

# LES ASSOCIATIONS ENTRE DÉMOCRATIE ET GOUVERNANCE

## Préambule

Le groupe « Lectures citoyennes » d'Espaces Dialogues est né des événements du 11 septembre 2001.

voir note n° (1). Remises en question, prises de position et abus de mots comme croisade, guerre sainte, justice, vengeance nous ont poussés à chercher leur sens et leur poids d'histoire.

Entre « démocratie » et « gouvernance », nous avons rencontré les associations. Innombrables - chacun peut créer la sienne, pour n'importe quoi, avec n'importe qui - elles s'insèrent dans les fissures de la société, peuvent devenir une force sociale ou disparaître presque immédiatement. Comment s'articulent-elles aux diverses formes de gouvernement et de gouvernance ?

Comment ces termes se posent-ils les uns par rapport aux autres ? Quelle est la place des associations entre gouvernement démocratique et gouvernance ?

**DÉMOCRATIE.** En démocratie, le citoyen exerce un certain nombre de pouvoirs politiques et jouit de libertés individuelles, dans un cadre de droit et à travers des règles bien établies. Le gouvernement démocratique s'inscrit donc dans des structures théoriques clairement énoncées.

- Il se fonde sur des **principes** reconnus alors que le principe de la royauté était la reconnaissance du souverain comme « *le point de jonction entre ciel et terre.* » (2) Le pouvoir s'impose d'en haut à la volonté des hommes.

Ce sont les révolutions modernes qui le feront naître de la volonté des citoyens. « On le dira représentatif, c'est-à-dire, dans la rigueur du terme, sans autre substance que celle dont le nourrissent ses administrés. »

Les principes de la République Française sont repris dans tous les préambules de ses constitutions. Tous citent la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789* que **ses rédacteurs ont expressément voulue portée à la connaissance de tous** « *afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du Pouvoir législatif et ceux du Pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés* ».

- Une **Constitution écrite** organise la désignation des responsables par des élections, et définit qui est citoyen. Les lois votées sont **publiées** au *Journal Officiel*.

« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.*

*Sont électeurs (...) tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques (art.3)*

*Le Président de la République est élu ... au suffrage universel (art.6) il nomme le Premier Ministre ( ...) sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement ... (art.8)*

*Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage universel direct. Le Sénat est élu au suffrage indirect. (art.24)*

*La loi est votée par le Parlement. (art.34)» (Constitution de 1958)*

- Les diverses **institutions** s'inscrivent dans le **paysage urbain**. A travers les lieux qui les abritent, Palais Bourbon, palais du Luxembourg, palais de l'Élysée, elles s'inscrivent dans l'Histoire de la Nation, elles sont repérables et identifiables par tous les citoyens

Cependant, en dépit de cette transparence théorique, l'Etat conserve une **dimension théâtrale** qu'il doit à sa fonction de représentation ; elle permet « à la collectivité de se voir et de se concevoir, de se saisir en image et en pensée, en lui procurant une scène où [s'objectivent] ses réalités multiples et mouvantes, en lui renvoyant des représentations d'elle-même, en rendant sa composition et son mouvement déchiffrables pour les acteurs. »(3)

## **LA DÉMOCRATIE EST DONC UNE ORGANISATION DES POUVOIRS LISIBLE DANS LES TEXTES ET DANS L'ESPACE.**

**PROBLÈME** : Encore faut-il que les électeurs se reconnaissent dans ces règles du jeu. « Si l'on cumule l'abstention et le vote blanc ou nul, on doit constater que les majorités d'élus qui se succèdent au Parlement sont issues d'une minorité d'électeurs. »

Cette minorité compte de moins en moins d'électeurs issus des classes populaires. Pourtant, ils n'ont pas délaissé les urnes du jour au lendemain. La crise les a d'abord incités à s'exprimer, puis, après une dizaine d'années d'expériences, ils ont cessé d'aller voter. S'ils éprouvent du mépris pour les hommes politiques en place, pourquoi n'essayeraient-ils pas d'en changer ? Sans doute parce qu'il s'agit d'autre chose :

- d'une part, avec la chute du Mur, la politique n'est plus porteuse de foi, elle a perdu ses tribuns et ses prophètes.

- et, surtout les électeurs ne croient plus à l'utilité de leur vote : « les grandes évolutions de la société sont déterminées ailleurs, tout se décide à Bruxelles, à La Haye ou à Wall Street, alors pourquoi participer ? » Face aux problèmes à résoudre, la "société civile" paraît mieux armée que la "société politique", l'Etat paraît impuissant. On peut se demander si un jour le pouvoir ne sera pas abandonné aux classes supérieures ou moyennes.

Qu'apporte, dans ce contexte, la gouvernance, notion diffuse et ambiguë ?

**GOVERNANCE.** « Il est des termes qui s'introduisent insidieusement dans le lexique politique sans que nul n'y prête attention et sans qu'on les ait définis préalablement. C'est seulement lorsqu'ils se sont en quelque sorte fondus dans le décor qu'ils se révèlent pour ce qu'ils étaient depuis le départ : non pas de simples mots, mais des éléments structurants d'une construction idéologique. » (4)

La chute du mur de Berlin a provoqué un ébranlement général dont on n'a pas encore mesuré la portée; le monde qui semblait figé dans un ordre donné se met à bouger et devient fluide. Les institutions européennes et, en France, la décentralisation, viennent ajouter leur nouveauté à ces bouleversements.

Au fil de ces transformations, les frontières entre sphères publiques et privées deviennent poreuses ; communes, départements ou régions pratiquent des partenariats dans des domaines aussi variés que le développement local, l'emploi, la formation professionnelle, les conversions industrielles, etc. Ces coopérations, plus ou moins obligées, génèrent des « **règles collectives qui semblent s'inventer au jour le jour** ». Qu'il s'agisse de régulations économiques, de rapports aux pouvoirs locaux, ou de relations internationales, l'Etat n'apparaît plus comme le pouvoir souverain qui surplombe toute la société et toute l'action publique. **C'est dans ce contexte qu'émerge la question de la gouvernance.**

### **a) La politique a besoin d'explications du monde, de certitudes.**

Face à la nouvelle donne qui marque la fin des utopies, la gouvernance apporte-t-elle un espoir de renouvellement ?

- Dans le cadre de l'Union européenne, elle désigne des pratiques et des institutions difficiles à rattacher à des genres politiques connus :

- ° une Commission dont les membres sont nommés par leurs gouvernements respectifs, qui édicte des normes entérinées par des ministres, et non par des députés élus,
- ° des initiatives législatives partagées entre cette Commission non élue, un Parlement élu et un Conseil des ministres désignés par les gouvernements membres ;
- ° des directives européennes qui s'imposent par principe aux Etats membres, mais ne deviennent effectives qu'une fois ratifiées par les divers parlements dans les législations nationales.

- Dans le cadre des politiques urbaines, peut-on appeler gouvernance les marges de manœuvre acquises par les maires, aux pouvoirs renforcés par la décentralisation ? La gouvernance urbaine désignerait alors la "ville acteur", animant des débats publics, développant la concertation avec les associations d'habitants et prospérant sur les décombres de l'Etat planificateur. Mais ni la vie associative, ni la mobilisation collective ne peuvent se décréter.

- Dans le cadre des institutions politiques multi-niveaux, comme l'Etat fédéral allemand, on désigne par gouvernance les ajustements pragmatiques qui « se généralisent dans l'action publique marquée par les partenariats public/privé et les relations décentralisées. » (5)

### **b) Comment l'idée de gouvernance a-t-elle évolué d'un usage presque spontané à une interprétation d'ensemble du changement social ?**

La gouvernance a d'abord désigné le pilotage pragmatique des entreprises, puis, aux Etats-Unis, la gestion pragmatique des pouvoirs. Elle y a donné ses lettres de noblesse aux « sciences de gouvernement » : gestion des impôts, production des biens, comptage des personnes, transports, savoirs pratiques au profit de la prospérité collective, difficilement reconnues comme objets d'études universitaires en Europe. (6) A partir de 1990, l'expression est utilisée dans l'analyse des politiques publiques et rend obsolète les approches classiques de gouvernement, hiérarchiques et volontaristes.

La coopération entre acteurs publics et privés n'est pourtant pas une nouveauté en France. Dès le Second Empire les "sociétés d'économie mixte" locales, associations de capitaux privés, para-publics et publics, existent par exemple dans le domaine des réseaux d'eau et d'assainissement. Elles « ont permis la constitution de groupes industriels énormes, puissants aujourd'hui à l'échelle mondiale [...] vecteurs de l'investissement direct de capitaux des économies européennes dans les pays "émergents". [...] à l'origine de la constitution de trusts et "ensemblers" de services, intéressés maintenant par les marchés de la communication. Souvent dessaisis d'une part de leurs compétences par des contrats léonins, les pays pauvres aussi bien que, en France, les collectivités locales, ont eu le temps d'apprendre à leurs dépens ce qu'étaient la "coproduction de politiques publiques", et les charmes du partenariat public-privé ». (7)

Pourtant, la sociologie française des organisations montre bien que les rapports n'étaient pas que hiérarchiques : le gouvernement et les administrations d'une part et les collectivités locales de l'autre pratiquaient la négociation avant même la décentralisation.

### **c) Comment expliquer la force de l'idée de gouvernance ?**

Jusqu'aux années 1990, l'avenir politique du monde se lisait à travers les grilles du libéralisme, du communisme ou du socialisme. La chute du mur de Berlin et la débâcle des régimes communistes ont obligé à chercher d'autres références. **A ce moment-là, la victoire de la démocratie semble acquise, mais laisse dans le flou son rapport au marché, face à la mondialisation et à la mise en place d'ensembles économiques régionaux.**

La gouvernance accompagne ces changements, elle est le nouveau totem pour l'action publique. *« Cette entité diffuse, ambiguë et néanmoins efficace désigne les concertations/décisions qui se déroulent en permanence à l'échelle mondiale ou nationale. Elle n'a reçu mandat de personne, sinon des gouvernements qui l'ont mise en place et dont elle s'empresse de s'affranchir.*

*Elle réunit autour de problèmes particuliers toutes les parties intéressées, en général sous l'égide d'une organisation internationale. (OMC, ONU, Agence mondiale de l'environnement, OMS, FMI, etc). ...*

*La gouvernance, c'est l'expertise, la concertation, l'apolitisme proclamé, la discrétion, la permanence et l'indépendance vis-à-vis de tout mandat populaire. Par bien des aspects, elle représente un progrès : mieux vaut l'OMC que la jungle des protections arbitraires, tarifaires, et non-tarifaires, plutôt le FMI que l'anarchie monétaire à l'échelle mondiale. »*

*« Cependant, parce qu'elle procède par avis, par directives, par jurisprudence, mais non par des lois, le danger est que les peuples ne soient in fine congédiés des affaires qui les concernent. Quelque part, à Genève, à New-York, à Bruxelles ou à La Haye, une phalange d'experts autoproclamés estimera qu'elle sait mieux que quiconque quels sont les arbitrages nécessaires. Le champ d'action des institutions de la gouvernance ne cesse de s'étendre, leur pouvoir de s'accroître. Elle tend à se substituer aux gouvernements ; elle reçoit les faveurs de l'oligarchie nouvelle née de la mondialisation précisément parce qu'elle prive progressivement de tout pouvoir les gouvernements élus. »*

Les moyens de pression de cette nouvelle élite sont redoutables, sur le plan intérieur comme dans le domaine international, dans la réalité comme dans les symboles de la communication. Elle dispose des forces matérielles sans lesquelles les idées sont impuissantes. Un gouvernement qui prendrait des mesures sociales, renforcerait les pouvoirs de l'État et choisirait la volonté collective contre les choix individuels risquerait de voir les fonds de pension et les capitaux s'investir ailleurs. Le service public est distancé par un secteur privé qui gagne en souplesse et en efficacité. Le politique est chargé de la sécurité, du social, de la justice. Le reste est affaire de bonne gouvernance, c'est-à-dire de décisions qui peuvent être excellentes mais qui ne sont soumises à aucun scrutin, ni même à un débat public. Cependant, « son audience tient aussi à ce qu'elle propose un lien entre un agir pragmatique (culture anglo-saxonne) et un nouveau réalisme empirique que la globalisation conduit à expérimenter à travers l'ensemble du monde contemporain. » (8)

## **LES ASSOCIATIONS ET LES POUVOIRS.**

Si notre système de représentation ne satisfait plus l'exigence démocratique, si la gouvernance paraît s'emparer d'un pouvoir mal ancré, la crise du politique entraîne-t-elle un nouveau recours à la société civile ? Les associations, qui s'enracinent au cœur de la société, se trouvent confrontées aux tensions - économiques, sociales, sécuritaires - qui la traversent. Vont-elles se glisser dans les imprécisions de la gouvernance, ou négocier avec les responsables publics ?

**HISTOIRE.** Jusqu'à la Révolution française, l'Etat monarchique règne sur une société qui s'articule en de nombreux rouages, tous exerçant des parcelles de pouvoir : l'Eglise catholique avec ses paroisses, chapitres, congrégations et ordres, les métiers et leurs confréries, jurandes, et corporations, les communes qui s'organisent en groupements d'habitants pour défendre leurs privilèges. (9)

Il s'agit là de cadres rigides dont très peu de membres sont libres de leurs choix. Peut-on parler d'"associations" ?

- **La Révolution** est précédée et accompagnée d'un foisonnement de clubs et fédérations, donnant de cette période une impression de liberté. Elle ne durera pas : ces "sociétés de pensée" seront très vite considérées comme « dangereuses une fois la Révolution terminée » (Le Chapelier). L'Etat seul doit représenter l'intérêt général « Désormais, il n'y a plus face à face que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général ; il n'est plus permis à personne d'aspirer à un intérêt intermédiaire » (Le Chapelier, 1791)

En 1791, les jurandes, maîtrises et corporations sont interdites, ainsi que la grève et la coalition pour les ouvriers. Cette législation est renforcée sous le 1er Empire et la Monarchie de Juillet.

- **Le Second Empire** interdit toute association, avec, cependant, à la fin, une tolérance pour les associations de loisirs et l'abolition du délit de coalition (1864) et le droit de se réunir en coopératives (1867).

- **Après 1870, la Troisième République** établit de nouvelles libertés : 1881 liberté de presse, 1884 autorisation des syndicats ouvriers, 1898 naissance des sociétés de secours mutuel. Mais c'est seulement 1er juillet 1901 qu'est proclamée la liberté d'association, conquête politique et moyen de libération individuelle.

Ce très bref survol montre que les pouvoirs ne sont jamais restés indifférents à aucune forme de groupements, que leur objet soit politique, religieux ou apparemment anodin. Tout au long de l'Histoire, ils alternent bienveillance, surveillance et tracasseries policières. Cette méfiance se retrouve même aujourd'hui bien que sous des formes plus feutrées, face à des associations elles-mêmes hésitantes sur la nature de leurs rapports avec eux.

**QUESTIONNEMENT** Au XXI<sup>e</sup> siècle, la démocratie - qui est une création humaine et non une donnée de la nature - est en crise. Nos sociétés ont perdu leurs repères, et, comme par un phénomène de compensation, elles sécrètent de plus en plus d'associations

*En France, on est passé de 20 000 nouvelles associations par an avant 1970 à plus de 60 000 à la fin des années 1990, soit 160 nouvelles associations par jour !*

Jouent-elles le rôle de structures de substitution ? Face à la dévalorisation de la classe politique qui s'auto-reproduit, cette étonnante activité associative signifie-t-elle la montée d'autres forces ?

« *Les politiques ne savent plus inspirer une adhésion un peu profonde à un ensemble de propositions politiques* ». Pour se maintenir au pouvoir certains, qui ont très bien compris « que l'expression du nouvel individualisme, les revendications des jeunes de banlieue ou des chômeurs supposaient de nouvelles formes de participation, » préfèrent laisser croire à des manifestations de violence d'éléments incontrôlés, de nouvelles "classes dangereuses". (10)

Des liens peuvent-ils se tisser entre les engagements associatifs et politiques ? La CPCA (11) a interrogé quelques responsables, et leurs réponses sont de peu de secours pour une vue d'ensemble :

« une association n'a pas à être la courroie de transmission d'un pouvoir politique » (PS)  
« les associations n'ont que la mission qu'elles veulent bien se donner. Elles n'ont pas à se substituer à l'Etat. Le politique doit être à leur écoute et traduire leurs idées dans le champ institutionnel. » (apparentée PC)

« les associations doivent remplir des missions de service public que l'Etat et les collectivités locales ne peuvent assumer seuls et [il faut] combler le vide juridique concernant le bénévolat » (UMP)

Une association qui se présente au suffrage universel est-elle encore une association ? A Chatenay-Malabry, Citoyens unis, association locale créée en 1995 a présenté une liste aux élections municipales de mars 2001. Résultat : 3 élus et une imbrication forte entre association et politique. (12)

A bien réfléchir, les organisations d'Ancien Régime mentionnées plus haut ont servi à conforter pratiquement tous les pouvoirs, à commencer par le pouvoir spirituel de l'Eglise, ses pouvoirs économiques de grand propriétaire foncier, et ceux des divers métiers. Elles faisaient de la gouvernance comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, sans le savoir.

Les associations actuelles ne sont dans ce cas de figure que si elles ont été créées dans ce but, ou si elles l'ont accepté. Leur place dans une démocratie est règlementée, la loi les autorise à définir seules leur objet, sous certaines conditions. Leur liberté est grande, et les convoitises politiques qu'elles suscitent sont à la mesure de cette masse innombrable de bonnes volontés.

## **ENTRE DÉMOCRATIE ET GOUVERNANCE ...**

La gouvernance est incompatible avec la dictature, où règne la loi du plus fort. Elle a besoin de la démocratie, dont elle utilise les cadres institutionnels, les libertés, et les fissures. Les modalités pratiques de cet usage lui tiennent lieu d'idéologie, elle n'a pas de déontologie, elle ne connaît que les rapports de force. Dans ce contexte, une association qui en a les moyens peut se faire entendre. Si elle remplit une de ces « missions de service public que l'Etat et les collectivités locales ne peuvent assumer seuls » elle doit prendre conscience que les services qu'elle rend la mettent en position de force, mais est-il normal qu'elle puisse faire n'importe quoi - par exemple recruter n'importe quel personnel - sans aucun contrôle alors que les institutions officielles sont tenues à des règles strictes ? Ou alors, est-elle devenue elle-même une institution - non officialisée ?

**Le débat porte sur la place des uns et des autres, et sur les positions éthiques et politiques qui sous-tendent les réponses.** Pour les uns, les citoyens n'ont qu'à prendre en main leurs difficultés, s'ils ne peuvent les résoudre, ce sera de leur faute. Et, dans cette hypothèse, quels citoyens ? Quels problèmes ? Qui prend les décisions ? Pour d'autres, les élections amènent aux responsabilités des élus dont une des tâches importantes est de décider de l'usage de l'argent des contribuables, sans perdre de vue que ceux-ci, en payant des impôts, en attendent un mieux-être collectif.

L'Etat et les collectivités ont une responsabilité majeure dans la bonne organisation de la société. Les associations peuvent pallier des carences, créer des lobbies, irriguer le tissu social, avec ou sans aide publique. Mais peut-on les considérer comme les supplétifs de l'administration ?

**Liliane AMOUDRUZ**

Présidente de l'association Espaces Dialogues

### **Bibliographie.**

- Laurent JOFFRIN **LE GOUVERNEMENT INVISIBLE Naissance d'une démocratie sans le peuple** Aléa novembre 2001
- Jean-Pierre GAUDIN **POURQUOI LA GOUVERNANCE ?** Presses de Sciences Po 2002 (La bibliothèque du citoyen)
- GOUVERNANCE EUROPÉENNE Livre blanc Commission européenne. Communauté européenne 2001
- Emmanuel TODD **APRÈS L'EMPIRE Essai sur la décomposition du système américain** Gallimard 2002

L n°28 Sept.2003

Ref. : Pouvoirs & Religions

---

<sup>1</sup> « *Espaces Dialogues* » est une association qui ambitionne de susciter une participation active à la vie de la cité, sans parti pris ni préjugés : forums, conférences-débats, lectures-citoyennes, colloques, groupes de travail, initiation à la méthode de l'«entraînement mental»... Elle propose à son public «*La Lettre d'Espaces Dialogues*», de petits dossiers, des fascicules. Ses statuts, déposés à Strasbourg en 1996, se réfèrent expressément aux valeurs de la République Française.

<sup>2</sup> Marcel GAUCHET *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité.* Le débat. Gallimard 1998 p.12

<sup>3</sup> Ibid. p.114

<sup>4</sup> Le piège de la gouvernance Bernard CASSEN *Le Monde Diplomatique* | Juin 2001 | Page 28

<sup>5</sup> *Pourquoi la gouvernance ?* J.-P. GAUDIN p.55

<sup>6</sup> Ibid. p.30

<sup>7</sup> *Pourquoi la gouvernance ?* J.-P. GAUDIN p.49

<sup>8</sup> Ibid. p.127

<sup>9</sup> Ex. Besançon devient une ville libre avec ses institutions, sa monnaie, ses alliances, contre l'archevêque, l'Empereur ou le Roi de France. Jean DEFASNE *L'histoire de Besançon à travers ses associations* 2003

<sup>10</sup> Voir le dialogue entre Hubert PREVOT, Président de la CPCA et Roger Sue, sociologue in N°4 de *La vie associative*, revue de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) février 2003

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.