

Mouvement Ouvrier Chrétien

Chaussée de Haecht, 579

1030 - BRUXELLES

FORMULAIRE DE RÉPONSE AUX QUESTIONS CONCERNANT LE PACTE ASSOCIATIF

1. Etes-vous d'avis que la conclusion d'un Pacte associatif soit opportune ?

En Belgique, les mouvements associatifs ont pris une large part à la construction de la démocratie et du système de solidarité. Par delà leur rôle historique, les associations, dans leur diversité, contribuent aujourd'hui à renouveler et à approfondir le travail démocratique. Sur de nombreux terrains, elles tissent la trame de nouvelles solidarités : de l'éducation permanente aux services aux personnes, en passant par la culture, la coopération Nord-Sud, les mouvements de jeunesse, la formation par le travail...

A plusieurs reprises dans l'histoire, les pouvoirs publics ont établi des compromis et noué des concertations avec les associations. Mais le fait associatif n'a jamais été reconnu pour lui même, dans toutes ses dimensions.

Le pacte associatif est l'occasion de cette reconnaissance symbolique. Cette raison seule suffirait à le rendre opportun. Mais au-delà des symboles, la conclusion d'un pacte s'impose concrètement par la nécessité de repenser les complémentarités entre l'Etat et la société civile organisée.

Même si, en Belgique, le modèle d'un Etat centralisateur et tout-puissant n'a jamais vraiment prévalu, les associations ont été longtemps tenues, par certains responsables publics, comme étrangères, voire hostiles à la construction d'un intérêt général. On y voyait l'œuvre de « lobbies », d'intérêts particuliers, privés, qui menaçaient l'unité du service public. Sur le terrain, cette défiance s'est traduite par des pratiques de concurrence entre les deux secteurs.

Depuis quelques dizaines d'années, la frontière entre les services publics et le secteur associatif s'est quelque peu brouillée : à côté d'associations opérant comme de véritables services publics fonctionnels (et qui se sont historiquement imposés comme tels), il est arrivé de plus en plus que les pouvoirs publics créent de toutes pièces des associations (leur permettant ainsi d'externaliser des services dont ils étaient eux-mêmes opérateurs), en instrumentalisent ou même en colonisent certaines. Mais si la frontière est floue, les deux réalités demeurent dans leurs spécificités propres : un appareil d'Etat fondé sur une légitimité légale et rationnelle, un secteur associatif fondé sur une volonté d'adhésion et de participation à des projets collectifs.

En Belgique, on a pris conscience que les revendications de reconnaissance de l'associatif ne peuvent être tenues pour une volonté de dérégulation, de retrait de l'Etat des fonctions collectives pour les abandonner aux logiques marchandes mais au contraire qu'elles offrent une énergie indispensable au maintien et au développement de ces fonctions collectives. On prend aussi conscience, non sans résistances, que l'engagement volontaire des citoyens et leur adhésion à un projet collectif est à la source même du travail démocratique.

Pour le MOC, la raison d'être du pacte associatif tient essentiellement à la volonté de rassembler les énergies pour développer les fonctions collectives. Le pacte doit être le signal de la rupture avec le régime de concurrence entre l'Etat et la société civile organisée et celui de la construction de leur complémentarité.

Le pacte doit être un outil de résistance à la marchandisation des services. Il doit déboucher sur l'engagement de garantir l'accessibilité des fonctions collectives à tous et le développement des solidarités dans et par les logiques non-marchandes.

2. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur la nature du Pacte associatif ?

Comme le Livre vert le suggère, plusieurs options peuvent être prises à cet égard. Puisqu'il s'agit d'une démarche de reconnaissance mutuelle des deux pôles, l'idée d'un engagement réciproque de l'Etat et des associations est sympathique. Se reconnaître dans ses différences et s'accorder sur les droits et devoirs de chacun. Sympathique mais impraticable. Et ce pour deux raisons.

Un contrat, un engagement réciproque suppose deux partenaires identifiés, non identiques, bien sûr, mais égaux dans leur caractère de parties contractantes. Or nous avons ici deux acteurs très dissemblables et fondamentalement inégaux. Non que l'un soit fort et l'autre faible, cela est sujet à appréciation selon les contextes. Mais nous avons d'une part un acteur public identifié par des institutions précises (ici, la Communauté française, la Région Wallonne et la Commission Communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale) et incarnées par des gouvernements qui les engagent. D'autre part, un secteur associatif foisonnant, pluriel, peu structuré et surtout non hiérarchisé. Quel est l'acteur concret susceptible de représenter suffisamment cette diversité (d'histoire, de projet, de terrain, d'objet...) pour se poser en partie contractante ? Cet acteur n'existe pas. Ou pas encore, si tant est qu'il soit utile de le créer. Cette question renvoie évidemment au point 4. du même document (représentation du secteur associatif). Sans anticiper cette discussion, indiquons qu'une des vertus de la démarche ici entreprise par les trois gouvernements est de viser un résultat concret (un pacte) tout en créant un processus qui interroge le secteur associatif sur ses modalités d'expression. Attendre l'émergence d'un interlocuteur associatif avant même d'avoir entamé les discussions est voué à l'échec.

Cette dissemblance des deux pôles n'est pas seulement due à une conjoncture, à une histoire inachevée. Elle est substantielle. C'est la seconde raison, la plus fondamentale. Alors que l'Etat parle d'une seule voix et incarne la permanence des règles du système démocratique, la société civile, aussi organisée qu'elle soit est, par nature, polyphonique et mouvante. Elle est faite d'une énergie en mouvement. Il ne faut pas en conclure que les pouvoirs publics n'ont pas et n'auront jamais d'interlocuteurs pour aucune entreprise commune. Mais au contraire qu'ils auront des interlocuteurs tant que ceux-ci ne seront pas hiérarchisés et figés dans une représentation unique.

A tous les niveaux de pouvoir, l'Etat et les associations signent des conventions, des contrats programmes, des accords-programmes... Entre parties identifiées, légitimement représentées. Pour des missions et des durées limitées. Autant cette forme d'engagement réciproque est justifiée et souhaitable, autant un faux contrat entre faux contractants serait dommageable.

La seule option possible nous semble être celle d'un engagement « unilatéral » des pouvoirs publics parce qu'ils sont les seuls à pouvoir prendre cet engagement.

Mais il faut aussi prévoir un accord de coopération pour formaliser cet engagement parce que les réalités de notre Etat fédéral sont telles que la vie associative, dans sa diversité, est confrontée à différents niveaux de pouvoir. Ici ne sont concernées que la Communauté et les Régions. Pour le MOC, les niveaux communal et provincial doivent être concernés et engagés par le Pacte. Il est primordial que nous trouvions ensemble des cohérences entre nos institutions. Qu'au moins la Communauté française, la Région Wallonne et la Commission Communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale s'associent et jouent le jeu de cette cohérence. C'est une question de crédibilité.

Il faut enfin que soient votés des décrets dans les trois assemblées pour approuver ces accords de coopération : c'est le langage de nos institutions et c'est la forme même des accords de coopération.

Les pactes scolaire et culturel ont été conclus entre partis politiques avant d'être coulés dans la loi. Cela en fait d'étranges objets de droit, des « normes para-légales ». Les raisons d'alors, fondées notamment sur la consécration d'une représentation stable de la société civile par les partis, ont disparu. Mais se substituent à elles la nécessité d'une cohérence entre les institutions de l'Etat fédéral, la recherche d'une transversalité des politiques. Les partis sont les acteurs qui peuvent garantir cette cohérence et cette transversalité. A cette fin un pacte préalable entre tous les partis démocratiques serait, pour le MOC, le signal de la crédibilité de la démarche.

3. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur le champ d'application du Pacte associatif ?

Les associations déploient leurs activités sur les terrains les plus divers et rassemblent des publics très variés. Cette diversité est une caractéristique fondamentale à prendre en compte. Aussi, pour le MOC, aucun champ ne pourrait a priori être exclu du pacte associatif.

Une fois les principes constitutifs du pacte adoptés, des déclinaisons concrètes sont indispensables. Dans ce cadre, des articulations spécifiques devront être trouvées pour définir les relations entre l'Etat et les associations selon l'objet social et les objectifs de ces dernières.

4. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur la représentation structurelle du monde associatif qu'il conviendrait d'organiser ?

Il faut ici, à nouveau, souligner la grande diversité de l'associatif. Diversité des publics impliqués, des projets, des domaines et des terrains d'action... Diversité d'histoire aussi... La prétention à représenter un tel foisonnement est difficile à assumer, parce qu'elle serait sans cesse soumise au questionnement de sa légitimité et à la gestion de clivages possibles entre les « gros » et les « petits », les « historiques » et les « émergents », les communautaires (voire nationaux ou internationaux) et les locaux, etc. De plus, toute instance unique de représentation légitime de l'associatif devrait comporter un nombre pléthorique de membres ce qui, en pratique, conduit toujours à la paralysie.

Poser ce constat ne signifie pas que, pour le MOC, la société civile organisée est une nébuleuse d'intérêts atomisés et qu'elle doit, si elle est identifiée comme telle, le rester. Il est de la responsabilité des associations de créer entre elles des zones de consensus pour avancer sur des objectifs communs. Elles le font très largement sur de nombreux terrains et depuis toujours. Les fédérations, partenariats et plates-formes d'associations n'ont jamais été aussi indispensables qu'aujourd'hui pour rassembler les forces citoyennes.

Pour le MOC, la question de la représentation de l'associatif est mal posée si elle l'est sans définir préalablement un objectif. Une représentation structurelle, pour quoi faire, dans quel cadre, pour quel mode de discussion et de décision ?

En 2001, Pierre Reman¹ rappelait la distinction du CRISP entre consultation, négociation et concertation² :

- la consultation est un processus qui peut prendre en compte un large éventail d'acteurs. Les pouvoirs publics informent et organisent une délibération avec

¹ REMAN P., « La société civile organisée », *La Revue Nouvelle*, Bruxelles, janvier 2001.

² ARCQ E., « Les relations collectives du travail », *Dossier du Crisp*, n°39, 1993.

la société civile avant la prise d'une décision ou d'une orientation politique (par exemple les Etats Généraux de la culture);

- la négociation est un travail en vue de trouver un accord et un compromis entre des acteurs qui ont un quasi monopole de la représentation (par exemple les accords médico-mutuellistes ou les conventions collectives) ;
- la concertation, quant à elle, débouche sur une décision conjointe entre les pouvoirs publics et des interlocuteurs de la société civile.

La question de la représentation structurelle de l'associatif doit être posée en regard de cette distinction. Ces trois types de pratiques obéissent à des logiques et à des cadres différents. Pour le MOC, une représentation structurelle de l'associatif sans objet spécifique, pour elle même, n'a pas de sens. Il faut plutôt réfléchir à des modalités de représentation selon les objectifs de la délibération.

1. DES CONSULTATIONS

Vu la diversité de l'associatif, le processus doit inclure un large éventail d'acteurs et doit multiplier les angles d'approche. Une formule d'Etats généraux de l'associatif, récurrente, tous les cinq ans par exemple, serait intéressante pour évaluer le travail entrepris et formuler de nouvelles propositions. Il existe, en Région Wallonne, en Région Bruxelloise et en Communauté française, un nombre important de conseils dits consultatifs. Il conviendrait de revoir l'ensemble du dispositif pour évaluer la pertinence de cette formule de consultation, sa légitimité et son efficacité. Si celles-ci ne sont pas établies, un certain nombre de ces conseils pourraient être supprimés et remplacés, soit par une procédure délibérative plus large et plus ponctuelle, soit par des comités de concertation (voir infra).

2. DES CONCERTATIONS

Les concertations doivent porter sur une décision précise, par exemple, une modification législative, ou la rédaction d'un arrêté d'exécution. Elle doit rassembler uniquement les acteurs concernés par la problématique, les plus légitimes possibles, et qui acceptent de viser une décision commune, sur tout ou partie de l'objet de la délibération. La pratique de la concertation, dans les faits, est peu systématique pour ce qui relève de l'associatif. Pour le MOC, il conviendrait d'élargir la pratique de la concertation et de créer, dans quelques secteurs, des comités de concertations invités systématiquement à participer aux délibérations non seulement au terme du processus de décision mais aussi en amont de celui-ci.

3. DES NEGOCIATIONS

Enfin, des négociations doivent être nouées, comme elles le sont déjà dans quelques domaines, dans une logique tripartite : pouvoirs publics, représentants des travailleurs et fédérations patronales.

Chacune de ces modalités de délibération et/ou de décision (consultation, concertation et négociation) doit, pour le MOC, impliquer explicitement les travailleurs du secteur. Ceux-ci ne doivent en effet pas être confinés aux seules problématiques salariales ; ils doivent participer aux discussions sur l'objet social de l'activité associative.

En résumé, le MOC ne juge pas utile une représentation structurelle unique de l'associatif mais bien des procédures larges de consultation, une systématisation et un élargissement de la concertation et des temps de négociation.

5. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur les modalités à prévoir pour l'adhésion explicite au Pacte associatif ?

Vu les développements du point 2, les modalités à prévoir, pour le MOC, sont les suivantes :

- une large consultation des secteurs associatifs dans leur diversité ;
- la rédaction d'un « pacte associatif » signé par les quatre partis démocratiques francophones ;
- la signature d'un accord de coopération portant sur le pacte, par les trois gouvernements ;
- l'adoption d'un décret portant assentiment à l'accord de coopération dans les trois assemblées.

6. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur les formules à mettre en œuvre pour assurer le suivi de celui-ci ?

Le pacte ne devrait pas se limiter à une déclaration d'intention mais comporter un programme opérationnel susceptible d'être évalué.

En premier lieu, pour le MOC, les éléments du pacte doivent être concrètement traduits dans le travail législatif et réglementaire à chaque niveau de pouvoir. Chaque nouveau décret sera l'occasion d'une évaluation concrète de la mise en pratique du pacte. Pour le MOC, la culture de l'évaluation des politiques publiques doit être développée de façon systématique.

Ensuite, avant même d'imaginer la création d'un nouvel organe chargé d'assurer le suivi du pacte, il conviendrait de dresser l'inventaire des outils déjà existants et susceptibles de participer à ce suivi : procédures de recours, médiateurs internes, médiateurs externes... Il faudrait par exemple examiner quel rôle pourraient jouer les médiateurs wallon et communautaire dans ce cadre³.

Enfin, même si le respect du pacte peut être évalué dans ses traductions concrètes et même si des lieux de recours et de médiation existent, il faudra probablement créer, par niveau institutionnel, une instance nouvelle qui aurait la mission spécifique d'évaluer l'application du pacte, de récolter les observations,

³ Il n'existe pas aujourd'hui de médiateur pour la Commission Communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

manquements ou recours qui n'auraient pu être pris en charge par d'autres institutions. Cette instance devrait rassembler quatre pôles : des employeurs (UFENM et UBENM), des représentants des travailleurs via leurs organisations syndicales, des volontaires engagés dans le fonctionnement et la gestion des associations et des usagers des services.

7. Identifiez les principes les plus importants qui, de votre point de vue, doivent figurer prioritairement dans le Pacte associatif.

Le pacte associatif devrait comporter un volet important sur les procédures des relations entre les deux pôles : modalités d'information, de consultation et de concertation, méthodes de délibération, modalités de prise de décision. Il devrait également engager les pouvoirs publics sur quelques principes opérationnalisables qui concernent davantage l'action concrète sur le terrain : l'organisation des complémentarités.

Sur les procédures, notamment :

1. L'organisation régulière de très larges consultations.
2. La systématisation et l'élargissement de la concertation, pour toute décision susceptible d'affecter l'action associative.
3. La mise au point de processus d'évaluation des politiques publiques incluant pouvoirs publics et associations concernées, travailleurs et usagers.
4. La transparence et la lisibilité des décisions publiques, en particulier de celles relevant du subventionnement des associations et des crédits accordés aux pouvoirs publics.

Sur l'organisation des complémentarités entre les deux secteurs :

1. La **distinction systématique des rôles de régulateur et d'opérateur**. Les pouvoirs publics organisent seuls la régulation du système en vertu de l'intérêt général. Les opérateurs de services (au sens large) sont de type associatif ou public. Dans de nombreux domaines, ce sont des associations qui prennent en charge les prestations, anticipant souvent l'action des pouvoirs publics, complétant les « trous » du maillage social, repérant de nouveaux besoins et surtout, rassemblant l'énergie de nombreux volontaires et professionnels. Aux côtés des associations, des prestations sont également prises en charge par des pouvoirs publics. La confusion des deux rôles publics (régulateur et opérateur) est source de nombreux problèmes : inégalités de traitement entre opérateurs, paralysie des processus d'évaluation, brouillage des responsabilités. Le MOC demande une séparation claire entre les deux rôles, non pour affaiblir l'intervention publique, mais pour garantir une meilleure qualité des interventions publiques et associatives. Cette clarification n'est en aucun cas une mise en question du rôle des pouvoirs publics comme opérateurs de services au public.

2. Cette distinction va de pair avec la nécessité de garantir **l'égalité de traitement entre tous les opérateurs**, publics et associatifs : égalité de l'accès à l'information, égalité de subventionnement pour les mêmes prestations, égalité et équité des évaluations publiques. L'idée d'un pacte suppose l'apaisement d'un conflit ou d'une tension préalables. Et c'est bien de conflits qu'il s'agit lorsque des structures publiques, parfois à peine créées, concentrent des moyens publics importants alors que des services associatifs sont laissés dans l'ombre. Dans les domaines de l'accueil de l'enfance, de l'aide aux familles, des politiques d'intégration..., ces pratiques sont loin d'être marginales ou révolues. Il n'est cependant pas question de limiter l'intervention des pouvoirs publics à des prestations supplétives. Les services publics jouent un rôle essentiel dans de très nombreux domaines de la vie quotidienne de tous. Nous plaidons résolument pour une complémentarité des deux secteurs et non pour une substitution de l'un à l'autre.
3. Une collaboration efficace entre l'Etat et la société civile organisée, pour soutenir et développer les fonctions collectives, suppose aussi l'organisation de réels **partenariats** entre l'autorité publique, le régulateur, et tous les opérateurs concernés, publics et associatifs.
4. Pour le MOC, il importe aussi que, dans leur rôle de régulateur ou d'opérateur, les pouvoirs publics respectent **l'autonomie des associations** et en particulier leur autonomie de projet. Des associations doivent pouvoir être associées à la réalisation d'une politique publique sans se voir formatées, coulées dans le moule même de ces pouvoirs publics. Elles doivent aussi être respectées dans leur capacité à formuler une parole critique, y compris vis-à-vis des pouvoirs publics. Il ne faudrait pas que des avancées démocratiques importantes (par exemple les effets du financement public de l'action citoyenne via l'éducation permanente) soient partiellement remises en cause par la conclusion d'un pacte limitant la capacité contestataire et critique de l'associatif.
5. Dans toute une série de matières qui ont un impact direct sur la vie quotidienne des citoyens, et en particulier sur les publics populaires (a fortiori si leur situation est précaire), il est nécessaire de ne pas se contenter d'interventions ponctuelles mais d'établir un plan d'action cohérent qui couvre plusieurs années. Les pouvoirs publics doivent ainsi mener une politique volontariste de **programmation**, de soutien de l'associatif régulier et dans la durée.
6. Dans la perspective de la résistance à la marchandisation, les pouvoirs publics doivent s'engager à financer suffisamment les services associatifs et publics, pour assurer les fonctions collectives sans le recours au marché.
7. Pour le MOC, un des objectifs du pacte doit être d'assurer la qualité de l'emploi professionnel. Cela passe notamment par une vigilance particulière quant au recrutement de personnel bénévole qui ne peut se substituer aux emplois salariés.
- 8g. Enfin, le pacte devrait préciser que le subventionnement de l'associatif par les pouvoirs publics doit s'accompagner de conditions de transparence sur

l'utilisation des subsides et de respect des législations sociales générales et sectorielles.

8. Quelles sont les autres remarques dont vous souhaitez faire part aux Exécutifs ?

Les relations entre l'Etat et la société civile organisée se jouent, dans notre Etat fédéral, à tous les niveaux de pouvoir. Dans la démarche ici proposée, la Communauté et les Régions Wallonne et Bruxelloise sont impliquées. Le MOC regrette amèrement qu'à quelques mois des élections communales, la question ne soit pas explicitement posée à l'échelon local. Le niveau communal est pourtant un excellent révélateur des difficultés vécues entre les deux pôles. C'est aussi un excellent laboratoire pour la mise en œuvre d'un véritable pacte, dans ses aspects les plus concrets

Pour le MOC, la déclinaison régionale du pacte associatif devra définir un cadre clair qui permette de le traduire concrètement à l'échelon de chaque commune.

Par ailleurs, il nous semble important de souligner que certaines associations déploient des activités sur l'ensemble du pays. Que dès lors, il sera indispensable que l'Etat et le gouvernement fédéral se prononcent également sur l'adoption de ce pacte. Nous encourageons donc les partis politiques francophones à nouer le dialogue avec les partis politiques démocratiques du Nord du pays. La participation de la Région Bruxelloise au processus en renforce la nécessité.