



## Etat et associations Quel modèle et quelle justification pour une relation de coopération ?

par Jean Blairon, Directeur de l'asbl RTA

### DEUX TENDANCES LOURDES

Nous observons depuis quelques dizaines d'années la conjonction de deux tendances : un changement de conception du rôle de l'Etat, invité à s'alléger de toutes sortes de manières<sup>1</sup> (et donc à se désengager d'une série de terrains, missions, si ce n'est de secteurs) ; la tendance à la professionnalisation des institutions<sup>2</sup> composant l'acteur associatif<sup>3</sup>.

Il s'ensuit que de plus en plus l'Etat et les associations ont noué entre eux des rapports de **délégation** (et non de sous-traitance, puisque dans ce cas le rapport se construit uniquement sur la fourniture de biens ou de services) : les capacités d'initiative, d'écoute sociale, d'invention et d'innovation des composantes de l'acteur associatif, couplées à une connexité constante des fins et des moyens<sup>4</sup> donnent en effet à « l'Etat social » un certain nombre de garanties en la matière. La connexité que nous évoquons ici se remarque immédiatement, par exemple, dans le souci de participation forte des bénéficiaires à l'action dont témoignent les associations ainsi que dans la tendance à assurer une certaine homologation entre les valeurs promues à l'externe et celles qui sont pratiquées à l'interne de celles-ci.

Si nous observons la délégation telle qu'elle se pratique, force est de reconnaître toutefois qu'elle est le plus souvent à double face : elle

permet souvent une heureuse déconcentration des services publics au bénéfice de la prise en compte de la singularité des situations, mais dans certains cas elle s'accompagne d'une imitation imposée (selon le mot de P. Bourdieu) des mauvaises moeurs du secteur privé marchand.

Lorsqu'on pratique une externalisation dans le secteur marchand, le sens profond est de cumuler les avantages sans en assumer les coûts. La sous-traitance (qui a également « le mérite » d'« alléger » les entreprises) permet surtout de mettre fin à une relation contractuelle de travail (et des engagements et donc des coûts qu'ils impliquent<sup>5</sup>), ce qui rend possible un renforcement de la dépendance (le rapport de force avec le sous-traitant est plus favorable via le chantage au changement de partenaire) et un sur-contrôle du travail du sous-traitant exercé par lui-même (via les systèmes qualité qui lui sont imposés pour décrocher le contrat).

Nous sommes fondé à nous demander si ce renforcement du rapport d'exploitation ne se repère pas aussi malheureusement dans les rapports de délégation : n'a-t-on pas tendance à vanter la supposée vertu des agréments provisoires (comme si cette précarité était la seule façon d'assurer la qualité de l'action), souvent quinquennaux, mais parfois aussi révisables annuellement. Une question d'équité massive est posée en la matière ; l'étude des temps d'adaptation qui sont offerts aux as-



sociations pour « s'amender » et les voies de recours qui leur sont ouvertes permettent d'objectiver la plus ou moins grande équité du rapport.

Le secteur de l'aide à la jeunesse, par exemple, prévoit un délai d'adaptation (un an) lorsque le(la) Ministre a énoncé une mise en cause possible de l'agrément, qui doit être précédée d'une médiation de la « commission d'agrément » où les associations sont majoritaires. A l'autre extrême, nous trouvons l'AGCD, où le recours éventuel face à une décision négative ne suspend pas la suspension des subventions.

Dans certains cas aussi, nous trouvons une tendance au sur-contrôle ; ceci nous conduit à identifier un objectif politique prioritaire : exiger que soit exercé, dans le cadre de la relation de délégation Etat-associations, un contrôle efficace<sup>7</sup>, cohérent, vérifiable et équitable. Nous sommes parfois loin du compte...

## LE MODÈLE DE CONTRÔLE LE PLUS FRÉQUENT

Dans le contexte d'une délégation de mission, le mode de contrôle le plus fréquent exercé par l'Etat sur les associations prétend satisfaire à l'équité en objectivant les attentes de la puissance publique en matière de résultats (nombre de dossiers ou de situations prises en charge, nombre d'actions menées, nombre de lits disponibles, etc.).

S'y ajoutent souvent des exigences en matière de procédures : par exemple, on vérifiera l'existence de processus de participation des bénéficiaires (comme dans le cas des conseils des usagers), mais aussi on précisera des attentes à propos de la manière de penser ou d'exécuter l'action.

C'est là que la question de la cohérence est souvent posée, dans la mesure où les manières de penser ou d'agir ne sont pas nécessairement appropriées ni à l'action ni à l'identité des associations avec qui on négocie une délégation. Il n'est pas rare, par exemple, que la puissance publique « encourage » (c'est-à-dire exige) un travail en partenariat, requière qu'on fonde l'action sur des besoins avérés exprimés par les bénéficiaires...et impose à l'association de planifier ses actions pour cinq ans !

Mais il faut aussi poser la question de l'équité : le cumul des exigences (en matière de résultats et de procédures) peut en effet être excessif.

## UN CUMUL D'EXIGENCES EXCESSIF

La puissance publique peut, dans un souci excessif de maîtrise, parfois basé sur une incompréhension de l'action, exprimer des exigences démesurées à la fois en termes de résultats et en termes de procédures. Un exemple célèbre fut le cas des services d'accompagnement pour personnes handicapées : ils se virent à une époque imposer des exigences de résultats (un nombre imposé de situations à accompagner) et des exigences déraisonnables de procédures : des « quotas » horaires de déplacements, de suivi, etc. étaient pré-définis par l'instance publique. Les services se voyaient imposer ainsi un contrôle des proportions de catégories d'actes posés pour « accompagner » une personne. Le caractère piquant de la situation vient probablement aussi du fait que ce système de « contrôle » (« time reporting ») avait été « expérimenté » par un seul service d'accompagnement qui avait dû interrompre ses activités dans le contexte d'une faillite financière retentissante...



## LES ERRANCES DE LA RATIONALITÉ MONOTHÉISTE RÉVÉLÉE

Un pas de plus est évidemment franchi lorsque la puissance publique impose à la pratique un modèle unique de rationalité.

Le cas est fréquent, mais il faut reconnaître que l'AGCD semble détenir là un sinistre record avec son modèle ultra-technocratique (et surréaliste) de « plan d'action » annuel et pluri-annuel.

Ce cas mérite qu'on s'y attarde : son extrémisme inquisitorial nous permettant de penser la dérive qui pourrait s'installer dans d'autres secteurs, qui y échappent heureusement pour le moment.

### a) Une conception contestable de l'efficacité

Dans le « plan d'action » imposé par l'AGCD, l'exigence de planification est poussée à l'extrême : il importe de pouvoir décrire avec une précision kafkaïenne les objectifs, les étapes, les résultats, la taille du public touché, d'anticiper les freins rencontrés, etc.

Personne ne semble toutefois s'apercevoir qu'il pourrait exister une incompatibilité entre un tel modèle de « maîtrise » et la notion même de développement auto-centré..

Il y a bien en effet une conception de l'efficacité qui peut varier fortement d'une culture à l'autre, et ces variations ne se font pas nécessairement au bénéfice de la conception occidentale de l'action.

François Jullien, dans un grand ouvrage de comparaison culturelle<sup>8</sup>, a ainsi confronté la conception occidentale de l'efficacité et la conception chinoise traditionnelle.

La première – François Jullien en fait une démonstration implacable – fonctionne « les yeux fixés sur le modèle », par étapes programmées, et produit toujours une rupture dans le tissu des choses, en instituant un rapport d'ingérence; rigide, tendant à saturer l'espace, elle est coûteuse et risquée, arbitraire et importune, ce qui est un comble en matière d'aide au développement !

La seconde s'appuie sur le potentiel accumulé dans la situation, épouse souplement les processus qui y sont actifs, rend les effets durables sans s'enfermer dans aucune stratégie préalable ; sans être localisable, elle est longue, lente, progressive, mais continue.

Laquelle des deux peut prétendre contribuer à un développement durable que tout le monde prétend appeler de ses vœux ?

### b) Une logique « substantielle » inadaptée

La logique de modélisation technocratique exige en outre que soient définis de manière tatillonne les « groupes-cibles », que soient délimités avec précision les « rôles » de chacun...Une pensée de la « substance » y est patente : c'est comme si chaque groupe pouvait être considéré comme doté d'une identité stable, repérable, indépendante de toute relation structurelle.

Les travaux des sociologues Callon et Latour sur la construction de réseaux devraient pourtant suffire à nous convaincre qu'il n'est d'identité que relationnelle et que les réseaux réels, via un travail continu de « traduction » et d'intéressement, font bouger les identités des partenaires qui s'y engagent. Dans son dernier ouvrage, Bruno Latour va plus loin encore, puisque pour lui la sociologie exige qu'on considère comme intrinsèquement



incertaine, par exemple, l'identité des groupes, des acteurs (dont un certain nombre sont d'ailleurs « non humains ») :

« Pas de groupe, mais des regroupements continuels ; pas d'acteur, mais des formes d'existence qui le font agir et dont on comprend mal l'origine et la force ; pas d'interaction face à face, mais de longues chaînes de médiations à travers des objets de toute nature dont la présence passe brusquement du visible à l'invisible. »<sup>9</sup>

Pire encore : il s'agit selon lui de passer des « faits indiscutables aux faits disputés » et de « rédiger des comptes rendus risqués », en laissant se déployer l'aventure que constitue toute écriture digne de ce nom.

Il est à noter que Callon et Latour travaillent à l'école Supérieure des Mines de Paris, en y développant notamment des recherches sur l'innovation technologique. Est-ce qu'une telle approche n'est pas particulièrement pertinente en matière de développement et de coopération ?

Les normes de procédures techno-bureaucratiques sont cependant aux antipodes d'une telle science, tout en prétendant, d'une façon somme toute fort prétentieuse, incarner la rationalité.

### c) Dieu ne parle qu'à ses élus (auto-proclamés)

Prétention abusive dans les deux sens, toutefois. La lecture des avis d'« experts » fondant les décisions de cette instance laissent en effet rêveur. L'arbitraire et les affirmations non argumentées y sont légion. La transparence, parfois quasi nulle.

Que penser en effet d'affirmations comme les suivantes :

- « pas d'harmonisation dans la présentation des actions »
- « Dans l'ensemble du plan d'action, cette cohérence globale en construction souffre donc d'un manque de délimitation des résultats que veut atteindre l'ONG »
- « La définition des groupes cibles (même secondaires via la formation de formateurs) et des bénéficiaires mérite plus d'explications »
- « Certaines prévisions touchant le nombre de bénéficiaires ne sont pas justifiées ou posent problèmes<sup>10</sup> par rapport au ratio d'encadrement ou de suivi des jeunes. »
- « Le renforcement des capacités institutionnelles par des formations souffre d'un manque d'identification initiale ».

Il faudrait citer tout le rapport, mais ce petit florilège montre à suffisance que l'arbitraire (aucune preuve n'était ces affirmations péremptoires) le dispute à l'impérialisme culturel en matière d'efficacité.

Il faut aussi compter avec l'impudence d'exigences qui imposent aux institutions qui candidatent qu'elles fassent la preuve de résultats que seuls les moyens demandés leur permettraient de produire. Il n'existe évidemment pas de meilleur moyen pour étouffer l'innovation et l'émergence de projets ou d'acteurs.

Cet exemple (et combien du même genre dans combien de secteurs ?) devrait conduire tout le secteur associatif à s'interroger sur le pouvoir des techniciens dans la négociation des conditions de la délégation étatique (Pierre Bourdieu parlait des épistémocrates). Toute la question du contre-pouvoir et des recours y est liée.





La question des experts est par ailleurs posée: ceux-ci peuvent-ils prouver qu'ils ne sont pas juges en parties, tantôt mandatés par l'instance publique (pour favoriser ces jugements extérieurs) tantôt mobilisés pour rédiger les documents qui sollicitent la subvention? La manière dont le partage du pouvoir et du contre pouvoir opérée en la circonstance mérite une attention particulièrement soutenue : les cas de figure peuvent être fort différents d'un secteur à un autre.

Les conditions d'un contrôle démocratique dans le contexte d'une relation de délégation nous semblent donc constituer un objectif politique de lutte pour le secteur des associations tout entier.

Les procédures exigées, en particulier, devraient posséder un degré suffisant de diversité - et non être définies d'après un modèle unique, dans lequel le recours monothéiste à la « Raison » (apparue, nous le supposons, dans quelque grotte obscure à quelques experts invités à propager la bonne nouvelle dans le monde entier, ainsi transformé en terre de mission, pendant que la populace sera invitée à déposer ses offrandes à la porte de tous les temples, c'est-à-dire de tous les comptoirs commerciaux) cache mal, dans certains cas, l'arbitraire et la confiscation du pouvoir.



## NOTES

- <sup>1</sup> Michel Crozier identifie par exemple l'Etat moderne à l'Etat modeste.
- <sup>2</sup> Au sens d'« organismes sociaux » selon Goffman, ce que nous appelons en Belgique des « associations ».
- <sup>3</sup> « Acteur » est pris ici au sens de Touraine : « force qui propose une interprétation du modèle de développement », par exemple le mouvement ouvrier pendant la période industrielle.
- <sup>4</sup> L'institution au sens strict ne découple en effet jamais ses pratiques des valeurs qu'elle entend promouvoir. Il s'agit là d'une grande tradition dans l'action sociale orientée vers la libération, que Paul Goodman, dès les années 1960, à la suite de John Dewey définissait dans son texte « le réalisme utopique ». La revue *Esprit* le publie en avril 1974 avec cette introduction : « Le radicalisme de Goodman repose sur un double utopisme : - un utopisme social de caractère réformiste (infléchir la société, à ses différents niveaux, vers plus de communauté et de convivialité) ; - un utopisme individuel de caractère révolutionnaire (affirmer dans les actes le primat, l'autonomie et la puissance de la personne, opposer souverainement le contre-pouvoir de la personne à la toute-puissance de la société techno-bureaucratique). »
- <sup>5</sup> Il suffit de comparer, dans la restructuration des usines VW, par exemple à Forest, le sort des ouvriers de VW et celui de ceux qui travaillent chez les sous-traitants, parfois exclusifs, de la marque...
- <sup>7</sup> Il est fréquent qu'un contrôle inefficace conduise à jeter un opprobre sur tout un secteur, parce qu'on s'est refusé à sanctionner les quelques rares associations qui n'ont pas donné satisfaction.
- <sup>8</sup> F. Jullien, *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset, 1996.
- <sup>9</sup> B. Latour, *Changer de société – Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2006.
- <sup>10</sup> L'accord fautif fait partie du rapport de l'expert (lapsus ?).
- <sup>11</sup> On se souvient du roman de M. Duras *Un barrage contre le Pacifique*.