



AMIS AQUITAINS DES SEMAINES SOCIALES DE FRANCE

145 rue Saint Genès

33000 BORDEAUX

TEL 05 56 96 05 11

COURRIEL : SEMAINES.SOCIALES@LA POSTE.NET

Actes

de la matinée d'études tenue le

samedi 17 mars 2012 à la Maison des associations de Mérignac (33)

« Les associations du social et de la santé, la réglementation européenne, les pratiques françaises »

Introduction : la réflexion engagée et le rappel des recommandations issue de ce travail partenarial (Bernard Goudet)	p. 2
La délicate application du principe de subsidiarité aux services sociaux d'intérêt général en Europe (Jérôme Vignon)	p. 4
Les défis contemporains pour le monde associatif dans le secteur social et médico-social (Robert Lafore)	p. 10
Débat	
Point de vue d'un agent des services régionaux de l'État (Jean-Marie Cabanas)	p. 14
Point de vue d'un élu local (Jean-Marc Guillembet)	p. 14
Echange avec les participants	p. 15
Annexe 1 : jalons de la pensée sociale chrétienne	p. 19
Annexe 2 : Recommandations sur « la place des associations du social et de la santé dans la vie démocratique » (01.02. 2012)	p. 21

« Les associations du social et de la santé, la réglementation européenne, les pratiques françaises »

Introduction¹

Les Semaines sociales de France, instance de réflexion et de formation sur les problèmes de société, puisent la spécificité de leur apport dans leur référence à la pensée sociale issue du christianisme². Le thème annuel en 2011 a été celui de la démocratie. Il a donné lieu à une session nationale tenue à Paris en novembre 2011 sous le titre « **La démocratie, une idée neuve³** ». Les *Amis aquitains des semaines sociales de France*, association loi 1901 se situent comme l'antenne locale des *Semaines sociales*. En fonction des implications de plusieurs de ses membres dans le bénévolat associatif, cette association a choisi comme angle particulier d'approche de la démocratie, celui de ces corps intermédiaires que sont les associations et s'est interrogée **sur « la place des associations du social et de la santé dans une société démocratique »**.

Après plus d'un an d'une réflexion jalonnée par des rencontres préparatoires, une journée d'étude - le 18 juin 2011 - et trois réunions d'un groupe de travail réunissant les différents partenaires - d'octobre 2011 à janvier 2012 - a été rédigé **un ensemble de propositions concernant la place de ces associations dans le fonctionnement actuel de la société**. L'investigation menée a conduit à mesurer l'impact de la réglementation européenne sur les rapports des associations avec les Pouvoirs publics : État et collectivités locales. Bénéficiaire d'un point de vue « européen » s'est avéré souhaitable. Ce qui a amené à faire appel, comme personne-ressource, à *Jérôme Vignon*, chargé de la protection et de l'intégration sociale, à la Direction générale Emploi de l'U.E. de 2003 à 2009. La venue de *Jérôme Vignon* a conduit l'antenne locale *d'Ensemble pour l'Europe*, mouvement international œcuménique, à se joindre à l'organisation de la matinée d'études.

Cette rencontre permet de soumettre les propositions élaborées par le groupe de travail à la réflexion critique de deux grands experts : *Jérôme Vignon* et *Robert Lafore*, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux, autre personne-ressource avec qui nous avons déjà eu le plaisir de travailler. La deuxième partie de la matinée est consacrée à un débat sur les propositions, animé par deux partenaires locaux : *Jean-Marie Cabanas*, conseiller technique et pédagogique à la Direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale, et *Jean-Marc Guillembet*, adjoint au Maire de Mérignac et Vice-président du CCAS, accueillant la rencontre dans la Maison des associations de la commune dont il est un élu.

¹ Bernard Goudet, président des Amis aquitains des semaines sociales de France.

² Voir en annexe une fiche de synthèse présentant ce courant de pensée.

³ Les Actes sont publiés aux éditions Bayard.

Avant de laisser la parole aux experts, un rapide rappel des propositions élaborées par le groupe de travail⁴ est présenté par ce **tableau** :

Recommandations sur la place des associations du social et de la santé dans une société démocratique

I – Pour des Services Sociaux d’Intérêt général exclus du cadre de la concurrence

Proposition 1 : Maintenir et promouvoir l’accompagnement social des personnes en situation de vulnérabilité en dehors du secteur marchand

Promulguer une loi-cadre sur ce sujet des Services sociaux d’intérêt général, selon les 3^e et 4^e propositions finales du rapport du Sénat⁵.

- *Loi spécifique sur tous les SSIG établissant un régime juridique spécifique plus souple que celui des SIEG*
- *Exclusion de la concurrence des services sociaux français de logement, aide à l'enfance, aide aux familles, aide aux personnes dans le besoin, en tant que services sociaux d'intérêt général (SSIG) bénéficiant d'un mandatement en droit national.*

II – Pour des S. I. G. dans le secteur social et santé fonctionnant selon les principes démocratiques et humanistes de la vie associative

Proposition 2 : Assoir la légitimité de ces associations à faire appel aux ressources publiques sur vitalité associative et fonctionnement délibératif

Proposition 3 : Faire vivre des projets associatifs qui donnent sens aux actions menées

Proposition 4 : Promouvoir partage et complémentarité des rôles entre les différents partenaires

III – Pour des relations entre les associations et les pouvoirs public au service du bien commun dans une société démocratique et solidaire

Proposition 5 : prendre en compte les enjeux prioritaires actuels de chaque partenaire.

Proposition 6 : prendre en compte les contraintes et les ressources propres de chacun des partenaires.

Proposition 7 : développer des pistes de convergence

- *Principes : confiance, concertation, regroupements sur projet cohérent, conciliation du « temps court » des élus avec le « temps long » du social*
- *Mesures (préconisées par le rapport du Sénat) : promouvoir le relèvement du seuil « de minimis », clarifier la notion de mandatement, trouver des solutions pour pérenniser les services menacés, information des collectivités locales, formation des fonctionnaires territoriaux*

⁴ Le texte complet des recommandations est publié en annexe.

⁵ Rapport d’information n°673 (2010-2011) de Madame Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. André LARDEUX et Paul BLANC, fait au nom de la commission des affaires sociales déposé le 28 juin 2011

« *La délicate application du principe de subsidiarité aux services sociaux d'intérêt général en Europe*⁶ »

Introduction

Il est rare d'évoquer ces questions et de les faire en développant, comme vous l'avez fait, un dialogue entre les différents partenaires : associations - avec leurs composantes d'administrateurs bénévoles, de travailleurs sociaux salariés et de personnels de direction – élus locaux, agents des services publics. Est posée, dans votre ensemble de propositions sur la place des associations du social et de la santé dans la vie démocratique, la question de l'accompagnement des initiatives associatives par les pouvoirs publics... traitée actuellement avec une certaine brutalité... Il faut dire que l'application aux Services sociaux d'intérêt générale (SSIG) du principe de subsidiarité est délicate.

Mon propos va s'attacher à revenir sur les propositions faites par le groupe de travail et à replacer l'ensemble dans le débat européen.

Première partie : retour sur les propositions faites en les situant au confluent de 3 courants de débats qui agitent les pays européens : la réflexion sur la qualité des services rendus, l'importance de l'action bénévole et de la vie associative, le système des appels d'offre et l'accès au marché.

- **La réflexion sur la qualité des services rendus.**

L'accent est mis sur la centralité des personnes comme « sujets » des services rendus. Cette préoccupation relève d'un regard critique sur l'action des services sociaux : ceux-ci se veulent irremplaçables mais pour cela il convient qu'ils soient **centrés sur la personne et impliquent la participation des usagers**. Le mot social renvoie à la relation aux personnes, à des personnes considérées comme sujets de relation. On rejoint là la nécessité d'une participation des usagers qui est posée dans la *proposition 2*.

Cela suppose aussi une conception interdisciplinaire de l'intégration des services. La division administrative « services sociaux/services de santé » fait problème si l'on veut que la personne soit au centre, respectée dans son statut de « sujet. » Cet écueil impose la nécessité de faire jouer le « principe de subsidiarité » par des modes d'organisation à l'échelon local, pertinent pour la coopération entre les acteurs. C'est bien au plan local que l'on peut le mieux organiser le décloisonnement entre filières de services rendus aux personnes.

⁶ **Jérôme Vignon**, directeur général honoraire de la Commission européenne, directeur chargé de la protection et de l'intégration sociale, à la DG EMPLOI, de 2003 à 2009, président de l'observatoire de la pauvreté, président des Semaines sociales de France.

Cette prise en compte de la centralité et de l'unité de la personne, quelle qu'elle soit, résulte de l'ouverture de la société laïque aux conceptions philosophiques et religieuses, en particulier à celle des mouvements d'inspiration chrétienne.

En Europe, cette approche par la qualité du service rendu ne préjuge pas du statut du prestataire. D'où l'importance d'un cadre accordé à un « Cadre européen volontaire de la qualité des services sociaux »⁷ susceptible d'être adopté par des services de statuts divers, sans exclusivité pour le « non marchand » ou « non lucratif » (qui peut être marchand). Dans la tradition culturelle française, le « marchand » ne pourrait pas respecter pleinement les personnes ; il faut que les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) soient confiés exclusivement à des associations et aux pouvoirs publics.

Cette exclusive est posée dans la *proposition 1* avec comme raison d'empêcher la transformation du « sujet » du service en « objet ». Ce point n'est pas généralement acquis au niveau européen. Ainsi, aux Pays-Bas l'insertion vers l'emploi des « publics » qui en sont très éloignés est-elle confiée à des organismes privés, de nature assez proche de celle des sociétés d'intérim. Le principe que vous posez ne va donc pas de soi au niveau européen et les positions du « collectif SSIG » ne sont pas suivies ; l'affaire est en débat... Les cultures nationales sont différentes. Si nous prenons le logement social nous voyons que l'obligation de service public qui lui est attachée est très ouverte et peut être assumée par des bailleurs privés. C'est ce que l'on observe d'ailleurs à l'initiative de grandes municipalités en France, où des propriétaires privés sont incités, moyennant des garanties publiques, à mettre leurs logements à disposition de locataires à faibles ressources⁸. Ainsi la question de l'exclusivité du droit à prêter un service social doit-elle, selon le droit européen, être examinée au cas par cas. Elle n'est pas exclue, mais doit être justifiée par de fortes raisons d'ordre public.

- **L'importance de l'action bénévole et de la vie associative**

On assiste , en Europe , à une progression des fonctions de « tutorat », de « parrainage », qui s'exercent dans l'accompagnement des malades en parallèle aux soins hospitaliers stricto sensu, les visites aux détenus, l'insertion sociale, les écoles de la seconde chance, l'aide à la parentalité, les Missions locales pour l'emploi en vue de l'insertion professionnelle des jeunes...avec appel à des bénévoles et parfois à des « volontaires ». . L'action publique et la vie associative coopèrent. Il est nécessaire que les associations apportent alors la garantie de leur authenticité et c'est ce que les *propositions 2, 3 et 4* exposent en proposant des critères de la qualité de la vie associative. Les URIOPSS travaillent aussi sur ces critères.

Votre insistance sur l'importance de la vie associative rejoint la tradition sociale chrétienne qui insiste très fortement sur la nécessité de *corps intermédiaires* entre les individus/citoyens et les

⁷ Un « cadre européen volontaire pour la qualité des services sociaux », texte de référence, non contraignant , adopté en octobre 2010 par le Comité européen de protection sociale , établissant des critères généraux de qualité reconnus par l'ensemble des 27 états membres , ainsi que des recommandations pour le suivi et la mesure de ces critères.

⁸ Selon le régime du conventionnement, préconisé sous diverses conditions par la Fondation Abbé Pierre.

Pouvoirs publics: syndicats et associations⁹. Ce qui manque souvent c'est l'aptitude des associations à coopérer entre elles. Les Pouvoirs publics se doivent d'inciter à cette coopération. Il leur faut remédier à l'émiettement des initiatives associatives et pousser à plus de coopération. Il est exact que cette incitation à se regrouper est ambiguë ; elle résulte aussi d'une volonté des pouvoirs publics de rationaliser contrôles et procédures. Aux associations de définir les limites de cette normalisation publique. Je me souviens des propos de Jean Vannier, fondateur de *l'Arche*, une association dédiée à l'accueil permanent des personnes handicapées, jeunes et adultes. Je le cite : « nous devons accepter que les réformes publiques nous conduisent à des regroupements de nos centres, à des coopérations avec d'autres associations. Cependant, il y a un point où ne pouvons transiger, sauf à perdre notre raison d'être : l'exigence d'un minimum de vie communautaire entre les personnes accueillies : elle fait partie pour nous de ce qui les fonde, comme personnes ».

- **Le troisième courant est celui des procédures d'appel d'offre et d'accès au marché**

On retrouve là les préoccupations de la *proposition 7*. Les lois françaises sont inscrites dans la cadre européen. Elles rejoignent le courant européen allant vers la matérialisation plus concrète des relations entre Pouvoirs publics et monde associatif. Ce qui est implicite dans vos propositions mais pas assez clair, c'est qu'on assiste à un renversement des rapports entre le monde associatif et les Pouvoirs publics. Historiquement Le social a précédé le politique. De multiples et diverses initiatives, philanthropiques ou congrégationnistes, ont pris les devants et l'État solidariste de Durkheim est venu après. De cette postériorité de l'État résulte que l'initiative historique vient des associations qui montrent à l'État l'intérêt pour la société de leur action et lui demandent de la financer. « *Nous faisons un travail irremplaçable, vous devez le financer* ».

Aujourd'hui cette relation se retourne et ce retournement est légitime. L'on rejoint vos *propositions 5 et 6* sur les enjeux et les contraintes des différents partenaires. L'État reconnaît qu'il ne peut agir sans le monde associatif mais il pose que ce concours doit être structuré selon des finalités qu'il lui revient de définir : l'État définit les missions et mandate les associations pour les mettre en œuvre. ». Cela me semble encore plus vrai depuis que la cohésion sociale ressort en France du droit et relève de l'État qui légifère. La lutte contre la pauvreté, la lutte contre l'exclusion ne procèdent plus principalement d'initiatives associatives ; elles découlent de l'application de *droits*. Tel est le sens profond, en France, de la loi adoptée en 1998 pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Sous le couvert de la loi se rejoignent les préoccupations montantes de la qualité et les préoccupations descendantes de l'application cohérente du droit. Actuellement, pour le logement des personnes en difficultés, le Gouvernement donne la priorité au logement (mouvement descendant), les associations réclament la prise en compte de la nécessité de l'accompagnement (mouvement ascendant). Une concertation démocratique est nécessaire. Les *propositions 5 et 6* restent trop imprécises, on ne peut laisser l'évolution nécessaire vers plus de coopération et de cohérence à la seule bonne volonté des acteurs, il faut pouvoir se parler et être écouté. A l'État, la priorité, la responsabilité de l'affirmation d'une politique ; à l'échelon local, l'adaptation de la mise en œuvre, le

⁹ Par exemple, comme dans l'Encyclique *Mater et Magistra* : « Il est nécessaire que des corps intermédiaires, par lesquels s'exprime et se réalise « la socialisation », jouissent d'une autonomie efficace devant les pouvoirs publics, qu'ils poursuivent des intérêts spécifiques en rapports de collaboration loyale entre eux et de subordination aux exigences du bien commun ».

dialogue. Il est légitime que l'État confie par des procédures variées le soin d'assurer des services par des prestations.

Deuxième partie : Le cadre européen

Il fixe les conditions selon lesquelles le fonctionnement d'un domaine d'activité peut être exonéré de la politique de la concurrence, et du libre accès au marché, afin de donner la priorité à une mission d'intérêt général¹⁰.

Par Service d'Intérêt économique général (SIEG), on désigne le champ des activités objectives où s'applique la dérogation. Chaque fois qu'un service est réalisé en direct par l'État on n'est plus dans le domaine économique. On parle alors de Service d'Intérêt général (SIG) et les exemptions de concurrence n'ont pas lieu d'être, par définition. Le domaine économique, au sens du droit européen commence quand il y a autonomie de gestion, prestation rendue contre rémunération, y compris lorsque cette rémunération est prise en charge en tout ou partie par un tiers. C'est pourquoi, dans le cadre européen, le champ hospitalier fait partie du domaine économique. En tant que SIEG, le domaine hospitalier déroge au droit européen de la concurrence et des marchés.

La mission sociale du monde associatif est reconnue comme « économique » par l'Europe. L'exemption des règles générales de la concurrence et de l'accès au marché n'est alors acquise que si elle résulte d'une mission d'intérêt général confiée par l'Etat. On imagine que face au nombre des services sociaux de toute nature existant actuellement, ce principe général demande des modalités d'application simplificatrices : c'est l'objet des nombreuses initiatives européennes en cours de discussion aujourd'hui, que l'on désigne sous le nom de « Paquet SSIEG ». Depuis la crise, et la démonstration qu'elle apporte l'efficacité toute relative de certains marchés de service, la Commission se montre beaucoup plus ouverte à ces simplifications, sous forme d'exemptions générales. Les noms des deux Commissaires compétents (Almunia pour la concurrence et Barnier, pour l'accès au marché) sont au-devant de la scène médiatique européenne. Demeure cependant, surtout lorsqu'on développe de nouveaux champs de l'action sociale, la nécessité, vue d'Europe, que l'Etat définisse ex ante des missions, ou les reconnaisse ex-post par un mandatement et qu'une relation explicite se noue ainsi entre l'État (au sens large, incluant les pouvoirs publics locaux) et service sociaux, donc de définir de quoi l'on parle, quels sont les besoins, de quelles exceptions a-t-on droit : exception financière, exception d'accès au marché si la mission est d'intérêt général.

Exemple d'exception financière : les ambulances d'Altmark. Le service ambulancier de la ville d'Altmark était confié à une grande association confessionnelle ; ce qui s'est vu contesté par une société privée de taxis arguant que les ambulances ne convoiaient pas que des personnes à faibles ressources et se trouvaient mal gérées. L'arrêt Altmark a défini les conditions selon lesquels des associations fonctionnant en Service économique d'intérêt général (SEIG) sont habilitées à recourir à des subventions. Une association qui reçoit une subvention n'est pas dispensée d'être bien gérée...ce qui amène, par exemple, la nécessité d'être vigilant vis-à-vis des HLM.... « L'arrêt

¹⁰ Article 106, Par 2 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

Altmark » décide qu'une subvention, licite au-dessous d'un seuil « de minimis », devient illicite si elle sert à couvrir une mauvaise gestion.

Exemple d'exception procédurale d'accès au marché : le cas des HLM d'Amsterdam. L'organisme HLM de cette ville s'est trouvé attaqué par une fédération privée de promoteurs immobiliers qui se plaignait que ces HLM bénéficiaient d'un monopole abusif d'aides publiques, alors qu'ils logeaient aussi des personnes sans difficultés financières, et voulait, elle-aussi, accueillir des personnes démunies de ressources en bénéficiant de subventions. On retrouve le même problème pour le logement de personnes pouvant payer des loyers normaux avec une attaque sur la mauvaise définition de la « mission d'intérêt général ». Les juges de la Cour suprême ont donné raison à l'État Hollandais au nom de la mixité sociale qui est « d'intérêt général ». La notion d'intérêt général est ici étendue à celle de « bien commun » de la collectivité.

Le cas Misereor de la ville de Florence : l'association Misereor bénéficiait d'un privilège datant du 14^e siècle qui lui donnait un monopole sur les pompes funèbres et ambulances, ce qui lui permettait de conduire les personnes transportées à ses propres hôpitaux. La ville a perdu car ce droit d'exclusivité n'est pas apparu vraiment lié à un « problème d'intérêt général ».

On retrouve la *proposition 1 : la non-lucrativité assimilée à la qualité du service rendue*. Le lien entre non-lucrativité et qualité n'est pas évident ; les mutuelles, par exemples, sont des activités non lucratives. Pour l'Europe la non-lucrativité n'est pas une garantie de qualité en elle-même. L'Europe dit oui mais à condition que ce soit une décision non contingente, pas susceptible d'être liée à un copinage local, mais dépendant d'une loi. Le lien « non-lucrativité – qualité du service rendu » n'est pas pratiqué dans tous les pays européens ; au Danemark, les citoyens ont le choix, parmi une diversité de services, dont une palette de prestataires marchands, les personnes à faibles ressources bénéficiant d'une compensation financière.

Ce domaine évolue dans le sens de la reconnaissance de la nécessité de clarifier la relation entre Pouvoirs publics et prestations, dont celle qui viennent du secteur associatif. Le *paquet Alumnia* amène un élargissement¹¹ ; le *paquet Barnier*¹² donne la possibilité pour les Pouvoirs publics attribuant, par les moyens d'un marché public, d'emprunter des dispositions spéciales reconnaissant la nature spécifique des services auxquels est attribuée une mission sociale. Dans ces débats il est important d'être présent ; ce qui montre l'intérêt du « collectif SSIG » qui constitue l'exemple même d'un corps intermédiaire européen entre les institutions de l'UE et la très grande diversité des services sociaux en Europe¹³ ..

Conclusion

Il me reste à saluer le travail effectué ici et à formuler quelques suggestions pour l'enrichir :

- s'informer davantage ; consulter la documentation du « collectif SSIG » ;
- incorporer la contribution de juristes dans les recommandations ;

¹¹ « Décision d'aide d'Etat sous la forme de compensation de service public », 20 décembre 2011.

¹² « Proposition de révision de la directive marché public » du 20 décembre 2011.

¹³ Voir en particulier l'excellent guide pratique réalisé par le collectif SSIG, édité par Le Courrier de maires et de élus locaux, février 2012.

- irriguer de cette réflexion le monde chrétien lui-même, notamment le projet *Diaconia 2013* qui cherche à ce que les actions de solidarité ne demeurent pas l'exclusivité des associations militantes spécialisées, mais se diffusent à l'ensemble du peuple chrétien. D'un côté cette initiative revêt une signification symbolique pour l'ensemble du champ de l'action sociale qui devrait pouvoir mobiliser bien d'avantage les citoyens de base que ce n'est le cas aujourd'hui. De l'autre, l'action sociale de source religieuse devrait pouvoir se situer par rapport à l'ensemble de la réforme des services sociaux d'intérêt général, notamment sa dimension européenne.

Les défis contemporains pour le monde associatif dans le secteur social et médico-social¹⁴

Introduction

Le parti ici pris n'est pas de se situer directement par rapport aux propositions présentées mais de faire un survol du secteur du point de vue du gestionnaire associatif en voyant comment il a été stabilisé pour nous interroger sur la situation présente et examiner les recompositions actuelles. Nous sommes dans une phase d'invention et je ne vois pas de remède définitif à préconiser. Trois temps dans l'exposé : un rappel de la logique qui a donné naissance aux associations, une présentation de la manière dont ces dernières ont été apprivoisées pour construire le type d'organisation que nous connaissons, une réflexion sur les bouleversements actuels de ce modèle, qui ne viennent pas seulement de l'Europe.

Première partie : les logiques fondatrices

Les sociétés démocratiques actuelles ont été travaillées par deux révolutions : la révolution démocratique et la révolution industrielle avec la structuration des activités autour du marché. Le résultat est l'émergence de trois sphères différentes :

- *la sphère de la vie privée*, domaine de la liberté et des solidarités immédiates entre des gens qui se choisissent ;
- *la sphère politique*, où est censée s'exprimer la volonté générale, le sujet individuel se trouvant recodé en citoyen ;
- *la sphère économique*, sous le modèle du capitalisme industriel qui a construit le marché des biens et du travail.

Il y a contradiction entre ces trois espaces, ces trois identités sociales, ces trois masques du sujet libre, du citoyen, du producteur construit pour produire et consommer dans la sphère du marché. Les trois figures ne coïncident pas, les trois niveaux ne se superposent pas. Le sujet, détruit dans sa vie privée, ne devient pas citoyen.

Pour résoudre ces tensions nos sociétés ont inventé des médiations : les politiques sociales, de santé, de l'éducation... Du point de vue organique, elles ont produit des groupements, des échelles de construction de la citoyenneté. Ainsi, entre le sujet et le marché, elles ont construit des formes intermédiaires, des coopératives ou des mutuelles, permettant de produire sans détruire le sujet. Les associations, de leur côté, essaient de réconcilier le sujet individuel et le citoyen en élaborant des espaces de montée vers la citoyenneté, des interfaces individu-collectif. L'action sociale est ainsi une montée en généralité vers l'intérêt général.

L'action sociale dont nous héritons a été produite pour l'essentiel par des collectivités humaines, locales, qui ont essayé d'affronter la présence des « pauvres », « indigents », « invalides », « enfants »... A l'origine, il y a des innovateurs : le mouvement congréganiste, des instituteurs œuvrant à la périphérie de l'Education nationale, des philanthropes républicains... Ils ont animé un mouvement ascendant très fort. Après la deuxième guerre mondiale s'est développé un deuxième mouvement novateur qui a inventé la politique du handicap et celle de la prévention de la

¹⁴ Robert Lafore, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

délinquance: ordonnance de 1945, enfance inadaptée... A l'origine des médecins, des parents, puis on a imaginé des formes politiques.

L'action sociale doit beaucoup à ce *mouvement ascendant* où des personnes ont fait l'effort de montée en généralité... avec innovations et transformations qualitatives. On est passé de « l'invalidé » (1905) au « handicapé » (1975). On a construit des médiations collectives : les associations.

Une seconde logique, inverse, s'est développée : la *logique descendante* de l'État. Plus on modernise, plus on professionnalise : on chasse les bénévoles pour mettre des professionnels. Il faut de l'argent pour payer des salariés compétents, on fait appel à l'État qui entend organiser, contrôler les acteurs... Un « deal » est passé : « *je te donne l'argent public, tu respects les normes techniques que j'élabore* ». Une normalisation publique des activités s'opère.

Deuxième partie : la phase de relatif équilibre actuel dont nous sommes conviés à sortir

La construction réalisée progressivement depuis la Libération se trouve consolidée par la loi du 30 juin 1975 qui donne le cadrage juridique des « Institutions sociales et médicosociales », déjà distinguées du champ sanitaire par la loi de 1971. Cette loi consacre l'apogée d'un secteur qui dès les années quatre-vingt va commencer à se défaire.

L'équilibre atteint alors se caractérise ainsi :

- une place centrale est reconnue aux associations dans la gestion du social et du médicosocial : l'opérateur est légitimé.
- Les associations sont laissées libres de fonctionner en tant qu'associations ; l'État neutre laisse libre les soubassements philosophiques, idéologiques ou religieux des initiatives associatives.
- Seules les activités, à savoir les établissements, sont contrôlées ; l'État se veut garant de la dimension « technique » des interventions.

Les effets produits par ce découpage sont doubles :

- Le contrôle des activités tend à vider la structure associative de sa conception de l'action ; le rôle des bénévoles devient de faire interface entre le développement des activités et l'environnement ; ce qui amène les associations à chercher des notables locaux capables de maîtriser l'environnement.
- Les corporations professionnelles montent en puissance, des diplômes d'État sont créés, les psychiatres et les sciences médico-psychologiques exercent une forte influence. Se produit un déport de la construction de l'action sociale vers les corporations professionnelles. Cependant, ces dernières s'avèrent capables d'habiter l'espace des associations et s'établit une alliance qui aboutit à un relatif équilibre entre bénévoles et professionnels : aux premiers la légitimation de l'action, aux seconds sa construction technico-rationnelle.

Le secteur se structure selon une logique verticale de découpage en catégories de bénéficiaires qui produit une organisation en tuyaux d'orgue. Se développent des ensembles verticaux

d'établissements spécialisés dans lesquels il s'agit de faire rentrer les gens. Cette logique est actuellement en recomposition.

Le modèle sépare et articule :

- gestion associative dépendant du financement des Pouvoirs publics,
- réalisation des activités par les professionnels,
- médiations avec l'environnement.

Les associations se partagent des territoires en accèdent aux instances de régulation de l'offre (commissions administratives).

Troisième partie : Les enjeux contemporains

1/ Les enjeux immédiats

- *La crise financière*

Le système fonctionnait de bas en haut, les associations évaluant leurs besoins financiers et en demandant la couverture par les Pouvoirs publics. Pour importantes qu'elles soient ces dépenses de l'assistance ne représentent que 10 % de la protection sociale, la Sécurité sociale pesant l'essentiel. Dans les années soixante-dix tout ce qui était demandé était obtenu. Actuellement il n'y a plus de financement descendant et la tendance est de réguler les coûts par le haut.

- *Le changement dans le rapport à l'utilisateur*

La découverte de l'utilisateur comme personne et la centration de la perspective de prise en charge sur lui résulte d'un changement dans les rapports sociaux. Nous n'acceptons plus la soumission aux appareils sociaux comme nous le faisons il y a trente ans. Le mode bureaucratique est récusé dans les relations sociales. Pour former un acteur social on ne peut plus se contenter de le mettre dans un établissement. On passe de la norme d'égalité à celle de non-discrimination. Cela entraîne la remise en cause du fonctionnement en tuyaux d'orgue.

- *Les changements dans les modes de prises en charge*

Le modèle cloisonné est à déconstruire. Il faut aller vers du transversal, du réticulaire. Il faut maintenant envisager des parcours. Cette évolution remet en cause les établissements, les services, les corporations professionnelles. Il y a passage du « contrôle » à « l'évaluation », à l'autoproduction par les acteurs de règles qu'ils s'appliquent à eux-mêmes. Emergent de manière massive des procédures de « contrat » appelant évaluation, « solutions » qui posent beaucoup de « problèmes »...

Le modèle de 1975 est remis en cause, comme tous les autres modèles de cette époque.

2/ Les questions de fond

- *Redéfinir la substance du monde associatif*

Les associations peuvent-elles revendiquer une substance propre ? Je le pense. Or l'Union Européenne a tendance à neutraliser les institutions au profit de l'action : ce qui compte, ce n'est pas **qui** vous êtes, c'est **ce que** vous faites. Mais il y a un lien entre la construction institutionnelle et la nature de l'action. Il n'y a des « handicapés » que parce que la société a inventé ce statut. Un bon indicateur est la place de l'utilisateur. La question n'est pas de viser sa simple satisfaction individuelle, c'est de répondre à des problèmes vécus par les individus mais socialement construits. Les besoins sont relatifs aux sociétés. Les associations sont productrices de collectif, elles construisent du sens pour la vie sociale, elles visent l'amélioration de la société. Ce ne sont pas de simples « services »

dans le « marché ». Une pente négative serait de se limiter à mettre en place des services alors qu'il s'agit de construire du collectif. Les associations doivent retrouver leur substance, leur capacité à produire du social.

L'accumulation du travail induit par la mise en œuvre des procédures de gestion et d'évaluation épuise les associations. Il faut inventer de la faisabilité. Les associations ne peuvent tout faire. Certains types d'action pourraient se développer sous mode coopératif (SCIC). L'URIOPSS a un rôle à jouer. Des structures fédératives pourraient animer le secteur. Il faudrait mobiliser les jeunes générations... en passant par les usagers.

- *Passer un nouveau pacte avec l'État*

Il faut retrouver un équilibre dans les rapports avec la Puissance publique, ne pas demander à l'Etat une aumône mais passer avec lui un pacte vital pour la démocratie. Les structures associatives et leur dialogue avec les élus sont une exigence vitale pour la République. Elles doivent sortir du lobbying pour poser le problème de fond dans un dialogue avec la Puissance publique avec appel à la responsabilité : l'enjeu est d'inventer ensemble et pas d'actionner une pompe à argent. L'action sociale est une construction collective et les associations sont responsables de son sens. Il nous faut inventer en commun, coopérer et fédérer.

Les textes sont faits de dispositifs procéduraux qui renvoient aux partenaires. Le « centre » en lui-même est impuissant, il concède à la société elle-même de chercher les solutions ; il faut donc occuper ces espaces en contribuant à une meilleure intelligence des problèmes sociaux et des façons de les affronter.

Remarque de Jérôme Vignon : principe de subsidiarité et place au débat national

La nature de l'institution a rapport avec les activités qu'elle produit. Cela est difficile à voir à l'échelon Européen. Ce qui amène la mise en œuvre du principe de subsidiarité qui renvoie l'estimation au niveau national. La prise en compte des soubassements idéologiques et doctrinaux qui président aux projets associatifs relève plus d'un débat national : c'est à ce niveau que l'on peut définir la spécificité associative. Plutôt que de demander à l'Union Européenne une loi-cadre il convient que l'Union délègue aux États le cadrage législatif national. C'est une invitation à faire de la laïcité une force de construction en n'ignorant pas les soubassements philosophiques et éventuellement religieux.

Remarque de Robert Lafore : spécificité des associations et travail avec les usagers

Un exemple montre la différence des perspectives Françaises et Européennes : celle de la définition des emplois publics.

- En France, il y a une coupure entre ce qui relève du Droit public et ce qui relève du Droit privé.
- En Europe, il y a une forte crainte des prestations publiques monopolistiques génératrices de rentes de situation.

Etre une association, ce n'est pas pareil qu'être une société anonyme ; cela entraîne une différence dans la nature de l'opération.

Il est souhaitable que les traditions nationales offrent une possibilité de diversification des solutions quant aux opérateurs. En France, aux associations de faire reconnaître leur spécificité différente de celle des opérateurs de marché. Elles devraient suivre la piste de l'utilisateur, celui n'étant pas un client mais un partenaire avec qui se construit « le produit ».

Débat

Le débat a pour objectif de permettre à différents acteurs concernés par la place des associations dans une société démocratique de faire entendre leurs réactions par rapport aux propositions présentées en début de séance et aux exposés de Jérôme Vignon et de Robert Lafore.

Premier temps : points de vue d'un agent des Services de l'État et d'un élu local

Point de vue d'un agent des Services régionaux de l'État : *Jean Marie Cabanas, Conseiller technique et pédagogique à la DRJSCS, en charge de la vie associative et du service civique en Aquitaine*

En réaction aux interventions précédentes, une première remarque fondée sur une approche généraliste sur les associations et la vie associative :

La circulaire Fillon du 18 janvier 2010, visant à intégrer les règles européennes d'alors en droit interne, texte auquel je m'étais référé lors de votre journée du 18 juin dernier, est un peu obérée par le « paquet Alumnia » du 20 décembre 2011. Mais cette circulaire comprend une annexe, l'annexe 5, qui porte sur l'agrément unique de l'ensemble des associations. Actuellement il y a différents types d'agréments qui sont pour la plupart techniques à l'exception de celui des associations de jeunesse et d'éducation populaire qui prend en compte la manière dont institutionnellement les associations sont organisées.

Cette piste renvoie à vos propositions 2, 3 et 4, propositions qui croisent des débats que l'on rencontre dans bien d'autres lieux associatifs actuellement.

Nous vivons **une période de transition qui touche la société globale** autant que les associations. Il faut **réinventer la place des associations dans ce processus de changement**. Un positionnement est à revoir dans un contexte où sont à prendre en compte l'ensemble des acteurs (fondations d'entreprise, les activités entrepreneuriales) et construire la place des associations avec tous.

Est-ce un indicateur de l'ouverture de vos projets associatifs aux « questions de société », il est remarquable que dans vos secteurs, du social et de la santé, on trouve peu de propositions d'accueil de volontaires en mission de Service civique. Pourtant, entre l'activité professionnelle et le projet associatif, il me semble qu'il peut y avoir de la place pour des missions de volontariat, des « missions d'intérêt général au service de la nation ».

Point de vue d'un élu local : *Jean Marc Guillembet, adjoint aux affaires sociales, vice-président du CCAS de la ville de Mérignac, président du PLI et de la Mission Locale intercommunale*

Nous arrivons à une étape de notre civilisation où il va falloir **revoir nos niveaux de solidarité**.

Les politiques sociales sont orphelines de « politique » ; elles manquent de vue d'ensemble et sont devenues trop technicistes... Ainsi, dans les actions d'insertion le politique est absent. L'associatif supposerait une fonction politique.

La situation actuelle implique des solidarités locales, associatives, fortes ; il faut des solutions dans l'urgence. Il est nécessaire de **renouveler l'État-providence et de trouver des nouvelles articulations entre les associations et les Pouvoirs publics, dans une nouvelle société, décentralisée**. Remplacer l'État-providence par la **société-providence** avec la mise en réseau de toutes les initiatives.

Pour respecter la centralité de la personne dans les actions menées, il serait fort utile que certains partenaires sociaux et représentants d'associations soient là.

Prenons l'exemple du « *Relais des solidarités* » qui est en train d'être mis en place sur cette commune : il faut construire un réseau cohérent, basé sur la complémentarité des partenaires ; dans le travail entrepris depuis deux ans avec un ensemble d'associations caritatives la difficulté initiale a été le risque de surenchère - « *mes pauvres sont plus importants que les tiens* » - que l'on a pu gommer au fur et à mesure de nos réunions de concertation trimestrielles par le dialogue et le partage d'expériences.

Prenons un autre exemple d'aberration, le RSA qui découpe la personne en deux parties, la partie sociale et la partie professionnelle, chacune justifiant un suivi particulier.

L'assistance maternelle ne se résume pas fournir des gardes, elle appelle aussi des actions éducatives, des groupes de parole, du soutien à la parentalité.

L'objectif doit être : piloter, fédérer les différentes associations pour qu'elles mènent des actions complémentaires à celle des processus ordinaires de la vie, en relation avec eux. Au politique de définir des axes vecteurs et à chacun de travailler sur ces lignes.

La confrontation des associations avec le service public est aussi un chantier : il voit parfois d'un mauvais œil l'émergence des associations, il défend ses postes ; il faut sortir des rivalités et combiner les participations en vue de plus d'efficacité.

Il ne faut pas non plus que **les habitants** aient une image des associations et de la ville comme devant tout leur apporter.

A la ville d'opérer un pilotage permettant une action concertée au niveau local.

Deuxième temps : échange avec les participants

Véronique Fayet : adjointe au maire de Bordeaux, chargé du projet social de la ville

Je n'ai pas le sentiment que « le politique » ait déserté ; une des solutions pour le revivifier est **d'arrêter le cumul des mandats**.

Dans le champ social, il y a de plus en plus de **villes qui élaborent un projet social** dans une approche globale, transparente, collective en articulant le culturel, l'économique, le sportif... Ainsi, à Saint Flour, a été passé un « contrat social », à Pessac un « contrat de solidarité », à Bordeaux un « projet social »,...

Il faut **bousculer les frontières**... Ne faut-il pas remettre en cause la sacrosainte convention collective de 1966, pensée bien avant la loi de 1975, à une époque où les éducateurs pouvaient assurer, jours et nuits, l'animation d'un camp de vingt-cinq jeunes... Un repos récupérateurs s'imposait. Il n'en est plus de même quand les normes ont allégé les conditions de travail... mais le corporatisme est là.

Les **très grosses associations** dont certaines gèrent quelques centaines de salariés et développent un nombre incalculable de services, sont-elles encore des associations ? Quel rapport avec une petite association de quartier ? Quelle différence avec un gestionnaire privé ?

Jean-Marie Cabanas

Quel type d'organisation pour les associations ? Il ne s'agit **pas de singer l'entreprise** et de présenter des rapports avec des « camemberts » à l'infini...

Il y a aussi le paradoxe des associations mises en place par les collectivités territoriales selon des objectifs fixés par l'État jacobin, avec une culture **d'enfermement dans la performance**.

Relativisons aussi la politique des « contrats » établissant une injonction d'autonomie pour des gens qui n'en ont pas la capacité.

Sylvie Cassou-Schotte, élue locale, chargée de la vie associative à Mérignac

Il faut **redéfinir la substance des associations**, leur plus-value.

Est aussi à revoir la question du statut de l' élu associatif pour qu'il puisse se réapproprier le projet de l'association.

Dans le champ de l'action il faut des professionnels dépositaires du sens et qui y adhèrent.

Les élus locaux sont bien plus en contact avec les professionnels des associations qu'avec leurs administrateurs ; c'est inquiétant !

Les politiques se sont-ils vraiment saisis de la capacité associative ?

Francis Terraza, directeur de l'Association des œuvres girondines de protection de l'enfance (AOGPE)

Si les éducateurs des services des associations ne partent plus en camp, c'est en raison des normes actuelles qui rendent ceux-ci impossibles à réaliser...

La substance des associations est une question difficile. L'association que je dirige est une association guidée par une pensée laïque, humaniste, mais **la place des professionnels est hypertrophiée** au détriment de celle des bénévoles. Pour les Pouvoirs publics l'association n'existe pas ; ce qui existe ce sont des établissements. La réduction des directives européennes à une volonté technocratique de rationaliser l'action sociale est un réflexe courant dans notre milieu. On ne peut se limiter à cette lecture, mais l'Europe, c'est compliqué, éloigné du concret de l'intervention sociale. En fait, les associations sont aux prises avec un processus normatif appliqué aux établissements qu'elles gèrent et qui fragilise le projet humain de l'association et des sociétaires.

Philippe Valdiguié, président de l'ASAD¹⁵ de Bordeaux:

Comment ne pas imiter les entreprises ?

Dans notre association, qui emploie 400 cents salariés, nous faisons évoluer le Conseil d'administration en **Conseil d'orientation**, dans lequel **les bénévoles viennent apporter leurs propres compétences** dans des commissions. Les bénévoles s'investissent. On retrouve du sens. On travaille en réseau et dans une logique de mutualisation des ressources. On avance.

Jean Saugnac, administrateur de l'association Solidarité Jeunesse et du Centre social de Beaudésert (Mérignac)

A *Solidarité Jeunesse*, gérant un CHRS pour jeunes, on fait du lobbying quand les crédits décroissent ; on va à la pêche à l'argent en chassant les appels à projet ; il manque un lien de concertation régulière entre notre association et le financeur (l'État). La pression actuelle du pouvoir politique est sur le logement, il faut plus de logements, plus de chiffres en termes de places ; **où est la centration sur l'accompagnement de la personne accueillie dans sa globalité ?**

¹⁵ « Aide à la personne, aide aux repas, courses, tâches ménagères, soins infirmiers à domicile + jardinage, bricolage, accompagnement en véhicule. »

Le *Centre social de Beaudésert*, comme tous les Centres sociaux, dépend d'une association mais c'est en partie fictif. On a du mal à créer une dynamique associative. On vient épauler, contrôler, aider mais on ne crée pas du collectif, on ne fait pas émerger du citoyen... **Comment mettre en œuvre les différentes étapes de la vie associative en un même lieu ?**

François Castan, entreprise Vinci

J'appartiens à ce secteur de l'entreprise dont vous vous distinguez. Je travaille dans le groupe *Vinci*. Vous n'avez pas parlé des **relations entre associations et entreprises**. De mon côté, je travaille beaucoup avec des associations d'insertion, des associations de handicapés... Un gros travail, fructueux, dans lequel une relation gagnant-gagnant est tout à fait possible.

Anne-Marie Beauvais, association Promo'femmes

Je suis bénévole dans une association d'intégration qui agit avec trois cents femmes immigrées, adhérentes, et cinquante bénévoles. Nous faisons beaucoup d'alphabétisation et d'aide aux démarches d'insertion avec la Mairie de Bordeaux. Nous sommes impliqués dans un projet à dimension européenne sur l'éducation aux relations filles/garçons et la lutte contre le sexisme. Pour l'insertion professionnelle un **partenariat avec des entreprises**, comme Vinci, nous intéresse.

Jean-Marie Cabanas

Sous le vocable d' « association » on range des réalités très différentes.

Il importe d'abord de rester dans le champ des associations loi 1901.

Le modèle associatif, à échelles différentes, est **en train de craquer**. Le vieillissement du bénévolat va générer d'autres formes : les jeunes créent leurs propres formes associatives.

La FONDA a travaillé sur **4 scénarios pour 2020** :

- la marchandisation étendue : profil des « résignés » ;
- l'État se défausse et les associations sont instrumentalisées, performantes ou contestataires : profil des « inquiets » ;
- le développement pluriel avec maillage, réseaux, drainage de fonds : profil des « confiants » ;
- la société inventive, comme dans l'associationnisme observé aux USA en 1820 par Tocqueville, avec création de nouvelles formes de solidarité : profil des « optimistes » et des « résolus ».

Une des logiques est de **repenser la place des associations dans la société civile avec les entreprises, le marché privé, le secteur public pour construire des modalités économiques différentes de celles du modèle associatif classique accolé à l'État**.

Jérôme Vignon

Piloter, mobiliser, mettre les acteurs en position de faire plus de manière volontaire, promouvoir des complémentarités. Cela va au-delà de la subsidiarité ou alors c'est **de la subsidiarité active**. Il ne s'agit pas de superposer des strates et des compétences mais d'appeler les acteurs intervenant à un niveau géographique donné à la conscience de la nécessité, à un certain moment, de recourir à un niveau supérieur et ainsi de remonter par paliers à l'intérêt général. Cela fait partie de **l'après État-providence** et de la réponse à son épuisement.

Il faut une Europe moins répressive et interdisante mais encourageant les États-nations à prendre leurs responsabilités, les habilitant et les invitant à habilitier des acteurs locaux ; c'est tenir compte de la dimension culturelle de l'action sociale.

L'entreprise peut avoir un rôle... et que le monde associatif ne dise pas qu'il a le monopole du cœur... Les associations ne sont pas les seules à réussir de la cohésion sociale même si elles sont ordonnées à mieux conduire au bien commun. Ce cœur de leur métier doit leur permettre d'informer et sensibiliser le monde de l'économie sociale et solidaire et celui de l'entreprise qui peuvent intégrer un projet social. Il leur faut **mieux dire leurs finalités, la substance de leur action et ses procédures, et cela en le repensant avec leurs usagers.**

Le travail social, structuré par la convention de 1966, a été largement produit par les institutions et ne devrait pas se dispenser de faire son autocritique.

Il serait intéressant que vous puissiez compléter vos sept propositions et les transmettre aux pouvoirs politiques locaux.

ANNEXE 1

Jalons de la pensée sociale chrétienne

Jalons bibliques

Ancien Testament :

Une éthique de la justice

Amos : 2, 6-8 ; 4, 1-3 ; 5, 7-13 et 24 ; 8, 4-8
Isaïe, 10, 1-4 ; 11, 1-9 ;
Jérémie 7, 1-11 ; 22, 13-17

Nouveau Testament :

Une éthique sociale

- Les béatitudes et l'amour des ennemis (Lc 6, 20-38)
- La parabole du jugement (Mt 25, 31-46)
- La lettre de Jacques (Jc 2 et 5, 1-6)

Une éthique du sujet

- L'appel au sujet : la samaritaine (Jn 4, 5-42) (*Voir Frédéric Lenoir¹⁶, Le Christ philosophe*)
- Une politique de l'attention aux plus vulnérables : la parabole du samaritain (Lc 10, 25-37)
(*Voir Paul Thibaud, Esprit¹⁷, inspiration d'André Trocmé au Chambon sur Lignon*)

Paul Thibaud voit dans cette parabole l'invitation à passer du régime de la prescription juridique, protectrice mais mortifère, à celui du souci de celui qui est dans la souffrance, à l'engagement vers l'autre pour la vie. L'action de se rapprocher est élan personnel vers celui qui souffre.

Cette relation peut s'étendre dans le temps, inaugurer un temps meilleur...un type de relation entre les hommes orienté ni vers la domination ni vers la défense mais répondant à chaque situation en fonction d'une humanité à constituer.

Une éthique de l'universalité humaine : Paul, Rom. 10, 12-13 ; Gal.3, 28 ; Col. 3, 11 ; 1 Cor 12, 13 ;

Déplacement de l'éthique sociale chrétienne quand le christianisme devient religion d'Empire

Vigilance des Pères de l'Eglise : Ambroise, Augustin

Déplacement pratique sur la vie cénobitique puis monastique

Déplacement symbolique : le pauvre, figure du Christ

Résurgence d'une éthique sociale pratique : les ordres mendiants (en réactions aux dissidences évangéliques des Vaudois et des cathares)

Laïcisation de l'éthique sociale chrétienne

Suite aux guerres de religion, affirmation de l'éthique maçonnique

Contre les Eglises établies, surtout l'Eglise catholique mais avec références, implicites ou, aux évangiles : l'éthique sociale des « Lumières » et de la Révolution de 1789, les socialismes utopiques en 1848...

Contre les hiérarchies mais avec appui sur certains éléments du bas-clergé (cahier de doléances du Quart-Etat, rédigés par des curés de campagnes) et sur des figures dissidentes

¹⁶ Le Christ philosophe, 2007, Plon, pp. 269-298.

¹⁷ L'autre et le prochain, Commentaire de la parabole du bon Samaritain, Paul Thibaud, *Esprit*, Juin 2003, pp. 13-24

dans le catholicisme (l'Abbé Grégoire, constitutionnaliste) et le protestantisme (Rabaud Saint Etienne, petit fils d'un pasteur du « désert », participant à la rédaction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen)...

Retour de l'éthique sociale chrétienne dans la pensée de l'Eglise catholique

Avec le développement de la société industrielle et l'émergence du capitalisme entrepreneurial des manufactures et des mines...

- Les mandements de carême de certains évêques dénonçant le caractère scabreux des conditions de travail, **le travail des enfants dans les mines** notamment qui se verra réglementé en 1841, puis en 1880, interdiction étant faite de faire travailler des enfants de moins de 8 ans.
- **L'encyclique *Rerum Novarum* de Léon XIII, en 1891**
Ce document montre que l'Évangile n'est pas seulement une « bonne nouvelle » pour la vie personnelle et la sphère privée mais aussi pour l'organisation des structures de la société. L'encyclique écarte le matérialisme dialectique de Marx mais pose de fortes limites au libéralisme, dont il dénonce aussi le matérialisme. Sans vouloir ouvrir une impossible troisième voie il propose plutôt une éthique sociale appuyée sur des critères d'analyse des injustices sociales. Cette pensée va se développer en privilégiant les concepts de *bien commun*, *subsidiarité* et *solidarité*. L'encyclique *Caritas in veritate* de Benoît XVI apporte, le 29 juin 2009, les derniers développements d'une pensée qui est loin d'être conservatrice.
- **La naissance des Semaines sociales de France en 1904**
En 1904, à l'initiative de deux chrétiens laïcs – le lyonnais Marius Godin et le lillois Adéodat Boissart – naissent *les Semaines sociales de France* qui tiennent leur première session à Lyon. La 86^{ème} session est en préparation ; elle se tiendra à Paris en novembre 2011 sur *La démocratie : une idée neuve*.
- **L'encyclique *Populorum progressio* de Paul VI, en 1967**, qui vise un développement intégral permettant de promouvoir tout l'homme et tout homme
- **L'encyclique *Centesimus Annus* de Jean-Paul II, en 1991**, qui :
 - affirme le caractère fondamental de la liberté
 - critique un libéralisme qui ne fonctionne que pour lui-même.
- **L'encyclique *Caritas in veritate* de Benoît XVI, en 2009**, qui :
 - reprend *Populorum progressio* en cherchant à la prolonger et l'actualiser ;
 - développe le thème des nouvelles solidarités et l'ouverture de l'économie à la gratuité ;
 - aborde largement la question du développement durable.

ANNEXE 2

Recommandations sur

« la place des associations du social et de la santé dans la vie démocratique »

(01.02. 2012)

Les travaux réalisés lors de la journée d'étude du 18 juin 2011 et lors des séances des 10 octobre, 14 novembre 2011 et 4 janvier 2012 nous¹⁸ conduisent à souligner la pertinence de la dynamique associative pour piloter - dans les domaines de l'éducation, de la santé et du social - des services œuvrant à la recherche du bien commun pour des personnes en situation de vulnérabilité. Au terme de ces travaux nous formulons sept recommandations organisées en trois ensembles :

1. Le premier regroupe ce qui relève de la définition des Services Sociaux d'Intérêt général (SSIG) comme services ne pouvant être lucratifs et devant être exclus du cadre de la concurrence dans une République se voulant sociale et solidaire ;
2. Le second concerne les modes d'organisation internes de ces SSIG, leur permettant de ne fonctionner ni sur le modèle de l'administration ni sur celui de l'entreprise ;
3. Le troisième envisage les rapports de ces services associatifs avec les pouvoirs publics.

I – Pour des Services Sociaux d'Intérêt général exclus du cadre de la concurrence

Proposition 1: Maintenir et promouvoir l'accompagnement social des personnes en situation de vulnérabilité en dehors du secteur marchand

Le travail d'accueil, d'éducation, d'hébergement, de soutien, d'accompagnement vers l'insertion des personnes vulnérables – des enfants aux jeunes et aux personnes âgées - ne peut être laissé à des organismes à but lucratif, fonctionnant selon les lois du marché, sous peine de voir ces personnes devenir objets de rapports de domination et d'exploitation. Cette fonction incombe en priorité à des organismes associatifs, issus de la société civile, guidés non par la recherche du profit mais par la visée humaniste et les perspectives de transformation sociale qui ont présidé à leur fondation. Ce qui n'exclut pas la recherche de gains de productivité par des facteurs minimisant les coûts et optimisant les résultats : la recherche d'un équilibre qualité/coûts raisonnables est nécessaire à l'acceptabilité économique des processus mis en œuvre par nos associations et à une logique de développement durable.

Une loi-cadre sur ce sujet des Services sociaux d'intérêt général est à promulguer. Cela rejoint les troisième et quatrième propositions finales du rapport du Sénat¹⁹ :

- « Adopter une loi spécifique sur tous les services sociaux d'intérêt général (SSIG) établissant un régime juridique spécifique plus souple que celui des Sieg, afin de les exclure du cadre de la concurrence. »
- « Exclure [du cadre de la concurrence] les services sociaux français selon la liste définie par la directive (logement, aide à l'enfance, aide aux familles, aide aux personnes dans le besoin), en tant que services sociaux d'intérêt général (SSIG) bénéficiant d'un mandat en droit national. »²⁰

¹⁸ Vous trouverez en annexe la liste et les qualités des participants à ces travaux.

¹⁹ Rapport d'information n° 673 (2010-2011) de Mme [Annie JARRAUD-VERGNOLLE](#), MM. [André LARDEUX](#) et [Paul BLANC](#), fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 28 juin 2011.

²⁰ Ces propositions ont été rédigées avant que nous ayons pris connaissance des dernières avancées législatives sur la situation des SSIG faite par la Commission de l'U.E. ; de fait, les décisions prises le 20 décembre 2011 sur les aides d'État aux SIEG et la révision de la directive des marchés publics - « *paquet Alumnia-Barnier* » - reconnaissant la spécificité des SSIG et respectant les singularités propres à chaque État membre dans ce domaine, permettent à l'État français d'aller dans le sens préconisé par le rapport du Sénat. Il n'en reste pas moins qu'une loi-cadre, votée par le Parlement serait préférable à une simple réglementation laissée au bon vouloir du gouvernement ou de l'administration.

II – Pour des Services d'intérêt général dans le secteur du social et de la santé fonctionnant selon les principes démocratiques et humanistes de la vie associative

Proposition 2 : Assoir la légitimité de ces associations à faire appel aux ressources publiques sur vitalité associative et fonctionnement délibératif

- La vitalité d'une association se mesure par **sa capacité à mobiliser autour de la cause** qu'elle défend les partenaires concernés par son action : militants et sympathisants issus de la société civile, professionnels salariés, **bénéficiaires**. Les processus conduisant certaines associations, par souci d'efficacité, à un développement qui les transforme en entreprises dirigées par des **techniciens salariés**, ou à s'aligner sur le modèle de l'administration, nous semblent leur faire perdre leur légitimité. Le nouveau modèle associatif à trouver ne saurait être ni celui de l'entreprise, ni celui de l'administration.
- Les orientations et les choix principaux sont à effectuer avec la participation de toute la gamme des personnes concernées ; en complément des formes décisionnelles instituées et en fidélité au principe de subsidiarité, il convient d'**ouvrir aux salariés et aux bénéficiaires des actions des espaces de réflexion et de délibération** appropriés à leurs zones de compétence.

Proposition 3 : Faire vivre des projets associatifs qui donnent sens aux actions menées

Le projet associatif, inscrit dans la vie d'une société, se réfère à des valeurs, énonce une cause à promouvoir, formule des fins. **Il donne le sens de l'action** et tous les acteurs qui y apportent leur contribution – bénévoles militants et salariés – sont tenus de s'y référer. Pour que l'association ne fonctionne pas comme une simple structure de droit privé, gérant des équipements et des personnels pour produire des activités, ce « projet associatif » ne peut se réduire à un texte mais doit porter **une démarche** vivante, base des relations contractuelles entre les différents partenaires concernés. C'est la mise en rapport constante du projet associatif avec l'observation des situations vécues par les bénéficiaires des actions qui permet aux associations de garder ou retrouver leur force d'interpellation sociale.

Proposition 4 : Promouvoir partage et complémentarité des rôles entre les différents partenaires

Pour que les associations résistent à la dérive technocratique actuelle et gardent leur force de proposition, il faut assouplir le cadre statutaire tout en distinguant et respectant les fonctions :

- **Mettre en place des instances associant administrateurs et salariés** : travail avec les directeurs, assemblées générales ouvertes, commissions ou journées d'étude par exemple pour envisager ensemble les modalités effectives de la mise en œuvre des orientations associatives dans des projets pédagogiques qui seront développés par les salariés.
- **Confier aux administrateurs la défense du projet** auprès des pouvoirs public et élargir son assise démocratique en le faisant partager à l'opinion.
- **Rajeunir les Conseils d'administration** et les renouveler en faisant appel à des membres divers de la société civile et pas seulement à des personnes salariées ou anciens salariés d'associations.
- **Rappeler aux salariés** que s'ils ont des droits ils ont aussi le devoir d'inscrire leur action dans le projet de l'association et d'en respecter le fonctionnement institutionnel.

III – Pour des relations entre les associations et les pouvoirs public au service du bien commun dans une société démocratique et solidaire

Proposition 5 : prendre en compte les enjeux prioritaires actuels de chaque partenaire.

Pour le gouvernement en 2011-2012 : sa priorité nous semble de rééquilibrer ce qui relève du public et du privé, de confier à la fonction associative le souci du pauvre, de regrouper les fonctions concernant explicitement la santé quitte à les séparer de leurs composantes sociales, de gouverner à distance par repli sur les fonctions régaliennes, de compter au maximum sur l'initiative privée, fut-elle à but lucratif, en faisant confiance à la capacité régulatrice du marché, de continuer à financer les associations pour faire, à moindre frais, du colmatage sur les points les plus sensibles.

Pour les services déconcentrés de l'État et leurs agents administratifs : être en phase avec ce qui est vécu par les publics bénéficiaires des actions pour éviter une programmation technocratique, structurer une organisation permettant de faire remonter de manière cohérente ce qui émane des bénéficiaires, exercer le rôle régulateur indispensable de l'État en faisant appel à des procédures d'évaluation qui intègrent les données qualitatives, harmoniser et regrouper si nécessaire les initiatives associatives pour optimiser les réponses et éviter les gaspillages.

Pour les associations : défendre leur légitimité à intervenir comme corps intermédiaires porteurs de projets de transformation sociale ; refuser que les réponses aux problèmes sociaux soient apportées en suivant la logique du marché soucieuse de profits rapides et négligeant la globalité des situations sociales ainsi que les effets économiques à moyen et long terme de l'insertion sociale ; voir respecter la pluralité des initiatives associatives porteuses de projets sociaux spécifiques ; bénéficier des ressources publiques dans la mesure où leur action vient, dans une visée du bien commun, apporter des réponses à des questions d'intérêt général ; promouvoir des régulations et évaluations faites par la puissance publique qui prennent en compte non seulement la matérialité des prestations mais aussi la fidélité aux projets qui en commandent la mise en œuvre.

Proposition 6 : prendre en compte les contraintes et les ressources propres de chacun des partenaires.

La **raréfaction des ressources publiques** exerce une forte contrainte sur l'État et le conduit à utiliser d'une manière moins dispendieuse et plus efficace ces ressources. Cette nécessité est incontestable.

L'objectif est admis par les **associations** mais elles refusent que la réduction des coûts²¹ occulte la visée sociale. Elles contestent en particulier les procédures juridiques « *d'appels à projets* », transformés en « *appels à prestations* », qui leur imposent des contraintes lourdes, les mettent en concurrence les unes avec les autres et parfois avec des organismes marchands, placent la continuité de leur action dans une grande incertitude, en font de simples opérateurs éventuels de la puissance publique et les conduisent à s'engager dans des stratégies hasardeuses. Elles souhaitent des procédures de *contractualisation pluriannuelle sur objectifs*, leur assurant plus de stabilité.

Les associations craignent la substitution de la logique des moyens à celle des fins et l'abandon des visées sociales aux principes néolibéraux du marché.

Proposition 7 : développer des pistes de convergence

7.1. Etablir des *rapports de confiance* entre les agents administratifs et techniques - de l'État et des collectivités territoriales - et les associations ; ce qui suppose lisibilité des actions menées par les associations, présentation claire des orientations et des choix possibles par les agents des collectivités publiques, débat entre les techniciens des administrations et des représentants des associations qui soient réellement informés des actions menées.

²¹ Imposée par la loi organique pour les lois de finance (LOLF, 2001)

7.2. Utiliser *les ressources de concertation* entre services des Agences Régionales de Santé, collectivités territoriales et associations, instituées par les politiques régionalisées – Conférences régionales et territoriales de la santé et de l'autonomie, Ateliers santé ville, Contrats Locaux de Santé - pour contribuer à l'élaboration démocratique de projets répondant aux situations critiques locales dans le domaine de la santé et du social.

7.3. Ne procéder à des *regroupements* d'opérateurs associatifs que sur la base d'un *projet cohérent* et après débat. Privilégier les procédures fédératives permettant la mutualisation des moyens tout en maintenant la personnalité propre de chaque association.

7.4. S'efforcer de concilier le « temps court » des élus avec le « *temps long* » de la vie et de l'action sociale.

Ces propositions 5, 6 et 7 nous amènent à demander la prise en compte des propositions terminales du Rapport de la Commission sociale du Sénat²² :

- *Promouvoir le relèvement du seuil « de minimis » actuellement fixé à 200 000 euros sur trois ans, et en l'occurrence depuis la décision de la commission Européenne du 21 décembre 2011, entériner dans l'administration française le seuil de 500.00 EUROS.*
- *Clarifier la notion de mandatement.*
- *Demander l'établissement d'un rapport d'information élaboré au niveau local pour recenser les services sociaux dont le financement est menacé et proposer des solutions pour en pérenniser le financement.*
- *Développer l'information des collectivités territoriales sur le droit des aides d'Etat applicables aux services sociaux.*
- *Former les fonctionnaires territoriaux au droit européen et à la réglementation des subventions pour enrayer la tendance au « tout marché public ».*

²² Parmi les décisions prises par la Commission de l'U.E. le 20 décembre 2011 sur les aides d'État au SIEG et la révision de la directive des marchés publics - « paquet Alumnia-Barnier » - le seuil « de minimis » est relevé à 500.000 €.

Participants aux travaux réalisés les 18 juin, 13 octobre, 14 novembre 2011 et 4 janvier 2012.

Bénévoles et administrateurs d'associations

Jean Amilhat, administrateur de *Solidarité Jeunesse*, association qui par son regroupement avec l'APPRES articule les fonctions sociales et médicosociales.

Martial Gérardin, administrateur de *Solidarité Jeunesse* (CHRS), CCFD, Institut Pey-Berland.

Jean Saugnac, administrateur de *Solidarité Jeunesse* (CHRS), administrateur et intervenant bénévole au *Centre social* de Beaudésert.

Jean-Pierre Depond, juriste, président du *CREAHI de Bordeaux*.

Bernard Goudet, ancien salarié puis administrateur du *CRAES-CRIPS*, ancien administrateur de l'*APEEF* (maisons de l'enfance de la ville de Bordeaux), administrateur de l'*AOGPE*.

Geneviève Goudet-Lunel, administrateur de l'*AFLAR* (association de patients rhumatisants), de *MPTH* (petite ONG travaillant avec l'Égypte et le Togo), consultante bénévole au *CASO de Médecins du Monde* à Bordeaux.

A. Campagna, présidente d'une association de soins de santé (*Vie et santé Mérignac*).

Marie-Hélène Salin, ancienne formatrice en IUFM, ancienne présidente d'un club de Prévention spécialisée (*Action Jeunesse Pessac*).

Alain de Maillard, 30 ans en Coopératives agricoles, membre du *CCFD* ;

Henri Bouas-Laurent, bénévole à l'association « *Entraide Bordeaux Sud* » (aide à des familles émigrées), accueil bénévole des doctorants et post-doctorants étrangers à l'Université de Bordeaux.

François Hachet, président de *la Gauche Européenne*.

Annie Boulaire, association d'entraide (*Aquitaine Mobilité Insertion Reclassement –AMIR*).

Eric Chauvin, militant syndicaliste et politique.

Eric Le Grand, sociologue, consultant en Promotion de la santé, membre du comité de rédaction de la *Santé de l'homme*, membre du Conseil scientifique des *Franças*.

Aimé Laborde, juriste, retraité de la fonction publique, vice-président du cercle « *Administration et humanisme* »

Salariés d'association

Francis Terraza, directeur général de l'*AOGPE* (Maisons d'enfants à caractère social, Placement familial, Tutelles, Centre de l'audition et du langage), administrateur à *Emmaüs* ;

Christian Cassou, directeur général de l'AGEP, administrateur du *Centre social* de Mérignac ;

Christine Abeloos, directrice du *CHRS Revivre* et représentant les CHRS de la Gironde à la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale (*FNARS*).

Jean-Marie Brodu, chef de service, salarié de *Solidarité Jeunesse*.

Agents de l'État

Jean-Marie Cabanas, conseiller technique et pédagogique à la *DRJSCS* (Direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale).

Martine Valadié-Jannel, médecin inspecteur de santé publique à l'*Agence Régionale de Santé (ARS)*, chargée de programmation en matière de santé publique, d'actions médico-sociales et de prévention des addictions.

Emilie de Saint Pol, chargée de mission à la Direction de la santé publique et de l'offre médicosociale, Département Prévention et Promotion de la santé, Service Promotion de la santé, *Agence Régionale de Santé (ARS) d'Aquitaine* ;

Elue locale

Sylvie Cassou-Schotte, cadre formateur du *CREPS* (Centre de ressources, d'expertise et de performance sportives), élue locale à Mérignac.