

COTRAVAUX - Vers la fin de la Cogestion

Les années 1980

C'est dans un contexte économique très dégradé (chômage, inflation) que François Mitterrand est élu Président de la République en 1981, pour mettre en œuvre le programme commun de la gauche. La dissolution de l'Assemblée nationale et les élections législatives qui suivront lui apporteront une majorité absolue. Après deux années de politique de relance et de mesures sociales, et trois dévaluations, 1983 est l'année du « tournant de la rigueur ».

Les élections législatives de 1986 donnent la majorité à la droite, Jacques Chirac est nommé Premier ministre. C'est la première cohabitation de la Ve République.

Réélu Président de la République en 1988, François Mitterrand dissout l'Assemblée nationale. Les élections législatives anticipées ne donneront qu'une majorité relative au groupe socialiste, qui devra trouver des alliances, notamment au centre, pour faire voter les lois. En 1993 la droite remporte les élections législatives, et ce sera la seconde cohabitation, jusqu'à l'élection de Jacques Chirac à la Présidence de la République en 1995.

1981 – 1983 : L'Acte I de la décentralisation

Dans le programme de la gauche, la décentralisation est une priorité. Gaston Defferre est nommé Ministre d'État, *ministre de l'Intérieur et de la décentralisation*, des lois et décrets sont adoptés dès la première année du mandat de François Mitterrand. La loi de mars 1982 relative *aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* instaure un nouvel équilibre entre l'État et les autorités locales. Les évolutions vont se poursuivre dans l'organisation territoriale et la répartition des compétences et des moyens. La Région devient collectivité territoriale, avec un pouvoir exécutif élu (première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux en 1986).

C'est dans ce contexte de décentralisation et de crise économique que les organismes de cogestion créés dans les années 1959 – 1960 verront leur destin basculer.

Dans « Les apports des chantiers de jeunes bénévoles » édité en 1997, des acteurs de la cogestion sont interviewés, et la période 1980 - 1985 est ainsi décrite :

Cotravaux et ses associations sont confrontées à d'importants enjeux de société (lutte contre le chômage, alternative à l'incarcération, développement local, construction de l'Europe et réalité quotidienne de l'international etc..) et à l'ouverture du « champ du travail volontaire ». C'est aussi le moment de la mise en place de la décentralisation d'une part, et d'autre part de la déconcentration des services et des crédits progressivement à partir de 1983.

Qu'est-ce que la décentralisation ? (territoriale)

- **Décentralisation** : Transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales. L'administration des régions, départements et communes est confiée à des conseils élus, qui ne sont ainsi plus sous la tutelle de l'État.



- **Déconcentration** : Organisation des services de l'État au niveau local. Création d'autorités administratives représentant l'État dans les Régions et Départements. Les autorités déconcentrées (préfets de région et de département, recteurs d'académie notamment) restent sous le contrôle hiérarchique de l'État (nomination, sanction, révocation...). Les services déconcentrés de l'État (« services extérieurs » avant 1992) mettent en œuvre les politiques des différents ministères, sous l'autorité du préfet, ou d'une autorité spécifique (recteur pour les services académiques par exemple).

Qu'est-ce que la déconcentration ?



1985 : un rapport qui sonne la fin de la cogestion

En 1985 le ministre de la Jeunesse et des Sports, Alain Calma, demande que soit évaluée « l'opportunité du maintien de Cotravaux sous sa forme actuelle et de son remplacement par de nouvelles structures ».

Le rapport d'expertise remis en septembre 1985 souligne trois évolutions depuis la création de Cotravaux :

- La diversification des formes de chantiers et de travail volontaire mis en place par les associations, notamment dans les années 1980, avec des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle. En 1985, les TUC (Travaux d'utilité collective) représentent plus de la moitié des journées de chantier. On s'éloigne ainsi des « chantiers de jeunes bénévoles », cœur de la cogestion.
- Les lois de décentralisation et la déconcentration des pouvoirs. Les crédits chantiers ne sont plus répartis par Cotravaux, ce qui diminue considérablement sa fonction et son rôle de programmation. L'esprit même de la cogestion est remis en cause.
- La diversification des ministères autour de la table de Cotravaux a aussi été jugée compliquée, chacun soutenant les chantiers pour des objectifs différents (axés sur les jeunes ou sur la préservation du patrimoine par exemple). L'interministériel n'est pas un exercice facile, notamment lorsque les modalités de financement doivent s'adapter aux évolutions.

Et constate :

Du côté des associations de chantiers, on reconnaît la nécessité du changement et on s'affirme prêt à remplacer la cogestion proprement dite, c'est-à-dire la commune gestion des subventions accordées par l'État, par un « partenariat » chargé de définir et de coordonner, dans un « lieu national », objectifs et moyens du travail volontaire.

Au ministère de la Jeunesse et des Sports, on observe que les évolutions récentes ne justifient plus que le fonctionnement de la cogestion dépende presque exclusivement des moyens prélevés sur son département. Dans les autres ministères, les remarques portent soit sur le manque de transparence des coûts de certaines opérations, Cotravaux apparaissant comme un écran, soit sur l'incompatibilité des motivations. Pour certains partenaires d'État, en effet, l'aide aux chantiers a d'abord pour but de réaliser des programmes correspondant à des objectifs gouvernementaux et non pas d'encourager une branche déterminée du mouvement associatif, même si on en reconnaît l'utilité et l'efficacité.

Les experts font des propositions, pour que les associations puissent se concerter en toute indépendance ; pour maintenir un niveau national de politique interministérielle pour le travail des jeunes ; pour la création d'une structure nationale (administrations et associations) formulant des propositions sur la répartition des enveloppes régionales ; et sur l'échelon régional, qui doit devenir l'échelon privilégiée de la cogestion.

1987 : l'État se désengage de la cogestion

En janvier 1987, le Directeur de la jeunesse et de la vie associative, Georges Vanderchmitt, communique à la Présidente de Cotravaux, Chantal Debry (Union REMPART), les décisions quant au principe de cogestion :

Les administrations concernées tiennent à réaffirmer leur attachement au principe de travail volontaire et au développement des chantiers de jeunes.

La cogestion mise en œuvre à travers l'association Cotravaux, si elle a produit des effets très positifs dans le passé, a toutefois subi en 1983 le contrecoup de la déconcentration des crédits, ce qui a considérablement diminué le poids de l'échelon national. Aujourd'hui, c'est l'échelon régional qui est à privilégier pour la mise en œuvre des opérations (...)

Néanmoins, les administrations confirment leur intérêt pour une concertation nationale portant en particulier sur des missions telles que formation, études générales, coordination, information et relations internationales.

En conséquence, les ministères concernées décident du retrait de l'État de l'association Cotravaux (...).

Décision unilatérale de l'État. Les associations plaident pour le maintien de la cogestion, soutenues par le CNAJEP

(...) Bien que Cotravaux puisse se targuer de résultats significatifs, que les actions de travail volontaire soient en plein développement et connaissent un important élargissement par tous les programmes d'insertion sociale et professionnelle, cet organisme est aujourd'hui menacé. La déconcentration et la décentralisation d'une bonne partie des financements que l'État accordait traditionnellement aux actions de travail volontaire pour certains sonneraient le glas de cet organisme original. Nous ne pouvons accepter cette vision réductrice du rôle de la cogestion, Cotravaux est avant tout un cadre de réflexion pour la mise en place d'une politique cohérente et globale, concertée entre l'état et les principales associations. (...) Si nous entendons défendre avec force l'idée de la cogestion, cela ne veut pas dire que nous rejetons toutes évolutions.

Suit une période ainsi décrite dans l'ouvrage « Les apports des chantiers de jeunes bénévoles » édité en 1997

1987 – 1990 : les administrations se retirent de la cogestion. Commence alors une période difficile de construction d'une coordination autour de valeurs communes, d'intérêts communs à l'ensemble des associations. Ce travail aboutit, prouvant ainsi que si la répartition d'une enveloppe constituait une donnée fondamentale de la « Cogestion », ce qui unissait les associations allait bien au-delà.

En 1989, Cotravaux se transformera en « Coordination pour le travail volontaire des jeunes ».

Les éléments de cette note sont tirés :

- de l'étude « La co-gestion promue par Maurice Herzog : un modèle ? » Françoise Tétard (Mémoire et racines de la co-gestion – Juin 1998). Cette étude concerne notamment Cotravaux, de sa naissance à la fin de la cogestion [Cotravaux : une cogestion en chantier](#)
- de l'ouvrage « Les apports des chantiers de jeunes bénévoles » (Cotravaux - 1997) - Première partie [Les chantiers aujourd'hui](#)