



LES QUATRE ÉTAPES DE LA GESTION PUBLIQUE DU SECTEUR ASSOCIATIF À BRUXELLES (1945-2015)

Par Jacques Moriau, CBCS (juin 2016)

Cela fait maintenant une trentaine d'années que les politiques d'aide et de soins à destination des populations les plus démunies font l'objet de réformes et d'adaptations continues. Si l'on élargi la focale, cette situation apparaît comme un nouvel épisode de la transformation des relations qui, depuis l'immédiat après-guerre, lient, en Belgique, les politiques publiques aux logiques d'action étatiques. Dans une approche d'histoire des politiques sociales, la spécificité de la période que nous connaissons - marquée par des dynamiques d'activation, de responsabilisation et d'individualisation - tient d'ailleurs moins à l'intensité de l'emprise du politique sur l'associatif qu'à la façon dont celle-ci s'exerce et à quelles fins.

En revenant sur les rapports qu'entretiennent les projets associatifs, le service à l'utilisateur et les modes d'implication des pouvoirs publics, nous nous proposons ici de différencier et de présenter quelques grands modèles d'intervention publique, à chaque fois caractéristique d'une certaine conception que se fait l'Etat de son rôle et de son action.

Ce travail descriptif cherche à rendre plus intelligible les transformations et les lignes de force actuelles qui traversent les politiques sociales¹. En revenant sur les origines de l'intervention sociale associative et sur l'évolution des compromis tissés entre les associations et les pouvoirs publics, il s'agira, en rendant visible la façon dont le travail de terrain est imbriqué dans des logiques qui, à la fois, le dépasse et l'organise, de montrer la forme spécifique d'intrication et de répartition des rôles qui se manifeste actuellement et les conséquences directes que celle-ci recèle pour les usagers comme pour les travailleurs du secteur.

Quelques précautions utiles avant d'entrer dans le vif du sujet. Cet article n'ambitionne pas de traiter l'ensemble des politiques publiques pouvant avoir des répercussions sur le travail social, que ce soit d'un point de vue territorial ou temporel. On s'intéressera à une partie seulement du monde associatif - les associations subsidiées travaillant principalement dans les secteurs du soin et de l'aide aux personnes - et à certains pouvoirs subsidiaires, la Communauté française et la Cocof principalement. Cela signifie que sera laissée de côté une fraction non négligeable du monde associatif : d'une part l'ensemble des associations non subsidiées ; d'autre part, ce que l'on désigne de façon large par le terme de non-marchand, soit ce qui ressort de l'économie sociale.

¹ Au long de ce texte, sauf indication contraire, il faut entendre par "politiques sociales" à la fois et plus particulièrement les politiques publiques d'aide aux personnes et les politiques de soins ambulatoires.

Précisons encore qu'il s'agit ici de tenter une périodisation, c'est-à-dire de mettre en lumière, à grands traits, ce qui fait une différence significative entre les montages repérés. On présentera donc plutôt des idéaux-types, des caricatures qui tentent de montrer les tendances majoritaires de chaque époque, non de les définir de façon exhaustive. Pour ce faire, on se centrera principalement sur trois dimensions : le rapport des pouvoirs publics à l'associatif subsidié, le cœur du projet propre au secteur associatif subsidié et le type de relation à l'utilisateur privilégiée par celui-ci.

LE COMPROMIS SOCIAL-DÉMOCRATE

La première période que nous voulons considérer est celle qui naît et se développe durant la phase dite des « Trente glorieuses ».

A la fin de la deuxième guerre mondiale, les pays d'Europe occidentale développent de façon relativement similaire une structure économique et socio-politique basée sur un compromis entre travailleurs et capitalistes dans lequel l'État joue le rôle d'arbitre et de régulateur. Ce « compromis fordiste » dans son versant économique, ou « socio-démocrate » dans son versant socio-politique, entend réaliser une conciliation entre la place de l'État et du marché d'une part, entre la puissance des syndicats et du patronat d'autre part. Il se concrétise dans l'établissement d'un État-providence² qui organise la solidarité entre les différentes couches de la société en assurant un large système de protection sociale. Dans ce montage, le secteur associatif se voit octroyer une place spécifique via une intégration très poussée dans les structures mêmes de l'État. Le mouvement social ouvrier, qu'il soit d'obédience socialiste ou chrétienne, est impliqué au cœur même de la gestion des prérogatives étatiques (conventions collectives, mutuelles, réseaux scolaires ...) et ainsi institutionnalisé. En Belgique, cette logique de piliers constitue « un projet tout à la fois politique, social et culturel³ » très profond et très partagé et irrigue tous les segments de la vie sociale. Les associations pilariées organisent les activités culturelles, les mouvements de jeunesse, de femmes, de jeunes travailleurs, etc.

Cette structure fortement intégrée entre pouvoirs publics et secteur associatif pilarié fonctionne sur deux principes fondateurs partagés : l'organisation d'une solidarité aussi large que possible et la poursuite d'un objectif d'émancipation des masses auxquelles s'adressent les différents secteurs. Le projet associatif rejoint celui prôné par les pouvoirs publics : organiser une société solidaire qui permette à chacun de recevoir une partie de la valeur socialement produite et de participer à la vie sociale au travers de structures « représentatives ». L'État partage ses missions en organisant et finançant des associations qui se rapprochent, dans leur fonctionnement, de véritables institutions publiques (gestion des allocations de chômage par les syndicats, des soins de santé par les mutuelles, de l'enseignement par les différents réseaux privés). A l'évidence, « le système pilarié se présente donc (...) comme un système politique assurant l'externalisation de missions de service public, sur lesquelles l'État, à des degrés divers selon les champs, conserve bien entendu des instruments de pilotage et de contrôle⁴ ».

² Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF, 1990.

³ Jean-Louis Genard, « L'émergence de l'associatif comme projet social, politique et culturel », *Pyramides*, 6/2002, pp. 31-52.

⁴ *Ibid.*

Les années 1970' marquent un premier tournant dans l'évolution des rapports entre secteur associatif et pouvoirs publics. La période est aux bouleversements, politiques, économiques et sociaux. Les débuts de la crise économique (chocs pétroliers, apparition du chômage de masse, désindustrialisation) se conjuguent aux désordres politiques et à l'émergence de nouvelles demandes sociales. Les années 1970' sont aussi les années de la libération des mœurs, de la contestation de l'ordre « bourgeois » et, de façon générale, de la revendication d'une évolution du fonctionnement de la société laissant plus de place à l'autonomie et à la subjectivité de ses membres.

Bruxelles n'échappe pas à ce mouvement, elle devient une capitale plus active et plus cosmopolite qui doit faire face à des problèmes inédits. Une première mutation institutionnelle vise à répondre en partie à ceux-ci via la création de l'Agglomération de Bruxelles, constituée en 1971, pour coordonner les 19 communes de l'actuelle Région sur un certain nombre de politiques (aménagement du territoire, santé, déchets, transport ...). Au niveau national, la première réforme de l'Etat mène à l'instauration des Communautés culturelles (néerlandaise, française et allemande) répondant aux exigences d'autonomie culturelle flamande.

Dans ce paysage en mutation, le nouveau mouvement social donne naissance à une série d'associations qui prennent en main les questions liées à cette transformation et qui sont délaissées par les formes bureaucratiques et largement fonctionnalistes de l'Etat-providence : éducation permanente et alphabétisation, décentralisation culturelle, accueil des migrants, accompagnement scolaire ... On est ici face à une configuration neuve, les associations se forment avant même que n'existe le cadre de leur reconnaissance par les pouvoirs publics. C'est l'avènement d'un modèle militant qui vise avant tout à faire reconnaître de nouvelles questions et à toucher de nouveaux publics. En contraste avec les grandes institutions pilariées, il s'agit de faire entendre la pluralité des causes et des discours plutôt que de participer au fonctionnement d'une société trop strictement uniformatrice.

Pour autant, ces associations ne sont pas en rupture franche avec les piliers. La plupart d'entre elles entretiennent des relations étroites avec des structures déjà instituées et leur personnel fait souvent le passage des unes aux autres. C'est aussi dans ces rapports étroits avec *l'establishment* qu'elles trouvent leurs ressources pour convaincre les pouvoirs publics de leur accorder une reconnaissance.

Se matérialise ainsi une première vague de « vraies asbl », selon les mots de H. Goldman⁵, reconnues par un Etat qui accepte de les voir se charger de problèmes qu'ils renoncent à traiter lui-même. Nous ferons nôtres, pour cette période, les analyses de J-L. Genard quand il diagnostique la superposition d'une nouvelle strate étatique à celle de l'Etat-providence. Dans l'effervescence de l'époque, l'Etat devient également un Etat coordinateur des initiatives privées, admettant une certaine dose de contestation et de revendication ; bref une certaine remise en cause de son fonctionnement de la part du secteur associatif naissant.

Du côté des associations, l'heure est à la participation des usagers qu'il s'agit d'intégrer aussi bien dans les activités elles-mêmes que dans leur conception et réalisation. Association, militants, usagers s'assemblent dans la défense des mêmes intérêts ou la promotion des mêmes causes.

⁵ Henri Goldman, « Un militantisme d'état ? », *Politique*, n° 89, mars 2015.

UN EXEMPLE : L'ÉDUCATION PERMANENTE

Un exemple éclairant de cette première transformation du rapport entre secteur associatif et pouvoirs publics est l'arrêté royal du 16/07/1971 sur les organisations d'éducation permanente.

Celui-ci sanctionne le passage d'une préoccupation dédiée à « l'éducation populaire » liée directement au mouvement ouvrier à une action qui vise l'ensemble des citoyens et non plus exclusivement les milieux populaires.

Ce texte instaure une réelle « liberté subventionnée » ou « autonomie associative ». Le financement couvre une large palette d'activités (art. 2) et l'agrégation est conditionnée par la masse d'activités réalisées, non par leur contenu ou leur finalité précise (art. 3).

Article 2

§1

Sont considérées comme organisations nationales ou régionales d'éducation permanente au sens du présent arrêté des associations, institutions ou organismes privés : 1° ne poursuivant pas de but lucratif; 2° ayant pour mission exclusive, au plan extrascolaire, l'animation, la formation, la diffusion culturelle au bénéfice des adultes dans tous domaines : politique, philosophique, social, moral, civique, artistique, scientifique; 3° mettant à la disposition de leurs adhérents toute assistance à la réalisation de leur activité.

Article 3

Pour être agréées, outre les conditions prévues à l'article 2, les organisations nationales et régionales doivent :

1° avoir organisé à leur niveau national ou régional un minimum de huit manifestations durant au moins un an, à dater de l'introduction de la demande d'agrégation;

Une citation de Marcel Hicter, fonctionnaire directeur de la Communauté française et grand défenseur de ce secteur, résume bien l'objectif visé, à la fois émancipatoire et participatif : « ...ni la culture pour tous, ni la culture pour chacun mais la culture par chacun et avec chacun dans une optique de développement de tous⁶ ».

Il faut aussi souligner le potentiel critique et politique contenu dans ce texte, que l'on retrouvera encore affirmé dans le texte modifié par le décret du 17/07/2003 (même si en parallèle les règles d'agrégation et de contrôle se complexifient et se durcissent) :

Article 1

§1

Le présent décret a pour objet le développement de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente visant l'analyse critique de la société, la stimulation d'initiatives démocratiques et collectives, le développement de la citoyenneté active et l'exercice des droits sociaux, culturels, environnementaux et économiques dans une perspective d'émancipation individuelle et collective des publics en privilégiant la participation active des publics visés et l'expression culturelle.

⁶ Discours prononcé à l'occasion du Colloque sur l'avenir des arts du spectacle à Athènes en mars 1976. Cité sur <http://www.educationpermanente.cfwb.be>

§2

Cet objet est assuré par le soutien aux associations qui ont pour objectif de favoriser et de développer, principalement chez les adultes :

1. a) une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société ;
2. b) des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation ;
3. c) des attitudes de responsabilité et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique.

§3

La démarche des associations visées par le présent décret s'inscrit dans une perspective d'égalité et de progrès social, en vue de construire une société plus juste, plus démocratique et plus solidaire qui favorise la rencontre entre les cultures par le développement d'une citoyenneté active et critique et de la démocratie culturelle.

UNE PREMIÈRE VAGUE DE PROFESSIONNALISATION

En Belgique, le cadre de l'action associative est fortement lié aux réalités institutionnelles. Il faut donc prendre en compte les réformes de l'Etat successives pour juger des inflexions données aux rapports entre les pouvoirs publics et le secteur associatif subsidié.

La troisième réforme de l'Etat (1988-1989) aboutit à la création de la Région de Bruxelles-Capitale, dotée d'un parlement et d'un gouvernement. Dès ses débuts, la Région trouve un terrain associatif riche et très actif sur lequel elle peut s'appuyer pour développer des politiques spécifiques liées à la réalité urbaine de la capitale. Les associations issues des années 1970' se sont pérennisées et constituent une réserve d'expertise et de pratiques tout à fait appréciable. Les premières années d'existence de la Région vont être consacrées à la reconnaissance et à la formalisation de ce vivier via l'établissement d'une série de textes de loi.

Le système de la liberté subsidiée qui régissait jusqu'alors les rapports de collaboration entre l'Etat et les associations glisse progressivement, au gré du travail législatif, vers un mode de régulation plus proche de la tutelle et vers le progressif (ré)encastrement de ces associations dans le secteur public. Une série de textes voient le jour - planning familial (1994), santé mentale et toxicomanie (1995), CASG (1997) ... - et partagent une même structure, des objectifs proches ; bref, un horizon commun. Les modalités de reconnaissance des différents secteurs passent par une définition précise des missions et du fonctionnement interne des services, par l'établissement d'un cadre financier, la définition des qualifications nécessaires au personnel et la spécification des moyens octroyés, et par la mise en place de dispositifs de liaison avec le pouvoir subsidiant (conseils consultatifs, inspections, organismes de coordination ...). L'opérationnalisation du secteur associatif prend la forme d'une professionnalisation qui repose à la fois sur la définition d'un espace de compétence et de légitimité et l'établissement des conditions de reconnaissance des opérateurs.

UN EXEMPLE : LES SERVICES DE SANTÉ MENTALE

Le décret du 27/04/1995 transforme les anciens centres de santé mentale en services de santé mentale. Le texte répond parfaitement aux exigences de professionnalisation des activités associatives du moment :

- il définit des missions de manière très précise

Art. 4 Le service de santé mentale exerce les missions générales suivantes :

1° offrir un premier accueil, analyser et, le cas échéant, orienter la demande de tout bénéficiaire;

2° poser un diagnostic et assurer le traitement psychiatrique, psychologique, psychothérapeutique et psychosocial de problèmes de santé mentale.

Le diagnostic et le traitement de problèmes de santé mentale intègrent les aspects médicaux, psychiatriques, psychologiques et sociaux. Ils visent essentiellement à améliorer le bien-être psychique du patient dans ses milieux habituels de vie.

Le service de santé mentale assure le traitement des patients notamment par :

a) une collaboration avec toutes les personnes et institutions concernées;

b) un suivi de patients qui sont hébergés dans des institutions résidentielles et hospitalières, en accord avec les médecins de ces institutions;

c) un suivi de patients qui ont été hébergés dans des institutions résidentielles et hospitalières;

d) un travail qui vise à la réinsertion sociale de patients qui, suite à des problèmes de santé mentale, rencontrent des difficultés dans leur vie familiale, scolaire, professionnelle ou sociale;

...

- il pose un cadre d'intervention dans les moindres détails :

Art. 6 Pour être agréé comme service de santé mentale, le service comprend une équipe pluridisciplinaire qui assure au moins les fonctions suivantes :

1° la fonction psychiatrique ;

2° la fonction psychologique ;

3° la fonction sociale ;

4° la fonction d'accueil et de secrétariat.

Le service de santé mentale est situé de façon à répondre au mieux aux intérêts des patients et de la population qu'il dessert. Il veille à permettre à ceux-ci un accès aisé. § 2. Le service de santé mentale organise une permanence d'accueil. § 3. Afin d'assurer le suivi des patients et en accord avec ceux-ci, il organise également leur prise en charge à domicile, au lieu de résidence ou d'hébergement, ou en tout autre endroit utile.

- il prévoit une série de dispositifs de régulation et de contrôle :

Art. 9 Le service ambulatoire organise au moins une fois par mois des réunions d'équipe. Ces réunions visent à l'échange d'informations et à la discussion sur le travail du service ambulatoire. Les procès-verbaux de ces réunions sont conservés pendant au moins 5 ans.

- Par secteur, le Collège fixe le nombre minimal d'heures d'ouverture ou les périodes de prestations des services ambulatoires, les conditions d'organisation de la permanence d'accueil, le système d'information du public en dehors de ces heures et le système de garde.
- Le service ambulatoire dispose de locaux adaptés à chaque type d'activité. Le Collège fixe par secteur les normes architecturales spécifiques.
- Etc.

Ces divers éléments attestent de l'attention portée par les pouvoirs publics à la définition, à la normalisation, à l'encadrement et au contrôle de l'activité des associations agréées.

La subsidiarité se transforme en un mode de gestion des services « à distance », qui permet une certaine confusion entre les rôles d'opérateurs privés et d'auxiliaires des pouvoirs publics et qui, en favorisant l'instrumentalisation de l'action associative, rend plus difficile pour ceux-ci, la poursuite d'une histoire faite aussi de désir d'autonomie.

LES POLITIQUES PUBLIQUES À L'ÈRE NÉO-LIBÉRALE

Dans la suite du passage du modèle des piliers à celui de la liberté subsidiée, qui s'est transformé progressivement en modèle de la tutelle et de la délégation, il semble que l'on évolue, depuis quelques années maintenant, vers un nouveau modèle encore, celui de l'appel à projet.

Nous sommes actuellement au cœur même de ce mouvement, ce qui rend évidemment l'analyse difficile. Comme pour le passage des piliers à la liberté subsidiée, il ne faut pas négliger la possibilité que nous assistions plus à un phénomène de superposition ou de cohabitation de modes de gestion publique plutôt qu'à un remplacement brutal d'un modèle par un autre. Le système des piliers existe toujours, les associations sous tutelle aussi - le « décret ambulatoire »⁷ en témoigne de façon exemplaire -, seul le modèle de la liberté subsidiée semble être en train de disparaître inexorablement.

Ce modèle émergent qui influence pourtant déjà fortement nos pratiques quotidiennes, nous tenterons de le différencier en ayant recours aux trois dimensions qui structurent l'ensemble de cet article : le rôle que l'Etat entend jouer dans la gestion du social/santé et le type de rapport qu'il entretient avec le secteur associatif, le projet propre à ce dernier, et enfin la relation à l'utilisateur.

⁷ Décret de la Commission communautaire française du 05 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé.

Le contexte général de « bonne gouvernance », de réduction des dépenses publiques et de la recherche de l'efficacité via les outils du *new public management* forme, à Bruxelles comme partout en Europe, une matrice propice à un nouveau mode de gestion des relations avec le secteur associatif. Le principe de la subsidiarité apparaît peu à peu comme inutilement rigide, permettant la création de poches d'inertie institutionnelle et entravant une nécessaire flexibilité face aux défis qui s'accumulent suite à l'effondrement du cadre de l'Etat-providence.

Les pouvoirs publics entendent récupérer une capacité d'orientation de l'action associative et mieux en utiliser les ressources, c'est-à-dire les piloter au plus près de ce qu'ils identifient comme de nouveaux besoins. Un pas est ainsi franchi dans la relation de subordination de l'associatif vis-à-vis du politique. Il ne s'agit plus de reconnaître et de financer des initiatives émergeant d'acteurs indépendants ayant la volonté de répondre aux demandes du terrain selon un cadre de référence spécifique, mais de déterminer les problématiques, les territoires et les populations cibles qui doivent être abordées selon les dimensions privilégiées par les instances politiques dans un appel à projet.

Selon le modèle adopté depuis longtemps maintenant avec les bénéficiaires de ses politiques sociales, l'Etat endosse le rôle d'activateur en initiant et dirigeant le mouvement des acteurs associatifs. Au-delà d'une relation de partenariat basée sur la reconnaissance de l'utilité publique de l'activité associative, on passe à l'instauration de la relation canonique de l'ère néo-libérale : celle du client/fournisseur.

Cette évolution est évidemment porteuse de modifications importantes dans le fonctionnement même du secteur associatif. Nous en pointerons quatre qui, à notre sens, transforment de façon substantielle le travail mené au sein des services et façonnent une relation à l'utilisateur renouvelée.

Premièrement, la politique de l'appel à projet confisque aux associations le sens de l'action. Dans cette configuration, c'est le donneur d'ordre qui est complètement maître de la définition des problèmes, des objectifs et des moyens. On voit ainsi fleurir une série de « guides » destinés aux différents secteurs qui définissent les problématiques, les buts à atteindre, la façon de les atteindre et les critères d'évaluation appliqués à l'action à mener. Ces appels, en imposant un cadre strict aux interventions menées sur le terrain, vident de sa substance le travail produit par les associations elles-mêmes et l'isolent de leurs références propres pour, le plus souvent, les remplacer par des objectifs de contrôle et d'activation des usagers ou de préservation de la « paix sociale » via une approche managériale de l'action.

Tous nous avons déjà fait l'expérience de répondre à un tel appel à projet en tordant les pratiques et les finalités poursuivies par l'association pour les faire coïncider avec les catégories proposées. Outre que cela force à traduire les actions et les objectifs spécifiques dans le vocabulaire des cabinets ministériels et des administrations, cette violence faite aux mots se répercute aussi, *in fine*, dans les pratiques réelles. L'évaluation finale, le plus souvent instrumentée par référence à des objectifs chiffrés, oblige irrémédiablement à faire coïncider, au moins dans une mesure acceptable par le commanditaire, les actions réelles avec les actions promises. Par l'imposition de cette logique de sous-traitance, ce sont donc des pans entiers de missions exercées par les associations qui répondent à des dynamiques hétéronomes.

La mise en concurrence généralisée des opérateurs est la deuxième modification importante introduite par ce nouveau modèle. D'une logique de reconnaissance et de subvention à long terme, voire indéfinie, fondée sur une relation de partenariat entre l'Etat et les associations, on passe à la création d'un quasi-marché du financement associatif et à l'organisation, via les appels à projets, d'une lutte interne aux secteurs. En produisant un cahier de charges précis qui définit les problèmes à juguler et qui demandent les prestations adaptées, les pouvoirs subsidiaires ouvrent la porte à toute une série d'acteurs dont l'entrée sur le terrain et l'accès au financement se voient légitimés en raison de leur capacité à se couler dans le moule et non pas du fait de leur position idéologique, militante ou professionnelle. Cette rationalité concurrentielle favorise donc la coexistence entre différents types de prestataires de services et la porosité entre finalités marchandes et non marchandes.

Ce mélange des genres, et ce sera notre troisième point, est le reflet de l'attention accrue que les pouvoirs publics accordent aux questions d'ordre budgétaire. La réduction des dépenses publiques et la recherche effrénée de l'efficacité poussent ces derniers à privilégier des façons de faire qui assurent l'équilibre financier plutôt que l'intérêt public ou les plus-values collectives et à préférer les références techniques aux repères idéologiques. La définition de missions précises, de délais déterminés et de résultats mesurables étaye une approche en termes de coûts/bénéfices, au détriment d'une vision proprement politique dans laquelle les objectifs sont préalablement définis et pour lesquelles il convient alors, dans un second temps, de trouver les moyens. Signe des temps, la logique comptable submerge et engloutit la vision politique⁸.

Enfin, les projets récents portés par les pouvoirs publics dessinent une façon renouvelée de se saisir des problèmes sociaux et de santé et un rapport spécifique à l'utilisateur. Nous les définirons par quelques traits saillants. On assiste tout d'abord à une re-globalisation des différentes facettes de la question sociale (santé, santé mentale, aide sociale, assuétudes ...) qui avaient fait l'objet d'une certaine spécialisation durant la période de professionnalisation de l'offre. Via l'appel et le soutien aux réseaux, à la transversalité, à l'intersectorialité - soit de bien relatives « nouvelles » formes de coordination -, il s'agit de gérer les tensions qui émergent d'une part, entre une tendance à la localisation de l'offre et à la circulation de l'utilisateur, et d'autre part, entre des prises en charges particulières et des problématiques souvent qualifiées de « complexes », c'est-à-dire relevant de plusieurs des champs d'expertise historiquement constitués. Dans le contexte particulier de régionalisation dessiné par la succession de réformes de l'Etat, ces différents appels et financements concrétisent en outre, dans un essai de revenir à plus d'efficacité, des tentatives de (re)intégration des différents niveaux de pouvoir au gré des positions de force et des compétences (réformes de la psychiatrie adulte⁹ et infanto-juvénile, Plan santé bruxellois¹⁰, appel à projet « maladies chroniques »). Au-delà de ces aspects, et cela tient aussi bien à la façon dont l'Etat-providence se mue en Etat social actif qu'aux conséquences que cette métamorphose fait peser sur les missions des services sociaux et de santé, l'offre d'aide et de soin est toujours plus orientée vers la gestion des déficits et des déficiences d'une population d'utilisateurs atomisés et individualisés. Les politiques financées tentent moins de soutenir des approches communautaires et capacitanes, qui pourraient rappeler les idéaux anciens d'émancipation et de critique sociale, qu'une offre ciblée de soutien et de réhabilitation. Ces projets reposent dès lors majoritairement sur un modèle et exploitent un vocabulaire qui mettent en avant tant une éthique qu'une rhétorique de la responsabilité. C'est à l'utilisateur qu'il incombe, tout autant qu'aux pouvoirs publics ou aux services que ces derniers mandatent, de définir un projet, de mobiliser ses ressources et d'utiliser au mieux des moyens qui sont mis à sa disposition.

L'ensemble de ces transformations affecte profondément le rôle que peut jouer, jusqu'à présent, le secteur associatif dans la vie sociale. En confisquant une large part des capacités critiques et d'innovation dont les associations pouvaient faire preuve en définissant des champs et des modalités d'intervention, il faut redouter qu'elles n'ôtent à ces dernières la possibilité d'être le relais de problématiques émergentes ou dérangeantes ou, plus radicalement, de l'expression des « sans voix ». Dans ce nouveau modèle, ce qui est, peut ou doit être innovant ou émergent est défini d'en haut et reçoit

⁸ Comme le montre la Fondation Roi Baudouin dans son 6^{ème} baromètre de la situation financière du monde associatif, en 2015, 38% des associations constatent une diminution des subsides permanents et, pour la première fois, la part de subsides publics dans les recettes totales des associations est passée en-dessous des 50%. Voir <https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2016/20160115ND>

⁹ Stéphanie Devlesaver, « Psy 107, la réforme. Et puis ? », 2015, sur le site du CBCS : <http://www.cbcs.be/DOSSIER-Psy-107-la-reforme-Et-puis>

¹⁰ Stéphanie Devlesaver, « Plan de Santé Bruxellois : la concertation démarre ! », 2015, sur le site du CBCS : <http://www.cbcs.be/Plan-de-Sante-Bruxellois-la>

un soutien ponctuel, dont l'obsolescence est programmée. Dans la logique de l'activation et de la gestion par l'urgence¹¹, il faut sans cesse de nouveaux chantiers, acteurs ou actions. C'est le processus même d'institution de nouvelles réponses qui est ainsi compromis. A la structuration lente d'une action destinée à accompagner le changement dans la durée sont préférées des interventions ponctuelles, constamment soumises à la menace d'être révisées ou arrêtées si les pouvoirs subsidiaires le décident.

Les associations, comme d'ailleurs les sujets, rentrent dans l'époque du *renting* ou de l'allégeance¹², c'est-à-dire dans une mise à disposition continue selon des conditions qui permettent la mobilisation sur des sujets, selon des modalités et des temporalités qui ont été décidées ailleurs et par d'autres pour d'autres objectifs. C'est bien, massivement, de perte d'autonomie et de capacité de proposition qu'il s'agit.

UN EXEMPLE : LE DÉCRET « COHÉSION SOCIALE » DU 13 MAI 2004

Art. 4 Afin de garantir la cohésion sociale, le Collège fixe tous les cinq ans, et pour une période de cinq ans, les objectifs prioritaires à atteindre.

Pour préparer sa décision, le Collège évalue les politiques menées pendant le quinquennat en cours, les besoins et problèmes des personnes et des groupes de personnes concernés (...) ainsi que l'évolution des indices socio-économiques des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Art. 7 Afin de garantir la bonne exécution des contrats communaux de cohésion sociale, le Collège finance une coordination locale par commune éligible, selon les modalités qu'il détermine.

La coordination locale est chargée de sélectionner les projets de cohésion sociale après appel public à projets, d'en organiser la coordination, de les accompagner au niveau administratif et de les évaluer. Elle est le relais entre le Collège, la commune et les associations.

Elle assure en outre :

- la mise à jour permanente d'une information sur l'offre sociale sur le territoire de la commune ;
- une analyse continue des problèmes et besoins sur le territoire de la commune et l'établissement d'un rapport annuel à destination de la section " cohésion sociale " du Conseil consultatif, du Centre régional d'appui, du Conseil communal et du Conseil de l'aide sociale ;
- l'organisation et le suivi d'une concertation avec les différents acteurs de la cohésion sociale, telle que définie aux articles 10 et 11 ;

¹¹ Jacques Moriau, « Gouverner par l'urgence, oublier l'avenir », 2015, sur le site du CBCS : <http://www.cbcs.be/Gouverner-par-l-urgence-oublier-l>

¹² Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015. Par « allégeance », Supiot entend l'idée suivante : un lien dont la nature ne fait pas perdre au « vassal » sa qualité d'homme libre mais qui est tel qu'il l'oblige à user de sa liberté au service des intérêts du « suzerain ».

- la préparation et le suivi de l'exécution des contrats communaux de cohésion sociale.

Art. 13 Le contrat régional de cohésion sociale détermine, pour une durée maximale de cinq ans, la manière dont les objectifs fixés par le Collège conformément à l'article 4 seront poursuivis par les associations.

Il fixe un ou plusieurs objectifs spécifiques aux associations concernées, et détermine le projet qu'elles entendent développer, le public qu'elles visent, la finalité de leur action, le budget qui leur est alloué, ainsi que les critères et modalités d'évaluation de leur travail.

CONCLUSION : VERS UNE GOUVERNANCE « NON-POLITIQUE » ?

L'évolution des modes de financement et de contrôle du secteur associatif a des répercussions importantes sur les façons de travailler. On l'a dit, la multiplication des appels à projets réduit les marges de manœuvre et enserme de plus en plus les associations dans des cadres prédéfinis. Ce basculement, de la subsidiation au projet, oblige également les acteurs associatifs à se tourner vers d'autres moyens pour tenter d'assurer leur existence et de pérenniser leur action. La recherche de financements privés (dons, mécénat, sponsoring) contraint à développer des pratiques quasi-entrepreneuriales, ce qui concourt également à l'amenuisement des prises de position radicales ou militantes. La diversification des sources de financement n'est en fait que la partie la plus visible des changements auxquels se confronte le secteur associatif ; plus en profondeur, ce sont le projet et la relation à l'utilisateur qui sont touchés.

Comme le résume le tableau *infra*, on est ainsi passé en quelques dizaines d'années d'un mouvement social structuré par des objectifs d'émancipation et de participation à une approche professionnalisée de l'intervention sociale visant à la réduction des risques et des déficits.

	Rapport de l'Etat à l'associatif	Projet associatif	Relation à l'utilisateur
Compromis social-démocrate	Etat organisateur	Pilarisation	Emancipation
Société post-fordiste	Etat coordinateur	Mouvement social	Participation
Société néo-libérale	Etat activateur	Allégeance	Gestion des déficits

De nombreux signes montrent qu'un mode d'emprise supplémentaire est en train de s'instaurer entre associatif subsidié et pouvoirs publics. Il repose sur la suprématie d'une vision gestionnaire, voire technocratique, des problèmes traités. Les programmes récents visant à une (ré)organisation de l'offre témoignent largement de l'ascendant que prend une telle vision sur une appréhension plus polémique des différentes solutions envisageables. Basé sur une « analyse des besoins », ils imposent un cadre dans lequel c'est la situation qui décide, c'est-à-dire qui définit les nécessités à rencontrer, comme si les finalités du fonctionnement social étaient partagées et non questionnables et comme si les causes de cette situation devaient échapper à l'examen. Le prosaïsme des solutions exprimées, le simplisme des ambitions - « faire mieux avec moins », « organiser l'offre au plus près des besoins » - enfouissent les possibilités alternatives sous la couverture de l'évidence et empêchent la tenue d'une discussion sur les fondements de l'action.

CBCS asbl

11

Organisme intersectoriel de coordination agréé par la Commission
communautaire française

Rue Mercelis 27 - 1050 Bruxelles

Tel. : +32 (0)2 511.89.59 - Courriel : info@cbcs.be

Au niveau du pilotage des projets, la mise en place de systèmes de gouvernance via l'implémentation de « guides », de recueil de « bonnes pratiques » et l'appui de « coordinateurs » pour faire fonctionner des réseaux d'intervenants, dessine un rapport affaibli du champ social/santé au politique. Ce sont moins les cadres législatifs ou les visions de l'Exécutif qui orientent les interventions à mener que les objectifs poursuivis à court terme tels qu'exprimés dans des plans d'action. Le secteur associatif voit s'altérer sa fonction de relais des revendications et des modes d'existence marginaux pour être enrôlé dans un programme de résolution de problèmes. Cette dissolution du politique dans la gouvernance renforce une double réduction déjà présente dans la dynamique de professionnalisation du secteur : celle du travailleur social au rôle d'opérateur, celle du citoyen, sujet politique, à l'utilisateur.

Dans ce contexte, la préservation du poids politique du secteur associatif, de l'imaginaire et des possibles dont il est porteur, passe sans conteste par une réflexion collective à mener sur le type de relations qu'il veut entretenir avec les pouvoirs publics et les alliances, posées sur une base participative renouvelée, à construire avec les bénéficiaires.
