



Pourquoi un Pacte associatif ?

Note informelle de présentation – mai 2006

Alain Willaert
CBCS

La lecture de cette note ne dispense en aucun cas de la lecture d'autres documents tel le Livre vert du Pacte associatif. Son unique prétention est de donner une information, que j'espère la plus claire possible, sur l'état d'avancement de ce dossier, destinée aux personnes qui sont aujourd'hui amenées à s'y intéresser. Cette note présente des lacunes et des raccourcis, à l'inverse des documents dont elle s'inspire et qui sont listés plus bas. Le dernier chapitre de la note est, quant à lui, destiné à alimenter le dialogue ... L'ensemble revêt donc un caractère informel.

La force et la légitimité du Pacte associatif proviendront notamment de la capacité de chacun des partenaires à dialoguer, consulter et à prendre en compte les avis et réflexions des autres parties prenantes.

(Extrait du Livre vert)

Finalité du Pacte associatif

Encadrer les relations entre pouvoirs publics et mouvements associatifs et renforcer la démocratie par la participation citoyenne organisée.

Il s'agit d'avancer vers une meilleure reconnaissance mutuelle et vers une définition claire du rôle et des fonctions des uns et des autres dans une dynamique de complémentarité et d'indépendance.

Usuellement, les expressions « société civile » et « monde associatif » sont employées comme synonymes : elles recouvrent l'ensemble des associations sans but lucratif et non gouvernementales. Il s'agit ici de la « société civile organisée ». C'est elle qui est concernée par le Pacte associatif.

Agenda et méthodologie

La méthodologie appliquée est la consultation des organes d'avis institués par les pouvoirs publics et des partenaires sociaux, d'une part, et de 27 associations "illustratives de la diversité associative" choisies sur base d'un certain nombre de critères exposés dans le Livre vert, d'autre part.

L'agenda nous conduira au 1^{er} semestre 2007.

Tout ce qui compte en matière de conseils consultatifs et d'avis institués par la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que 27 associations et groupements d'associations, ont reçu courant de la première semaine d'avril 2006 le "livre vert" du Pacte associatif, accompagné d'un questionnaire.

Le livre se présente comme un compendium. Il a comme objectif de préparer le dialogue souhaité par les Exécutifs. Cependant, il ne reflète pas leur position. C'est une synthèse, la plus systématique possible, 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 la consultation et le débat sur ce thème.

Les passages des différentes déclarations de politique concernant le Pacte associatif figurent en annexe de ce Livre vert.

De même, une annexe présente la synthèse des résultats de l'étude comparative des pratiques des autres pays européens.

Le questionnaire, quant à lui, tient en 4 points :

1. Etes-vous d'avis que la conclusion d'un Pacte associatif soit opportune?
2. 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 et les formules à mettre en œuvre pour assurer le suivi de celui-ci ?
3. Identifiez les principes les plus importants qui, de votre point de vue, doivent figurer prioritairement dans le Pacte associatif.
4. Quelles sont les autres remarques dont vous souhaitez faire part aux Exécutifs ?

Les 27 associations et groupements d'associations, considérées par les Exécutifs comme illustratives du monde associatif, ont jusqu'à fin mai 2006 pour rendre leur copie et, si elles le désirent, s'inscrire pour une prise de parole de 8 minutes lors d'une après-midi de rencontre avec les représentants politiques, le 10 juillet 2006. Les organes de consultation institués ont, eux, jusqu'à fin juin 2006 pour se prononcer.

Il s'agit là de la première phase de la consultation. Par la suite, le groupe de pilotage politique, composé de représentants des 3 gouvernements francophones délimitera une série de thématiques particulières et organisera, sous forme de tables rondes, l'approfondissement de la réflexion avec les acteurs intéressés.

Les avis des conseils consultatifs et d'avis, des partenaires de la rencontre, ainsi que le contenu de leurs interventions et le contenu des tables rondes de la deuxième phase constitueront un socle de référence en vue de la rédaction d'un projet de

Pacte associatif. Les Ministres-Présidents seront chargés de soumettre aux trois Exécutifs, pour la fin de l'année 2006, un projet de Pacte associatif.

Ce projet de Pacte fera l'objet d'un débat aux parlements wallon, de la Communauté française et de la Commission Communautaire française. Il fera également l'objet d'une concertation via les structures telles que les Conseils d'avis, le CESRW, le CESRB et les fédérations et groupements d'associations.

Enfin, une démarche de sensibilisation sera initiée à l'attention de l'ensemble de l'associatif.

La conclusion d'un Pacte est donc attendue courant 2007.

Forme juridique du Pacte

La liberté d'association a été reconnue dès l'indépendance de la Belgique et inscrite dans la Constitution de 1831 à l'article 20 (aujourd'hui 27) qui n'a jamais été révisé depuis lors : «Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ». Il a fallu attendre la loi du 27 juin 1921 pour que ce principe constitutionnel reçoive un cadre légal et que les associations sortent d'une réelle précarité juridique. Le Pacte associatif s'inscrit dans cette tradition constitutionnelle.

La forme juridique que prendra le Pacte n'est pas arrêtée. Cette forme dépendra largement de son contenu, et de la volonté ou non d'en différencier les retombées concrètes suivant les niveaux de pouvoir institutionnels.

On pourrait donc imaginer un Pacte associatif sur le modèle du Pacte culturel. On pourrait aussi imaginer un engagement de l'ensemble des partis politiques démocratiques, sous la forme d'une charte. On pourrait tout aussi bien imaginer un socle commun de valeurs qui prendrait la forme de textes législatifs adaptés à chaque niveau institutionnel.

Le Livre vert

Outre ce qui précède, le Livre vert expose un certain nombre de débats qui doivent être tranchés. Certains sont fondamentaux et portent sur la manière même dont les partenaires politiques envisagent le rapport entre État et associations (État fournisseur ou régulateur ; complémentarité ou subsidiarité, ou même subordination), d'autres sont plus contextuels : ils ont trait aux risques d'interférences avec d'autres dossiers (accords du non-marchand, situation de l'associatif bicommunautaire à Bruxelles, financement de la Région bruxelloise, ...).

- ❑ Renforcer la démocratie
- ❑ Détecter les nouveaux besoins
- ❑ Lutter contre la marchandisation des services
- ❑ Reconnaissance par les pouvoirs publics
- ❑ Contrôles et évaluation
- ❑ Structuration de l'associatif
- ❑ Rôle du volontariat

Le ton du document est tantôt très affirmatif, tantôt beaucoup plus nuancé et reflète les différentes positions en présence – entre lesquelles les associations auront à choisir. Affirmatif, par exemple, sur la modification considérable des relations entre État et associations que font peser la mondialisation et les dangers de marchandisation : « L'État est le meilleur allié des associations dans les luttes qu'elles mènent contre les inégalités de toute sorte et leurs rôles respectifs sont plus que jamais complémentaires. »

Beaucoup moins tranché quant à la pilarisation dont il est dit que sa remise en cause pourrait «aller de pair avec un affaiblissement des acteurs intermédiaires traditionnels» et «présenter le risque d'un morcellement du monde associatif face à l'État.». Et ce, juste après avoir précisé que «beaucoup d'associations dénoncent la pilarisation de fait de leur secteur qui induit une forme d'instrumentalisation réciproque voire du clientélisme.» Une pilarisation qui pour d'aucun atrophie l'autonomie associative, avec pour conséquence un assèchement de l'engagement social et une dérive fonctionnaliste du travail associatif.

Position des partis politiques sur la place du secteur associatif dans le fonctionnement de la société et la prise de décision

Afin de faire ressortir les différents points de vue en seulement quelques lignes, il me faut être ici caricatural, sans doute à l'excès. Lors de la lecture de ce qui suit, ayons à l'esprit que tous ce qui est excessif est insignifiant.

Position du PS : le PS ne précise pas la place de la société civile dans la prise de décision. Au niveau de l'élaboration des politiques, le PS privilégie la concertation avec les partenaires sociaux traditionnels. L'associatif n'a pas de légitimité politique : ses responsables ne sont pas élus au suffrage universel. En ce qui concerne l'associatif subventionné, la préférence du PS est la contractualisation. L'association est définie, dans ce cadre, comme un service public fonctionnel, même si cette appellation n'est pas utilisée.

Position du MR : Au niveau de la prise de décision, le MR privilégie la relation directe avec le citoyen, l'individu, via, par exemple, le référendum. En ce qui concerne l'associatif subventionné, celui-ci exécute, dans le cadre de contrats-programmes, les priorités définies par l'autorité politique. Cette dernière doit être attentive à la démonstration de l'utilité sociale par rapport aux coûts.

Position du cdH : Au niveau de la prise de décision, le cdH attache de l'importance à la coexistence d'un mouvement associatif fort avec un marché dynamique et un Etat consistant, mais limité dans son action par le principe de subsidiarité. Si le cdH parle lui aussi de contrat, il s'agit d'un contrat de partenariat.

Position d'Ecolo : Au niveau de la prise de décision, Ecolo prône l'élargissement de la concertation sociale. La société civile doit être associée à la prise de décision. En outre, les associations doivent être mieux soutenues dans leur fonction d'intervenants dans le débat public.

Le Manifeste pour un Pacte associatif bruxellois

En février 2005, le CBCS a déposé sur la place publique un Manifeste, qui découle des travaux entamés par la Plate-forme francophone du volontariat, et plus particulièrement la "note d'éclairage" de juin 2004.

Celui-ci plaide pour un partenariat entre l'associatif et les pouvoirs publics. On s'éloigne d'une logique où l'un dominerait l'autre ou inversement.

Les deux enjeux principaux :

- ❑ les partenaires doivent concourir à l'approfondissement de la démocratie en laissant et ouvrant plus de place à la participation citoyenne. Les pouvoirs publics doivent, pour ce faire, reconnaître l'associatif pour ce qu'il est, et non pas simplement pour ce qu'il fait.
- ❑ Les partenaires doivent concourir à défendre les missions de services au public et, dans un but autre que le partage des bénéfices, à créer du lien social et de la qualité de vie dans les domaines sociaux, culturels, économiques et environnementaux, afin que l'économie de marché ne dégénère pas en société de marché mais, puisse, au contraire, permettre l'affirmation d'une plus grande solidarité.

Cela ne peut que rester lettre morte si les autorités publiques ne mettent pas en place une véritable politique associative - c'est-à-dire activent une vision qui n'envisage plus le monde associatif comme un processus secondaire mais comme une force à part entière, digne d'être déployée. Cela implique, entre autres :

- ❑ des financements structurels décents qui ne flirtent pas continuellement avec l'asphyxie et le découragement
- ❑ une reconnaissance et un soutien accrus aux fédérations et plates-formes associatives
- ❑ un lieu de dialogue permanent
- ❑ la mise en place de dispositifs permettant de mieux comprendre, analyser et orienter les ressources associatives

Pour en savoir plus

Monde politique et secteur associatif en Belgique, par Pierre Blaise, Caroline Sägesser, Mark Swyngedouw et Patrick Vander Weyden, Fondation Roi Baudouin, décembre 2005

http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=153&ID=375

Note d'éclairage sur le Pacte associatif, Plate-forme francophone du Volontariat, juin 2004

<http://www.cbcs.be/db/gallerie/gallery.asp?action=viewimage&categoryid=12&text=&imageid=51&box=&shownew>

Manifeste pour un Pacte associatif bruxellois, CBCS, février 2005

<http://www.cbcs.be/db/gallerie/gallery.asp?action=viewimage&categoryid=12&text=&imageid=126&box=&shownew>

Le Livre vert, document de travail préalable à la consultation devant conduire à la conclusion d'un Pacte associatif, Gouvernements de la Communauté française de Belgique, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, mars 2006

<http://www.cbcs.be/db/gallerie/gallery.asp?action=viewimage&categoryid=12&text=&imageid=258&box=&shownew>

Pour alimenter le dialogue ...

Pourquoi un Pacte associatif ?

La réalisation d'un Pacte associatif arrive dans une phase très concrète de consultation. Si l'on peut légitimement se poser la question de la méthode employée par les instances politiques - la consultation est-elle une forme de co-construction ? Certes non ! -, il est indéniable que l'on a jamais, en Belgique, été aussi loin dans un projet de ce type.

La première question que chacun est invité à se poser est évidente : qu'est-ce que je peux bien attendre ou espérer de la conclusion d'un Pacte associatif entre pouvoirs publics et politique d'une part, et l'ensemble et la société civile de l'autre ? Chacun mettra en exergue une thématique qui lui parle et lui importe le plus.

Le bout par lequel je tiens à le prendre, ce projet de Pacte, tient en une courte phrase : donner un cadre à des relations fondées sur le respect mutuel, la confiance et la complémentarité. Paroles cent fois entendues ? Certainement. Paroles creuses, ronflantes et sans attaches concrètes ? Certainement pas !

Il est très important de définir et délimiter le champ d'action et les prérogatives de chacun. L'associatif ne peut se substituer à l'autorité politique et doit respecter et faciliter le rôle d'inspection réglementaire de l'administration.

Mais il s'agit de reconnaître à l'associatif une légitimité d'expertise, et sa capacité de rendre audible et compréhensible auprès de l'autorité politique les attentes et les besoins de la population par laquelle, avec laquelle et pour laquelle il travaille.

Il s'agit de reconnaître à l'association, au delà des missions de service public déléguées à l'associatif subventionné, son rôle d'interpellation. L'une des conséquences positives en sera la possibilité de rentrer dans une logique de co-construction des politiques sociales, culturelles, environnementales ...

Un Pacte associatif pourrait également déboucher sur une prise de conscience qu'en soutenant une association dans sa globalité, plutôt que d'octroyer une subvention par action, par projet, on favorise sa professionnalisation, et donc, on augmente ses compétences internes à remplir tant son objet social inscrit dans ses statuts, que ses éventuelles missions spécifiques de service public qui lui auraient été déléguées. C'est dans ce cadre également que l'on pourrait reparler des subsides d'initiative sur une base pluriannuelle.

L'établissement de méthodes et de critères clairs, performants, incontestés car concertés, d'une évaluation qualitative prend ici toute son importance.

Un autre apport concret d'un Pacte associatif pourrait être la reconnaissance et le soutien de lieux de délibération informelle, différents des instances de délibération formelle et décisionnelle que sont, par exemple, les conseils consultatifs. Depuis de nombreuses années maintenant, l'associatif ne cesse de se professionnaliser. En grande partie, cette professionnalisation s'inspire du secteur marchand. Au niveau de la représentation par exemple, on a vu l'arrivée des fédérations patronales et l'entrée en jeu des syndicats. C'est récent, les initiateurs sont encore en fonction aujourd'hui, même s'ils ont grimpés dans leur hiérarchie. L'entrée aussi glorieuse que symbolique du non marchand au sein du Conseil économique et social de la Région bruxelloise, c'est pour cette année. Mais ce n'est pas suffisant. Pour garder une identité associative forte, il est important que puisse exister des cénacles propices à l'échange de savoirs et de réflexion, de prise de conscience et de leur élaboration politique.

Des avancées potentielles parmi bien d'autres