

Le Pacte associatif est en marche

Reconnaitre le fait associatif, clarifier les articulations entre les pouvoirs publics et les associations et consolider leurs relations: tels sont les objectifs d'une démarche qui devrait aboutir, dans quelques mois, à la conclusion d'un « pacte ».

Bernadette Wynants

Bernadette Wynants est sociologue.

Ce lundi 27 mars, avec la réunion conjointe des gouvernements de la Région wallonne, de la Communauté française et la Commission communautaire française de la Région bruxelloise, le processus a marqué un temps fort: l'adoption d'un document de synthèse des positions en présence (le « Livre vert ») et d'un calendrier des consultations avec les secteurs associatifs. Le « pacte » désigne à la fois le processus mis en place pour construire un dialogue et le futur produit final de ces discussions, dont la forme et la portée restent à définir. L'enjeu est hautement symbolique, puisqu'il s'agit de définir les rôles respectifs de l'État et de l'associatif, leur complémentarité et leurs zones d'autonomie. Mais les implications sont aussi très pragmatiques, puisque ce pacte devrait régir le cadre concret des relations entre les deux pôles.

L'idée d'un « pacte » ou d'un « contrat » n'est pas neuve. Au départ portée par l'associatif, depuis plusieurs années, elle a trouvé des relais politiques au CDH, à Écolo, au PS (de façon plus claire depuis 2002). Et même au MR, qui est pourtant souvent tenté, dans sa littérature, de décrire la société civile davantage par « la participation des citoyens » que par des dynamiques collectives. En décembre 2003, la Plateforme francophone pour le volontariat avait donné la première impulsion en organisant sur ce sujet un colloque qui a débouché sur la constitution de trois groupes de travail (les services subsidiés; la démocratie participative; l'organisation de la représentation associative)¹. Les exécutifs régionaux (wallons et bruxellois) et communautaire (francophone) issus des élections de 2004 inscriront le « pacte » à leur agenda sous

¹ Voir les nombreux documents de référence disponibles sur le site <www.pacte-associatif.be>

la forme d'un chapitre de leur déclaration politique.

En juillet 2005, à l'issue d'une réunion des gouvernements wallon et francophone, les grandes lignes de la méthodologie à mettre en œuvre pour élaborer le pacte étaient définies. Depuis lors, la Commission communautaire française de la Région bruxelloise a été invitée à les rejoindre et c'est un exécutif tricéphale qui a récemment adopté les dispositions concrètes de la démarche. Même s'il était attendu depuis longtemps, le coup d'envoi du « pacte » est un événement pour tout l'associatif. Les plus sceptiques quant à l'issue du processus conviennent généralement que le débat est posé en termes intéressants et que la démarche mérite d'être prise au sérieux.

L'OUTIL DE TRAVAIL

Le *Livre vert*² est présenté comme un document de travail préparatoire au dialogue. Il ne reflète pas la position des gouvernements, mais propose une synthèse des positions déjà publiées ou exprimées lors de nombreux colloques, tables rondes, journées d'étude³. Dans son introduction, le document précise que le propos ne revendique pas l'exhaustivité et que le débat reste ouvert sur les points abordés. La quarantaine de pages qui suit comporte une série de constats⁴ et de propositions à discuter. En annexe, figurent les déclarations gouvernementales de 2004, une intéressante mais trop rapide comparaison internationale ainsi qu'une note précisant la méthodologie du processus. L'objectif annoncé est l'élaboration d'un texte fondateur, d'un cadre de référence

commun aux pouvoirs publics et aux associations qui pourrait éventuellement inclure les instruments permettant aux parties de garantir leurs engagements.

À plusieurs reprises, la démarche est légitimée par le contexte historique actuel: le moment du pacte est celui d'une nécessaire alliance entre l'État et le monde associatif pour lutter contre le marché ou contre l'extrémisme. Par exemple: « Aujourd'hui, la complémentarité entre l'action associative et l'action publique apparaît de plus en plus indispensable devant les défis posés à la société parmi lesquels la marchandisation progressive des services aux personnes, la montée des extrémismes...⁵ ». Certes, un consensus assez large pourrait être trouvé autour de ces objectifs, dans les deux « mondes » politique et associatif. Mais est-il indispensable d'agiter ces deux repoussoirs ou de dramatiser ces deux menaces réelles pour justifier une reconnaissance réciproque de l'exercice de la responsabilité? Autrement dit, la complémentarité entre l'État et l'associatif ne mérite-t-elle pas une reconnaissance positive, pour elle-même, indépendamment d'une adhésion résolue à cette volonté de protéger la société du marché et du totalitarisme? Sans doute cette insistance n'a-t-elle d'autre but que d'emporter le ralliement tardif de ceux qui ne peuvent se départir d'une méfiance à l'égard de la société civile et de « l'initiative privée » à laquelle on l'associe. Soit.

Quant aux thèmes proposés à la discussion, ils ont l'avantage d'aborder de face et sereinement de vraies questions: la nécessité de dépasser les concurrences entre

² Le *Livre vert* peut être consulté à l'adresse: <www.gouvernement-francophone.be>

³ « Le *Livre vert* propose une synthèse, la plus systématique possible, avec de nombreux passages compilés, des réflexions conduites par la société civile et le monde politique francophone belge sur l'idée de Pacte associatif. Il s'agit donc d'offrir un éventail de constats, d'idées, de propositions dans le but de lancer, à l'échelle de la Belgique francophone, la consultation et le débat sur ce thème. Il présente un état de la question », *Livre vert* p. 2

⁴ Notamment fondés sur Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative, recherche réalisée par le Centre d'économie sociale de l'ULg et par le Hoger Instituut voor de Arbeid de la KU Leuven, Fondation Roi Baudouin, décembre 2005

⁵ Le *Livre vert*, p. 7

les deux secteurs, la reconnaissance de l'autonomie de l'associatif, la distinction des rôles d'opérateur et de régulateur des pouvoirs publics, l'évaluation des services, la transparence des décisions, le rôle du volontariat...

QUELQUES « NŒUDS » PRÉVISIBLES

Quelle forme devra prendre le pacte ? Une déclaration d'intention, une charte signée par les pouvoirs publics et des représentants des associations, une loi, un accord de coopération adopté par décret dans les trois assemblées concernées ? Quel dispositif de mise en œuvre faut-il construire ? Un comité de suivi ? Un organe permanent de concertation ? Une instance pour traiter les plaintes ? Une commission francophone du pacte associatif ? Les choix qui seront posés engageront la légitimité du pacte : réduit à une simple déclaration d'intention, il serait perçu, à raison, comme un leurre. En revanche, l'adoption d'une voie très contraignante risquerait de décourager les bonnes volontés publiques et de réduire le pacte à quelques règles incontournables. Entre les vœux pieux et la contrainte absolue, il doit y avoir moyen pourtant de construire des engagements clairs et des procédures d'évaluation publique.

Le champ d'application du pacte fera aussi probablement l'objet d'un débat. Faut-il y inclure les hôpitaux et l'enseignement libre ? Ces deux secteurs ne peuvent être écartés de la réflexion parce qu'ils sont historiquement, en Belgique, au cœur du travail de définition des rôles respectifs de l'État et de la société civile organisée. Il y aurait donc de bonnes raisons de les

prendre en compte pour l'élaboration de la philosophie générale du futur pacte. Mais, à la différence des autres secteurs investis par l'associatif, l'école et l'hôpital relèvent de domaines fortement institutionnalisés, soumis à des régulations et des législations complexes émanant parfois d'autres pouvoirs et dont les acteurs sont très structurés. Les engager dans un pacte que l'on voudrait opérationnel, avec leurs lourdeurs réglementaires, aux côtés de la foisonnante diversité associative, risque d'appauvrir l'ensemble du processus, voire d'entraver son aboutissement. Sans doute pourrait-on concilier les deux impératifs en les associant à la réflexion de principe et en les renvoyant, pour la concrétisation des lignes de force du pacte, à leurs instances législatives et réglementaires respectives.

Il faut également souligner une proposition ouverte à la discussion par le *Livre vert*, en ce qu'elle pose clairement une question sensible : la distinction des rôles de l'État comme opérateur et comme régulateur⁶. Les pouvoirs publics assument en effet souvent plusieurs rôles. Comme pouvoirs subsidiaires, ils définissent les objectifs à atteindre pour rencontrer l'intérêt général et fixent le cadre réglementaire. Mais ils sont aussi opérateurs de services, aux côtés (et parfois en concurrence avec) d'autres opérateurs associatifs et enfin ils évaluent l'ensemble des prestations et services. Si la légitimité de l'intervention publique dans ces différents rôles n'est pas (ou peu) mise en question, c'est le cumul des tâches qui pose parfois problème aux associations. Elles y voient une confusion d'intérêt des pouvoirs pu-

⁶ « L'État définit ses objectifs en matière de service au public et détermine avec quels moyens et quels opérateurs il va les atteindre. Pour remplir ses missions, l'État différencie en son sein, son rôle de gestionnaire des services publics et son rôle de régulation et d'évaluation de l'action des associations quand celles-ci exercent des missions d'intérêt général subventionnées par les pouvoirs publics. » *Livre vert*, p. 12

blics, à la fois juge et partie, avec comme conséquence un brouillage des responsabilités qui laisse planer le soupçon, à tort ou à raison, d'un traitement inéquitable des différents opérateurs.

La différenciation fonctionnelle des rôles de régulateur et d'opérateur (par exemple, un service de prestation géré par les pouvoirs publics distinct de l'instance publique d'évaluation des différents services) aurait l'avantage de répondre plus clairement à l'intérêt général. Elle contribuerait aussi à légitimer l'intervention publique dans ses différents rôles. Dans d'autres domaines, cette différenciation va de soi: par exemple, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, chargé de la régulation et du contrôle de l'ensemble des opérateurs audiovisuels en Communauté française, est de droit et de fait différencié de l'opérateur public de radiodiffusion, la RTBF, et une régulation du système digne de ce nom ne pourrait s'accommoder d'une confusion d'intérêt entre les deux institutions publiques. C'est un des mérites du *Livre vert* que d'exposer clairement cette question épineuse et de ne pas l'éluder parce qu'elle était attendue. Mais le projet d'une différenciation systématique des rôles suscitera des résistances, notamment de la part d'un personnel politique ou administratif qui y verrait une perte de contrôle. Il semble pourtant inévitable de s'engager dans cette voie, non seulement pour rencontrer la demande d'équité de l'associatif, mais aussi pour garantir une meilleure qualité des politiques publiques.

Enfin, la question de la représentation et de la structuration de l'associatif sera

également une question sensible, non seulement dans le dialogue entre les deux sphères associative et publique, mais aussi au sein du monde associatif lui-même. Comment faire surgir un interlocuteur associatif légitime et représentatif de la diversité du terrain? Si une représentation structurée de l'ensemble du secteur s'impose, par exemple par des dynamiques de fédération, comment garantir qu'elle reflète la diversité des expériences, des secteurs, des acteurs? Comment garantir l'ouverture aux nouvelles initiatives et aux nouveaux opérateurs, parfois rétifs à s'inscrire dans les structures représentatives traditionnelles? Il y a là un travail décisif et délicat à réaliser de la part des associatifs.

Ces difficultés ne sont pourtant pas insurmontables. Elles sont parfois dramatisées par le pouvoir public qui rechigne à reconnaître son interlocuteur. Ainsi, les États généraux de la culture, qui ont abouti à des propositions intéressantes dans plusieurs domaines, n'ont pas permis d'avancer d'un iota sur la constitution du comité de concertation des arts de la scène. La légitimité de la représentation du secteur a parfois bon dos...

QUELQUES SILENCES

Le *Livre vert* ne prétend pas être exhaustif. Mais avant d'engager le débat, il n'est sans doute pas inutile de sortir de l'oubli une catégorie d'acteurs complètement absente du document: les usagers. Or, ceux-ci font partie intégrante de l'expérience associative. Qu'il s'agisse des services aux personnes, de l'éducation permanente ou des organisations de jeunesse, les usagers

ne peuvent être réduits à des bénéficiaires passifs, à des « clients » de services. Ils participent à la prestation et sont souvent voulus par les professionnels même, comme des co-prestataires, comme des acteurs participant, aux côtés des travailleurs et des bénévoles, aux missions de l'association.

Les droits des travailleurs des secteurs public et associatif constituent un souci qui doit traverser toutes les étapes de la construction du pacte. Il faut cependant encore élargir le champ du travail démocratique et y associer les droits des usagers, aussi bien dans le secteur public que dans la sphère associative. Or la lourde procédure de consultation (voir *infra*) ne prévoit aucune contribution explicite des usagers. Peut-être ceux-ci réussiront-ils, à défaut d'y être invités, à se faire entendre par l'intermédiaire des organisations consultées? Il faudrait au minimum préciser les modalités de la nécessaire implication des usagers dans l'évaluation des politiques publiques et des services.

Autre silence, autre question à réveiller: ce pacte associatif ne devrait-il pas être l'occasion de réinterroger un autre pacte, déjà trentenaire, celui-là: le pacte culturel? La loi de 1973 est un outil précieux de garantie du pluralisme et de protection des minorités. Mais elle comporte aussi des faiblesses, notamment par les difficultés d'interprétation qu'elle génère. Qu'est-ce qu'une tendance idéologique et philosophique aujourd'hui? Que faire des « sans-famille », comment ouvrir la représentation aux usagers, etc.? Si une révision de cette loi fédérale comporte des risques sérieux de démembrement

du dispositif, ne peut-on, dans le cadre de cette loi, réinterroger le pacte entre francophones pour s'accorder sur le sens à lui donner? Si, pour ne pas trop charger la barque, ce débat est mis de côté aujourd'hui, au moins peut-on espérer qu'il soit mis à l'agenda une fois le pacte associatif conclu.

L'agenda a un inconvénient majeur: il risque d'écarter de fait le niveau communal de la zone de pertinence du pacte associatif. Les enjeux du pacte concernent pourtant tous les niveaux de décision, y compris le niveau communal. Le respect de la laborieuse procédure de concertation ne peut exonérer les futures majorités communales de prendre la mesure des attentes du secteur associatif. Même si la consultation est toujours en cours, il est primordial que les acteurs de la politique communale donnent le signal de leur ouverture aux enjeux du pacte. Les relations entre le pouvoir communal et le terrain associatif local méritent aussi d'être revues, clarifiées et confortées. La commune, ce niveau réputé « le plus proche des citoyens » s'avère souvent, dans les faits, le plus opaque et le plus arbitraire. Pendant la campagne communale et lors de la constitution des majorités, après les élections d'octobre, les candidats ne pourront se contenter de renvoyer la question à plus tard sans prendre en compte le désir de transparence, d'équité et de respect de l'autonomie de chacun.

PATIENCE ET LONGUEUR DE TEMPS...

La lenteur de l'élaboration du pacte (voir encadré) ne peut pas non plus exonérer les responsables des entités fédérées de

jouer le jeu correctement. Il serait paradoxal, voire schizophrénique, que les gouvernements régionaux et communautaires n'adoptent pas, pendant toute la durée du processus, dans leurs compétences concrètes, une attitude susceptible de créer un climat de confiance avec l'associatif. De ce point de vue, depuis quelques mois, la ministre Christiane Vienne, en charge de l'Action sociale de la Région wallonne, a donné un très mauvais signal en fragilisant de façon arbitraire des projets d'intégration des étrangers, organisant après coup une concertation expéditive et justificative. La même ministre a sabré dans les subventions allouées aux écoles de devoirs, les renvoyant à la Communauté française et ce, sans même en avertir sa collègue ministre-présidente Marie Arena. Sans anticiper un pacte associatif en construction, on peut cependant créer, ou non, un climat propice au dialogue.

La méthode est sophistiquée, plutôt lourde, mais il faut reconnaître que les problématiques sont complexes et que le secteur associatif recouvre, sous ce singulier trompeur et abusif, des réalités très diverses. L'acquis essentiel, à ce stade, est que les questions de principe sont mises à plat par le document préparatoire aujourd'hui adopté, même si l'on peut regretter certains silences, notamment sur le niveau communal. Si on accepte le principe et la méthode, il reste que les gouvernements ont perdu plus d'un an avant de lancer le signal du départ et que l'agenda annoncé est probablement optimiste. En tout état de cause, rien ne sera bouclé avant les élections communales,

tout au plus peut-on espérer un pacte à la veille des élections fédérales prévues pour le printemps 2007. ■

Les étapes du processus

Chi va piano...va sano ?

Le processus défini par les trois gouvernements est, certes, construit, sérieux, prudent. À plus d'un trait, il ressemble à la démarche suivie lors des États généraux de la culture. Il comporte plusieurs phases :

- la diffusion du *Livre vert*, document de travail (mars 2006);
- une consultation écrite des conseils et commissions des trois entités, dont les réponses sont attendues pour le 30 juin 2006; (Les conseils et associations consultés sont invités à répondre aux questions suivantes:
 - Êtes-vous d'avis que la conclusion d'un Pacte associatif soit opportune ?
 - Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur: la nature du Pacte associatif; son champ d'application; la représentation structurelle du monde associatif qu'il conviendrait d'organiser; les modalités à prévoir pour l'adhésion explicite au pacte; les formules à mettre en œuvre pour assurer le suivi de celui-ci.
 - Identifiez les principes les plus importants qui, de votre point de vue, doivent figurer prioritairement dans le Pacte associatif.
 - Quelles sont les autres remarques dont vous souhaitez faire part aux gouvernements?)
- une rencontre avec un panel constitué des Conseils économiques et sociaux, des partenaires sociaux et de responsables de 27 associations considérées comme illustratives du monde associatif, au cours d'une demi-journée de la première quinzaine de juillet 2006 (soit pas loin d'une quarantaine d'intervenants, sans compter les ministres et/ou le comité de pilotage...);
- des tables rondes thématiques sur les sujets identifiés par le comité de pilotage sur la base des contributions précédentes;
- la rédaction d'un projet de pacte par le comité de pilotage;
- la délibération de ce projet au sein de chaque exécutif (pour la fin 2006);
- le débat du projet dans les trois assemblées;
- une nouvelle concertation avec les conseils, le CESRW, le CESRB, les fédérations et groupements d'associations et probablement encore d'autres associations non consultées précédemment;
- la rédaction d'un texte définitif.