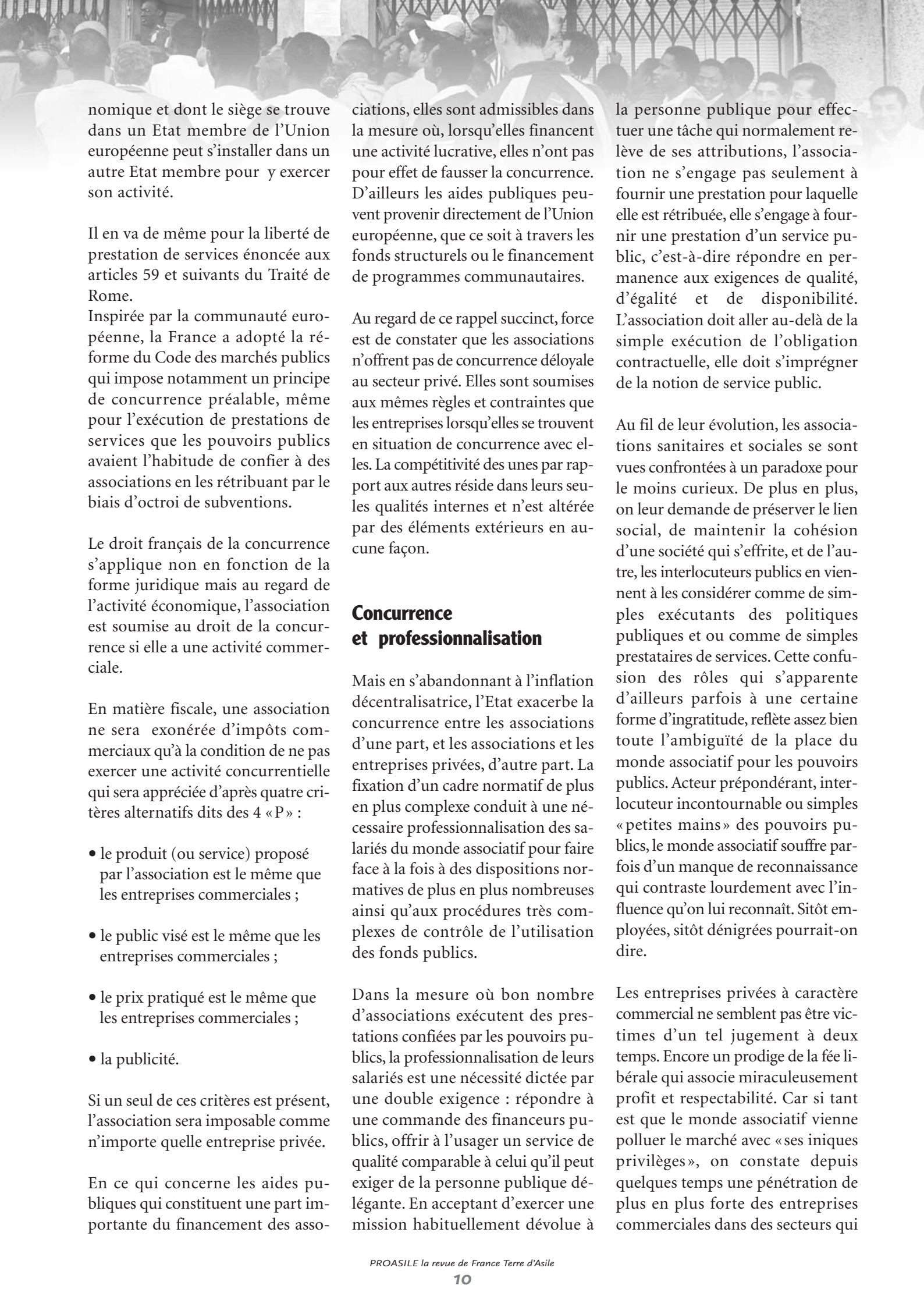
nomique français», le monde associatif est dénoncé au nom des soi-disant privilèges dont il bénéficierait.

Mais un survol rapide des principales dispositions du droit communautaire et du droit national, nous montre que la «*théorie du complot associatif*» contre le courant libéral n'est souvent rabâchée que pour affirmer, de façon insidieuse, que la prestation de services sociaux aux populations en situation d'urgence sociale n'est qu'un service marchand comme un autre et que rien de ce que fait une assistante sociale, un éducateur spécialisé ou un professionnel n'est si difficile qu'il ne puisse être assumé par un salarié du secteur privé aux mêmes compétences avec pour objectif la recherche de profit. Il est par nature certaines choses qui échapperont toujours à la sphère commerciale, parce qu'elles exigent une forme particulière de compétences, celles qui n'existent que parce qu'elles rencontrent un engagement personnel fort.

La constellation associative voit ses activités inscrites dans un cadre juridique complexe issu de plusieurs autorités normatives, au premier rang desquels l'Union européenne. L'influence du droit européen se fait doublement sentir, par l'édition de normes propres tout d'abord, mais surtout en tant que source du droit national.

Le droit de l'Union européenne ne consacre que très peu de dispositions spécifiques aux associations, la quasi-totalité des normes juridiques auxquelles elles sont assujetties ne s'impose à elles qu'au regard de leurs activités.

A ce titre, elles bénéficient de la liberté d'établissement dont le principe est inscrit aux articles 52 et suivants du Traité de Rome. Une association ayant une activité éco-



nomique et dont le siège se trouve dans un Etat membre de l'Union européenne peut s'installer dans un autre Etat membre pour y exercer son activité.

Il en va de même pour la liberté de prestation de services énoncée aux articles 59 et suivants du Traité de Rome.

Inspirée par la communauté européenne, la France a adopté la réforme du Code des marchés publics qui impose notamment un principe de concurrence préalable, même pour l'exécution de prestations de services que les pouvoirs publics avaient l'habitude de confier à des associations en les rétribuant par le biais d'octroi de subventions.

Le droit français de la concurrence s'applique non en fonction de la forme juridique mais au regard de l'activité économique, l'association est soumise au droit de la concurrence si elle a une activité commerciale.

En matière fiscale, une association ne sera exonérée d'impôts commerciaux qu'à la condition de ne pas exercer une activité concurrentielle qui sera appréciée d'après quatre critères alternatifs dits des 4 « P » :

- le produit (ou service) proposé par l'association est le même que les entreprises commerciales ;
- le public visé est le même que les entreprises commerciales ;
- le prix pratiqué est le même que les entreprises commerciales ;
- la publicité.

Si un seul de ces critères est présent, l'association sera imposable comme n'importe quelle entreprise privée.

En ce qui concerne les aides publiques qui constituent une part importante du financement des asso-

ciations, elles sont admissibles dans la mesure où, lorsqu'elles financent une activité lucrative, elles n'ont pas pour effet de fausser la concurrence. D'ailleurs les aides publiques peuvent provenir directement de l'Union européenne, que ce soit à travers les fonds structurels ou le financement de programmes communautaires.

Au regard de ce rappel succinct, force est de constater que les associations n'offrent pas de concurrence déloyale au secteur privé. Elles sont soumises aux mêmes règles et contraintes que les entreprises lorsqu'elles se trouvent en situation de concurrence avec elles. La compétitivité des unes par rapport aux autres réside dans leurs seules qualités internes et n'est altérée par des éléments extérieurs en aucune façon.

Concurrence et professionnalisation

Mais en s'abandonnant à l'inflation décentralisatrice, l'Etat exacerbe la concurrence entre les associations d'une part, et les associations et les entreprises privées, d'autre part. La fixation d'un cadre normatif de plus en plus complexe conduit à une nécessaire professionnalisation des salariés du monde associatif pour faire face à la fois à des dispositions normatives de plus en plus nombreuses ainsi qu'aux procédures très complexes de contrôle de l'utilisation des fonds publics.

Dans la mesure où bon nombre d'associations exécutent des prestations confiées par les pouvoirs publics, la professionnalisation de leurs salariés est une nécessité dictée par une double exigence : répondre à une commande des financeurs publics, offrir à l'utilisateur un service de qualité comparable à celui qu'il peut exiger de la personne publique déléguée. En acceptant d'exercer une mission habituellement dévolue à

la personne publique pour effectuer une tâche qui normalement relève de ses attributions, l'association ne s'engage pas seulement à fournir une prestation pour laquelle elle est rétribuée, elle s'engage à fournir une prestation d'un service public, c'est-à-dire répondre en permanence aux exigences de qualité, d'égalité et de disponibilité. L'association doit aller au-delà de la simple exécution de l'obligation contractuelle, elle doit s'imprégner de la notion de service public.

Au fil de leur évolution, les associations sanitaires et sociales se sont vues confrontées à un paradoxe pour le moins curieux. De plus en plus, on leur demande de préserver le lien social, de maintenir la cohésion d'une société qui s'effrite, et de l'autre, les interlocuteurs publics en viennent à les considérer comme de simples exécutants des politiques publiques et ou comme de simples prestataires de services. Cette confusion des rôles qui s'apparente d'ailleurs parfois à une certaine forme d'ingratitude, reflète assez bien toute l'ambiguïté de la place du monde associatif pour les pouvoirs publics. Acteur prépondérant, interlocuteur incontournable ou simples « petites mains » des pouvoirs publics, le monde associatif souffre parfois d'un manque de reconnaissance qui contraste lourdement avec l'influence qu'on lui reconnaît. Sitôt employées, sitôt dénigrées pourrait-on dire.

Les entreprises privées à caractère commercial ne semblent pas être victimes d'un tel jugement à deux temps. Encore un prodige de la fée libérale qui associe miraculeusement profit et respectabilité. Car si tant est que le monde associatif vienne polluer le marché avec « ses iniques privilèges », on constate depuis quelques temps une pénétration de plus en plus forte des entreprises commerciales dans des secteurs qui

étaient traditionnellement dévolus à l'Etat et parfois confiés à des associations. « *Tout secteur étant générateur de profit, il convient de s'en emparer et d'y prospérer, peu importe les ravages que cela peut entraîner* ».

Nous en voulons pour exemple la gestion des services dans le milieu pénitentiaire. Ainsi, la société SIGES, filiale de la SODEXO, est investie dans huit sites pénitentiaires de France et réalise des services tels que blanchisserie, nettoyage, restauration, enseignement... N'est-il pas surprenant que cette société, qui évolue auprès d'un public en situation d'urgence sociale, revendique œuvrer pour « *améliorer les conditions de vies des personnes détenues* » alors que ce travail en détention n'est pas soumis à la conclusion d'un contrat de travail et que le salaire accordé plafonne généreusement à moins de 40% du salaire minimum garanti ?

Les valeurs comme socle fondateur

La professionnalisation du monde associatif, imposée par l'évolution de ses missions et par un environnement de plus en plus complexe, ne l'a jamais désolidarisé du socle des valeurs sur lequel il s'enracine depuis plus d'un siècle et qui le différenciera toujours du secteur commercial. L'utilisateur se trouve au cœur des priorités de l'ac-

tivité de l'association, alors que dans une société commerciale, c'est la quête du profit qui mobilise toutes les énergies. Il ne s'agit pas là d'un jugement moral, cette constatation n'est que le résultat des choix faits lors de la constitution des deux personnes morales, l'une a été créée pour servir, l'autre pour s'enrichir. Il est juste surprenant de les retrouver parfois en concurrence sur les mêmes secteurs.

Qu'elles s'inscrivent dans une perspective purement lobbyiste de défense de principes généraux ou qu'elles gèrent des services d'aide et d'assistance, les associations élaborent des stratégies, planifient des projets et gèrent leurs salariés avec toujours la même ambition : la défense de leurs usagers et la représentation de leurs adhérents. La professionnalisation de ses salariés répond à une exigence de qualité de service, de transparence dans l'utilisation des fonds publics et de pérennisation de l'emploi.

Fort de cet engagement autour de valeurs fondatrices, le monde associatif devient, à travers ses prestations de service, le porte-parole du public qu'il sert, ce qui aboutit inévitablement à en faire un générateur de nouveaux droits sociaux jusqu'alors ignorés. Ainsi, en élargissant ses activités à la gestion de services sociaux, il améliore la situation de ses usagers. Plus le monde associatif

est fort, moins les faibles sont faibles. L'exigence de qualité doit toujours être une priorité des associations dans la défense de leurs usagers, la professionnalisation et le salariat ne sont alors rien d'autre que des outils au service d'une défense encore plus efficace des valeurs fondatrices.



LE SITE INTERNET DE FRANCE TERRE D'ASILE

Vous cherchez des informations sur le droit d'asile et des réfugiés, sur notre association, nos actions, notre mission de formation ? Connectez-vous à l'adresse :

[http : //www.france-terre-asile.org](http://www.france-terre-asile.org)

Pour mieux répondre à vos attentes, une nouvelle version est en ligne depuis le 20 octobre 2003



Les enjeux de la communication des associations dans l'espace public

Eric DACHEUX*

A l'heure de la mondialisation, dans une Europe qui s'apprête à s'élargir (passage de 15 à 25 membres) et à s'approfondir (un projet de constitution européenne est étudié par les gouvernements européens) comment les associations peuvent-elles faire entendre leur voix ? Comment communiquer dans l'espace public dans un monde de plus en plus en complexe, alors que le gouvernement français développe une politique libérale tout entière tournée vers l'entreprise en oubliant, au passage, que les 700.000 associations françaises emploient plus d'un million de personnes équivalant temps plein ? Avant d'aborder la réponse à cette question, il convient, dans un premier temps de définir les trois termes principaux de notre propos : association, communication, espace public.

L'association, un acteur politique qui participe à la vitalité de l'espace public

Tout d'abord, nous restreindrons le vocable association

aux seules organisations à but non lucratif créées par des citoyens pour défendre et promouvoir des causes d'intérêt général. Ainsi définies, les associations peuvent être des structures ayant une activité économique (la formation continue, par exemple) mais sont fondamentalement des acteurs sociaux participant à la vie de la cité : des acteurs politiques. Dire que l'association est un acteur politique n'est pas nier son rôle social, mais c'est rappeler, à l'heure où le recul de l'Etat-providence tend à transformer les associations en gestionnaires de l'impuissance publique, que les associations ont, comme l'a très bien montré Tocqueville¹, une dimension politique très forte.

Pour trois raisons principales :

– C'est un espace qui relie sans lier. C'est un compromis idéal entre liberté et égalité, entre une communauté qui emprisonne et un égoïsme généralisé.

– C'est un élément de contre-pouvoir. Bien souvent les associations se sont développées pour faire face à une carence politique. De plus, elles portent une vision de

l'intérêt général différente, voire opposée au pouvoir politique.

– Elle communique dans l'espace public. L'association publie des communiqués de presse, fait signer des pétitions, participe à une marche de protestation, etc.

L'espace public : le cœur de la démocratie

Ce troisième élément nous invite à préciser ce que nous entendons par espace public. L'espace public est, en démocratie, le lieu de légitimation du politique. C'est par l'espace public que les citoyens peuvent avoir accès aux informations politiques, qu'ils peuvent débattre et se forger une opinion et qu'ils peuvent choisir les personnes qui exerceront le pouvoir politique. C'est aussi un espace de communication, c'est-à-dire un espace où des personnes et des organisations débattent de manière contradictoire de ce qu'est l'intérêt général. L'espace public est donc moins le lieu de formation d'un consensus, qu'un lieu de débat permanent.

Dans cette perspective, la communication politique n'est pas ce marketing politique

destiné à séduire les foules auquel on la réduit trop souvent, mais l'art d'introduire de la divergence. Or la divergence d'opinion, le conflit politique, est le moteur de la démocratie.

La communication naît dans l'incompréhension et meurt dans la communion

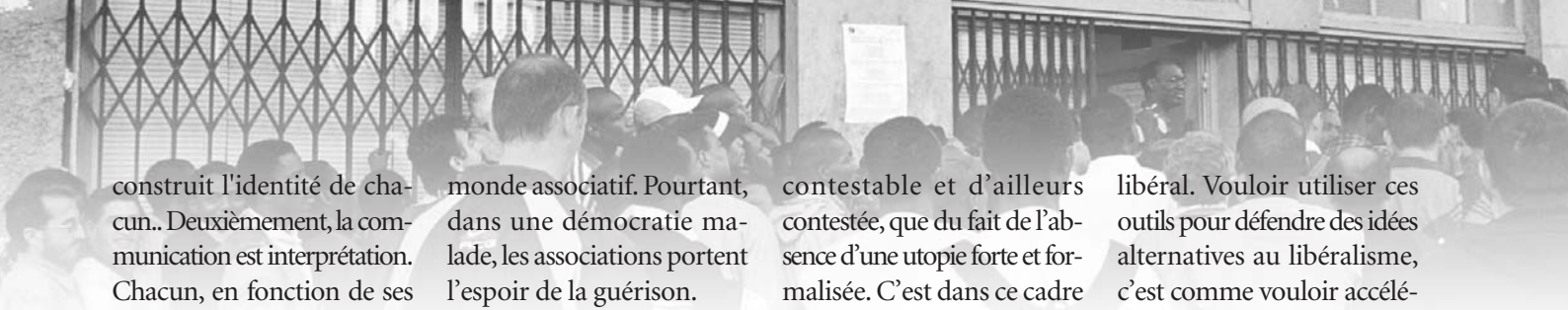
Cette vision iconoclaste de la communication politique renvoie, elle-même, à une définition de la communication qui sort des sentiers battus. La communication n'est pas la simple transmission d'un message entre un émetteur et un récepteur, c'est une activité réciproque de compréhension. Dès lors, la communication possède deux caractéristiques essentielles. Premièrement elle est fortement liée à l'identité. L'altérité est l'horizon indépassable de la communication.

C'est par la communication, la relation aux autres, que se

* Chercheur au laboratoire CNRS « Communication et politique », IUT de Roanne

Derniers ouvrages parus : « Economie solidaire et démocratie », Hermès n°36 (avec J. L. Laville), CNRS Editions ; « L'Europe qui se construit » Presses universitaires de St Etienne.

¹ Alexis de Tocqueville, « De la démocratie en Amérique »



construit l'identité de chacun.. Deuxièmement, la communication est interprétation. Chacun, en fonction de ses expériences, de sa culture, de son statut social, etc., attribue des significations différentes à un même message. En d'autres termes, ce que l'on veut signifier n'est jamais - sauf à transmettre des messages très pauvres - exactement ce que l'autre comprend. La communication ne permet pas la compréhension totale et réciproque, elle peut, parfois, réduire l'incompréhension.

L'association, organisation de la société civile défendant un projet d'intérêt général, tisse du lien social et devient, de plus en plus, un agent essentiel dans la lutte contre l'exclusion. Mais, c'est surtout un acteur politique qui doit faire entendre sa voix, ses valeurs, dans une société complexe qui désoriente les individus et dans un espace public menacé. Menacé ?! Par quoi ? Quels outils utiliser pour faire entendre la différence associative ? C'est ce que nous allons voir maintenant.

Les associations, espoirs de la démocratie

Il ne faut pas faire preuve d'angélisme associatif. De nombreuses associations ne sont plus que des entreprises sociales qui gardent le statut associatif pour des raisons fiscales. De même, de nombreux scandales financiers montrent que l'appât du gain n'épargne pas le

monde associatif. Pourtant, dans une démocratie malade, les associations portent l'espoir de la guérison.

Un espace public en quête d'utopie

L'espace public est le cœur symbolique de la démocratie. Un cœur aujourd'hui usé. En effet, pour que l'espace public joue son rôle de conflit intégrateur qui vient dynamiser la démocratie, il faut, nous dit Paul Ricœur², qu'il soit traversé par une tension dynamique, entre idéologie et utopie. Pour cet auteur, l'utopie n'est pas en soit une vertu, puisqu'elle conduit bien souvent à fuir hors du réel. De même l'idéologie n'est pas en soit condamnable. Au contraire, si elle déforme parfois la réalité sociale, l'idéologie est un instrument pacifique de légitimation du pouvoir et un facteur d'homogénéisation évitant l'éclatement social. C'est donc l'équilibre entre idéologie et utopie, intégration politique et critique politique qui garantit l'équilibre démocratique. Or, aujourd'hui, dans nos démocraties, la dialectique est très fortement inégalitaire : l'idéologie domine très fortement, puisque, s'il y a contestation de cette idéologie par une partie de la classe moyenne, il n'y a plus une utopie politique capable de mobiliser toutes les couches sociales. Or, l'utopie n'est plus, quand le futur n'est plus riche de promesses, on se tourne vers le passé, c'est alors que surgit la nostalgie. En l'occurrence, la nostalgie xénophobe. Dès lors la démocratie est malade, moins à cause de la domination d'une idéologie,

contestable et d'ailleurs contestée, que du fait de l'absence d'une utopie forte et formalisée. C'est dans ce cadre d'analyse qu'il faut penser les enjeux de la communication des associations et étudier les outils qu'elles utilisent.

Le marketing associatif ne permet pas de développer l'esprit critique

Il existe, dans l'espace public contemporain, trois grands types de communication politique : le dialogue, la propagande et le marketing. Jusqu'aux années quatre-vingts, les associations empruntaient essentiellement le registre de la propagande (tracts distribués à la sortie des écoles, manifestes publiés dans la presse, etc.). Sous l'influence des ONG comme Greenpeace et MSF, les associations ont, depuis les années quatre-vingt, fait appel aux techniques du marketing : achat d'espace publicitaire, mailing, etc. Or, selon nos travaux³, les outils de la communication marketing s'avèrent inadaptés à la communication des valeurs associatives. En effet, les outils de la communication marketing n'ont pas été créés pour nourrir le débat politique. Ils ont été développés pour et par le marché en vue de renforcer ce dernier. Leur efficacité est moins pragmatique (faire acheter Renault plutôt que Citroën) que symbolique (renforcer l'idée selon laquelle vivre c'est consommer). Autrement dit, ce sont des outils de communication créés pour vendre aux citoyens le système

libéral. Vouloir utiliser ces outils pour défendre des idées alternatives au libéralisme, c'est comme vouloir accélérer en appuyant sur le frein : inefficace et cause de dérapages dangereux.

Le répertoire de communication politique des associations

Pourtant, les associations ont inventé de nombreux autres outils de communication qui sont en adéquation avec les valeurs alternatives qu'elles défendent. Nous les avons regroupées en trois catégories : les mises en scène mass médiatiques, les communications médiatisées, les communications directes.

⇨ Les mises en scène mass médiatiques. Pour toucher l'opinion publique, les associations cherchent à médiatiser leurs actions. Or, les logiques médiatiques de spectacularisation et de simplification diffèrent et rentrent souvent en contradiction avec le temps long et la complexité de l'action associative. Tant et si bien que les associations françaises ont beaucoup de mal à se faire entendre dans l'espace médiatique. Du coup, pour forcer la porte d'entrée des mass media, elles ont mis en place un certain nombre de techniques communicationnelles. Les plus courantes sont : le dévoilement qui consiste à révéler à la presse une information inédite (photos de poissons morts dans une rivière soi-disant dépolluée, par exemple), la mise en

²Paul Ricœur, «L'Idéologie et l'Utopie», Seuil

³«Association et communication», CNRS éditions

scène d'actions de masse qui cherchent à attirer l'attention des médias (manifestation à vélo, en cheval, etc.) et les communications symboliques (détournement d'une affiche, parodie d'un événement, etc.).

⇨ Les communications médiatisées. Environ deux Français sur trois ont le sentiment que les médias les informent mal sur la question sociale. Pourtant, médiatisation ne signifie pas forcément relais par les mass media. Il existe de nombreux supports qui diffusent les messages associatifs. Nous les avons regroupés sous quatre rubriques : les imprimés (tracts, plaquettes, etc.), les médias alternatifs (radios et journaux associatifs, mais aussi utilisation de supports informatifs originaux comme les péniches, les bus, etc.), les médias électroniques (diffusion de CD Rom, création d'un forum sur le Net, etc.) et, enfin, les médias participatifs, c'est-à-dire des médias faits pour et par une catégorie spécifique de la population, à l'image des télévisions HLM (dans un immeuble, on relie les postes de télévision à un même magnétoscope sur lequel on diffuse des cassettes réalisées par les habitants de la cité).

⇨ Les communications directes. Aujourd'hui, comme hier à Athènes, c'est, en partie, dans l'échange direct entre individus que se forge l'opinion politique du citoyen. Dès lors, pour restaurer ainsi une relation de confiance entre les citoyens et le politique, certaines associations cherchent à re-

vitaliser un espace public non médiatique. Pour ce faire, elles ont recours à différents outils. Tout d'abord, le happening. Il s'agit, dans la rue, de mettre en scène des spectacles qui soient suffisamment surprenants pour arrêter les passants et suffisamment clairs pour être compris de tous (défilé d'esclaves portant leur CV autour du cou pour mettre en évidence la dégradation du marché du travail). Deuxième technique, ce que nous appelons le « à porte », c'est-à-dire la volonté de rencontrer les personnes que l'on veut informer ou convaincre sur leur lieu de vie ou de conflit (associations de lutte contre l'alcoolisme au volant se rendant dans les boîtes de nuit, par exemple). Enfin, pour informer et sensibiliser les citoyens, les associations organisent souvent des conférences ou des rencontres débats, permettant aux individus de mieux cerner un problème donné (le nucléaire, les droits de l'homme, etc.). De plus en plus, ces réunions publiques sont couplées avec une action conviviale (pot de l'amitié, bal, etc.).

Dans une société où le lien social se délite, les associations tissent de la convivialité. C'est d'ailleurs la raison première de la « croissance exponentielle » du nombre d'associations dans l'Union européenne. Dans une société complexe où la masse d'informations finit par provoquer une perte de sens et par générer un sentiment d'impuissance, l'association d'intérêt général

est un repère qui permet un engagement concret au service des autres. Mais là ne s'arrête pas le rôle des associations. Les associations sont, d'abord, des acteurs politiques qui, dans leur projet, sont porteurs d'utopie. A l'heure où les élites politiques sont ralliées à un libéralisme plus ou moins teinté de sociale démocratie, les associations sont des organisations de citoyens qui portent des alternatives politiques. Pour l'instant ces utopies sont sectorisées (une société interculturelle pour les associations anti-racistes ; une société durable, pour les associations écologistes, etc.) et peu portées par les associations gestionnaires instrumentalisées par les élus qui les tiennent par les cordons de la bourse. L'enjeu de la communication des associations est précisément là : construire des alliances entre les secteurs associatifs pour faire naître une utopie venant sauver la démocratie de la nostalgie xénophobe tout en nouant avec les pouvoirs publics un rapport de force politique qui ne soit plus un rapport de subordination. Pour relever ces deux défis les associations possèdent les outils de communication adéquats. Auront-elles le courage d'assumer leur rôle politique alors qu'elles doivent assumer un si difficile travail social ?





Réfugiés, demandeurs d'asile et société civile : Actualité du rôle des associations

Nicole QUESTIAUX*

En me présentant en ma qualité d'ancienne fonctionnaire¹ vous avez parfaitement illustré l'embaras qui est le mien lorsque vous m'avez demandé de traiter notre rôle en tant qu'association. Cela fait plus de 30 ans que l'association France Terre d'Asile existe. Ayant été toute ma vie fonctionnaire je me demande pourquoi je recherche l'action à travers notre association. Pourtant en l'espace de trente ans plusieurs générations sont passées par notre association. L'heure est donc au bilan.

Réfléchir sur les raisons qui font de nous des associés n'est pas une chose facile. C'est pourquoi je souhaiterais partager avec vous un certain nombre d'interrogations et, j'espère, d'espoirs.

Force est de constater que des associations comme la nôtre, intervenant dans le secteur social et particulièrement dans celui de la prise en charge des réfugiés, sont entrées dans une période de turbulence. En outre, le mouvement général de la société civile s'est développé dans un sens nouveau avec des perspectives bien plus larges que celles qu'aurait pu envisager une génération comme la mienne.

Ce qui importe aujourd'hui ce n'est pas de savoir comment se portent nos relations avec l'Etat ou si notre financement va être pérennisé, mais de s'interroger sur les raisons pour lesquelles nous sommes des associés. Il importe également de s'interroger sur les moyens concrets nécessaires à la mise en œuvre de cette vocation.

En ce qui concerne la période de turbulences que traverse actuellement le monde associatif, je ne vous cacherais pas que je suis moi-même

marquée par ce qui arrive en ce moment à nos amis du SSAE, dont le statut associatif et le travail des bénévoles offriraient de réelles garanties d'indépendance pour l'exercice d'un travail professionnel.

Dans notre domaine, nous bénévoles, nous associés, entrons dans le milieu associatif pour aider les professionnels que nous admirons et ce faisant nous devenons leurs employeurs. Cette tâche est loin d'être simple dans la mesure où la vocation d'associé est fort différente de celle de l'employeur. N'ayant pas véritablement vocation d'employeur, nous en avons pourtant la responsabilité. En outre, dès que l'on rentre dans une période de financement difficile, notre responsabilité fondamentale devient celle d'assurer la pérennité du service de l'emploi et de la vie de ces travailleurs dont nous admirons tant l'activité.

Par conséquent, ces inquiétudes viennent quelques fois prendre une très grande place par rapport aux buts même de l'association.


Notre relation avec l'Etat est à l'origine d'une autre série de turbulences, du fait notamment des financements publics desquels nous

dépendons. Il a fallu accepter cette relation particulière, du côté des associations en dosant soigneusement la contestation et le respect du service public et du côté de l'Etat en comprenant fort bien ce langage.

Evidemment cette situation nous rend vulnérables, notamment lorsque l'Etat engage des réformes qui nous dépassent, surtout lorsqu'il reprend à son propre compte certaines tâches. Or, nous associations qui sommes tellement admirées pour notre faculté d'adaptation, nous n'avons d'autre choix que celui de nous adapter, ce qui est source de nouvelles turbulences.

Par ailleurs, nous sommes souvent interpellés afin de proposer une meilleure organisation de l'immigration et donc du droit d'asile. Il est vrai que, de la sublimation du droit d'asile à sa banalisation, nos sociétés ont du mal à trouver leur compte. De l'universalisme au concept de son intégration dans une démarche européenne, qui est bien bureaucratique et parfois bien obscure, on voudrait à tout prix nous ranger dans des mouvements bien

* Présidente de section honoraire au Conseil d'Etat ;
Membre du Bureau de France Terre d'Asile



organisés et pouvoir si possible prévoir à l'avance les révolutions pour pouvoir ensuite recueillir les demandeurs d'asile.

Donc un certain nombre de composantes fondamentales à notre action, nous posent en ce moment des problèmes.

J'ai quand même été très frappée qu'au moment où on s'arrête sur ces difficultés quotidiennes nous ne prenions pas suffisamment conscience du fait que nous appartenons en ce moment à une mouvance plus large. Le mouvement associatif est parti dans une dynamique dont la France ne connaît peut être pas encore tous les développements. Nous sommes entrés dans une période où l'association joue un rôle dans la société, un rôle qui est vraiment à la mesure des ses ambitions.

Un très intéressant colloque, qui avait été mené par notre ami Jean-Michel Belorgey pour le centenaire de la loi de 1901, révélait d'une part un très grand nombre et la vitalité du mouvement associatif dans notre pays : la diversité des attitudes, le fait que ce qu'autrefois on jalousait ou suspectait est aujourd'hui traité de plus en plus avec respect, le succès de la CNCDH dont la place au sein de nos institutions n'est plus à démontrer ; tout ceci montre qu'en ce moment le mouvement associatif est en train de changer en France. Il change en France alors même que la relation de nos concitoyens avec l'Etat est elle-même en train de changer. Il est vrai, il est possible que nous ayons au fond, par une conception constante de l'intérêt général, constamment essayé de chercher chez les pouvoirs publics et chez l'Etat une partie des soutiens que d'autres par ailleurs au-delà de nos frontières trouvent dans l'action associative. Et que nous cherchions aussi constamment une forme de consensus qui n'existe plus peut-être autant qu'auparavant dans nos sociétés pluralistes. Or le mouvement

associatif donne consistance à ces nouvelles aspirations et par conséquent s'intéresse de plus en plus justement aux jeunes générations qui peuvent très bien d'un moment à l'autre, si nous savons comment leur parler, monter dans le train que nous avons préparé et en faire autre chose que ce que nous avons fait.

Un autre aspect qui me paraît très important c'est que cette vitalité du mouvement associatif rencontre d'une manière peut être importante les problèmes de la mondialisation. Ce n'est pas dire, et vous ne me ferez jamais dire, que je ne crois pas au rôle des nations et des Etats mais sur le sujet qui nous intéresse j'ai l'impression que les relations qui peuvent se créer entre associations au-delà des frontières et à travers les frontières peuvent débloquent certains problèmes, faire venir certaines informations, permettre certain mouvement d'idées qu'actuellement les Etats et leurs relations ne permettent pas de résoudre.


Notre CERE auquel appartient France Terre d'Asile, paraît peut être lui-même un peu paisible un peu bureaucratique dans son action de lobbying auprès de l'Union européenne. Mais il est quand même étonnant de voir déjà la masse d'informations qui circule à travers ce réseau d'associations qui fait que l'on sait ce qui se passe en Allemagne et en Autriche non pas du fait de leur gouvernement mais du fait déjà des associations qui oeuvrent chez eux.

Je pense que le thème de la démocratie, le thème de la manière dont les démocraties accueillent les demandeurs d'asile est un thème fédérateur des jeunes à travers les frontières et que c'est seulement le mouvement associatif, s'il savait y faire, qui pourrait le porter.

Tout en réglant les problèmes au jour le jour et tout en étant extrêmement solides et vigilants sur tous les pro-

blèmes classiques qui concernent notre relation avec les pouvoirs publics, nous pourrions peut-être être plus dynamiques et plus présents dans ce mouvement d'ensemble qui dépasse nos frontières si nous pouvions exprimer bien clairement notre vocation.

Qu'est ce que nous cherchons finalement lorsque nous nous associons à France Terre d'Asile, lorsque nous faisons des choses dont nous sommes fiers, lorsque nous avons ce personnel, sa formation, notre activité de création de centres, le fait qu'étant déstabilisés par les réformes en cours nous avons créé plus de centres qu'il n'avait été prévu ? Notre acceptation du changement d'interlocuteur et notre plate-forme représentent un équilibre entre la contestation et la participation. A travers toutes ces interventions nous recherchons l'effectivité du droit d'asile. Je crois que l'effectivité du droit d'asile repose sur deux choses : bien comprendre et faire comprendre à d'autres le parcours des demandeurs d'asile, savoir quel est le contenu de l'hospitalité que nous leur offrons. Ces deux thèmes sont parfaitement exprimés toutes les fois que nous écoutons les professionnels de France Terre d'Asile. Lorsqu'on les a entendus ce matin etc. à chaque phrase ils illustrent ce que je viens de dire. Le problème que nous avons c'est que ce message pourtant très clair, pourtant porté par l'expérience n'est pas facilement partagé par la société autour de nous. Comprendre le parcours du demandeur d'asile : la société actuelle n'a pas la même expérience historique que notre génération. Elle ne voit pas toujours très bien que pour le demandeur d'asile c'est une odyssée toujours renouvelé, toujours individuel, toujours politiquement difficile à comprendre. Nous avons une vision un peu manichéiste. Autrefois les demandeurs d'asile venaient des endroits où il y avait eu des démocraties exactement comme chez nous. Mais quelqu'un de méchant était



venu et avait supprimé la démocratie. Et puis ensuite, les gens fuyaient soit les colonels, soit les régimes d'Amérique latine, soit l'Espagne de Franco. Mais après tout se rétablissait et se mettait en ordre. A l'heure actuelle la terreur ne ressemble pas exactement à celle que nous avons connue, de même qu'elle vient des endroits où la démocratie n'est pas encore réalisée d'une façon que nous admirons. Alors parce que nous ne savons pas très bien ce qui se passe chez eux, nous avons tendance à leur poser quantité de questions sur leur situation véritable vis-à-vis de leur pouvoir à eux qu'en réalité nous sommes parfaitement incapables de comprendre. Nos concitoyens ne font pas l'effort de comprendre, il faut tout de même savoir que celui qui quitte son pays par définition ce n'est pas celui qui est le plus docile ou le plus commode. Papa, maman, et les enfants n'ont d'ailleurs peut-être pas exactement les mêmes idées politiques quand ils quittent le pays. Papa est peut-être militant et maman pas du tout. Mais alors qui est vraiment persécuté dans la famille et d'autre part ce n'est pas écrit sur lui, écrit sur son front qu'il est un vrai demandeur d'asile au moment où il arrive à nos frontières. Par conséquent toutes ces réalités de la demande d'asile sont vraiment quelque chose qu'il faut apprendre à comprendre. Je remercie quelqu'un qui n'est pas ici, je remercie Ariane Mnouchkine qui en ce moment tient à la Cartoucherie un spectacle qui vaut tous les colloques du monde parce qu'il montre tout simplement des parcours et le message que nous devons faire passer. En contre partie il faut pouvoir parler de l'hospitalité que nous leur offrons.

Le seul visage de la France que les demandeurs d'asile vont voir avant qu'ils ne viennent dans nos CADA et qu'ils aient affaire à nos travailleurs sociaux, c'est celui de la multiplication naturelle de la tracasserie.

Par conséquent, nous sentons très bien que le message que nous devons apporter se trouve dans le grand mot d'hospitalité qui est compris dans toutes les cultures et dans toutes les langues. Il faudrait d'une manière ou d'une autre que le mouvement associatif puisse apporter autour de la situation du demandeur d'asile cette chaire, cette réaction affective qui fait que le visage de la France est autre chose que celui de la nécessité.

Si telle est notre vocation comprendre la demande, apporter l'hospitalité, comment la mettre en œuvre ?

Je pense que notre mouvement doit vraiment essayer d'agir à deux niveaux parallèlement.

Il faut à tout prix conserver notre expérience et expertise nationales. Peu importe que nous ayons ou non des contrats à niveau national. Il est extrêmement important de conserver au niveau de l'analyse des situations, de leur évaluation, de la connaissance de ce qui se passe au niveau européen, capacité de suivre de façon indépendante le sort qui est fait aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Et nous pouvons parfaitement entrer dans un réseau d'information et de relations qui dépasse nos frontières autour de la connaissance de la situation réelle de l'accueil, de la situation juridique chez nous et ailleurs, de l'évolution, connaissance de ce qui se passe réellement de façon globale à l'égard des demandeurs d'asile.

Mais il faut aussi profiter du fait que les circonstances nous obligent à nous décentraliser. Je pense qu'il faudrait profiter du fait que nous allons avoir plus de lieux de présence pour voir s'il n'est pas possible de déconcentrer aussi autour de ces lieux notre action associative. Il serait je le pense très utile, qu'il y ait autour de nos centres, autour des endroits où se regroupent physiquement demandeurs d'asile et réfugiés, des associations d'amis de France Terre d'Asile, des

associations d'amis de ceux qui sont là et qu'ils puissent d'une manière ou d'une autre servir de lien de communication. Car il ne s'agit pas simplement d'apporter quelque chose aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Il s'agit aussi d'écouter, de prendre quelque chose de ce qu'ils nous ont apporté. Je pense que si nous arrivions, à l'occasion de ces rénovations que nous imposent les événements, à susciter, même encore à petite échelle, même avec des groupes de 20 ou 30 personnes comme il a été dit, les implantations du mouvement associatif décentralisé dans notre pays, nous pourrions en quelque sorte transmettre cette image de l'asile à laquelle nous essayons de donner consistance.

Après cette étude, dont je ne vous cache pas que je l'ai abordée avec un certain sentiment d'anxiété, j'ai quand même conclu pour moi-même, mais je l'espère aussi pour vous, avec un sentiment d'espoir et j'ai l'impression que nous avons quand même encore de grandes possibilités devant nous. Nous ne pouvons pas accepter que notre pays se dise terre d'asile s'il ne l'est pas réellement et c'est bien là que se situe la raison d'être de notre engagement dans le mouvement associatif.

*Intervention prononcée lors du colloque
« 1973-2003,
trente ans au service des demandeurs d'asile
et des réfugiés, et maintenant ? »,
organisé par France Terre d'Asile le 20 juin
2003*