



Discours de clôture du XXXème Congrès 29 janvier 2010

**Dominique Balmay,
Président de l'Uniopss**

Monsieur le Ministre, Monsieur le Sénateur Maire, Mesdames, Messieurs, Chers Amis,

Monsieur le Ministre, je vous remercie très vivement au nom de notre mouvement d'avoir accepté de clôturer notre XXXème Congrès. C'est la première fois que le Gouvernement fait cet honneur à l'UNIOPSS et nous y sommes, naturellement, particulièrement sensibles. D'autant que vous nous permettez de célébrer solennellement, un anniversaire, puisque le premier Congrès de l'UNIOPSS s'était tenu à Lyon, voici près de cinquante ans, en 1951, sur le thème inépuisable qui était ainsi formulé : « Sous le signe de l'efficacité sociale ».

Monsieur le Sénateur Maire, à vous aussi vont tous mes remerciements. Votre appui et l'accueil que vous nous avez réservés dans votre bonne ville nous auront permis de tenir ce Congrès dans les meilleures conditions, d'autant que, en raison de la longue et belle tradition sociale de Lyon, nous nous sommes tout à fait sentis dans notre arbre généalogique.

Vous avez devant vous, M. le Ministre, les représentants de la plus grande partie du monde associatif de la solidarité, c'est à dire des domaines de la santé, du handicap, des personnes âgées et de la dépendance, de l'enfance et de la famille, de la lutte contre la pauvreté et de l'insertion sociale et professionnelle. Ils représentent plus de 25.000 établissements et services, 925.000 salariés et plus d'un million de bénévoles. C'est dire qu'ils concourent par leur activité et leur diversité, à l'animation et au développement des territoires dans l'ensemble du pays. Je reviendrai tout à l'heure sur leurs qualités de proximité et d'irrigation des territoires et des personnes.

Ce Congrès, que nous tenons tous les trois ans, s'est donné pour thème « les solidarités à l'épreuve de la crise : intérêt général ou compétition ? ». Ce qui signifie que notre réflexion s'est centrée sur le sens des politiques sociales que nous contribuons à mettre en œuvre, et parfois à élaborer, ainsi que sur les changements importants qui sont en train de se produire entre ce monde associatif de la solidarité et la puissance publique. La « crise », ouverte depuis l'automne 2008, non seulement a beaucoup sollicité l'activité de nos adhérents, mais nous a aussi conduit à réévaluer les principes éthiques autour desquels nous sommes rassemblés. Ils nous ont paru d'une plus grande actualité que jamais.

Ceci dit, ce qu'on a appelé la crise de l'Etat-providence, notre enfermement depuis 30 ans dans une situation de chômage et de pauvreté que la France tolère sans s'y accoutumer, la crise récente qui vient s'y surajouter, l'ampleur des déficits dont nous commençons à subir les contrecoups, mais aussi la profondeur et l'étendue des réformes engagées dans tous les domaines, et en particulier les nôtres, tout cela nous conduit à réinterroger nos méthodes, nos organisations et la tension, classique, mais aujourd'hui particulièrement forte, que nous connaissons, tiraillés que nous sommes entre l'Etat et le marché. La situation nous pousse à reconsidérer notre rôle, notre place, dans la société et dans la République.

C'est ainsi que nos travaux ont montré que, malgré la bonne image dont les associations bénéficient auprès des Français, cette place n'était peut-être pas aussi assurée qu'il est souhaitable. C'est pourquoi nos travaux débouchent sur un Manifeste qui exprime nos convictions

sur notre rôle dans la démocratie, qui sont issues à la fois de notre vocation sociale et de notre état de citoyens. J'aurai l'honneur de vous le remettre dans un instant.

Je ne vais pas, M. le Ministre, me livrer devant vous et devant nos amis, à un état des lieux.. Vous le connaissez parfaitement, ils le connaissent tout aussi bien pour vivre cette situation chaque jour. Je voudrais simplement vous livrer quelques réflexions, fondées tout d'abord sur l'expérience concrète que nous avons des réformes entreprises dans le domaine de l'action sociale et, ensuite, vous dire comment nous voyons l'évolution de fond des politiques sociales. Elles nous paraissent parfois courir le risque de conduire à ce qu'un sociologue réputé appelait récemment un « social de compétition », et nous souhaitons nous en expliquer. Nous pensons, en effet, que l'association a son mot à dire dans le dialogue civil, qu'elle n'est pas seulement une productrice de biens et de services sociaux, mais qu'elle a aussi le devoir de dire ce qu'elle voit de la réalité sociale, ce qu'elle voit des politiques sociales qu'elle met en œuvre, ce qu'elle pense de leur avenir. C'est ce devoir que nous avons essayé de remplir depuis trois jours et dont je vais tenter de vous rendre compte.

I – Que nous dit notre expérience de la réforme ?

Il n'y a pas de secteur de l'action et de la protection sociales qui n'ait pas fait l'objet d'une réforme majeure depuis quelques années, et notamment depuis 2,5 ans : organisation du secteur médico-social, hôpital, enfance, handicap, insertion, logement, formation ... ; et bien sûr ce n'est pas terminé ; sont devant nous d'autres dossiers difficiles : retraites, justice pénale des mineurs, prévention dans le domaine de la santé, congé parental et aussi réforme de l'Etat et des collectivités territoriales qui nous touchent de très près. On ne compte plus les textes nouveaux qu'il nous faut absorber et mettre en œuvre. Nous sommes alors devenus en quelque sorte des « professionnels » de la réforme. Sans réticence de principe, car la réalité sociale et humaine que nous côtoyons tous les jours nous convainc de la nécessité de moderniser les politiques sociales et d'adapter nos propres manières de faire. Le chômage permanent et ses multiples conséquences, l'apparition de nouveaux risques comme la pauvreté et la dépendance, la résurgence de problèmes anciens comme le logement, tout cela nous pousse à souhaiter l'innovation et à y contribuer. Nos associations s'adaptent activement, ou ont commencé à le faire, mais elles souhaitent, naturellement se moderniser tout en préservant ce qui à leurs yeux est essentiel, c'est à dire leurs valeurs humanistes et ce que François Bloch-Lainé, appelait leurs « spécificités méritoires ». Ce qui ne signifie pas que nous soyons nécessairement en accord avec telle ou telle décision publique, mais nous mettons en œuvre vaille que vaille, civiquement. C'est cette expérience qui nous permet quelques observations sur la réforme sociale dans nos domaines.

En voici quatre qui ne prétendent pas épuiser le sujet.

1 – Il est bien clair pour chacun que notre système de protection et d'action sociales est un système puissant. Nous n'avons pas, depuis trente ans, connu de déchirure majeure du tissu social et pas davantage avec la crise supplémentaire que nous vivons depuis 16 mois, malgré la montée des exclusions et des pauvretés de toutes natures qu'elle engendre. Ce qu'on appelle les amortisseurs sociaux, qui sont aussi des amortisseurs humains, fonctionnent à plein et de manière globalement efficace. Nous avons reconnu que l'Etat n'avait heureusement pas, dans l'ensemble, baissé la garde et qu'il avait maintenu le niveau général de ses interventions.

Ceci dit, nous n'envisageons pas de façon parfaitement sereine l'avenir proche. En effet, on peut redouter que, lors de la sortie de crise, la question de la dette publique et son traitement ne conduisent à des arbitrages financiers où l'on oublierait que les effets sociaux des crises économiques sont toujours beaucoup plus lents à se résorber que les effets proprement économiques et que chaque crise laisse toujours un surplus de pauvreté et d'exclusion qui vient ajouter une épaisseur supplémentaire aux pauvretés et aux exclusions qui préexistaient.

Au surplus, la réforme des collectivités territoriales, et les incertitudes qui pèsent pour l'heure sur leurs moyens financiers, ont déjà déclenché, ici et là, des réflexes de précaution budgétaire de la part de certains élus locaux, prudence que l'on peut comprendre, mais qui vient compromettre l'action et parfois même l'existence de nombre de structures associatives, ce que nous constatons

maintenant fréquemment dans le domaine de l'insertion ou celui des services à la personne qui se mettent à supprimer des emplois, alors qu'ils nous avaient accoutumés à tout autre chose.

Bien sûr, nos associations ont compris qu'elles devaient prendre leur part des efforts de la nation, qu'il fallait gérer avec davantage de rigueur, qu'elles devaient rationaliser leurs méthodes et leurs structures. Elles s'y emploient, croyez le bien. Mais, si l'on veut se souvenir que le monde associatif du secteur social est un relais majeur de l'Etat pour le maintien de la cohésion sociale, nous pensons, et ce n'est pas là un réflexe de clocher ou de rentier public, nous pensons que la remise en ordre nécessaire des finances du pays devra tenir le plus grand compte de la préservation des réseaux de la solidarité qui sont au contact direct des Français, en particulier des plus fragiles.

2 – Deuxième observation, dans la ligne de la précédente, pour laquelle je me permets d'emprunter un propos du Président de la République devant le Congrès réuni à Versailles en juin dernier. Il y avait dit en effet ceci : « La question centrale, c'est celle de la qualité de la dépense publique... Quand on ne met pas les moyens suffisants dans la lutte contre l'exclusion..., quand on ne veut pas investir dans les écoles de la 2ème chance, quand on n'a rien à proposer entre 16 et 18 ans aux enfants qui sortent de l'école sans diplôme ..., quand on perd la trace des enfants en difficulté ... parce que l'on n'a pas de structures adaptées pour eux, on ne fait pas d'économies. On prépare une augmentation considérable des dépenses futures parce que l'on paiera très cher le coût de cette désocialisation ».

Nous ne pouvons qu'être en accord avec cette analyse et cette prévision qui rencontre tout à fait nos propres observations. Nous pensons, dès lors, que l'investissement social devient une priorité, y compris en termes économiques et d'équilibre des comptes de la nation. Certes, la chose n'est pas aisée par les temps qui courent. Mais nous avons besoin de programmes de moyen terme, permettant à nos organismes d'investir dans la durée, des plans comme le Plan Alzheimer, le Plan cancer, ou le Plan Grand âge. Encore faut-il qu'ils soient respectés, et pour cela il serait bon aussi que l'Etat sache enfin s'engager véritablement sur la durée d'un investissement, c'est à dire sur une période pluriannuelle. Ce qu'il a encore beaucoup de mal à faire. Si les politiques sociales évoluent pour ne plus être seulement des politiques d'allocations, des politiques de compensation à court terme, si elles deviennent enfin des politiques d'investissement et de prévention, ce que nous croyons, si on veut bien investir aujourd'hui pour avoir moins besoin d'indemniser demain, si on convient que les politiques sociales doivent être complétées par des stratégies préventives, il faudra bien que le pays, nous-mêmes, la puissance publique, nous nous organisions pour raisonner et travailler d'une autre manière.

C'est dire, encore, alors que nous voyons depuis plusieurs années les politiques sociales orienter toujours davantage leurs appuis financiers vers la solvabilisation des personnes plutôt qu'en direction des structures, c'est dire qu'il serait bon, sans abandonner le nécessaire soutien des plus vulnérables, qu'un autre équilibre pourrait être imaginé pour permettre les modernisations et les développements dont nous aurons inévitablement besoin dans plusieurs secteurs, handicap, personnes âgées, petite enfance, addictions, soins à domicile, etc.

D'une autre manière, nous pouvons dire que l'obsession de la réduction des coûts et de la concentration des structures, le renvoi vers d'autres sources de financements, alors que les besoins quantitatifs et qualitatifs ne cessent d'augmenter, ne sont compréhensibles et assimilables, pour les usagers comme pour nos structures du social, qu'accompagnées d'une perspective de moyen terme faite de prévention, de qualité, de développement planifié des équipements.

Aussi bien, plusieurs des recommandations qui figurent dans le rapport sur la mesure de la performance économique et du progrès social, réalisé par M. Stiglitz, notamment dans sa partie consacrée à la « qualité de la vie », ont un lien direct avec le rôle du secteur associatif dans les sociétés contemporaines. J'ajouterai, s'il en était besoin pour justifier l'intérêt de cet « investissement social », que le dernier prix Nobel d'économie, attribué en octobre dernier à Oliver Williamson et à Elinor Orstrom, a couronné des travaux montrant que les associations est parfois plus efficace que le marché.

3 – Une troisième observation, que le Gouvernement doit entendre souvent, touche à la multiplicité, au rythme et à l'étendue des réformes. La production normative a aujourd'hui atteint un rythme inégalé. Le flux annuel de textes nouveaux est en moyenne et depuis quelques années de 120 lois et ordonnances et de 1500 décrets réglementaires. Le domaine de la justice et le domaine social sont les principaux « bénéficiaires » de cette expansion textuelle et j'ai indiqué tout à l'heure qu'aucun de nos secteurs n'avait échappé à la sollicitude du législateur. Le Code du travail est passé de 2180 pages en 1996 à 2786 en 2008 (+ 28%) Le Code de la Santé publique n'est pas en reste : 1631 pages en 1999 à 2555 en 2007 (+ 57%). Lorsque l'on voit que la loi du 11 février 2005 a donné lieu à environ 150 textes réglementaires, et qu'il va en être de même pour la récente loi « hôpital, patients, santé, territoires » du 21 juillet 2009, on ne peut manquer de s'interroger sur la signification d'une telle intempérance normative et sur la capacité de digestion du pays et, plus particulièrement, de ceux qui ont en devoir d'assurer la mise en œuvre, au rang desquels nous nous comptons.

Bien heureux quand les textes ne se contredisent pas, comme on le voit, par exemple dans le domaine des services à la personne où nous sommes en devoir d'appliquer deux textes peu compatibles entre eux, car inspirés par des préoccupations différentes, mais qui cohabitent péniblement, une loi de 2002 et une loi de 2005. Comme on le voit encore dans le domaine des marchés publics avec les interprétations diverses que nous constatons de la réglementation issue de directives européennes sur la concurrence mal adaptées à notre organisation sociale française. Comme on le voit enfin dans les exigences de qualité des services à rendre et de professionnalisation de nos collaborateurs, alors que certaines des règles nouvelles de financement, notamment de tarification des établissements médico-sociaux, viennent nous dire tout autre chose.

La stabilité du droit est un ingrédient nécessaire de la cohésion sociale. Certes, la réforme l'est aussi bien souvent. Mais il demeure nécessaire que les citoyens, les corps intermédiaires, les relais de la puissance publique puissent communiquer dans la même langue, faute de quoi incompréhensions, conflits, ruptures du lien social se manifestent et se développent. C'est un constat que nous faisons régulièrement dans nos relations, non seulement entre nous, mais surtout dans nos rapports avec les administrations déconcentrées de l'Etat et avec les collectivités territoriales. La transposition « éclatée » en de multiples textes de la Directive européenne sur les services est, malheureusement, un exemple de l'illisibilité croissante de la règle et des positions officielles. Ainsi du sort contestable qui risque d'être réservé à certains équipements de la petite enfance. Doit venir un moment où il faudra réduire la vitesse, et permettre au corps social de s'accorder sur le sens des réformes, de les mettre en place de façon homogène et d'en tirer le meilleur pour le bien de chacun et sans l'angoisse du prochain changement. Là encore, une politique d'investissement social suppose une stabilité suffisante du cadre juridique, faute de quoi nous demeurons confinés dans l'action de court terme.

4 – Cette instabilité du droit, et c'est ma quatrième et dernière observation, contribue au surplus au développement d'un risque social qui peut devenir dangereusement prédominant. C'est le « risque solitude ». Nous l'avons rencontré massivement chez les personnes âgées lors de la canicule de l'été 2003. La pauvreté en est l'une des causes majeures. Le Président de la République l'a, d'ailleurs, souligné dans son discours au Conseil économique, social et environnemental le 17 octobre 2007. « Ce que la pauvreté met en lumière avant tout, disait-il, c'est la perte du lien social et du lien familial ... C'est une pauvreté essentielle car en plus d'être pauvre, on est seul dans sa pauvreté ! C'est une double condamnation : la pauvreté et la solitude. » Et en adressant ses vœux aux Français le 31 décembre dernier, il avait conclu votre propos en disant : « Face à l'isolement, face à la solitude si répandus dans nos sociétés modernes, je souhaite qu'en 2010 soit l'année où nous redonnerons un sens au beau mot de fraternité qui est inscrit dans notre devise républicaine. »

C'est que, j'y reviendrai tout à l'heure, nous devenons des « sociétés d'individus »¹, en raison à la fois de la complexité croissante de ces sociétés et aussi du développement même de nos droits.

¹ Norbert Elias

Comme le disait Tocqueville : « Dans les sociétés démocratiques modernes, et en raison de l'accès à la liberté, les droits ont rendu les citoyens indépendants les uns des autres. Pour que les hommes s'humanisent, il faut que parmi eux se développe l'art de s'associer. Dans une société démocratique, les hommes peuvent se perdre au lieu de se voir, il faut donc les rapprocher, c'est à dire les amener à concourir à une œuvre commune. »

Ce que nous dit là Tocqueville, c'est très exactement le projet et le pari associatifs dans la démocratie. C'est le moteur de notre participation à l'intérêt général. Mais celui-ci court aujourd'hui le risque d'être dévoyé par une conception du social qu'un éminent sociologue² a qualifié de « social de compétition ». C'est le deuxième point de mon propos, qui rejoint le thème de notre Congrès : « Intérêt général ou compétition ? ».

II - Intérêt général ou compétition ?

La question a été récemment posée par le sociologue Jacques Donzelot dans la revue *Esprit*³ dans ces termes : « Il s'agit de voir comment on passe d'un social de compensation, conçu dans la perspective d'une pacification de la société, d'une réduction de ses conflits internes, à un social de compétition destiné à permettre la mobilisation de la société par rapport à des enjeux économiques définis au plan externe ». Après tout, c'est la question, quasi permanente, de savoir si le « social » ne devient pas un des leviers de « l'économique » et s'il n'est pas instrumentalisé au profit de fins qui ne sont plus celles du développement global de l'homme, individuellement et collectivement, mais seulement de sa puissance et de sa richesse.

A dire vrai, on ne voit pas pourquoi un instinct aussi naturel chez les hommes que celui de se « mesurer » à d'autres, que l'on retrouve dans toutes les activités humaines, et pas seulement dans les activités économiques, politiques ou sportives, serait absent du domaine social. Il n'y a pas, à première vue, d'exception à cette règle et le « social » ne paraît pas devoir y échapper, tant dans ses relations avec d'autres domaines comme le domaine de l'économie, qu'à l'intérieur de lui-même. Les exonérations de charges sociales pour favoriser l'embauche ou la localisation d'activités ou, d'une autre façon, la compétition syndicale lors des élections professionnelles illustrent ces deux aspects de la compétition que connaît naturellement le social.

Mais il faut dans le même temps ne pas oublier que la compétition et aussi porteuse de virus et de déséquilibres, ce qui suppose que l'on garde les yeux ouverts et qu'on sache prévoir les vaccins et organiser les contrepoids nécessaires. Or, à cet égard, il nous semble que le monde associatif est actuellement le lieu de trois périlleux changements d'équilibres : une double attraction, une glissade mal contrôlée, une maladie organique. De quoi s'agit-il ?

1 – La double attraction est la suivante. L'association de solidarité se trouve traditionnellement à l'intersection des deux grandes puissances que sont l'Etat et le marché. L'impératif de compétition donne, très naturellement, au marché une place privilégiée, puisque c'est son terrain « naturel », en quelque sorte, où peuvent s'exprimer librement les responsabilités, les innovations, les adaptations aux besoins les plus fins. Le marché est aussi le lieu du contrat dont on estime, à tort ou à raison, qu'il permet le mieux la réalisation des consensus, la transparence des transactions, le meilleur rapport qualité prix. Il y aurait beaucoup à dire sur ces vertus prêtées au contrat, mais nous ne pouvons que constater cette ascension du recours au marché et à ses méthodes pour le développement des politiques sociales, comme on peut le voir par exemple dans la loi HPST, la loi de 2005 sur les services aux personnes, la fin de l'opposabilité des conventions collectives pour le financement des établissements, les règles nouvelles des marchés publics appliquées à notre secteur très inspirées de la législation européenne de la concurrence, etc... On a vu ainsi disparaître le régime spécial qui gouvernait les relations de la puissance publique avec les hôpitaux sans but lucratif qui étaient seuls chargés, avec les hôpitaux publics, de remplir des missions de service public. Depuis la loi HPST, ces missions vont pouvoir être indifféremment attribuées par les nouvelles ARS à tous les organismes privés présents sur ce qui devient un « marché », que ces organismes soient à but lucratif ou

² Jacques Donzelot

³ Novembre 2008

qu'ils ne le soient pas. Joël Roman nous a mis en garde avant-hier : « Le marché peut faire beaucoup, mais surtout pas du lien social ».

Mais, dans le même temps, dans un pays comme le nôtre, coutumier de la régulation étatique et viscéralement attaché au principe d'égalité, l'Etat demeure un point de passage obligé. Outre la floraison des normes que j'ai évoquée, il en est ainsi de l'application désormais quasi systématique du code des marchés publics dans notre secteur. Or, cette règle nouvelle ignore assez largement notre histoire sociale ; elle inverse, au moins en théorie, le sens traditionnel de l'action sociale. C'est, la plupart du temps, on le sait, à partir de l'initiative privée que sont nés la grande majorité des établissements et services sociaux d'aujourd'hui. C'est de cette manière que sont apparues bien des innovations qui voulaient répondre à des besoins nouveaux repérés sur le terrain, par des acteurs de terrain, qui y ont apporté des solutions adaptées au terrain : centres d'hébergement des sans-abri, établissements pour personnes handicapées, soins à domicile, récemment encore structures et méthodes d'accueil des personnes atteintes par la maladie d'Alzheimer, la liste est longue. Bien sûr, il ne s'agit pas de contester l'intervention nécessaire de l'Etat ; la commande publique est indispensable pour organiser la planification commune, pour suppléer à la carence éventuelle de l'initiative privée, pour coordonner les initiatives. Mais il faut prendre garde à ce que l'intervention de la puissance publique, si elle devient systématique, tant dans le repérage des besoins que dans la définition des réponses par le moyen des cahiers des charges, que cette intervention n'en vienne à stériliser l'innovation sociale et standardiser les solutions. Ce risque est encore accru par les réformes de la tarification des établissements médico-sociaux (tarifs plafonds, convergence tarifaire, tarification à la ressource...) qui semblent nous emmener encore vers des formules de plus en plus normalisées et qui s'écartent de l'adaptation nécessaire aux besoins locaux et personnels. Il y a là un risque de « perte de substance de l'association » comme nous l'a dit Johan Priou. De son côté, le Directeur Général de la cohésion sociale nous déclarait dans une interview récente⁴ que les appels d'offres « ne constituent pas une procédure ambiguë : les pouvoirs publics identifient le besoin et la bonne manière d'y répondre. En revanche nous devons laisser au secteur associatif une « certaine » liberté pour agir », je veux croire, le connaissant, que le journaliste a usé d'une plume un peu plus « techno » que ne l'est votre pensée profonde. Et aussi bien, il nous a dit ce matin la considération dans laquelle il tient le monde associatif et le respect qu'il a pour notre autonomie. Nous voilà donc rassurés.

Il n'y a pas pour nous à choisir entre ces deux attractions, celle de la planète Etat et celle de la planète marché ; nous n'avons pas à les ignorer non plus, je vais y revenir, mais nous avons à rester vigilants pour que le service de la solidarité ne puisse être transformé en un objet marchand, obéissant d'abord à un impératif de rentabilité. Nous sommes plongés dans l'économie, bien sûr, mais Jean-Louis Laville nous a précisé tout à l'heure « qu'il n'y avait pas nécessairement d'identité entre l'économie et le marché. » De même, nous avons à veiller à ne pas nous transformer en auxiliaires mécaniques de la puissance publique. Dans les deux cas nous rentrerions dans le « social de compétition ». Nous y perdriions, non seulement notre âme, mais aussi notre efficacité.

Ce dilemme ne se résout que par une compréhension réciproque des devoirs de l'Etat et de l'identité associative, c'est à dire par un partenariat respectueux, observé d'un côté comme de l'autre. Et, si vous me permettez cette citation de René Viviani s'exprimant devant la Chambre des députés le 15 janvier 1901⁵ : « La vérité c'est que l'association est appelée à jouer un rôle social, qu'elle est créée pour se substituer à l'Etat et pour remplir certaines tâches dont la diversité même défie l'initiative de l'Etat... J'aurais rendu ma pensée tout entière, ajoute Viviani, en disant que plus minces, plus légères que lui, elles (les associations) peuvent se glisser dans des sphères plus étroites où, étant donné sa pesanteur et sa puissance, l'Etat ne pourra pas descendre ». Cette analyse, qui s'inscrivait dans le débat préparatoire à la grande loi sur les associations, nous semble d'une pleine actualité. Et j'ai été heureux, vendredi dernier, lors de la cérémonie des vœux au Conseil économique et aux associations, d'entendre dire très exactement par le Président : « Les associations sont une force intermédiaire entre l'Etat et le marché... Je veux nouer avec elles un partenariat durable, mieux les écouter et mieux les accompagner ».

⁴ ASH n°2642 du 15 janvier 2010

⁵ Cité par Pierre Rosanvallon in « Le modèle politique français », p.335

2 – J'en viens au glissement mal contrôlé. Il s'agit ici essentiellement de la question des transferts de responsabilité entre la collectivité et les individus, transferts que l'on peut constater depuis plusieurs années, mais sans que véritablement le débat ait été ouvert sur ce sujet délicat autrement que sur des aspects, certes sensibles, mais ponctuels.

Il est de fait que, depuis plusieurs années, les politiques sociales ne sont plus seulement des politiques redistributrices, mais tendent justement à rendre leurs bénéficiaires aussi acteurs que possible des mesures qui leur sont proposées. C'est typiquement le cas en matière d'emploi avec le développement de la formule des contrats aidés qui impliquent une participation des intéressés ; c'est le cas aussi dans le domaine de la politique familiale avec l'invention des contrats de responsabilité parentale ; on pourrait multiplier ces exemples. Il y a là un progrès très sensible de ces politiques qui, par ce canal, tendent à une plus grande efficacité, mais, aussi et surtout, ne veulent plus seulement regarder le citoyen en difficulté sociale comme un sujet de droits, comme un personnage passif ; elles cherchent, au fond, par la participation de l'intéressé à lui maintenir, ou à lui rendre, une dignité qui est peut-être en train de couler.

Mais parfois cette responsabilisation des personnes s'étend de manière surprenante, car accompagnée d'un systématisme et d'une rigidité pas nécessairement compatibles avec la réalité très diverse des situations réelles. Qu'il s'agisse de la définition assez étroite et monolithique de l'« offre raisonnable d'emploi », dont le refus avant sanction est limité à deux, qu'il s'agisse de l'invention des « franchises » médicales supportées par le malade en sus du ticket modérateur et du forfait hospitalier, qu'il s'agisse de l'interdiction pour la plupart des jeunes (malgré un progrès récent) de bénéficier du RSA alors qu'ils travaillent dans les mêmes conditions que des adultes qui, eux, ont droit à cette prestation, on a le sentiment que la responsabilisation tire davantage vers le contrôle que vers la dignité, voire même l'efficacité. C'est dire aussi que le risque garanti par la protection sociale, risque socialisé parce que fondé traditionnellement sur des critères objectifs, devient un risque dont la prise en charge va reposer davantage sur des comportements, c'est à dire sur des paramètres le plus souvent subjectifs appréciés librement par l'administration. On peut facilement comprendre qu'il en soit ainsi lorsque la personne court consciemment un risque, comme le fumeur ou l'automobiliste. C'est beaucoup moins évident lorsque la survenance du risque est moins directement imputable à l'intéressé, ou même, comme souvent en matière de chômage, lorsque l'accident est lié d'abord à une carence de la société. Ce l'est encore moins lorsqu'on a affaire à des personnes qui touchent le fond de la désocialisation et de la dépersonnalisation ; et pourtant on sait bien que l'assistance à personne en danger ne s'accommode pas de préalables. Alors, est-ce que ce sont les fondements de la solidarité qui bougent ? Est-ce que demain comme le dit Serge Paugam parlant d'ailleurs de l'ensemble des pays d'Europe occidentale, on va constater que « l'explication de la pauvreté par la paresse tend à se substituer à l'explication par la justice » ?

Le sujet est très difficile, je le reconnais. Mais force est de constater que le débat n'est pas franchement ouvert, alors qu'il commande en grande partie l'avenir de notre système de protection sociale, entendue au sens large. L'articulation des responsabilités individuelles et des responsabilités collectives est une question qui reste sous-jacente à bien des réflexions, des projets, des réformes, mais qui reste silencieuse. Ce silence masque peut-être une difficulté importante de consensus, mais il nous semble qu'elle devrait être affrontée clairement. Le PdR disait au CES, « la solidarité est unie à la responsabilité ». Dès lors, si comme je le crois, il va falloir redéfinir l'une, la solidarité, il faudra bien vouloir redéfinir l'autre, la responsabilité.

C'est, d'une autre manière, le moyen de commencer à répondre à l'interrogation jumelle que pose le philosophe Marcel Gauchet⁶ : « Ce n'est plus la question sociale qui est majeure, mais celle de la dissociation du collectif ... Nous sommes emportés aujourd'hui dans un mouvement brownien... Comment reconstituer une figure cohérente du collectif ? C'est la clé de la période qui vient ». Ou, encore, pour parler comme un de mes illustres prédécesseurs à la présidence de l'UNIOPSS, François Bloch-Lainé : « Comment faire société ? ».

⁶ Rapport du CERC – avril 2008

3 – Dernier point, lié à celui que je viens d'évoquer, je dirai que la France a mal à ses corps intermédiaires. Syndicats, collectivités locales, associations diverses, qui forment un élément majeur d'équilibre, de contrepoids et de coopération dans la division sociale du travail démocratique, sont aujourd'hui ébranlés. Il ne m'appartient pas ici d'en dresser la situation d'ensemble ni d'en évoquer les causes complexes. Je me concentrerai, bien sûr, sur le sujet des associations et, plus spécialement, sur la place des associations de solidarité.

La question, pour le monde associatif, est simple : est-elle dans le vrai lorsqu'elle se considère comme un corps intermédiaire et cette qualité lui est-elle véritablement reconnue ?

Pour nous, la réponse à la première question est positive : oui, l'association, tout organisme à vocation sociale sans but lucratif, est un corps intermédiaire, partie prenante de la démocratie. D'abord, sur le plan institutionnel, comme un « modérateur de pouvoir » entre les deux puissances, l'Etat et le marché, lesquels, comme tous les pouvoirs et sauf exception, ont une tendance naturelle et commune au gonflement ; ou bien, par jeu de vases communicants, on voit que l'un s'enfle quand l'autre s'amaigrit. L'association est alors là, comme une force de rappel, pour manifester qu'il y a d'autres manières de travailler en société, qu'il est possible de servir à la fois les besoins individuels des citoyens et l'intérêt général sans se soumettre aveuglément à toutes les prescriptions étatiques et sans se commettre dans tous les excès du marché. Ce qui n'exclut évidemment pas, je l'ai dit, la nécessité de coopérer avec ces deux puissances.

Par ailleurs, comme le dit M. Michel Jézéquel, Directeur de l'Association Don Bosco en Finistère : « Une association est un espace public de proximité dans lequel des individus portent des questions de la sphère privée, ou invisibles, dans la sphère publique... Ce qui singularise l'association d'action sociale est le fait que ces deux espaces cohabitent et sont interdépendants. L'un ne peut se développer sans l'autre... L'association par son projet médiatise ces questions... et oblige ainsi notre société tout entière à en prendre conscience, à étudier les propositions de traitement de ces questions. L'association est le lieu où d'individuelle une question, un problème, se transforme en action collective ».

Enfin, l'association de solidarité, lorsqu'elle est fidèle à sa vocation, assure une troisième intermédiation. Elle est, par nature, plongée dans la relation. Non pas comme l'entreprise avec un client consommateur, non pas comme l'Etat avec un contribuable ou un allocataire, mais avec une personne dont le besoin, souvent très précis, ne peut être satisfait sans que soient prises en compte son histoire et sa situation tout entières. Pour ce faire, l'association part de la solitude de l'intéressé pour tenter de le mettre en relation, de façon aussi active que possible, le mettre en relation avec ses droits, avec l'environnement social, avec l'autre, avec les autres, non seulement pour l'émanciper, comme nous l'a dit Joël Roman, mais pour parvenir à sa « reconnaissance ». L'association est un milieu artériel qui assure une irrigation en oxygène au travers du corps social, avec la chaleur correspondante. Comme le disait le père du solidarisme, Léon Bourgeois⁷ : « Les associations sont créées par la raison et par le cœur ; ce n'est pas autre chose qu'une armature intérieure dans l'Etat ». Mais elles sont davantage encore ; Robert Lafore nous a rappelé cette lourde vocation : « Les associations sont là aussi pour fabriquer de l'intelligence collective. »

Dans ce cas, il est certain que l'association de solidarité n'est pas qu'un gestionnaire de services. Elle fait vivre, comme disait Benjamin Constant⁸ parlant des corps intermédiaires, « une culture de la liberté ». C'est cette liberté qui lui commande de coopérer avec la puissance publique, de mettre en œuvre la législation, mais qui lui commande aussi de dire publiquement ce qu'elle observe de la réalité sociale et de la pertinence des politiques, d'être en éveil constant sur l'état de la société, de tenter d'anticiper sur ses évolutions, de gérer mais de réfléchir, d'être à la fois au plus près du terrain et coopérer avec les décideurs publics, enfin de porter la parole de ceux qui ne l'ont pas et de s'efforcer de la leur donner.

Combiner ces fonctions suppose à la fois indépendance et coopération, ce qui suppose que chaque acteur, y compris bien sûr l'association elle-même, soit conscient de la nécessité de

⁷ Discours au 16^{ème} Congrès de la Ligue de l'enseignement, 9 août 1896, cité par Pierre Rosanvallon in « Le modèle politique français », p.392

⁸ De l'esprit de conquête et de l'usurpation, 1814.

préserver les équilibres naturels du milieu, c'est à dire respecte les principes de ce qu'on pourrait appeler une « écologie associative ».

ooo

Tel est, Monsieur le Ministre, le sens du Manifeste que nous allons publier à l'issue de ce Congrès et que je vais vous remettre à l'intention du Gouvernement. Nous allons le diffuser très largement, au-delà même du monde associatif. Il sera sur notre site dès lundi, à la disposition d'un chacun. Ce Manifeste est consacré précisément à la place et au rôle de l'association dans la démocratie.

En voici, pour terminer, les derniers paragraphes.

« Le principe de fraternité inscrit aux frontons de la République, s'il n'est pas par lui-même porteur de droits explicites, trouve néanmoins sa traduction concrète et juridique dans le principe de solidarité. Par le bénévolat qu'elle mobilise, par les vocations professionnelles qu'elle suscite, par sa présence auprès des citoyens, l'association de solidarité met en œuvre ces principes et contribue au développement du lien social.

Pour l'association de solidarité, le principe de solidarité est indissociable des deux autres principes républicains :

- Ainsi, le principe de liberté, reconnu à l'association, ne permet pas de subordonner cette dernière à un pouvoir politique ou administratif qui tendrait éventuellement à en faire son bras séculier. Mais cette même liberté lui commande de travailler dans le respect des textes sociaux et en complémentarité et partenariat avec la puissance publique,
- Ainsi, le principe d'égalité ne permet pas à l'association, participant à la satisfaction de l'intérêt général, de voir son activité ordonnée à des objectifs de nature purement économique qui la conduiraient inéluctablement à sélectionner ses usagers sur des critères qui ne sont pas les siens et à renier sa vocation d'appui aux plus fragiles comme de préservation du tissu social.

L'association de solidarité est convaincue que c'est grâce au principe de fraternité, incarné dans la solidarité, que se concilient les principes de la République qui, sans lui, pourraient se trouver dans des positions contradictoires. L'association de solidarité, qui à sa manière les fait vivre, revendique dès lors une place d'acteur nécessaire et reconnu dans la société démocratique. »

Je vous remercie.

Dominique BALMARY
Président de l'Uniopss