

Associations, actions publiques et professionnalisations

Marc FOURDRIGNIER

Cette contribution s'appuie sur différents travaux menés sur un territoire du nord de la France, plus précisément dans le nord du département des Ardennes (voir encadré 1). Ils se sont focalisés sur un territoire de développement, un pays, et sur les associations, dans la mesure où plus de 95 % des entités de l'économie sociale recensées à partir du SIRENE, tant en 2001 qu'en 2005, sont des associations. Notre questionnement général s'inscrit donc dans les interactions entre économie sociale et territoire, plus précisément entre associations et territoires.

Encadré 1 : Travaux et méthodes

Depuis 2000 différents travaux ont été menés sur le pays des deux vallées de Meuse et de Semoy (pointe des Ardennes). Un premier travail a eu pour objectif de mesurer le poids des associations sur le pays de la pointe des Ardennes. L'exploitation du fichier SIRENE et une enquête directe par questionnaire auprès des associations du territoire (177 réponses) ont constitué la matière première de ce document. Un deuxième, à partir d'entretiens, s'est focalisé sur les pratiques associatives. Un troisième¹ s'est cette fois centré sur l'analyse des interactions entre les transformations du territoire et les transformations des associations. Il s'est appuyé sur les créations (SIRENE et fichier des associations), sur leurs transformations (à partir de l'étude de la presse locale notamment). Une investigation plus particulière a été menée auprès de celles ayant eu recours aux emplois jeunes.

Il peut être précisé de la manière suivante : notre approche vise à observer, de manière globale et en parallèle, les recompositions de l'action publique sur ce territoire et le devenir des associations. Cela va nous permettre d'analyser les interactions entre ces deux composantes. Pour préciser l'objet nous nous centrons sur deux dimensions particulières des interactions entre action publique et associations. C'est tout d'abord au regard de l'émergence de nouveaux territoires

1. FOURDRIGNIER M., « Associations et territoires : de nouvelles identités? », Communication au Colloque international *Identité et espace*, Reims, 22-24 novembre 2006; FOURDRIGNIER M. (HARZO C., HIRLET P. et STREICHER E. [collab.]), *Associations, territoires et régulations*, Programme interrégional de recherche - développement pour l'innovation et le développement en économie sociale et solidaire. SGAR Rhône-Alpes, 2006.

(communauté de communes et pays) et de l'impact que cela peut avoir en termes de développement local. C'est ensuite au regard de la question du travail et de l'emploi au sein des associations et des répercussions en termes de développement d'activités et de services sur ce territoire.

Deux hypothèses peuvent être formulées à partir de là : l'émergence du pays influence les associations et leurs pratiques jusqu'à les amener à modifier leur rapport aux territoires et par suite leur identité. Le développement de nouvelles formes de travail et d'emploi, en lien avec la professionnalisation, vient y renforcer la création et le maintien des activités et des services. Pour développer ce point de vue nous allons d'abord présenter les éléments de base : le territoire, la déclinaison locale de l'action publique et la place des associations. Puis nous analyserons les deux types d'interactions évoquées.

Territoire, action publique et associations

Cette première partie vise à préciser le cadre dans lequel s'inscrit notre questionnement. Seront successivement présentés le territoire, la recomposition de l'action publique et la place des associations.

Le territoire des deux vallées de Meuse et de Semoy

Ce territoire est situé au nord de la région Champagne-Ardenne, à la frontière belge. Il couvre une superficie de 412 km², correspond à 27 communes et à 46 305 habitants en 1999. Nous sommes ici au cœur de ce qui est appelé « la vallée » : « dénomination qui désigne sans ambiguïté une zone très typée géographiquement, économiquement et socialement. Elle ne comprend que la partie du cours de la Meuse située en aval de Charleville² ». Elle s'est développée au rythme de l'activité métallurgique, initiée « par des cloutiers et des feronniers qui, au début du XIX^e siècle ont créé les premières boulonneries et fonderies³ ». Cela débouchera sur ce que cet auteur a nommé « un patronat paternel, celui des petites entreprises métallurgiques de la vallée de la Meuse ». Il faut souligner également que ce même territoire jouera un rôle important également en termes politique et coopératif. Le militant socialiste, Jean-Baptiste Clément, viendra un temps organiser politiquement le département des Ardennes et contribuer aussi au développement des coopératives de consommation⁴.

2. PINCON M., *Désarrois ouvriers : familles de métallurgistes dans les mutations industrielles et sociales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1987, p. 25.

3. PINCON M. et RENDU P., « Un patronat paternel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 57-58 (1), juin 1985, p. 95-102.

4. En l'état il serait nécessaire de faire le lien entre ces éléments d'histoire sociale (sachant que certaines coopératives de consommation ont pu exister jusqu'à ces dernières années), et l'histoire du pays. Il est manifeste que des liens existent entre certaines appartenances syndicales (CFDT notamment) et les initiatives de développement local. Cela permettrait d'identifier plus clairement les « matrices idéologiques et culturelles » (ITÇAINA X., « Le territoire entre ressource et contrainte. Économie sociale et économie identitaire en Pays Basque français », AMINTAS A., GOUZIEN A. et PERROT P. (dir.), *Les chantiers de l'économie sociale et solidaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Des Sociétés », 2005, p. 215).

Il y a donc une forte présence de l'industrie sur le territoire. Elle représente 48 % des emplois (contre 27,4 % dans le département). Les emplois industriels sont concentrés dans la métallurgie et la transformation des métaux. En 2004, le fichier SIRENE permet d'identifier cinq employeurs de plus de 200 salariés avec notamment la centrale nucléaire de Chooz et l'entreprise Electrolux.

La préparation de la charte du pays a permis de faire le point sur ses principales caractéristiques⁵. Quelles sont-elles ?

- Une densité de population relativement forte: 113 habitants/km² avec la présence de quatre communes ayant entre 4 500 et 9 000 habitants.
- Une population en baisse: -5 % entre 1990 et 1999. Cette baisse est plus importante que celle de l'ensemble du département. Elle résulte principalement d'un solde migratoire négatif.
- Un vieillissement général de la population: la part des plus de 60 ans est passée, de 1982 à 1999, de 9 % à 21 % de la population totale.

Cette tendance s'est renforcée au cours des cinq dernières années. Pour les 7 communes concernées par le nouveau recensement, il y a une baisse de la population de 8,3 %. Elle touche surtout la ville principale, Revin, qui perd près de 10 % de sa population.

Le diagnostic évoqué plus haut évoque une perte d'attractivité consécutive à la baisse du nombre d'emplois industriels, à la faiblesse des revenus des ménages et à l'image peu attractive du territoire (enclavement, image industrielle...).

En termes d'offre de soins la densité de médecins est systématiquement en dessous de la moyenne nationale. Pour ce qui est de la pression foncière l'on se doit de constater que les cantons y sont soumis faiblement (entre 6 et 17 pour une base 100 en moyenne nationale)⁶.

Au final nous avons donc affaire à un territoire de tradition industrielle et ouvrière dans un paysage de vallées qui ne facilitent pas toujours la mobilité dans tous les sens du terme. Ce territoire connaît de longue date, mais le processus est toujours en cours, de fortes restructurations industrielles et délocalisations. Les dimensions naturelle et touristique n'ont encore pu à ce jour créer une dynamique suffisante pour envisager un devenir plus positif.

La recomposition de l'action publique

Comme pour beaucoup d'autres territoires en France ce pays des deux vallées de Meuse et de Semoy s'est constitué au terme d'un long processus, et a été, ici plus qu'ailleurs, une longue histoire. Débutée en effet en 1996, cette démarche a formellement abouti en juillet 2005. Elle s'est faite notamment par un élargissement du territoire. Aux trois cantons associés dès le départ (Fumay, Givet,

5. Communauté de communes de la région de Chooz et SPUPA (Syndicat du PACT urbain de la pointe des Ardennes).- Charte de territoire du pays des vallées de Meuse et Semoy 2003-2012. Document n° 1: État des lieux, diagnostic stratégique, décembre 2002.

6. Données reprises dans l'Observatoire des territoires de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire.



Revin) est venu s'ajouter, à la demande du préfet, un quatrième canton, celui de Monthermé. Dans le même temps la dénomination du pays s'est modifiée passant du pays de la Pointe des Ardennes au pays des vallées de Meuse et de Semoy. Le syndicat mixte constitue donc un nouvel acteur de l'action publique sur ce territoire.

Des démarches d'intercommunalité ont eu lieu en parallèle pour toutes les communes à l'exception de deux d'entre elles. Au nord est créé, dès 1988, pour faire face aux aléas (mais aussi aux retombées) de la construction de la centrale nucléaire de Chooz B., un district à partir des deux cantons de Givet et de Fumay. Celui de Revin, ville principale du pays, malgré plusieurs demandes, ne sera jamais intégré dans ce qui deviendra, à la disparition des districts, la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse. Au sud le canton de Monthermé correspond à la communauté de communes Meuse et Semoy, labellisé pôle d'excellence rurale en 2006.

Cette recomposition de l'action publique ne se limite pas à l'émergence de nouveaux acteurs ; elle affecte aussi les acteurs traditionnels :

- La démarche de constitution d'un parc naturel régional, portée par un député socialiste par ailleurs vice-président du conseil régional, est venue télescoper la démarche de constitution du pays.
- Le conseil général attentif à la répartition des fonds de la taxe professionnelle est en désaccord avec la communauté de communes, bénéficiaire des contributions de la centrale nucléaire.
- L'État, quant à lui, est impliqué sur ce territoire par des dispositifs spécifiques en vue d'atténuer l'effet des restructurations industrielles (contrat de transition professionnelle et zone franche).
- Enfin la question transfrontalière est à prendre en compte. En effet, comme son nom l'indique, la pointe des Ardennes est enserrée dans le territoire belge. Son développement passe donc aussi par des interactions transfrontalières. Des régulations publiques sont alors nécessaires que ce soit par la signature de conventions pour les naissances et les soins (par le biais d'une convention entre la caisse primaire d'assurance maladie et la maternité de la cité de Dinant) ou par l'introduction de quotas (dans les formations sociales et paramédicales) ou pour limiter la concurrence des clubs de football belges plus rémunérateurs que leurs homologues français.

Cette complexité institutionnelle, qui n'accroît pas la lisibilité pour les associations, est redoublée d'une complexité interpersonnelle lorsque l'on sait que certains responsables politiques peuvent être à la fois maire d'une commune importante et secrétaire général d'une intercommunalité. Ceci se retrouve aussi dans les imbrications entre les responsabilités politiques et les responsabilités associatives. C'est dans ce sens qu'une analyse en termes de gouvernance peut avoir de l'intérêt : « Elle met l'accent sur les formes horizontales d'interaction entre acteurs, les interdépendances, l'autonomisation de secteurs et de réseaux par

rapport à l'État, les processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, les formes renouvelées de négociations, de contraintes et d'incitations⁷. »

La place des associations sur le territoire

Les associations se caractérisent par une présence forte et un dynamisme confirmé. Un premier travail réalisé en 2001 a permis de montrer qu'elles sont très nombreuses. En effet, en rapprochant divers fichiers nous avons pu en identifier 528 sur le territoire. En parallèle une extraction du fichier SIRENE, en privilégiant deux critères (les quatre cantons et les catégories juridiques), a permis de recenser 194 associations, soit 36,6 % du fichier associatif constitué. Une enquête directe a également montré toute l'importance de cette vie associative tant par les activités couvertes et les services rendus à la population que par les adhérents impliqués, les bénévoles mobilisés, les salariés concernés, même si près de la moitié des emplois relèvent des emplois aidés⁸.

L'évolution récente – de 2001 à 2006 – montre que ce dynamisme associatif ne s'essouffle pas :

- Les créations d'associations : en cinq ans, 115 ont été créées et déclarées⁹, soit un rythme de 23 nouvelles par an. L'exploitation du fichier SIRENE nous donne la même tendance. De 2001 à 2005 leur nombre a augmenté de 19,8 %.
- Leur activité : en 2005 comme en 2001 deux secteurs dominant : les services collectifs sociaux et personnels (80,0 %) et santé et action sociale (11,1 %). La plupart des nouvelles associations sont répertoriées dans la première catégorie.
- L'emploi dans les associations : la majorité de celles recensées n'ont pas de salarié : cette proportion a augmenté, passant de 49,0 % à 58,7 %. Néanmoins il faut souligner que ce chiffre est faible comparativement aux données nationales. En effet, il est dit que « la très grande majorité des associations (plus de 80 %) fonctionnent exclusivement grâce aux bénévoles, dirigeants et animateurs¹⁰ ». Lorsqu'elles ont des salariés 85,6 % en ont moins de 10. Trois associations ont 50 salariés et plus. Les deux plus importantes sont dans le domaine de l'accueil de personnes handicapées. On peut évaluer¹¹ l'emploi total à 800 salariés.

7. LASCOUMES P. et LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, A. Colin, coll. « 128, Sociologie », 2007, p. 21.

8. FOURDRIGNIER M. et VIGOUR S. (collab.), *Associations, économie sociale et solidaire et développement local*. La situation dans le pays de la pointe des Ardennes, ADEPP, janvier 2002.

9. Sur la base de la consultation des créations d'associations au Journal officiel [<http://assoc.journal-officiel.gouv.fr/FormulaireJo.asp>].

10. Données au 30 juin 2005. Source : SIRENE (MALET J. [dir.], *La France associative en mouvement*, 3^e éd., Boulogne-Billancourt, CERPHI (Centre d'étude et de recherche sur la Philanthropie), 2005, p. 35).

11. Nous parlons d'évaluation dans la mesure où les données sont par tranche et par effectif. Nous utilisons donc les effectifs par tranches en prenant la valeur médiane de la tranche.

Cette place des associations distingue le pays de l'ensemble de la région. En effet en Champagne-Ardenne elles représentent, en 2007, 81 % de l'ensemble des établissements de l'économie sociale ; les coopératives agricoles plus de 10 % des effectifs. Ce n'est pas du tout le cas ici¹².

Ces trois éléments posés, venons-en maintenant à l'analyse des interactions.

Associations, actions publiques et développement local

L'interrogation porte ici sur les interactions entre action publique et associations à partir de l'émergence de nouveaux territoires (communauté de communes et pays) et de l'impact que cela peut avoir en termes de développement local. Elle s'inscrit dans une thématique plus large, celle de la relation entre économie sociale et territoires¹³, sachant que l'on a souvent tendance à considérer soit qu'elle va de soi, soit « que le territoire est un obstacle à la théorisation¹⁴ », soit encore qu'il y a des conditions à réunir : « le lien entre ces deux notions (économie sociale et solidaire et développement local) n'est pas évident (ou automatique)¹⁵ ».

L'hypothèse retenue est que l'émergence du pays influence les associations et leurs pratiques jusqu'à les amener à modifier leur rapport aux territoires et par suite leur identité. Avant de l'examiner, il est nécessaire de clarifier les relations entre associations et territoires.

Associations et territoires

« Tout le monde parle du territoire¹⁶ », et de territorialisations¹⁷ ; il est « un mot magique¹⁸ »... Comment peut-on être un peu plus clair ? Xavier Itçaina¹⁹ privilégie une approche en termes de « construction sociopolitique (qui) va bien au-delà de l'espace institutionnellement défini, comme de l'espace socio-économique ». Il propose également de distinguer cinq modalités du rapport au territoire (ressource, brouilleur, mise à l'épreuve, territoire partagé,

12. FOURDRIGNIER M., « Les chiffres clefs de l'économie sociale en Champagne-Ardenne », BAZIN C. et MALET J. (dir.), *L'emploi dans l'économie sociale. Bilan 2007*, Recherches et solidarités, septembre 2008, p. 47.

13. En effet les travaux qui servent d'appui à cet article ont été réalisés dans le cadre de programmes sur l'économie sociale et solidaire. Néanmoins sur le territoire que nous étudions les organisations de ce secteur sont à 95 % des associations. C'est la raison pour laquelle nous réduisons donc le questionnement à celui de la relation entre associations et territoires, sachant également que nous considérons que toutes les associations font partie de l'économie sociale et solidaire, ce qui mériterait d'être discuté.

14. RECMA, 296 (Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance), mai 2005, p. 4.

15. DEMOUSTIER D., « L'économie sociale et solidaire et le développement local », CHOPART J.-N., NEYRET G. et RAULT D. (dir.), *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2006, p. 115.

16. DI MEO G., *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université, coll. « Fac. Géographie », 2001.

17. FOURDRIGNIER M., « Les territorialisations, un nouvel enjeu des professionnalisations du champ de l'intervention sociale ? », *2^e Congrès international des formateurs en travail social et des professionnels francophones de l'intervention sociale*, Namur, 3-7 juillet 2007.

18. *Lien social et politiques*, 52 (Le territoire, instrument providentiel de l'état social), ESTÈBE P. et GERMAIN A. [dir.], automne 2004, p. 5.

19. ITÇAINA X., 2005, *op. cit.*, p. 214.

institutionnalisation politique). Enfin, en se référant à un autre auteur²⁰ il en distingue quatre représentations politiques : sujet de la culture, acteur de l'économie, agent du politique, objet du développement local. Danièle Demoustier²¹ parle aussi de rapport au territoire complexe et qui montre « l'imbrication entre le socio-économique, le politique (territoire de mobilisation et d'action) et le culturel (de mémoire, de représentation) ainsi que les difficultés d'articulation avec le politico-administratif ».

Ces distinctions, pertinentes sans aucun doute, sont difficiles à transférer d'une recherche à l'autre et on a l'impression que chacun construit sa typologie au regard de son entrée disciplinaire, de sa problématique et de son terrain d'étude. Dans ce même esprit²², il nous semble que trois distinctions sont nécessaires pour clarifier ce qu'est le territoire :

- La conception du territoire : celle qui est dominante, est souvent inspirée de l'ethnologie et de la politique. On considère que le territoire est un espace clos, à la manière de celui de l'animal, marqué ou défendu, ou des découpages politiques. Frontière et défense sont alors indissociablement liées au territoire. Une conception plus contemporaine nous fait passer de la dichotomie du dedans et du dehors à l'emboîtement. L'identification de différents territoires a pour corollaire la circulation et la mobilité, la capacité de passer d'un territoire à l'autre. Il devient alors un espace ouvert, même s'il est délimitable.
- La diversité des territoires : divers territoires, qui vont de l'espace vécu tel que défini par la psychosociologie de l'espace ou l'ethnologie du « nous » et du « eux », à l'espace monde – réel ou virtuel – en passant par le quartier, ou le hameau, le village, les zonages administratifs, les découpages politico-administratifs, les communautés de communes, les pays, le département... peuvent être identifiés. Tous ne sont pas connus par tous. Certains individus vont se construire un rapport au territoire de manière singulière et exclusive : je suis du quartier de... D'autres vont se construire sur la multiterritorialité, l'appartenance à plusieurs territoires qui deviendront partie intégrante de leur identité.
- Les trois territoires : trois types de territoires peuvent être distingués, le territoire vécu, le territoire stratégique et le territoire institutionnalisé « La triade vécu-stratégique-institutionnalisé est inspirée de la triade très connue proposée par H. Lefebvre : espace vécu-espace perçu-espace conçu. [...]. Il distingue l'espace du quotidien des pratiques et des identités (vécu) de l'espace rationalisé de la planification étatique et du règne du technico-organisationnel (conçu)²³. »

20. CHAUSSIER J.-D., *Quel territoire pour le Pays Basque? Les cartes de l'identité*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1996.

21. DEMOUSTIER D., 2006, *op. cit.*, p. 118.

22. Et sans être plus persuadé que ces distinctions seront plus pertinentes et plus transférables...

23. BOUDREAU J.-A., « Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles », *Lien social et politiques*, 52, automne 2004, p. 111.

Au final nous nous inscrivons bien dans une approche constructiviste et plurielle du territoire. Selon les acteurs concernés (politiques, administratifs, responsables associatifs, habitants) le territoire correspondra à l'une des modalités évoquées que ce soit en termes de conception, de niveau ou de sens. Polysémie et géométrie variable ne sont jamais très loin. C'est particulièrement vrai pour les associations.

Les associations²⁴ constituent un des acteurs présents sur les territoires. Comment les identifier? Nous sommes alors tributaires de la conception fermée évoquée: seules celles dont le siège est sur une commune du pays peuvent *a priori* être identifiées, les autres le seront plus difficilement, même si elles ont une action au quotidien. Comment peut-on y distinguer leurs différentes implications? Deux critères sont à apprécier, le premier est la localisation: ont-elles ou non leur siège dans le territoire retenu? Le second est le lien entre le territoire et le projet. En effet le rapport entre ces deux notions ne va pas de soi:

- Dans certains cas le projet est indépendant des caractéristiques du territoire: ce dernier est uniquement le lieu d'application et en ce sens il peut éventuellement jouer dans les modalités d'application.
- Dans d'autres cas il n'a aucune influence. On peut retrouver cela pour d'autres organisations de l'économie sociale et sociale: c'est toute la différence entre une mutuelle catégorielle et une mutuelle territoriale.
- Dans d'autres cas enfin le territoire et ses caractéristiques vont être à la base du projet. Une différence peut encore être faite entre celles qui privilégient le territoire institutionnel ou le territoire vécu.

Cela permet de construire une typologie des associations (tableau 1).

Tableau 1: Typologie des associations selon leur rapport au territoire

Usages Siège	Le territoire a un impact sur le projet		Lieu d'application d'un projet	Aucun impact sur le projet
	Institutionnel	Vécu		
Dans le territoire	Territoriales	Infraterritoriales	Territorialisées	A-territoriales
Hors du territoire	Extraterritoriales	—	Extraterritorialisées	—

Les six types d'associations se définissent de la manière suivante:

- Les associations territoriales s'inscrivent dans un territoire institutionnel, le pays, et intègrent la spécificité du territoire dans leur projet et leurs activités. Ce sont des associations de pays.
- Les associations infraterritoriales s'impliquent sur une partie du territoire – elles sont localisées – mais le territoire d'ensemble n'influe pas sur ce qu'elles font; ce peut être des associations de quartier ou de village.
- Les associations territorialisées sont implantées sur le territoire mais déclinent localement ce qui est décidé ailleurs; le territoire est un lieu d'application d'un projet défini dans une autre logique.

24. Ce raisonnement peut bien entendu être étendu à l'ensemble des organisations de l'économie sociale et solidaire.

- Les associations a-territoriales sont sans rapport au territoire – elles ont certes une adresse qui peut aller et venir, en fonction des présidents et une logique de fonctionnement centrée sur leurs adhérents ou des catégories de personnes bien identifiées.
- Les associations extraterritoriales ne sont pas visibles sur le territoire étant implantées ailleurs, mais elles peuvent intégrer la spécificité du territoire dans certains de leurs projets.
- Les associations extraterritorialisées fonctionnent comme les associations territorialisées, mais en ayant leur siège hors du territoire.

Cette typologie nous permet de revenir sur deux notions utilisées : « la plupart des études insistent sur l'ancrage territorial, leur encastrement local²⁵ ». L'ancrage territorial peut se décliner aux trois niveaux de territoire évoqués précédemment (institutionnel, stratégique ou vécu). Si l'on relie l'ancrage au projet en lien avec le territoire, cela nous limite aux associations territoriales ou infraterritoriales.

L'influence de l'action publique

Un intérêt relatif pour le développement local

Dans ce domaine comme dans d'autres il est difficile d'argumenter sur une « autonomie de l'économie sociale et solidaire par rapport à la sphère publique²⁶ ». Qu'en pensent les associations ? En 2001, nous avons posé la question suivante : « Quelle place d'après vous, les associations peuvent prendre dans le développement de l'intercommunalité et la constitution du pays ? » Un peu plus de la moitié avaient répondu (2/3 des associations employeurs).

Les réponses ont montré l'intérêt qu'elles portent au développement du pays. En effet, elles sont conscientes des difficultés économiques et sociales qui pèsent sur celui-ci et savent qu'elles ont une place de choix dans les solutions qui peuvent y être apportées. Elles se reconnaissent comme un relais incontournable entre les partenaires institutionnels locaux et la population, comme une force de proposition indispensable mais, elles savent aussi que leur place dépendra de celle que l'on voudra bien leur accorder. Certaines associations sont, de ce point de vue, peu optimistes. D'autres n'entrevoient que difficilement ce que recouvre ce débat.

Des représentations qui font obstacle

Ceci pose une question centrale : quelle perception les élus politiques ont-ils de l'identité des associations ? En effet la « principale difficulté à laquelle se heurtent les associations serait de convaincre les élus que les activités qu'ils développent sont porteuses de valeurs et génératrices de développement local²⁷ ». Ceci amène

25. DEMOUSTIER D., 2006, *op. cit.*, p. 121.

26. EME B., « La question de l'autonomie de l'économie sociale et solidaire par rapport à la sphère publique », CHOPART J.-N., NEYRET G. et RAULT D. (dir.), « Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire », Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2006, p. 171.

27. HARZO C., « Représentations de l'économie sociale et solidaire et dynamiques territoriales : Communauté de communes du val de Drôme », FOURDRIGNIER M. (HARZO C., HIRLET P. et STREICHER F. [collab.]),

à s'interroger sur leurs représentations réciproques. Un travail spécifique mené sur le Val de Drôme a abouti aux conclusions suivantes²⁸.

« Les élus interrogés ont, vis-à-vis de l'action associative, une position ambivalente : d'un côté, ils sont unanimes à louer le travail des associations, qui animent les territoires et déchargent les communes de l'organisation de nombreux services ; de l'autre ils sont circonspects par rapport à l'émergence de projets associatifs dont ils craignent qu'ils "créent de nouveaux besoins" dont la charge risquerait à terme de reposer sur la collectivité²⁹. »

« Les représentations qu'ont les acteurs associatifs de leur rôle dans la dynamique et le développement du territoire restent souvent limitées, centrées sur l'impact immédiat de leur activité. Ils sont vis-à-vis des élus dans une posture de sollicitation : les relations avec les élus sont jugées satisfaisantes si les associations ont obtenu les subventions demandées ; elles sont qualifiées de mauvaises ou d'inexistantes dans le cas contraire³⁰. »

Des instances formelles

Au-delà de ces représentations se pose aussi la question de la place des uns et des autres notamment dans les processus de gouvernance (incluant ou non la décision). Le conseil de développement³¹, dans le cadre des pays, est un bon analyseur de cette gouvernance : comment est-il composé ? Associe-t-il élus et représentants des forces vives ? Quelles fonctions a-t-il ? Comment fonctionne-t-il ? Dans le cas du pays des vallées de Meuse et de Semoy la démarche de pays a concerné les associations : 39 membres sur 88 sont des associations. Y sont très représentées les associations employeurs, et notamment les cinq centres sociaux qui peuvent être présents tant par leur directeur que par un élu, présent avec une autre responsabilité. Formellement, il y a implication des associations dans la construction du pays. Deux ans plus tard, dans un bilan de la démarche, ses auteurs relèvent que « le point crucial de l'évaluation de la précédente période de contractualisation concerne le conseil de développement, qui n'avait plus été réuni depuis le 21 septembre 2004³². Cette faiblesse dans l'animation du territoire s'est répercutée sur le suivi du contrat 2004-2006 ». En clair, la création du conseil de développement n'a en rien modifié les modes de gouvernance antérieurs. Les principaux élus n'ont pas souhaité en faire partie, se réservant pour l'instance de décision et privant le conseil de la fonction d'instance de délibération publique. Ce conseil a été réuni pour avaliser la charte de pays et il n'a en rien constitué

Associations, territoires et régulations, Programme interrégional de recherche-développement pour l'innovation et le développement en économie sociale et solidaire. SGAR Rhône-Alpes, 2006, p. 12-36.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*, p. 12.

30. *Ibid.*

31. Instance créée en référence à la loi Voynet du 25/06/1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire.

32. Soit trois ans avant.

une instance d'animation. Ceci a pu renforcer les « sceptiques » sur le non-intérêt de cette structure.

Des projets de développement local?

Après avoir défini sa charte, le pays lance en décembre 2003 un appel à projets. Près de 200 cents projets seront proposés dont la moitié (92/200) par des associations, ce qui constitue un premier indice très positif. Que nous dit l'analyse de contenu de ces projets?

- Les 92 projets sont en fait présentés par 32 associations. À une extrémité 9 présentent 61 projets et à une autre 18 présentent un seul projet. Parmi les premières on retrouve notamment les cinq centres sociaux du pays, les deux associations en charge du développement des associations sur le territoire.
- Sur le contenu, les domaines les plus couverts, et ce n'est sans doute pas une surprise, sont « la dynamisation de la vie sociale, culturelle et associative, le soutien à l'action sanitaire et sociale, le développement des activités touristiques et culturelles, le développement des services de proximité, le soutien à l'insertion sociale et professionnelle ».
- Comment ces projets pensent contribuer à la dynamisation du territoire et de ses ressources? La plupart d'entre eux sont directement issus du fonctionnement ordinaire des associations. Cela signifie que les financements pérennes de ces structures ne sont plus assurés et que le pays est considéré comme un financeur pérenne potentiel au même titre que la commune ou la caisse d'allocations familiales. Cela se retrouve également dans des demandes de financement³³ qui visent par exemple à la « pérennisation d'un contrat-emploi consolidé ».

Dans l'évaluation de 2007, les techniciens disent: « Pour les projets subventionnés il est apparu que peu de projets structurants ont été soutenus. En effet la quasi-totalité des projets portés étaient communaux, très peu d'équipements de portée au moins collective avaient été présentés dans ce cadre et la majorité des projets concernaient des constructions de petits équipements ou des travaux d'aménagement³⁴. »

Sur cette base nous ne pouvons valider l'hypothèse proposée selon laquelle l'émergence du pays influence les associations et leurs pratiques jusqu'à les amener à modifier leur rapport aux territoires et leur identité:

- Globalement, que les conditions requises ne sont pas remplies: avoir une représentation réciproque positive pour les acteurs publics et associatifs; faire vivre les instances prévues et leur donner sens; passer d'une logique infraterritoriale, le plus souvent communale à une logique de pays dans un sens d'emboîtement et non de fermeture.

33. Nous employons cette expression volontairement pour bien montrer la confusion qui peut exister entre demande de financement et appel à projet.

34. Note interne du Syndicat Mixte du Pays des vallées de Meuse et de Semoy, ronéo, s. l., octobre 2007.

- Cependant, certaines associations s'impliquent dans la dynamique du pays. Cela concerne deux catégories : celles dont l'objet est directement en lien avec le pays ou qui trouvent opportunité à prendre en compte le territoire institutionnalisé. On trouve ici aussi bien des associations territoriales qu'extraterritoriales, au moins formellement³⁵. Pour les premières leur identité ne se modifie pas, elle est légitimée et renforcée. Pour les secondes c'est une recomposition identitaire qui correspond à des stratégies, souvent nationales, de réinvestissement du local. La seconde catégorie concerne des associations qui ont perçu le déplacement des lieux de décision et l'intérêt d'être présent dans cette dynamique. Elles vont travailler leur territoire pour au moins passer du territoire vécu au territoire stratégique, et du statut d'infraterritoriales au statut de territoriales.
- Ceci est beaucoup moins vrai pour les associations qui formellement jouent le jeu du pays mais qui sur le fond ne modifient ni leur territoire, ni leur identité. Elles étaient infraterritoriales et le demeurent. On peut retrouver également ici des associations territorialisées, voire extraterritorialisées, qui appliquent une politique publique, mais qui se rendent compte que l'implication dans le territoire peut avoir un intérêt. Elles cherchent alors à modifier leur identité et à être au moins perçues, même si elles ne le sont pas vraiment, comme des associations infraterritoriales.
- Ceci n'est pas du tout vrai pour la plupart des associations infraterritoriales. Leur objet est en lien avec le territoire vécu. La création du pays n'a pas d'incidence sur elles. Leur identité ne se modifie pas.

Pour le pays lui-même, les associations qui jouent le jeu contribuent à établir son identité, en la rendant visible au quotidien dans les activités sportives, culturelles, dans des publications. Le tout sera de savoir dans quelle mesure les élus du pays seront convaincus que les associations constituent un moyen de résistance face au déclin socio-économique. Il semble aussi que la culture de pays ne se constitue pas *ex nihilo*, on peut se demander si un travail de professionnalisation parallèle des élus et des responsables associatifs ne serait pas ici vital. Nous reviendrons sur ce point dans la partie suivante.

Actions publiques, associations et activités et services

L'interrogation porte maintenant sur les interactions entre action publique et associations au regard de la question du travail et de l'emploi en leur sein et de l'impact que cela peut avoir en termes de développement d'activités et de services sur ce territoire. L'hypothèse retenue est que le développement de nouvelles formes de travail et d'emploi, en lien avec la professionnalisation, vient renforcer la création et le maintien des activités et des services sur le territoire.

35. En effet la prise en compte des réseaux familiaux et personnels montre que l'extériorité est toute relative. Les « dynasties associatives » existent toujours.

*Associations et activités**L'organisation des activités des associations*

Comment se décident, s'organisent voire disparaissent les activités des associations sur un territoire³⁶? Les associations du territoire naissent, se développent... et disparaissent³⁷. Ces naissances peuvent avoir des raisons diverses, qui sont le plus souvent liées à l'intérêt pour un type d'activité, la « découverte de l'art et ses multiples facettes ». Elles peuvent aussi se faire dans un objectif collectif de défense. L'association « Protégeons notre vie » s'est constituée pour exprimer « le ras le bol des habitants de la Buchère » ayant pour origine « l'usine d'engrais qui leur pourrit la vie ». Leur développement est souvent lié à une augmentation des effectifs, indicateur souvent utilisé dans les assemblées générales. En revanche les difficultés sont plus liées à la vie associative elle-même, recrutement difficile de bénévoles, ou à une activité qui ne passionne pas les plus jeunes.

En choisissant leur nom les associations donnent à voir leur identité. Nous observons que dans les créations récentes la référence au pays de la Pointe est utilisée soit par des associations promues dans le cadre du pays, soit par des associations classiques.

Leur travail sur le territoire passe également par des fusions. Comme dans d'autres champs d'activité elles peuvent s'avérer nécessaires, notamment pour des raisons de compétition (nationale ici). C'est le cas pour le Canoë-kayak val d'Ardenne, ainsi que pour le football où l'on passe de la rivalité à l'entente: « La rivalité entre les footballeurs de l'US des deux Vireux et de l'US Aubrives fait désormais partie de l'histoire ancienne³⁸. » Se pose alors la question de la nature exacte de ces fusions. Est-ce d'abord pour accroître son territoire, ou sa compétitivité? S'agit-il de l'intégration de la nouvelle dynamique du territoire et par suite de la modification de l'identité? On passerait alors d'une identité de village à une identité de la Pointe ou du val d'Ardenne. Cependant, dans certains cas les propositions de fusion se voient opposer une fin de non recevoir.

Dans d'autres situations le travail des associations sur le territoire peut déboucher sur des transferts d'activités, d'une association à une commune. C'est notamment le cas pour Givet. La fin de l'association en charge de la halte-garderie a amené la commune à reprendre l'activité, avant d'envisager que cette compétence de la petite enfance soit transférée à la communauté de communes. Ce fut également le cas pour l'organisation du centre aéré, cette fois après un conflit du travail important. Ceci nous montre que d'une part l'activité de ces associations est vitale pour la commune, et que d'autre part l'organisation de ces activités par le secteur associatif ne fait pas toujours consensus. Cela peut aussi se faire dans le cadre de la constitution du pays: la création d'un office de

36. Pour observer la vie des associations sur le territoire et tenter d'en avoir une vision globale nous avons privilégié l'analyse de la presse locale. En effet la vie associative constitue une composante importante de l'actualité des communes.

37. Même si classiquement on rappelle que les dissolutions d'associations sont peu nombreuses. Rien n'oblige à faire cette déclaration. Des associations peuvent être « en sommeil », selon l'expression administrative consacrée.

38. *L'Ardennois*, « Vireux et Aubrives: l'entente cordiale », 9 janvier 2005.

tourisme communautaire a amené à dissoudre le « vieil » office du tourisme, et à remercier les bénévoles tout en honorant les plus fidèles. La professionnalisation de l'activité et l'affirmation de sa dimension commerciale rendent obsolète la forme associative. Dans ces différents cas la nécessité de l'activité sur une partie du territoire est affirmée. Les acteurs publics vont dans ce cas d'espèce reprendre à leur compte la gestion directe de ces activités. Ce qui prime alors est la pérennisation de l'activité et sa réalisation dans un cadre uniquement salarial. C'est donc faire peu de cas de l'activité associative elle-même et de sa dimension de travail bénévole. L'action publique se substitue à l'action associative. Ce n'est pas le cas le plus courant car on a pu observer aussi des situations inverses où l'action publique vise à renforcer l'action associative.

Pour favoriser la dynamique associative sur le territoire du pays des initiatives sont prises. Une convention territoriale pour le développement de l'économie sociale et solidaire a été signée en 2002. Deux associations, le Comité de bassin et la Ligue de l'enseignement départementale, se sont attelées à cette tâche. Pour ce faire elles ont créé des correspondants locaux, une lettre aux associations du pays, mis en place un forum des associations, une formation pour les responsables associatifs... Des initiatives ont été prises également pour tenter de consolider les postes d'emplois jeunes ou de mutualiser des tâches dans le cadre de la constitution d'un groupement d'employeurs associatifs. Cette dynamique a cependant du mal à se pérenniser³⁹.

L'emploi associatif, une réalité

Venons en maintenant à la question de l'emploi associatif. Une enquête directe⁴⁰, en 2001, concluait à la présence de plus de 500 salariés pour 45 associations, moins de la moitié de ces emplois étant en CDI. Quatre types d'associations avaient alors été distinguées :

- Celles qui n'ont aucun salarié (71,1 %).
- Celles qui ont uniquement recours au salariat permanent (15 % – associations gestionnaires du secteur social).
- Celles qui utilisent des emplois permanents et non permanents (10 % structures sociales avec des animateurs permanents et vacataires).
- Enfin quelques associations sportives ont exclusivement recours au salariat non permanent.

L'exploitation des données SIRENE, en 2005, montre que près de 3 associations sur cinq n'ont aucun salarié. Lorsqu'elles en ont, c'est dans la très grande majorité des cas avec moins de 10. Seules trois associations en ont plus de 50. Au final le nombre d'emplois est proche de 800, comme en 2001.

39. Des initiatives similaires existent dans d'autres régions. Dans le Val de Drôme la communauté de communes a concrétisé son engagement dans l'économie sociale et solidaire en se dotant d'un pôle d'appui et de ressources aux projets (Communication FOURDRIGNIER M., 2006, *op. cit.*; FOURDRIGNIER M. (HARZO C., HIRLET P. et STREICHER F. [collab.]), Programme interrégional de recherche, 2006, *op. cit.*). De même dans le Pays de Bray dans l'Oise une maison d'économie solidaire a été créée [www.eco-solidaire.fr].

40. Avec un taux de réponse de 32,2 %.

La présence des emplois associatifs n'épuise cependant pas la question du travail des associations tant il est nécessaire d'intégrer le travail bénévole, ce que nous allons voir à travers le prisme des politiques publiques.

L'existence des emplois associatifs est liée, de deux manières, aux politiques publiques :

- Des politiques publiques stables, par l'agrément, permettent aux associations d'avoir des financements pérennes et par suite de recourir à des emplois à durée indéterminée.
- Des politiques de l'emploi, beaucoup plus conjoncturelles, mènent à des emplois « aidés », souvent de courte durée.

Dans ce domaine les décisions des acteurs publics ont des effets immédiats ou presque : la suppression de tel ou tel dispositif à l'occasion d'un changement politique ou l'épuisement d'une enveloppe au niveau départemental sont autant d'éléments qui vont peser – au sens de l'épée de Damoclès – sur les associations.

Associations et professionnalisations

La création et la disparition du dispositif Nouveaux services-emplois jeunes constituent un bon analyseur de l'impact de l'action publique sur le travail associatif. Initialement il s'agissait d'introduire de nouvelles normes d'action publique [...] de nouvelles formes d'action publique, beaucoup plus territorialisées⁴¹ ».

En se développant, ces activités ont contribué à professionnaliser les fonctions des associations et à redéfinir la répartition du travail en leur sein. Selon les cas la professionnalisation a pu se décliner dans ses trois dimensions que sont la salarisation, la construction d'une qualification ou la construction de compétences.

Tableau 2 : Associations et professionnalisations

Sens de profession	Dénomination du processus	Définition du processus
Emploi	Salarisation	Activité ou occupation qui fait l'objet d'une reconnaissance et qui devient un emploi
Métier (profession sociale)	Construction d'une qualification	Constitution d'un corps, d'un groupe professionnel qui s'autonomise et s'identifie à travers une même dénomination, même si celle-ci ne dit pas pour autant ce que les gens font
Fonction	Construction de compétences	Constitution d'un ensemble d'activités en un tout autonome qui va devenir un métier. Il y a là un travail de déconstruction/reconstruction, voire de division du travail, à partir de fonctions déjà existantes

41. CHARLOT J.-L., « Emplois jeunes : l'histoire d'un rendez-vous manqué », AMINTAS A., GOUZIEN A. et PERROT P. (dir.), *Les chantiers de l'économie sociale et solidaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 78.

Elle a également amené à redéfinir la place des bénévoles voire à « un certain désengagement des bénévoles⁴² ».

À partir de 2003 s'est posée la question de la fin ou de la pérennisation des postes. Pour le pays cela concerne 90 emplois jeunes associatifs.

Une enquête spécifique menée auprès des employeurs a permis de montrer que :

- Les associations ont des attitudes variables face à la fin des contrats : cela va de la disparition de l'association à sa fermeture, de la réduction des activités à la remobilisation des bénévoles. Elles sont liées à la présence plus ou moins forte des bénévoles, à la nature de l'activité, aux possibilités de financements alternatifs voire au recours à l'intercommunalité.
- Le travail bénévole peut devenir une variable d'ajustement : la création de l'emploi jeune amène un transfert d'activité des bénévoles au salarié. Lorsqu'il part la démarche inverse ne va pas de soi. Il est alors nécessaire de remobiliser, le retour ne se fait pas à l'identique car dans l'intervalle les activités se sont développées. Il est donc plus compliqué d'assurer ce même travail avec des bénévoles.
- La professionnalisation des bénévoles devient nécessaire : cette situation contribue à rendre encore plus ténue la frontière entre bénévolat et salariat : les deux seraient interchangeables.
- L'offre de services se réduit : des activités vont disparaître, les créneaux horaires vont se restreindre... Plus largement cela peut avoir un impact sur l'image de la ville ou sur le découragement des commerçants et des artisans.

Les aléas des politiques de l'emploi ont un impact au-delà des emplois eux-mêmes sur le fonctionnement et des conséquences sur la présence associative et surtout sur l'offre de services au niveau du territoire. Des alternatives peuvent être proposées par les associations. Elles se lancent dans la recherche de nouvelles subventions, de nouvelles actions financées, dans l'augmentation des ressources propres, notamment les cotisations ou dans des tentatives de mutualisation sur le pays. Certaines ont recours au dispositif public du DLA (dispositif local d'accompagnement) ou créent un groupement d'employeurs associatifs, Plus rarement des associations envisagent de changer de statut juridique et de passer de l'association à la Société coopérative d'intérêt collectif. Ces éléments montrent aussi comment le travail associatif a du mal à se convertir en emploi stable et solvable. Cela interroge aussi sur la capacité des financements publics, par les emplois aidés notamment, à générer une activité économique en tant que telle dans le cadre du développement local.

Les deux hypothèses proposées ne peuvent être globalement validées : la création et le maintien des activités et des services sur un territoire est un des éléments constitutifs du développement local. Dans la mesure où les interactions actuelles entre les acteurs publics et les acteurs associatifs ne contribuent pas à

42. CHARLOT J.-L., *op. cit.*, p. 84.

ce développement local, il est pour le moins difficile que se maintiennent ou se développent ces activités et ces services.

Le recours à la professionnalisation est, en partie, un levier possible afin d'aller vers plus de développement local : améliorer une culture partagée, accroître les compétences des bénévoles et qualifier les salariés en sont trois éléments. Mais dans le même temps, et comme dans d'autres domaines, le recours accru à la professionnalisation et à la compétence est potentiellement un discours d'exclusion... de ceux qui n'auront ni les souhaits, ni les moyens d'y accéder.