

# Le rôle essentiel des associations dans le repérage et l'aide aux populations immigrées. Propos critique sur la résistible bureaucratisation des institutions

*Claude Jacquier \**

**Les associations jouent  
un rôle essentiel dans  
la régulation de la société,  
notamment dans le repérage  
et l'aide aux populations  
immigrées vieillissantes.  
Face à l'empilement  
et au cloisonnement institutionnel,  
leur rôle d'ensembler  
est des plus déterminant  
dans toute perspective  
d'intégration.  
Mais avec quels  
moyens aujourd'hui?**

---

\* Président de l'ODTI  
Directeur de recherche au CNRS,  
Laboratoire Triangle  
Université, ENS et IEP de Lyon

**1 -** Si le phénomène du vieillissement des populations européennes est une question ancienne, celui du vieillissement des populations immigrées est d'apparition plus récente. Dans la représentation traditionnelle, l'immigré est jeune, de la force de travail disponible, corvéable à merci, destinée à retourner au pays à sa retraite. Non seulement, il n'en a pas été ainsi, puisque qu'on le retrouve vieillissant dans cette ville où les services ne sont pas faits pour lui, au coin d'une rue, assis sur un banc, prenant le soleil en hiver, cherchant l'ombre en été, en quête d'urbanité et d'attention sinon de «care» car ce n'est plus seulement l'immigré d'une époque, une fois vieilli que l'on retrouve-là mais sa femme arrivée récemment du pays en un regroupement tardif ou... sa veuve, seule, privée de soutiens et de traducteurs, les enfants et petits-enfants ayant pris leur distance. Moins que lui, habitué à se sortir des pièges des villes du Nord, elle a de la peine à se repérer dans le paysage européen et français.

**2 -** Par rapport à ces populations pour lesquelles rien ou pas grand-chose n'a été envisagé dans nos villes, les associations

apparaissent comme des institutions qui sont un véritable recours car elles jouent un rôle essentiel dans la régulation de nos sociétés contemporaines. En particulier, par leur nature (organisations de la société civile en phase avec les problèmes émergents), elles assurent le repérage des enjeux de société dont ce vieillissement rapide qui saisit toute l'Europe et la mise en œuvre d'activités au service des populations, notamment les plus fragilisées. Elles jouent souvent un rôle de révélateur des situations et d'aiguillon auprès des institutions bien établies, induisant un renouvellement de leurs approches. Ces associations et particulièrement celles qui assurent, de droit ou de fait, des missions de délégation de service public, connaissent des difficultés avec les réductions budgétaires (ce que l'Etat appelle par euphémisme les «budgets contraints»). Elles sont les variables d'ajustement d'un système de régulation global où toutes les institutions ne sont pas sollicitées de la même manière pour les efforts à réaliser (en particulier les collectivités territoriales). Beaucoup d'associations sont aujourd'hui à la limite de rupture, certaines se retrouvant en cessation de paiement et quelques-unes ayant été «liquidées», leurs services détruits et leur personnel licencié. Rien de tel, encore, pour les institutions publiques. C'est sans doute la prochaine étape !

**3 -** Le rôle de ces associations et leur avenir doivent être aujourd'hui réévalués. Cela peut se faire en les résitant par rapport à leur place dans les communautés-territoires et tout particulièrement par rapport à leurs composantes majeures. Un territoire (un quartier, une ville, une région urbaine ou rurale)<sup>1</sup> est constitué de trois composantes essentielles en correspondance avec les domaines couverts par le développement soutenable : *des lieux* (l'environnement), *des gens* (le social) et *des institutions*

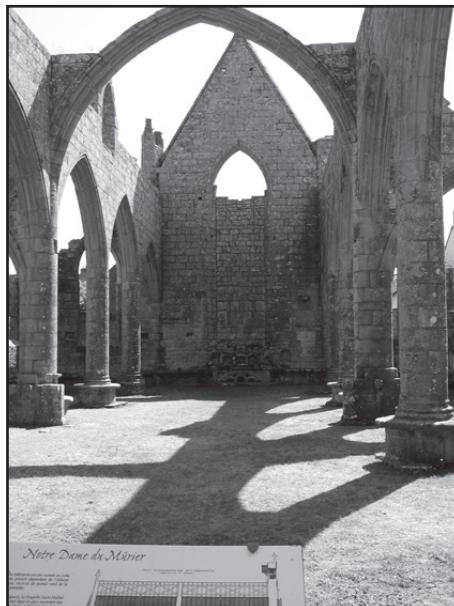
*régulatrices* (du point de vue économique et politique), le tout s'agençant et se régulant pour fabriquer une atmosphère particulière qui peut être changeante au fil du temps, au gré de l'évolution de ces composantes et de leur assemblage. Cette atmosphère et sa qualité doit être particulièrement prise en considération pour évaluer la capacité de ces communautés-territoires à être des intégrateurs, c'est-à-dire à permettre à leurs composantes sociales de coopérer entre elles. Fréquemment, les difficultés rencontrées par ces territoires pour être des communautés intégratrices sont imputées à leurs lieux dégradés (l'envie permanente de *tabula rasa*), aux gens démunis (ah si on pouvait dissoudre le peuple !), rarement à leurs institutions et à leurs organisations qui ont une part considérable dans le malaise actuel. Or, c'est précisément ces institutions qu'il faut réinterroger aujourd'hui, institutions parmi lesquelles figurent les associations.

**4 -** Les difficultés que rencontrent les populations (les gens), si elles renvoient à leurs caractéristiques (les capacités d'adaptation du capital humain et social, sa formation et sa valorisation) sont amplifiées par ce contexte institutionnel. Tout d'abord, en France, les institutions officielles dites de droit commun (une expression curieuse qu'il faudrait questionner) ont du mal à prendre en compte la réalité des populations immigrées ou issues de l'immigration. Elles sont globalement formatées pour les caractéristiques des populations intégrées dans ce que l'on appelle le modèle français. C'est la raison pour laquelle, au fil du temps, il a toujours fallu mettre en place des dispositions spécifiques pour des publics n'entrant pas dans cette norme commune. On est, en effet, en présence d'un modèle descendant (top-down) qui, à partir d'un intérêt général surplombant (un idéal-type), élaboré sur la base de principes

abstraits (par exemple cette fameuse identité française dont personne ne sait ce qu'elle est vraiment), édicte des règles qui s'imposent à tous les gens quelles que soient leurs origines. L'effort est à faire par les gens pour rejoindre ce modèle dominant, décreté, alors qu'on pourrait imaginer un modèle construit à partir de la confrontation et du métissage de ces diversités dans une approche ascendante (bottom-up). Les institutions de droit commun ne tiennent guère compte de cette diversité et des singularités. Peu de place est laissée dans la société française à la capacité d'organisations autonomes des groupes sociaux. Ces fameuses institutions chargées d'appliquer un cadre normalisé laissent échapper tout ce qui ne rentre pas pleinement dans les formatages ainsi définis au risque de qualifier tout ce qui leur échappe, d'anormalités. Ces institutions sont

aveugles à cette réalité-là. Elles peuvent même dénier, dans le meilleur des cas, son existence. Dès lors, il revient aux associations, et en particulier aux associations s'occupant des immigrés, de faire émerger la réalité vécue par ces populations et de prendre en charge «l'exception exclue». C'est le cas par exemple du secteur de l'accès au droit et de la lutte contre les discriminations. Les permanences juridiques que nous ouvrons à tous les publics permettent de rendre compte de cette diversité-là et de mettre en évidence ceux qui ne rentrent pas dans le moule de la normalité.

**5-** Une deuxième difficulté tient au fait qu'en France, sans doute plus qu'ailleurs, les institutions avec lesquelles nous avons affaire sont balkanisées (multiplicité des communes), empilées (multiplicité des niveaux politico-administratifs) et cloisonnées (sectorisation et bureaucratisation des administrations). Les individus et les groupes sociaux sont totalement découpés et fragmentés par cette organisation institutionnelle qui ne traite, à chaque fois, qu'une partie de leur réalité. Prendre en compte la globalité de la personne est un des défis qu'il faut aborder tout particulièrement lorsqu'il s'agit de gens fragilisés. La balkanisation et l'empilement des institutions sont certes des obstacles importants à une bonne approche de la réalité des publics mais c'est surtout le troisième aspect, à savoir le cloisonnement des institutions et la sectorisation des politiques, qui est le



Ruine © Alza Pandore

plus pénalisant pour eux. Les associations partent nécessairement de cette globalité de la personne pour construire des projets : ce sont des individus en chair et en os qui se présentent à nous, porteur de toute la complexité du monde et pas seulement des standards franco-français formatés par des textes réglementaires procéduraux. La mission de nos associations est de délivrer des services qui intègrent le foisonnement des dispositifs et des procédures existantes. Leur démarche est de même nature que celle de l'entreprise et leur quête de coproduction de projets innovants est la même.

Aujourd’hui, dans chaque entité politico-administrative (commune, communauté d’agglomération, conseil général, région, Etat, Union européenne), chaque association doit s’adresser à 6 ou 7 adjoints, 6 ou 7 vice-présidents, 6 ou 7 chefs de services qui tous s’ignorent superbement pour couvrir les multiples champs des questions abordées et il n’est pas sûr que cette association ne s’entende pas dire que la thématique dont elle est porteuse est «fondamentale» mais que les dits adjoints, vice-présidents, responsables de services sont dans l’incapacité d’agir. Cette situation s’est aggravée au cours des dernières années avec la réduction des budgets disponibles, la prise en compte croissante de la complexité de la réalité (lutte contre les discriminations, développement soutenable, etc.) et sans doute la nécessité de distribuer des responsabilités et surtout des indemnités à un plus grand nombre d’élue-e-s. C’est un peu le syndrome de l’armée mexicaine.

**6 -** Bref, c’est aux associations et à leurs responsables d’assurer l’intégration de ces champs de compétences de plus en plus épars, mission qui relève normalement du politique et de ses responsables au plus haut niveau (maire, président) mais qu’ils sont bien en peine d’assumer (voir les échecs de la LOLF et de la RGPP). Pour cette mission d’ensembler des politiques sectorielles, les associations ne reçoivent aucun financement supplémentaire ; elles auraient même plutôt tendance, comme on l’a dit en introduction, à en perdre. Bien mieux, la logique de sectorisation des politiques et la nécessité où se trouvent les services de justifier leur existence les poussent à en rajouter dans l’art de l’évaluation ou ce qu’ils qualifient comme telle. En fait, cette évaluation n’en est jamais une. Il s’agit au mieux de remplir des tableaux Excel dans une logique analytique fonctionnelle et d’appliquer des sommations en ligne et en colonne. La dimension

quantitative s’arrête généralement là. Par ailleurs, de plus en plus rarement il est fait appel à une approche qualitative (on n’a pas le temps de lire s’entend-on dire). Comme le prouvent de nombreuses recherches, cette organisation sectorisée est de plus en plus inefficace, contreproductive et coûteuse. On sait par exemple que dans de telles organisations sectorisées, caractéristiques des administrations d’Etat ou de collectivités territoriales, mais aussi, ne nous y trompons pas, de nombre d’entreprises privées, 1+1 fait toujours beaucoup moins que 2 et que les déperditions d’informations, de savoir et de savoir-faire y sont énormes. En revanche dans nos associations, variables d’ajustement du système, de plus en plus pressurées financièrement et devant avoir recours à des trésors d’inventivité et de productivité pour survivre, 1 + 1 fait toujours beaucoup plus que 2. C’est le miracle de l’approche intégrée des compétences. Aucun tableau Excel n’est capable d’en rendre compte. C’est même incompréhensible pour nos tutelles. Et pourtant telle est bien la réalité de nos associations et c’est peut-être leur chance d’évoluer et de s’adapter contrairement aux administrations bureaucratisées de moins en moins efficaces. La question est de savoir qui survivra à terme de ces deux modèles. A ce point de la rédaction de cet article, face aux pesanteurs bureaucratiques, le doute me saisit tout de même !

**7-** Les missions des associations au service des populations immigrées ou issues de l’immigration, vieillissant-e-s ou non, sont très diversifiées : apprentissage de la langue, accès aux droits sociaux et au séjour, accès au logement et accompagnement social, accès à l’emploi et à la formation, accès aux soins, lutte contre les discriminations, promotion sociale, action culturelle et interculturelle, travail de mémoire, accompagnement de la scolarité, accompagnement dans l’accès à

la culture, éducation à la citoyenneté et à la laïcité. Il s'agit plus qu'un accompagnement, une notion de plus en plus dévoyée, mais de la construction, avec les communautés étrangères vieillissantes, et de plus en plus avec des femmes isolées (la question du genre devient essentielle avec la disparition de la figure de l'homme) de véritables projets de vie (ou de survie !). Cela situe les associations au cœur de la complexité sociale qui est le propre des gens et les qualifient d'autant pour être, au sein d'une communauté-territoire, le maillon essentiel de la réflexion et de la mise en œuvre de politiques publiques efficientes conduites par les institutions. A l'heure du repli de l'Etat providence et de l'échec du tout marchand, face à la montée de l'individualisme, les associations sont peut-être les seules à pouvoir, aujourd'hui, être en mesure de se ressaisir de la problématique des communautés et des nécessaires solidarités à organiser dans la proximité.<sup>2</sup> Cela suppose la mise en œuvre de pratiques professionnelles et bénévoles qui relèvent de l'approche clinique, une pratique qui n'est pas réservée qu'aux médecins (elle tend même à se réduire chez eux) mais qui doit se redéployer dans tous les champs professionnels. La clinique, c'est la capacité d'user de ses cinq sens pour saisir toute la complexité du monde et aborder avec le «patient», toujours impatient, la coproduction de son projet de vie. C'est une pratique étrangère aux dérives bureaucratiques actuelles. Il en reste des témoignages dans les associations. Pour combien de temps encore ? Restons debout sans trop céder à l'indignation mais il nous faudra une certaine lucidité pour faire en sorte que le malade ne meurt pas guéri ! ■

1. Référence à ce néologisme déjà utilisé dans le passé par Gérard Bauer et Jean-Michel Roux en 1976, **La rurbanisation ou la ville éparpillée** (Éditions du Seuil) car il me semble qualifier la réalité européenne des villes et métropoles suburbanisées où les zones rurales sont de plus en plus intégrées aux logiques urbaines.
2. Jacquier Claude (2011). Qu'est-ce qu'une communauté ? En quoi cette notion peut-elle être utile aujourd'hui ? Article à paraître au Cedias Musée social.