

# DÉMOCRATIE ET ACTION PUBLIQUE

*L'*histoire de la Ligue témoigne d'une participation des habitants à l'élaboration de politiques publiques, à travers la vie associative ; elle nous éclaire sur l'évolution de la relation entre la puissance publique et la société civile et leurs rôles respectifs dans la réponse que l'intérêt général doit apporter aux besoins sociaux. Ce questionnement est toujours aussi essentiel dans une époque marquée par le déclin de « l'État social ».

*Le postulat qui faisait du citoyen un administré, pour lequel la réponse publique constituait la contrepartie de la légitimité accordée au pouvoir par le vote, a vécu. Pourtant, malgré l'évidence des dégâts de l'économie mondiale financiarisée, creuset de nouvelles oligarchies, la légitimité-même de l'action publique est questionnée. De tout temps, le monde associatif a fait vivre une façon de satisfaire les besoins collectifs en impliquant les citoyens. Quelle part peut-il prendre, aujourd'hui, dans la recomposition et la démocratisation de l'action publique ?*

*Alors que la crise de la représentation s'accompagne d'une profonde défiance vis-à-vis des institutions, nous sommes collectivement invités à penser une nouvelle culture démocratique qui transforme en profondeur la relation des gouvernés et des gouvernants. La « société civile » doit-elle/ peut-elle devenir le lieu légitime de la formulation des attentes, des espoirs, mais aussi des critiques, sans lequel, la pratique civique se trouve réduite à un assentiment périodique à des programmes ou, pire, à des hommes ? L'association peut-elle être le vecteur que nos concitoyens recherchent pour infléchir leur avenir et celui de la collectivité qu'ils constituent ?*

*À la lumière d'une rapide rétrospective historique des combats de la Ligue en la matière, d'un rappel de nos principales réflexions récentes et d'un retour sur les rencontres régionales du premier trimestre, les fédérations sont invitées à mieux identifier les « défis d'aujourd'hui » pour mieux définir nos « combats de demain ».*

# L'HISTOIRE

## La vision anticipatrice de Macé et Bourgeois (1866-1886)

Dès sa fondation, la Ligue pense la relation associations/État. Une relation (« l'indépendance dans l'interdépendance ») dans laquelle les deux parties se confortent mutuellement. La « séparation harmonieuse » selon Macé <sup>1</sup>, l'ambition solidariste de Bourgeois <sup>2</sup>.

- L'association laïque est un lieu d'apprentissage de la démocratie et de formation des demandes sociales; elle est censée assurer la formalisation puis l'exposé des informations mais aussi des revendications et des attentes résultant de la confrontation de l'expression des intérêts véritables des citoyens ;

- L'État tend à abandonner une position de surplomb, et à plus long terme, à concevoir l'intérêt général, non comme un en-soi que sa légitimité lui donne la capacité d'exprimer et d'imposer, mais comme la résultante d'une délibération collective, reflétant la composition des intérêts en présence dans un cadre de liberté démocratique.

Cette vision très complète ne sera que partiellement réalisée dans la loi de 1901, qui ne permet pas d'établir clairement la spécificité des associations, ni de leur donner une véritable autonomie. Leur place est clairement située du côté de la sphère privée, puisque leur rôle est, selon la loi, de « défendre les intérêts particuliers de leurs membres ».

## Le prolongement de l'État-enseignant, « instituteur du social »

La Ligue va, dans les faits, prolonger l'État républicain, enseignant et « instituteur du social », avec lequel un pacte de confiance tacite s'installe. Elle reçoit une délégation de l'État pour organiser les œuvres laïques (patronage, sociétés d'anciens élèves, mutualités scolaires), lancées pour faire contrepoint aux œuvres catholiques, pour mobiliser des citoyens à défendre l'école publique et pour constituer l'école laïque en forteresse imprenable par ses adversaires.

La Ligue fait donc valoir un « modèle associatif laïque » (il ne sera pas appelé de la sorte avant 1988) avec des caractéristiques bien précises et une relation singulière à l'État. La Ligue est en effet une association « d'initiative privée », c'est-à-dire reposant sur le regroupement volontaire d'un certain nombre d'individus, mais dont l'objet (contribuer sous toutes ses formes à l'éducation de ses semblables) n'est pas assimilable à la défense d'intérêts particuliers, et la situe d'emblée sur le terrain de l'intérêt public, de l'intérêt général. On assiste donc à une sorte de superposition du privé et du public.

Cette conception de l'association prévoit que, dans le même temps, la Ligue se comporte comme un « poisson-pilote » pour l'État-enseignant : l'association laïque défriche les questions en son nom et à sa place. Elle tient à la fois un rôle d'éclaireur et parfois de contrôleur.

## Le pluralisme associatif et l'avènement d'une idéologie associative (70-80 à nos jours)

Avec la laïcisation des mouvements d'église et le recul de l'État providence, l'État apparaît davantage comme le garant du bon fonctionnement d'une société civile pluraliste qui se pacifie. Désormais c'est moins le caractère religieux ou laïque des associations qui sert de critère distinctif à leur reconnaissance et aux attributions de subventions, que l'utilité sociale et la capacité à mettre en œuvre des orientations éducatives ouvertes à tous.

1. Références fréquentes faites par Jean Macé à la pensée « associationniste » qui constitue pour lui un rappel du socialisme prémarxiste et, notamment au fourierisme.

2. « Pas plus que l'État, forme politique du groupement humain, la société, c'est-à-dire le groupement lui-même, n'est un être isolé ayant en dehors des individus qui le composent une existence réelle et pouvant être le sujet de droits particuliers et supérieurs opposables au droit des hommes. Ce n'est donc pas entre l'homme et l'État ou la société que se pose le problème du droit ou du devoir ; c'est entre les hommes eux-mêmes, mais entre les hommes comme associés à une œuvre commune et obligés les uns envers les autres par la nécessité d'un but commun. Il ne s'agit pas de définir les droits que la société pourrait avoir sur les hommes, mais les droits et les devoirs réciproques que le fait de l'association crée entre les hommes, seuls êtres réels, seuls sujets possibles d'un droit et d'un devoir » L. Bourgeois, Solidarité, Paris, Armand Colin, 1897, p. 40.

L'échec du « grand service unifié et laïque de l'Éducation nationale » (Spulen) en 1984 marque dou- loureusement ce tournant dans le monde de l'Éducation nationale. Progressivement et à bas bruit, la Ligue se rallie à la nouvelle idéologie associative : l'exaltation de la société civile et la perspective d'une reconnaissance de l'ensemble du monde associatif (et de l'économie sociale et solidaire) par les pou- voirs publics. Le fait associatif tend à être érigé en fait social autonome.

L'État de son côté semble se rallier à une nouvelle conception de l'intérêt général, élaboré ou, à tout le moins, structuré avec les associations, qui représentent des « intérêts collectifs » alors qu'on assiste à la dévalorisation d'une sphère publique qui pèse comme une chape de plomb sur la société et d'une sphère privée où règne le culte du profit.

Ce repositionnement paraît donc opportun tant vis-à-vis du monde associatif (sur le plan national et européen), qu'à l'égard de l'État puisqu'il se voit reconnu « une légitimité supérieure dans la définition de l'intérêt général », faisant écho à la reconnaissance par l'État d'une légitimité aux associations dans l'élaboration de l'intérêt général. Il réalise, pour une grande part, un retour aux sources, celles de l'in- tuition de Jean Macé, nourri de solidarisme.

Pourtant, si le monde associatif connaît dans les dernières années un boom sans précédent, atteignant 1,3 million d'associations mobilisant 14 millions de bénévoles et 1,8 million de salariés (au sein duquel la Ligue joue un rôle plus modeste), le paysage associatif français est très morcelé et peine tout à la fois à incarner une réelle alternative au tout-marché et au tout-État, et à représenter une issue à la crise démocratique et politique.

## RETOUR SUR LES RÉGIONALES

La consultation que nous avons organisée dans les régions nous montre que l'examen critique de notre histoire nourrit en sens et en pertinence nos priorités d'actions d'aujourd'hui.

Ce qui ressort très nettement dans notre rapport à l'action publique, du moins dans la forme que nous souhaitons lui donner, c'est celle de la « coconstruction des politiques publiques au service de l'inté- rêt général ». À cela s'ajoute une priorité donnée à une « reconnais- sance de l'initiative associative ». Ces choix très clairs n'empêchent pas d'être lucides sur les tensions qui traversent notre mouvement puisque nous rejetons en bloc l'idée d'être des « relais de la puis- sance publique » et des « prestataires de services » tandis que nous nous définissons, à l'unanimité, comme « un mouvement militant » et, tout à la fois, des « acteurs de l'économie sociale et solidaire ».

# LES DÉFIS D'AUJOURD'HUI, NOS COMBATS DE DEMAIN ?

## 1/ DÉMOCRATISER L'ACTION PUBLIQUE <sup>3</sup>

Malgré la contribution historique du monde associatif à l'élaboration des politiques publiques par l'expérimentation sociale, la réponse publique s'est longtemps imposée comme seule pertinente pour définir les besoins essentiels et les satisfaire de manière égalitaire. Il revenait à l'État, au moyen des administrations et des services publics d'assurer l'organisation collective de cette satisfaction. Or de nombreux facteurs ont bouleversé la donne : la diversification croissante des demandes, le souci de réponses adaptées et personnalisées, quelquefois les carences des services publics, financés par tous mais profitant davantage aux mêmes, la multiplication des acteurs publics avec les différentes collectivités territoriales autant que celle des acteurs privés, les exigences d'une plus grande efficacité conjuguées aux pressions de la concurrence.

Le modèle du marché est venu proposer des modes de satisfaction de la demande plus flexibles, censés mieux répondre à une large gamme de préférences individuelles. Des pans entiers de l'action publique sont abandonnés au secteur marchand. Copiant le modèle du marché, de nombreuses politiques publiques ont recours à des appels d'offres qui mettent en concurrence administrations publiques, associations et opérateurs privés et se contentent de financer la demande en subventionnant les individus. Dans le même temps, l'État se recentre sur ses fonctions régaliennes. Cette double polarisation entre un marché souple mais profondément inégalitaire et un État autoritaire porte les germes d'une profonde régression politique.

### ► Promouvoir la construction conjointe de l'action publique entre élus, responsables administratifs et représentants des populations concernées

- Concevoir des politiques publiques qui identifient des problèmes et définissent les modalités de réponses appropriées pour répondre à ces besoins : régulations, organisations administratives adaptées aux politiques retenues, services publics, initiative citoyenne - associative <sup>4</sup>.
- Conforter les fédérations d'éducation populaire dans leur rôle d'acteur du développement social et territorial <sup>5</sup>.

### ► Résister à l'instrumentalisation des associations dans les politiques publiques

- Se comporter en partenaires, capables d'une distance critique à l'égard des politiques territoriales et d'État <sup>6</sup>.
- Organiser la coopération interassociative pour répondre à des enjeux territoriaux et exercer une influence sur la décision publique <sup>7</sup>.
- Se doter des moyens d'évaluer notre impact civique, social et économique pour fonder notre argumentaire sur la pertinence d'une contribution citoyenne aux politiques publiques <sup>8</sup>.
- Refonder les procédures d'allocation des ressources publiques aux associations : user de la palette des relations contractuelles pour ne pas réduire les associations à des prestataires <sup>9</sup>.

### ► Repenser la place des habitants dans l'élaboration de l'intérêt général <sup>10</sup>

- Agir avec et pour les habitants en travaillant avec ceux trop nombreux qui connaissent la fragilité économique et sociale. <sup>11</sup>

3. Manifeste « Faire société! ».

4. Manifeste « Faire société! » (2010).

5. Pourquoi et comment militer avec la Ligue?, Congrès de Nancy (1998); Associés, pour quoi faire?, Congrès de Bordeaux (2001); Un avenir par l'éducation populaire, Congrès de Nantes (2013); Refonder notre identité associative (2015).

6,7,8,9,10. Refonder notre identité associative (2015).

11. Pourquoi et comment militer avec la Ligue?, Congrès de Nancy (1998).

## 2/ FAIRE DE NOTRE MOUVEMENT UNE « ORGANISATION DE VIGILANCE CITOYENNE » ? <sup>12</sup>

Notre mouvement a vocation à faire vivre une culture de la participation active et du « pouvoir d'agir », à développer des capacités personnelles et collectives, au service de l'intérêt général qui ne se réduit pas à la seule sphère publique. Les habitants organisés doivent prendre leur part à l'intérêt général. Au-delà du service rendu, l'apport essentiel de la forme associative tient à la place qu'y jouent les individus associés (un homme, une voix), à sa capacité à fédérer des démarches individuelles en les mobilisant autour d'un projet collectif choisi et régulièrement remis en question.

Pour la Ligue, l'association n'est pas seulement la production de biens et de services, même non marchands mais la création du lien social et politique; l'association n'est pas seulement la gestion désintéressée par quelques-uns mais la recherche et la promotion d'une société plus solidaire, plus coopérative et imaginative; l'association n'est pas seulement la mise en œuvre de politiques publiques mais la recherche et l'expérimentation de la meilleure réponse d'intérêt général aux besoins sociaux; l'association, ce n'est pas seulement « agir pour » mais « faire ensemble » et apprendre ensemble.

Alors que la crise démocratique s'approfondit, que la relation des gouvernés et des gouvernants doit être repensée, l'association peut-elle être le vecteur que nos concitoyens recherchent pour infléchir leur avenir et celui de la collectivité qu'ils constituent? La « société civile » doit-elle/peut-elle devenir le lieu légitime de la formulation des attentes, des espoirs, mais aussi des critiques, dans lequel, la pratique civique se trouve réduite à un assentiment périodique à des programmes ou, pire, à des hommes?

### ➤ Réaffirmer la place de l'engagement bénévole et militant

- Mettre en place une politique volontariste de développement du bénévolat <sup>13</sup>.
- Attirer de nouveaux bénévoles et favoriser la construction de parcours militants <sup>14</sup>.

### ➤ Faire de notre fédération d'éducation populaire un levier d'action collective

- Positionner les fédérations comme des lieux de ressources pour l'engagement <sup>15</sup>.
- Rechercher des complémentarités et des coopérations avec d'autres organisations, notamment dans les quartiers populaires <sup>16</sup>.

12. Selon Pierre Rosanvallon.

13. Associés, pour quoi faire?, Congrès de Bordeaux (2001); Refonder notre identité associative (2015).

14. Pourquoi et comment militer avec la Ligue?, Congrès de Nancy (1998); Refonder notre identité associative (2015).

15. Un avenir pour l'éducation populaire, Congrès de Nantes (2013); Refonder notre identité associative (2015).

16. Démocratie 2000, Congrès de Nantes (1992); Associés, pour quoi faire?, Congrès de Bordeaux (2001); Un avenir par l'éducation populaire, Congrès de Nantes (2013); Refonder notre identité associative (2015).