

L'associatif :
identité, synergie, engagement
et professionnalisation
Une base pour le plaidoyer

4^E THÉMATIQUE
« ASSOCIATIF ET POUVOIRS PUBLICS »

Le cadre

Associatif, société civile, corps intermédiaires. Si ces 3 appellations ne recouvrent pas toujours les mêmes champs dans les textes, études et analyses qui nous sont donnés à lire, leur point commun est d'être composé de regroupements de citoyens autour d'intérêts communs et qui défendent une vision de la société.

On parlera plus aisément de corps intermédiaires pour désigner spécifiquement les organisations qui représentent et, pour partie, cogèrent des intérêts citoyens auprès du pouvoir politique. On les distinguera des lobbies, qui eux défendent avant tout des intérêts de secteurs de l'activité économique.

La base : le compromis social – démocrate de l'après seconde guerre mondiale

La Belgique partage avec l'Allemagne, l'Autriche, la France et les Pays-Bas un modèle social – démocrate dit « corporatiste » ou encore « Rhénan » dans lequel des organisations de la société civile, très professionnelles et institutionnalisées, sont intégrées dans le système de l'Etat Providence – devenu Social actif – pour le cogérer. Ces organisations sans but lucratif sont financées essentiellement par l'autorité publique (Sécurité sociale, pouvoirs fédéral et fédérés), conformément au principe de subsidiarité.

Une longue tradition de concertation sociale

Le système de sécurité sociale en Belgique est de type « bismarckien », c'est-à-dire assurantiel, reposant essentiellement sur une solidarité professionnelle. Cette solidarité institutionnalisée entre actifs et non actifs a débouché sur un mode très avancé de concertation sociale paritaire, représentants des travailleurs sur un banc, représentants des employeurs sur l'autre banc, le contrat et les conditions de travail sur la table.

Pour les organisations du secteur non marchand, la concertation sociale compte un banc de plus pour devenir tripartite : le pouvoir politique, qui subventionne les organismes pour leurs services aux publics, s'assied à la table.

Si la concertation sociale touche exclusivement au domaine du monde et du contrat de travail, le champ d'application du dialogue civil recouvre des domaines très différents, couverts par des ONG ou associations spécifiques : la protection des consommateurs, la coopération au développement, l'action sociale, la défense de l'environnement, la lutte contre les discriminations à l'égard des femmes ou des personnes handicapées ...

Les syndicats de travailleurs se sont néanmoins investis dans le dialogue civil élargissant ainsi leur domaine d'intervention, s'affirmant comme composante incontournable de la société civile organisée.

Le constat

Deux grands courants idéologiques s'opposent lorsqu'il s'agit de penser, puis de structurer, les rapports entre l'associatif et le pouvoir public. On trouve dans un camp celles et ceux qui estiment qu'il est de la responsabilité des seuls mandataires politiques de prendre les décisions et de les faire appliquer par un associatif ou une société commerciale, considérés comme sous-traitants, là où les opérateurs publics ne peuvent entièrement s'en charger. A l'opposé, un courant légitimise l'associatif comme principal acteur de la mise en œuvre des politiques publiques dans un certain nombre de domaines d'activités (santé, social, éducation permanente, socioculturel ...), les opérateurs publics n'intervenant que là où l'associatif n'occupe pas le terrain.

Ces deux conceptions sont présentes au sein même de chaque parti politique, si bien que la qualité des rapports entre pouvoir public et associatif peut varier d'une législature à l'autre, suivant la coalition qui se met en place après les élections et les convictions personnelles des ministres aux affaires. Chaque début de législature, les cadres associatifs sont donc amenés à rencontrer leur(s) ministre(s) de tutelle et à s'interroger sur le mode de relation qui va s'instaurer pour les 4 ou 5 ans à venir. Ce n'est pas sans conséquence sur la sérénité, la continuité, voire la pérennité, de l'action associative.

Plus encore, depuis une quinzaine d'années et avec plus d'insistance, en Belgique, depuis la législature NVA-MR (2014 – 2019), des mandataires politiques, secondés par quelques acteurs économiques, rêvent de ne plus devoir composer avec les corps intermédiaires et de gouverner en s'adressant directement à chaque individu. On pense immédiatement aux différents recours juridiques contre les syndicats pour contrecarrer le droit de grève ou aux sérieuses économies de gestion imposées aux mutuelles. Mais en y prêtant attention, on peut également citer la volonté de cadenciser les secteurs de la Promotion de la santé et de la Cohésion sociale dans des thématiques quinquennales prédéfinies (top – down) par le législateur, alors que l'ADN de ces secteurs est l'action communautaire et participative

(bottom – up) ; ou encore la mise en place imposée de « points d'appui » et autres « agences » de soutien aux associations de première ligne qui mettent en œuvre les politiques publiques, préférées aux fédérations qui, elles, ont également un rôle de représentation politique de leurs membres.

La raison de ce désamour ? Les dirigeants syndicaux et mutualistes, les cadres associatifs, les cadres de la société civile ne sont pas des élus du peuple. Ils ont été engagés, dans le meilleur des cas, parce qu'ils ont le profil de la fonction et – ce n'est pas peu de chose – parce qu'ils partagent les valeurs sociétales de leur employeur.

Il existe donc dans le chef des corps intermédiaires une tension entre la demande d'expertise que leur adresse l'État pour pouvoir gouverner la société, et leur volonté d'autonomie citoyenne.

Plusieurs dangers menacent aujourd'hui l'associationnisme et la place centrale qu'occupent les corps intermédiaires dans le fonctionnement démocratique de notre société.

Le premier est la tentation illibérale. Pour faire bref, une démocratie illibérale est dirigée par un leader fort, élu du peuple, mais qui, pour gouverner comme il l'entend, rend poreuse la séparation des pouvoirs et réduit le dialogue entre pouvoir politique et société civile organisée, laquelle est systématiquement accusée de servir des intérêts étrangers.

Le deuxième danger est la négation de la spécificité associative et sa dissolution dans le (néo)libéralisme économique. La mise au rebus de la Loi de 1921 sur les ASBL, AISBL et Fondations et l'intégration de celles-ci dans le Code des sociétés a non seulement une portée symbolique – l'association ne se distingue plus de la société commerciale que par l'affectation des recettes – mais présage d'une mise en concurrence directe avec le secteur marchand dans la mise en œuvre des politiques publiques, notamment via appels d'offre.

Le troisième danger est le plus palpable dans la gestion quotidienne des associations : l'inflation administrative à laquelle elles sont soumises.

Sous couvert de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, le nombre d'actes légaux imposés aux associations est impressionnant. Quelqu'un peut-il expliquer objectivement la nécessité pour une nano-ASBL de remplir le registre UBO, par exemple ?

Sous couvert de contrôler au plus précis la bonne utilisation des deniers publics, les associations rémunérées pour la mise en œuvre de politiques publiques sont priées de fournir des tableaux précis par lequel le fonctionnaire gestionnaire de dossiers peut tracer la commande, le paiement et le cadre d'utilisation de la bouteille d'eau à 85 cents achetée à la supérette du quartier. Cette perte de confiance désespère les citoyens de s'associer ou d'accepter un mandat dans un organe d'administration.

Pour une coopération conflictuelle bien comprise !

Afin de rompre avec les dérives exposées ci-dessus, il nous paraît fondamental d'inscrire les rapports entre associatifs et pouvoirs publics dans une coopération conflictuelle bien comprise.

Selon le sociologue Abraham Franssen, quand on parle de relation ou de rapport social, on distingue deux pôles : la coopération et le conflit. Pour le premier, on coopère parce qu'on a un enjeu commun même si on n'a pas toujours les mêmes objectifs ; pour le second, chaque acteur a ses intérêts, ses valeurs, sa spécificité... Quand il y a une relation de « coopération conflictuelle », on a un rapport social fort.

Si on applique ce schéma aux relations entre associations et pouvoir public, un rapport de coopération conflictuelle, l'association peut être pleinement considérée comme une actrice lorsqu'elle coopère à un enjeu commun – au plus haut niveau de généralité, le « bien public » – et, qu'en même temps, elle peut faire entendre sa voix, ses intérêts, ses divergences.

Dans les autres cas de figure, c'est beaucoup moins satisfaisant. S'il y a uniquement de la coopération, mais plus aucune volonté ou capacité de conflit, on n'est plus qu'un associé asservi, un auxiliaire des pouvoirs publics. On effectue des missions élaborées par les pouvoirs publics sans avoir de marge de manœuvre, soit parce que le financement en dépend, soit parce qu'on a appris à penser comme le ministère. La posture inverse ne permet par contre plus la coopération. On est uniquement sur le pôle du conflit, dans une posture de marginal contestataire.

Cette « coopération conflictuelle » doit être soutenue par quelques grands principes :

- Les associations définissent en toute autonomie leur objet social, leurs actions ainsi que leur mode d'organisation et de représentation ;
- Les pouvoirs publics reconnaissent et encouragent la liberté d'expression des associations et notamment l'exercice de leur capacité critique ;
- La place et les rôles propres aux pouvoirs publics et à l'associatif, ainsi que les modalités de mise en œuvre des liens qui les unissent, sont fixés dans un texte de référence qui a force de loi, au-delà de la législature en cours. Le respect de ce document est encadré par une instance officielle indépendante qui réunit des représentants publics et associatifs ;
- Les pouvoirs publics fixent a priori des critères objectifs de reconnaissance, d'agrément et de financement par voie légale ou réglementaire ;
- Les pouvoirs publics traitent de façon égale et non discriminatoire les prestataires de services d'intérêt général ;

- Les pouvoirs publics s'appuient dans leur action sur les services publics et sur les associations dans un souci de complémentarité et non de concurrence ; un esprit de partenariat guide le travail entre les associations et les pouvoirs publics, une relation sur pied d'égalité (le contraire de la sous-traitance), l'État régule les relations entre les services publics et les associations et dialogue avec des interlocuteurs collectifs représentatifs des secteurs ;
- L'expertise associative doit être reconnue, y compris pour mener des recherches d'envergure (le recours aux sociétés de consultance permet rarement une appréciation fine du terrain) ;
- Une part appréciable des moyens publics doit être consacrée aux soutiens structurels pérennes pour contribuer à la coopération sereine sur les projets d'intérêt collectif ;
- Réintroduire une spécificité associative dans la législation sur les entreprises : reconnaître explicitement l'éthique associative et non- marchande des associations sans but lucratif et des fondations ; requalifier en tant que « mandataires effectifs » celles et ceux qui ont été erronément désignés en tant que « bénéficiaires effectifs » du fait de leur mandat au sein des organes d'administration des associations et fondations ;
- Les pouvoirs publics, lorsqu'ils subsidient une association afin qu'elle remplisse une mission d'intérêt général, définissent a priori et chaque fois que c'est possible les critères objectifs d'évaluation et effectuent les évaluations et les contrôles en application de ceux-ci ;
- En cas de contestation entre les parties, il doit exister une formule de recours devant une instance indépendante (évitant le recours au Conseil d'État, lourd, coûteux et peu accessible aux petites associations) ;
- Pour protéger contre l'assimilation des subventions publiques à des aides d'État, chaque législation prévoyant les conditions de l'agrément et du subventionnement d'associations devra référer à la notion de Service d'intérêt économique général (SIEG).

Sources, emprunts et citations :

Pour poursuivre et compléter la réforme du Code des sociétés et associations, Roland de Bodt, 2022 (http://www.collectif21.be/wp-content/uploads/2022/05/Debodt_Completer-la-reforme-du-CSA.pdf)

Texte pour les partis politiques, Collectif21, 2022 (document de travail interne au Collectif 21 rédigé par Pierre Georis et Geoffroy Carly)

Gouverner sans les corps intermédiaires, Alain Willaert in Cent ans d'associatif en Belgique ...
Et demain ? 2022

www.associations.be, site en construction depuis 23 ans, Alain Willaert in Cent ans
d'associatif en Belgique ... Et demain ? 2022

Penser les rapports entre l'associatif et le politique, Stéphanie Devlesaver, 2009
(<https://cbcs.be/penser-les-rapports-entre-l/>)