

Un pacte associatif : Quelles sont les lignes actuelles du débat ? Pourquoi ? Position du CEPAG à son sujet ?

Jojo Burnotte

Introduction

Ce lundi 10 juillet, avait lieu au parlement de la Communauté Française à Bruxelles la première étape d'une grande concertation Région Wallonne, Communauté Française, Communauté Germanophone, Collège de la Commission communautaire Française sur la constitution d'un pacte associatif. Il était donc important, à cette occasion, pour le CEPAG de présenter le contexte, le pourquoi d'un tel projet, les éléments clés du débat, d'explicitier ensuite sa position comme mouvement d'éducation permanente lié à l'action syndicale, et, de synthétiser enfin les grands axes de la discussion tels qu'ils se sont précisés lors de cette journée de présentation de la position des différentes associations et des gouvernements concernés.

1. Le contexte, le pourquoi de ce projet de Pacte associatif, les éléments clés du débat

1.1. Contexte

Le projet de pacte associatif résulte d'une volonté des autorités publiques de renforcer les relations entre associatif et autorités publiques, de créer à ce propos un cadre commun et d'entamer à ce propos un dialogue formel sur la forme et la nature de ces relations. L'associatif dont il est question ici résulte de ce droit fondamental de liberté d'association inscrit dans la constitution belge. Il est complexe et multiple. 3 finalités non exclusives dessinent le contour des associations qui le constituent : les associations ayant pour mission de rendre des services d'intérêt collectif, les associations ayant pour objet la participation au projet d'une démocratie participative et critique, les associations locales créatrices de lien social. Il est également un agent économique d'importance. En effet, il représente 13,5% de l'emploi salarié en Belgique. 62% de ses ressources proviennent de l'Etat, soit 20 milliards d'euros par an.

1.2. Le pourquoi ?

Pour les autorités publiques qui présentent ce projet, le pacte doit être l'occasion de fonder dans un texte, les rapports entre l'associatif et les autorités publiques en établissant un partenariat structuré entre eux, partenariat qui tienne compte des contraintes de l'Etat d'une part, et qui d'autre part cherche à renforcer la participation citoyenne organisée, face à la marchandisation des services, dans le respect des rôles de chacun. En d'autres mots, le pacte vise à renforcer l'implication des citoyens dans la gestion de la chose publique à travers les actions associatives (capacité de critique, de confrontation, de dynamisation de la démocratie de l'associatif, détection des nouveaux besoins, renforcer la cohésion sociale, lutter contre les inégalités), et, à assurer le rôle régulateur et décisionnel du politique, par la construction d'un dialogue avec le monde associatif. L'associatif y est reconnu comme médiateur entre l'intérêt général et l'intérêt particulier.

Il est par ailleurs intéressant de souligner que l'idée du pacte prend sa source dans l'évolution des services publics et de l'associatif au cours de ces dernières années. En effet, la sphère de l'associatif s'est amplifiée et avec elle, le champ des interactions avec les autorités publiques. Ceci ne va pas sans difficultés : perception de l'Etat comme dispensateur de subsides, excès d'interventionnisme des autorités publiques de plus en plus nombreux, trop grandes limites budgétaires rendant problématique l'intervention inconditionnelle des autorités publiques. Un constat s'impose donc : l'Etat à travers les

financements joue un rôle considérable dans la stabilisation de l'associatif et en même temps ce dernier influe sur les agendas politiques des autorités publiques. Cette évolution nécessite une clarification des relations entre les 2 mondes, dans un souci mutuel de transparence.

Enfin, derrière l'enjeu du pacte se joue également le nécessaire équilibre à trouver entre associatif émergent et l'associatif institué. Si l'associatif émergent ouvre aujourd'hui de nouveaux horizons citoyens, il n'en reste pas moins que l'associatif institué reste aujourd'hui encore, comme par le passé, un des acteurs de l'émancipation populaire en Belgique. Il nous faut donc au cœur de cette évolution, rester vigilant, afin d'éviter l'affaiblissement des acteurs intermédiaires traditionnels, qui risquerait de morceler le monde associatif face à l'Etat.

1.3. Eléments clés

S'il nous fallait en quelques grands traits camper les éléments clés du débat, il nous semble tout d'abord important de relever qu'il y a trois tendances en présence.

L'une estime que les gouvernements doivent prendre une position unilatérale.

L'autre que le pacte doit être un engagement réciproque.

La troisième que le pacte doit être une combinaison des deux. En tout cas, il nécessite un accord de coopération entre les différents niveaux de pouvoir quant aux principes de fond, certains estimant même nécessaire un engagement préalable de l'ensemble des partis démocratiques, afin de garantir la pérennité du pacte.

Il nous paraît par ailleurs opportun de souligner la notion de complémentarité, élément clé du pacte. Cette dimension met en exergue d'une part la légitimité des services publics volontaires, ambitieux, dynamiques garant de l'égalité de tous et de l'universalité des services, rôle essentiel auquel ne peuvent se substituer les associations et d'autre part la nécessité en terme d'efficacité et de légitimité pour ces services publics de mettre en œuvre des synergies avec d'autres opérateurs sur base d'agrément, de coordination de services. Les autorités publiques doivent en effet développer de nouveaux modes d'intervention qui plongent au cœur de la société. Cela, ils ne peuvent le faire sans un partenariat avec l'associatif, dans le respect de l'indépendance et de l'autonomie de chaque pôle. Les associations doivent pouvoir, en toute autonomie, dans le respect de la législation définir leurs objectifs, missions, activités, en toute autonomie. C'est un principe dans une société mature de subventionner les forces et associations potentiellement critiques ou contestataires. Mais, il ne faut jamais perdre de vue les principes démocratiques fondamentaux que représentent, et la capacité de l'autorité à vérifier l'utilisation réglementaire des subventions accordées, et la nature démocratique des activités exercées.

L'Etat doit quant à lui jouer ses rôles d'opérateur, de gestionnaire, de régulateur et d'évaluateur. Il définit ses objectifs en matière de services publics et détermine avec quels moyens et quels opérateurs il va les atteindre.

Il nous importe enfin d'évoquer ici la nécessaire objectivité et transparence tant en matière de règle que de décisions, les principes essentiels de la dimension publique des services, égalité, continuité, régularité, non discrimination, ainsi que l'évidence du caractère structurel des subventions et de leur préfinancement.

Le débat, à propos du pacte associatif sera donc lié à toute une série de contradictions intimement liées à l'interrelation de ces deux termes que sont associatif et autorité publique :

- services publics, service universel et l'associatif dans le cadre de la théorie de la subsidiarité;
- piliers traditionnels et associatifs émergents;
- dimension professionnelle du travail social et bénévolat;
- contrôle administratif et dimension d'autonomie de l'associatif;
- aspect service et aspect militant de l'associatif;
- dépendance financière et autonomie.

Derrière ces approches contradictoires du phénomène associatif et de ses rapports avec l'autorité publique, se déclinent diverses philosophies de la chose publique, qui essayent de s'accorder ici à travers le projet d'écriture d'une charte cherchant à harmoniser ces diverses visions.

S'il en ressort une réelle volonté de fonder une alliance entre l'Etat et l'Associatif pour faire face à la marchandisation des services et remailler le tissu social, dans une perspective de responsabilité citoyenne, il n'en reste pas moins qu'un débat doit se tenir quant aux diverses philosophies sous jacentes au texte en vue de les penser de façon dialectique, pour autant que faire se peut, en vue de se donner les garanties d'outils collectifs, contrôlés par les travailleurs et utilisateurs, et capables de maintenir une réelle égalité entre les citoyens.

2. Position du CEPAG par rapport au pacte associatif

Le CEPAG a souhaité poser 3 préalables à la discussion et émettre quelques réflexions en vue de baliser les futures consultations à propos du Pacte Associatif.

2.1. Caractère premier du champ de la concertation sociale

Il tient tout d'abord à réaffirmer, à l'instar de la déclaration commune de juin 2004, signée par le formateur des Gouvernements wallon et communautaire, Elio DI RUPO, et les interlocuteurs sociaux (syndicats et patrons), le caractère premier du champ de la concertation sociale : « La concertation sociale renforce la démocratie en complétant les systèmes législatif et exécutif par une démocratie économique et sociale... Les interlocuteurs sociaux et le Formateur des Gouvernements wallon et communautaire estiment nécessaire de privilégier le dialogue social à tous les niveaux..., de manière constructive, voire novatrice, en prenant appui sur les règles et mécanismes régissant la matière ».

Elle joue donc un rôle fondamental dans l'espace public. En effet, la concertation sociale est non seulement indispensable sur le plan de la démocratie, mais, elle est aussi efficace sur le plan économique et social. La fonction consultative y est structurellement adossée et peut être judicieusement enrichie par l'expertise de la société civile à travers ses diverses composantes. Il n'y a donc pas lieu de vider de leur sens les lieux de concertation et/ou de consultation institutionnels qui fonctionnent actuellement.

Si un pacte associatif est conclu, il doit s'agir d'une déclaration d'intention de l'autorité publique, mais en aucun cas de la mise en place d'un outil de réglementation de la fonction consultative, qui créerait ainsi une instance supérieure de consultation. Dans le droit fil de ce qui vient d'être rappelé, il est judicieux de préciser, que la place de l'associatif dans le dialogue social, est celle d'expertise. Le pacte ne peut être l'occasion de substituer à l'actuelle triangulation de la concertation sociale à l'intérieur du secteur non-marchand, comme à l'intérieur du secteur de l'enseignement (Etat, Employeurs, Syndicats sectoriels) un système de consultation nouveau, avec un axe principal Etat/Employeurs, auquel viendraient se joindre en fonction des nécessités syndicats, associatifs, conseils d'avis, usagers...

2.2. Lieu de concertation et/ou de consultation en ce qui concerne les matières relevant de la Communauté Wallonie/Bruxelles

Le second préalable est le rappel de la nécessaire création d'un lieu de concertation et/ou de consultation en ce qui concerne les matières relevant de la Communauté Wallonie/Bruxelles. **En effet, un lieu de concertation et/ou de consultation réunissant les membres francophones du CESRBC (Conseil économique et social de la Région Bruxelles-Capitale) et les membres du CESRW (Conseil économique et social de la Région wallonne) fait actuellement cruellement défaut.** Or, le Gouvernement wallon s'était exprimé clairement à ce propos dans sa déclaration de politique régionale : « Tous les deux mois, le Gouvernement de la Région wallonne invitera le Gouvernement de la Communauté française pour envisager

les actions communes à mener ensemble et en évaluer les résultats. A cette occasion, le Gouvernement examinera la possibilité de rapprocher, voir de fédérer des organismes ou des instances d'avis aux compétences connexes... Il se concertera également avec le Collège de la Commission Communautaire française (Cocof)... Dans la ligne de la déclaration commune du 23 juin dernier, les Gouvernements de la Communauté Française et de la région wallonne examineront la possibilité pour les partenaires sociaux d'être consultés plus systématiquement à propos des décisions du Gouvernement de la Communauté française, singulièrement lorsque celles-ci concernent la réalisation des quatre plans stratégiques transversaux. » Déclaration de politique régionale, p.49

Rappelons, que ce lieu essentiel de concertation sur les matières communautaires, est vivement souhaité par les partenaires sociaux du CESRW : « le CESRW veut être consulté, comme organe représentatif de tous les employeurs et travailleurs wallons, sur les projets de la CWB comme il l'est sur les projets de la Région wallonne (après examen de la meilleure méthode pour y répondre dans le souci de rationalisation des organes consultatifs). Dans les accords de coopération qu'il prépare avec la Communauté Wallonie-Bruxelles, le Gouvernement wallon doit préalablement se concerter avec les interlocuteurs sociaux wallons ». Mémoire du CESRW, p.42.

2.3. Rationalisation de la fonction consultative

Le troisième préalable consiste à rappeler comme une priorité politique la rationalisation nécessaire de la fonction consultative après évaluation de ce qui existe actuellement. Ceci devant conduire à la simplification de celle-ci et au renforcement de partenariats avec les interlocuteurs sociaux, *en veillant à ce que l'ensemble des secteurs soient pris en compte.*

- Dans cette déclaration, le Gouvernement wallon s'engageait, à mettre en œuvre un décret programme de relance économique et de simplification administrative qui concrétisera d'urgence le plan stratégique, à définir, à l'instar de la déclaration commune du 23 juin 2004 pour ce qui concerne les partenaires sociaux, qui aborde notamment le réaménagement de l'espace public autour du processus de décision. C'est donc tout le concept du dialogue, de la confrontation et de l'évaluation qu'il convient de réactualiser. Concrètement, cela implique : une évaluation des conseils consultatifs existants suivie d'une réforme de ceux-ci pour en diminuer le nombre dans un souci de plus grande efficacité ; une obligation de motiver les décisions contraires à l'avis des organes consultatifs ; le règlement des durées et des cumuls des mandats dans ces organes.

- De son côté, le CESRW, dans son mémorandum redéfinit sa vision de la réforme de la fonction consultative dans le cadre de la gouvernance moderne : représentations,

consultations, concertations, négociations, partenariats, conventions,...sont des modes de participation des organisations représentatives aux décisions. Ils consacrent la fonction consultative et une démocratie économique et sociale comme étant complémentaires à la démocratie politique. Cette fonction englobe non seulement les matières économiques et sociales, mais aussi environnementales, culturelles, fiscales, budgétaires, institutionnelles,... ; wallonnes, francophones, belges, européennes...Une fonction consultative efficace contribue à l'attractivité de la Wallonie en créant un climat social constructif et responsable ; elle définit son modèle social. Depuis quelques années, cette volonté légitime et partagée de consultations a conduit d'une part, à la multiplication des Conseils, de Commissions, de Comités et, d'autre part à l'émergence de nouveaux acteurs à côté des organisations de travailleurs et d'employeurs.

- Rationaliser la fonction consultative pour en renforcer son influence et pour préserver l'efficacité et la crédibilité des interlocuteurs sociaux concernés est nécessaire. C'est pourquoi une réflexion avec les Gouvernements wallon et de la Communauté française-Wallonie-Bruxelles doit être menée en vue de rendre plus efficace, et de dynamiser la fonction consultative. Une concertation efficiente exige : des interlocuteurs représentatifs et fédérés, responsables, c'est à dire défenseurs des intérêts de leurs membres et soucieux d'un intérêt général partagé ; capables d'engagements et d'accords ; autonomes et indépendants des pouvoirs politiques. Une réelle volonté des gouvernements, dans le cadre de la démocratie politique, d'organiser et de faire vivre systématiquement, dans les faits, cette fonction consultative, conscients des valeurs ajoutées est, pour ce faire, indispensable.

2.4. Réflexions et balises

Ces préalables posés, voici les quelques réflexions de fond permettant de poser les balises quant à la suite de la consultation à propos du pacte associatif.

- Tout d'abord, il faut relever la contradiction entre d'une part la volonté de simplifier la fonction consultative et d'autre part la nouvelle complexité qu'introduit la proposition de création d'un pacte associatif, et ce, dans la mesure où la fonction consultative y est évoquée de façon peu claire et ambiguë (confusion entre organes de négociation et organes de consultation, dont témoigne par exemple le terme « conseils d'avis sectoriels). Ainsi, Le Livre vert propose d'organiser le dialogue entre le pôle associatif et le pôle public à partir de structures associatives et de « conseils d'avis sectoriels » dont l'Etat doit favoriser l'émergence. C'est le seul endroit, dans la liste des propositions, où la fonction consultative est évoquée. Cette proposition est en contradiction, tant avec la déclaration de politique régionale qu'avec la déclaration de politique communautaire qui parlent d'une « évaluation des

conseils consultatifs existant, suivie d'une réforme de ceux-ci pour en diminuer le nombre dans un souci de plus grande efficacité. Elle est, par ailleurs, une source de confusion puisqu'elle établit le lien avec les Commissions paritaires, qui sont organisées au niveau fédéral et qui plus est sont des organes de concertation et non d'avis, composées paritairement de représentants d'organisations représentatives. Aussi, étant donné les contradictions, l'ambiguïté de cette proposition et la confusion qu'elle peut engendrer, nous la considérons comme inacceptable.

- Ensuite, il est essentiel de réaffirmer le rôle primordial des services publics dans la mise en œuvre des différents services à la population, à travers le caractère d'universalité de ces derniers, c'est à dire, non-discrimination, accessibilité, continuité. Les autorités publiques sont en effet responsables du bien-être général (santé, éducation, culture) de la population. Il leur incombe dès lors de planifier le développement de services publics - biens collectifs - financés par des moyens solidarisés au travers de la fiscalité redistributive, permettant d'offrir des prestations de qualité répondant aux besoins sociaux de la population. Par définition, le service public respecte l'égalité des citoyens et garantit l'égalité d'accès. Nous devons recréer un État capable de réguler toutes les sphères de la société et de reprendre le dessus sur le marché. L'associatif doit donc rester complémentaire. Il est important de mener une réflexion sur la contractualisation autorités publiques/associatif conventionné-subventionné, à travers une clarification des procédures de contrôle et une pérennisation des financements, mais sans tomber dans le piège du pluralisme consensuel (estompement de l'intérêt général) et de la marchandisation.

2.5. Synthèse

Il est essentiel, de garder intacte la place et la spécificité de la concertation sociale et de réaffirmer la primauté du service public. La nécessité d'un pacte associatif ne se justifie pas, d'autant plus que se met en place actuellement une procédure de simplification de la fonction consultative. Le CEPAG rappelle la nécessaire contractualisation autorités publiques/associatif pour ce qui concerne les missions confiées dans le cadre d'agréments et de subventionnement, avec procédures claires, simplifiées de contrôle et pérennisation financière. Ces préalables pris en compte, rien n'empêche les gouvernements de faire une déclaration d'intention d'ordre général qui concerne l'associatif.

3. Les grands axes de la discussion actuelle tels qu'apparus lors de la journée du 10 juillet

3.1. Au niveau des associations, nous constatons des différences de sensibilités mais aussi pas mal de convergences. Le débat qui s'annonce aura à prendre en compte ces éléments en vue d'une réappropriation collective, capable de fonder un texte de référence. Les acteurs syndicaux et les Conseils économiques estiment essentiel de garder à la concertation sociale et à la fonction consultative telle qu'organisée dans les deux régions leur caractère premier, d'autres acteurs issus des mutuelles insistent sur la nécessité d'une alliance objective des associations de service d'intérêt public et de l'Etat contre la marchandisation des services (mutualités chrétiennes), d'autres insistent sur l'aspect fondateur des valeurs des services publics (non-discrimination, neutralité, accessibilité, continuité des services) (mutualités socialistes), des associations telles le CNCD, la Ligue des droits de l'homme, ATD, Association 21 rappelle la nécessaire autonomie, la liberté de parole de ton, le respect des rythmes longs en ce qui concerne la fonction critique de l'associatif, les associations Bruxelloises demande à ce que la densité de l'associatif de cette ville soit réellement pris en compte, la coordination des maisons de jeunes en milieu populaire insiste, ainsi que d'autres et sur l'égalité de traitement et sur l'aspect structurel du financement, le CAL insiste sur la dimension éthique de l'engagement des associations en lien avec les valeurs fondatrices des services publics évoquées plus haut, le MOC demande à ce que les rôles de régulateur et d'opérateur de l'Etat soient bien distingués, la fédération bruxelloises des opérateurs d'insertion professionnelle demande à ce que l'on valorise les instances consultatives actuelles dans une dimension transversale, l'Union des Villes et Commune demande à ce qu'on laisse aux pouvoirs locaux le soin d'organiser l'articulation associatif et autorités publiques dans le cadre de conseils consultatifs existant ou à créer, le mandataire public étant l'arbitre des intérêts particuliers, le PAC a bien repositionner les divers types d'associatifs (associatif de service d'intérêt public, associatif de l'économie sociale et solidaire, associatif d'éducation populaire, associatif qui ne souhaite pas entrer dans les logiques de contractualisation), montrant par là la nécessaire reconnaissance de ce large spectre d'action.

3.2. Du côté des responsables publics, le discours de la Présidente de la Communauté Française a synthétisé en 8 points et les craintes, et les espoirs, et les tensions, et les lignes de forces apparues au cours de cette journée de débat. Tout d'abord la ministre a souligné 3 types d'objectifs : valoriser la citoyenneté s'exprimant dans l'action collective, la bonne gouvernance, l'alliance objective services publics et associatif contre la marchandisation. Elle a réaffirmé la non remise en cause de la concertation sociale et la nécessaire créativité pour élargir le débat aux non subsidiés, aux lieux émergents, afin de trouver des solutions pragmatiques. Elle a redit sa conviction en un associatif créateur de richesse. En effet sa dimension de proximité, sa fonction et son indépendance critique face

au pouvoir qui le subventionne sont des leviers de démocratie, ceci n'empêchant pas les associations de répondre au minimum d'exigence de bonne gestion des deniers publics. Pour elle, la communauté française, du fait de sa compétence sur les matières personnalisables doit jouer un rôle moteur. Elle rappelle la nécessité d'un droit de recours. Pour elle, il faut prendre en compte la diversité de l'associatif. Pour elle le pacte ne sera pas un affaiblissement du dialogue social, une source d'inflation administrative, un catalogue de prescriptions, une obligation pour les associations, une liste de travaux inutiles. Elle constate que deux tendances existent dans le débat. En forçant le trait elle définit d'une part le point de vue de la fonction publique assez rigide, rigidité contournée en son sein même par la création d'association, ce qui pose avec acuité la question de l'autonomie, et, d'autre part, de point de vue des associations qui assument des services collectifs, qui se disent représentatives et ne le sont pas. Elle estime le modèle italien éclairant dans ce débat. Enfin, il faut pour elle assurer la pérennité du pacte en associant les parlementaires de l'opposition.

3.3. Nous sommes donc au point de départ d'une procédure qui va s'accélérer en septembre, octobre et novembre et dans laquelle les mouvements d'éducation permanente doivent faire valoir leur apport spécifique et complémentaire.

