



HAL
open science

Démocratiser l'action publique locale avec les corps intermédiaires associatifs ?

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Démocratiser l'action publique locale avec les corps intermédiaires associatifs ?. Jurisassociations: le bimensuel des organismes sans but lucratif [Juris associations], 2016. halshs-01333678v2

HAL Id: halshs-01333678

<https://shs.hal.science/halshs-01333678v2>

Submitted on 28 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Démocratiser l'action publique locale avec les corps intermédiaires associatifs ?

Jurisassociations, n°541, juin 2016

Dossier « Ligue de l'enseignement : retour vers le futur »

Les signes de désaffection des citoyens se multiplient envers les institutions censées les représenter. L'Internet ou, plus récemment, les Nuits debout témoignent de l'aspiration à une expression citoyenne directe et égalitaire, en rupture avec la démocratie de délégation. Parce qu'elles fonctionnent à bien des égards selon un principe représentatif, les associations sont elles aussi bousculées par l'émergence de cette « contre-démocratie »¹.

Le monde des associations est certes infiniment divers, et seule une petite minorité d'entre elles s'apparente à des corps intermédiaires au sens que leur a donné la pensée républicaine et solidariste sous la III^{ème} République. Qu'ils soient sollicités pour représenter des intérêts catégoriels ou au titre de leur expertise sur la société, ces corps intermédiaires s'interposent, comme leur nom l'indique, entre pouvoirs publics et citoyens, et s'opposent ainsi à l'irruption directe de ces derniers dans l'arène publique. Leur fonctionnement démocratique interne tend également à reproduire la dichotomie entre gouvernants et gouvernés.

La fonction de représentation sociale dévolue aux corps intermédiaires associatifs n'est pas seulement affaiblie par la défiance des citoyens envers un système institutionnel dont ces structures sont perçues comme des parties intégrantes. Leur vocation à représenter est également fragilisée par ces corps intermédiaires concurrents que sont les collectivités locales. Depuis les lois de décentralisation des années 1980, le pouvoir politique local n'a eu de cesse d'accentuer sa maîtrise sur l'espace démocratique local, au risque de marginaliser les associations.

La démocratie participative aux mains des notables

Le mouvement associatif avait joué un rôle moteur dans les années 1970 pour la promotion d'une décentralisation censée rendre le pouvoir aux citoyens. Devenue effective avec les lois du début des années 1980, la décentralisation a surtout renforcé le pouvoir des notables locaux. La contradiction est vite apparue, en particulier, entre le présidentielisme municipal et l'idéal participatif porté par les associations.

Prolongeant les diverses formules d'« administration consultative » par lesquelles l'État cherchait à organiser la concertation avec les « forces vives » de la société civile dans les années 1970, les collectivités locales ont secrété leurs propres instances consultatives. Certaines leur ont été imposées par la loi (conseils de développement et conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux) tandis que d'autres semblaient esquisser la mise en place d'une démocratie « procédurale »² à la faveur du foisonnement contractuel et de la conception des multiples projets territoriaux qui ont marqué la période post-décentralisation. Mais la rhétorique de la co-production des politiques publiques n'a pu masquer le caractère souvent strictement

¹ Rosanvallon, P. (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil.

² Qui, à la différence de la démocratie « substantielle », laisse ouvert à la concertation des partenaires locaux le choix des finalités et des moyens pour les atteindre.

consultatif de ces instances, et le fait que les associations sont restées peu ou prou absentes des arènes où se font les vrais choix de politique locale³.

Au-delà des dispositifs de consultation formels, la décentralisation a permis de tisser tout un réseau relationnel entre associations et élus locaux, dont une partie est d'ailleurs issue du militantisme associatif. L'interventionnisme des élus apparaît variable en pratique, du copinage ou du clientélisme jusqu'au respect scrupuleux de l'indépendance associative⁴. De leur côté, les associations déploient des stratégies de négociation visant à sécuriser l'allocation de ressources stables. Elles peuvent chercher aussi à installer une situation de dépendance mutuelle, en développant par exemple une expertise ou un savoir-faire les faisant apparaître comme des partenaires non substituables⁵.

Mais il est une ligne rouge que les associations ne sauraient franchir sous peine de s'aliéner leur partenaire municipal : celle qui les verrait disputer la légitimité démocratique des élus et empiéter sur leur pouvoir ultime de décider selon l'idée qu'ils se font de l'intérêt général. Si la décentralisation a considérablement affaibli le mythe de l'État comme seule incarnation de l'intérêt général, ce mythe s'est largement reconstitué au plan territorial à travers la figure de l'élu local qui fort, de sa légitimité électorale, serait seul à même de transcender les intérêts particuliers. Dans une perspective très répandue chez ces élus, les expressions associatives relèvent intrinsèquement de la sphère des intérêts particuliers⁶.

Les élus locaux n'en ont pas moins une conscience aigüe du besoin de légitimer leurs décisions. C'est le sens de l'offre de démocratie participative, démultipliée ces dernières années au travers de procédures et techniques hétérogènes, allant de la communication à la délibération en passant par l'information, la consultation ou la concertation. Conçue comme une extension du domaine de la démocratie représentative, cette offre de participation est placée sous le contrôle étroit des élus et de leurs services qui en déterminent l'ordre du jour, assurent leur animation et vont parfois jusqu'à en désigner les participants.

La fonction première de ces outils labellisés « démocratie participative » n'est pas tant de mobiliser la société civile organisée que de solliciter l'expression directe de citoyens ordinaires. En s'adressant à des habitants convoqués au titre de leur « expertise d'usage », ces formules participatives tendent du coup à contourner l'expertise de la société civile organisée, laquelle n'est d'ailleurs pas conviée à participer dans certaines configurations (conseils de quartier, jurys citoyens, conférences de consensus...). Les élus peuvent en effet redouter que leur présence introduise une politisation des débats qu'ils jugent dangereuse, alors qu'ils cherchent au contraire à canaliser et étouffer les conflits au sein des forums participatifs qu'ils initient⁷.

³ De Maillard J. (2002), « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, n° 48.

⁴ Koulytchizky, S., Pujol, L. (2001), « Les associations et la gestion publique locale », *Annuaire des collectivités locales*, tome 21.

⁵ Fabre, P. (2006), « Les associations face aux communes : quels leviers d'actions pour l'appropriation des ressources ? », Journée de recherche Quel management pour les associations ?, IAE de Tours, 12 Janvier.

⁶ Barthélémy, M. (2000), *Associations, un nouvel âge de la participation*, Presses de la FNSP.

⁷ Blondiaux, L. (2008), « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, n°30.

La quête de participation d'un public dépourvu de tout mandat associatif se fonde également sur la critique, récurrente chez les élus, d'une représentativité sociologique déficiente des acteurs de la société civile organisée qui n'aurait d'égal que leur tendance à monopoliser le dialogue avec les pouvoirs locaux, au détriment des « vrais gens ». On comprend dès lors que les représentants des corps intermédiaires fassent souvent montre de défiance ou d'indifférence envers ces formes de consultation qui concurrencent le « dialogue civil » noué avec les élus à l'abri du public⁸.

Les voies étroites de la démocratie par l'association

La reconnaissance des corps intermédiaires avait contribué à l'avènement d'un « jacobinisme amendé » à partir de la III^{ème} République⁹, sans toutefois effacer complètement une tradition de méfiance réciproque avec l'État¹⁰. Une « politique de l'association » s'est néanmoins développée à partir de la fin des années 1970, culminant avec les Assises de la vie associative tenues en 1999, puis avec la célébration du Centenaire de la loi de 1901 marquée par la signature d'une charte d'engagements réciproques entre l'État et quatorze coordinations associatives. Mais ce texte, qui posait les fondements d'un dialogue renouvelé, est resté lettre morte.

Une seconde charte a été signée en février 2014, impliquant cette fois des groupements d'élus et de collectivités territoriales. Cette charte satisfait de nombreuses revendications de la société civile organisée : reconnaissance de la contribution des associations à l'intérêt général et aux politiques publiques, prise en compte de l'expertise citoyenne des associations, promotion du dialogue civil au plan national comme local... Force est cependant de constater la très faible mobilisation des collectivités territoriales pour mettre en œuvre cette seconde charte, dont elles semblent encore ignorer l'existence.

Les associations n'étant pas véritablement reconnues par les collectivités comme des partenaires dotés d'une légitimité suffisante pour délibérer sur certains choix politiques, elles expriment non sans raisons la crainte de se voir instrumentalisées. De fait, l'emprise des élus locaux sur la gestion publique des territoires est allée de pair avec un recours croissant au tissu associatif, incité à prendre en charge de nouveaux besoins sociaux. Et à mesure que l'État et ses services locaux se sont désengagés de leur financement, les collectivités locales sont devenues leurs principaux bailleurs de fonds publics¹¹. Les associations bénéficiaient encore d'une liberté relative dans un système de compétences enchevêtrées qui autorisait les financements croisés de différents niveaux de collectivité. La remise en cause, même partielle, de la clause générale de compétences à la faveur de la dernière réforme territoriale, accentue désormais le risque de dépendance vis-à-vis d'un financeur unique. Si cette logique allait à son terme, la décentralisation pourrait avoir simplement remplacé un rapport de sujétion par un autre.

⁸ Rui, S. (2016), « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence », *Histoire, économie & société*, 1.

⁹ Rosanvallon, P. (2004), *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Seuil.

¹⁰ Demoustier, D. (2005), « Les associations et leurs partenaires publics. Anciens enjeux, nouvelles attentes », *Informations sociales*, n°121.

¹¹ Tchernonog, V. (2013), *Les associations entre crise et mutations : les grandes évolutions*, Addes, Fondation Crédit coopératif.

Depuis les années 2000, la crainte de l'instrumentalisation est redoublée par une mutation d'ensemble des politiques publiques inspirée des préceptes du *new public management*. Appelés à se concentrer sur la conception, le pilotage et le contrôle de l'action publique, l'État et les collectivités locales délèguent en partie son exécution à des opérateurs – associations ou entreprises du secteur lucratif – traités de manière indifférenciée dans le cadre de marchés publics et auxquels sont fixés des objectifs de résultat. Les collectivités locales invoquent fréquemment la réglementation européenne pour justifier le recours aux procédures de mise en concurrence. De fait, les commandes publiques qui ne généraient que le tiers du volume des financements publics en 2005 ont égalé et même dépassé le volume des subventions à partir de 2011¹².

Les financeurs locaux tendent donc à privilégier non pas des associations faisant de l'engagement citoyen une ressource de légitimité fondamentale, mais celles qui se positionnent comme des prestataires de services à même de garantir l'efficacité et l'efficience de l'action publique¹³. Cette évolution ne peut qu'accentuer la fragmentation et la concurrence entre associations pour l'accès aux ressources financières. Elle n'est guère propice à l'exercice d'une fonction critique ou d'interpellation des pouvoirs locaux. L'expérience montre en effet une tendance difficilement résistible à la spécialisation fonctionnelle des associations selon qu'elles militent pour des causes ou qu'elles s'orientent vers la délivrance de services dans le cadre d'une politique publique. En pratique, nombre d'associations appartenant au monde de la société civile organisée relèvent de cette seconde catégorie d'associations gestionnaires.

L'autre défi majeur pour les corps intermédiaires associatifs est de parvenir à dépasser leur tropisme représentatif. Ces associations tirent leur légitimité publique d'une capacité à repérer des besoins sociaux et relayer leur connaissance des « réalités » auprès des décideurs. Ce savoir expert les positionne du coup en surplomb des citoyens qui sont l'objet de leur sollicitude. Les associations peuvent les représenter sans même chercher à organiser leur prise de parole ni à les constituer en forces de propositions.

Le fonctionnement de ces structures associatives repose lui-même sur un mécanisme de représentation pouvant induire un type de relations dont la nature inégalitaire n'est pas sans rappeler celle qui relie gouvernants et gouvernés dans la sphère de la démocratie représentative. A l'instar des institutions politiques, les processus de décision internes aux associations façonnent et reflètent des relations de pouvoir qui assignent un place spécifique aux diverses parties prenantes (dirigeants, salariés, bénévoles, usagers...). On repère aussi dans ces structures, qui ne sont à l'abri du présidentielisme, les mêmes distorsions sociologiques qu'au sein de la sphère politique s'agissant de la non diversité sociale, générationnelle, ethnique ou de genre des détenteurs du pouvoir.

¹² Tchernonog, V. (2013), *Le paysage associatif français, 2011-2012*, Centre d'économie de la Sorbonne, CNRS.

¹³ Une récente circulaire du Premier ministre, déclinant la charte des engagements réciproques, entend néanmoins privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et limiter le recours à la commande publique. Mais par construction, elle ne s'applique pas aux collectivités locales (*circulaire du 25 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations*).

Pour cet ensemble de raisons, la voie conduisant la société civile organisée, dont la Ligue de l'enseignement est l'une des figures emblématiques, à s'affirmer tout à la fois comme partie prenante légitime et reconnue de la conception des politiques publiques et comme vecteur d'une expression directe des citoyens dans l'espace public, pourra sembler singulièrement étroite.

Thomas Kirszbaum, sociologue, est chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS UMR 7220).