

FAUT-IL FAIRE CONFIANCE À L'ASSOCIATIF ?

Par Jean Blairon

Un récent article du journal *Le Soir* relayait certains éléments d'un cahier d'observation que la Cour des Comptes a consacré à la manière dont la Région wallonne contrôlait les subventions qu'elle accorde à des organismes publics, des secteurs, des associations ou des événements. La Région a en effet adopté en 2011 une circulaire qui établit que ce contrôle doit s'exercer au départ d'un « principe de confiance ».

« Bon nombre de formalités (...) ont pour objectif de combattre toute tentative de fraude. Poussée à l'extrême, cette logique du soupçon voit dans chaque usager un fraudeur potentiel, ce qui à l'évidence ne correspond pas à la réalité. Le principe de confiance consiste à inverser la vision : l'usager est, en première analyse, digne de confiance. »¹

La Cour argumente que la mise en œuvre de ce principe est « insuffisamment maîtrisée et prématurée ». Elle pointe en effet un manque d'évaluation préalable à l'octroi d'une subvention, une trop grande disparité des processus administratifs, un manque de clarté des arrêtés d'octroi et, par voie de conséquence, des contrôles souvent déficients.

Notre intention n'est pas d'entrer dans ce débat précis en discutant le rapport de la Cour, ce qui est en dehors de notre champ d'expérience et dépasse nos compétences : le cahier d'observations porte sur toutes sortes de subventions comme les contrats de rivière, les aides agricoles, les aides aux équipements touristiques, etc. Rien n'indique d'ailleurs que cet ensemble puisse être considéré comme homogène.

Nous souhaitons plutôt saisir l'opportunité que cette publication représente pour replacer ce débat dans un contexte à la fois plus large et plus limité, celui de la place de la confiance dans le rapport Etat/associations.

PRÉALABLES

Rappelons d'emblée qu'à nos yeux le contrôle en tant que tel est nécessaire et positif ; la vérification de conformité qu'il constitue (« a-t-on fait ce que l'on avait convenu de faire, qu'il s'agisse de processus à mettre en œuvre **ou** (disjonctif²) de résultats à atteindre ») est indispensable, non parce que la tendance serait à l'abus ou à la malhonnêteté, mais parce qu'elle permet une validation, une justification et donc une protection de ce qui n'est rien d'autre, *in fine*, que des mécanismes de redistribution des richesses au nom de l'intérêt général. Les « subventions » constituent des attributions de ressources qui sont celles de la collectivité (elles n'appartiennent pas à ceux qui les

1 Cf. article du *Soir*, édition Namur-Luxembourg, 14 janvier 2014, pp. 1 et 6.

2 Nous rappelons ici qu'on peut considérer qu'est excessif un contrôle qui impose des exigences fortes cumulées en matière de résultats à atteindre **et** de procédures à respecter.

distribuent³) et ces attributions sont décidées par des instances publiques qui doivent se placer au-dessus de la mêlée des intérêts et des passions.

Le contrôle du contrôle (comme celui qu'exerce la Cour des Comptes) ne peut que faire l'objet des mêmes commentaires ; à ce titre, il est un ressort-clé de l'exercice de la démocratie. Le contrôle du contrôle doit se demander si celui-ci est suffisant, certes, mais aussi s'il n'est pas excessif ou inapproprié.

RÉFLEXIONS SUR LE CARACTÈRE ÉQUITABLE DU CONTRÔLE

Le contrôle, pour être démocratique⁴, doit de fait s'appuyer sur des normes définies ex ante et suffisamment précises pour être parfaitement anticipables par le contrôlé ; à ce titre, l'association du contrôlé à la définition de ces normes constitue une garantie de pertinence.

Les normes qui servent de référence au contrôle ne doivent pas prêter le flanc à des interprétations arbitraires, capricieuses ou abusives des agents contrôlants.

Si le rapport de contrôleur à contrôlé doit pouvoir s'inscrire dans une relation de confiance, c'est parce que

- cette confiance a un référent en ce qui concerne l'Etat et les associations : le souci partagé pour l'intérêt général ;
- cette référence est permise par la garantie qu'offre un tiers « non humain » (un système de normes acceptables et acceptées), tiers qui représente de manière effective les intérêts de la collectivité tout entière.

Rappelons dans la droite ligne de ce raisonnement qu'une association n'est pas seulement réceptrice de moyens publics, elle est aussi productrice de richesses : elle alimente également les ressources distribuées, qui ne lui appartiennent donc ni moins ni plus qu'à d'autres.

Les questions qu'il faut alors poser au « système de normes » qui joue le rôle de **tiers producteur et garant de confiance** sont à tout le moins les suivantes :

- est-il cohérent (pas de normes définies ex post ou changées en cours d'exercice) ;
- exempt de caprice (ce qui exclut toute variabilité d'un inspecteur à l'autre, variabilité dont les conséquences seraient à charge du contrôlé) ;
- proportionné (à la subvention reçue, comme le recommande la charte associative) ;
- en relation à l'objet (par exemple en conformité avec les processus que la mise en œuvre de la mission subventionnée présuppose : si l'association doit pouvoir faire la preuve qu'elle a mis en place des dispositifs d'écoute des bénéficiaires, par exemple, est-il approprié de lui commander de programmer son action d'une manière technocratique ?).

Par rapport à de tels « systèmes de normes », il convient en outre de refuser que chaque système soit envisagé de façon séparée : il est nécessaire, pour les analyser, de les soumettre à comparaisons. Il est par exemple fondamental de vérifier si ces comparaisons ne révèlent pas d'asymétries choquantes. Ainsi, en matière d'utilisation des subventions publiques, nous observons de fortes asymétries puisque leur usage peut être non conditionné pour les uns (les entreprises marchandes), sur-conditionnées pour les autres. Leur caractère récupérable est aussi très asymétrique, qu'il suffise de penser ici aux aides d'Etat reçues par les grandes entreprises qui ont décidé de fermer des sites dans notre pays : seront-elles effectivement remboursées ?

3 Nous redisons cette évidence parce que nous entendons trop de responsables administratifs ou politiques parler de ce que l'on a fait avec « leur » argent, par exemple dans la formule « est-ce que j'en ai pour mon argent (sic)? ». On ne peut trouver meilleur exemple de la confusion entre réalité et réalité définie par les agents du champ politique.

4 Pour une définition plus détaillée de ce qu'est et n'est pas le contrôle, de notre point de vue en tout cas, nous nous permettons de renvoyer le lecteur vers notre contribution « Jeux et enjeux du contrôle », www.intermag.be/images/stories/pdf/jeux_enjeux01.pdf.

Par ailleurs, le baromètre économique publié le 16 janvier 2014 par la FGTB cite ce chiffre interpellant : « Les dividendes ont augmenté [entre 1996 et 2011] de 11,31 milliards tandis que les aides en tout genre grimpaient de 9,71 milliards. En clair, c'est la collectivité qui a financé cette augmentation des dividendes ! »⁵

Le poids des représentations joue ici un grand rôle : les entreprises (dont beaucoup croient encore que ce sont elles seules qui produisent les richesses) auraient besoin de « liberté » pour réussir (et elles abusent de fait du chantage à la liberté... de se retirer du jeu et de leurs engagements) ; les associations (qui sont perçues trop souvent sous le prisme exclusif de l'aide reçue) doivent quant à elles être soumises à la contrainte.

Ces représentations triomphantes, produites au quotidien par de nombreux « think tanks », se traduisent fréquemment dans une transformation du rôle de l'Etat : impuissant à exercer une régulation « au-dessus », du fait des « libertés » qu'il a lui-même accordées aux acteurs du grand capital, notamment financier, il devrait compenser (ou masquer) cette impuissance par une omniprésence « en bas », par exemple dans le contrôle des associations.

C'est somme toute une variante de ce que nous appellerions volontiers le « complexe du caporal », qui, soumis à forte dépendance hiérarchique sur son lieu de travail, se « rattrape » dans les chambrées et dans son foyer en exerçant une emprise extrême sur ceux qui lui sont soumis, emprise qui échappe le plus souvent aux regards comme aux sanctions⁶.

QUESTIONS SUR LE CARACTÈRE CONTRE-PRODUCTIF DE CERTAINS CONTRÔLES

Bon nombre d'associations jouent un rôle-clé dans la production d'une confiance dans le « jeu social ». En clair, elles luttent pour que des individus et des groupes discriminés (socialement, économiquement, culturellement) puissent (et veillent) toujours appartenir à une société qui ne tient que parce qu'elle se présente comme une société de « semblables », dotés des mêmes droits fondamentaux. Sans cette confiance principielle, notamment dans la capacité des institutions publiques à ne pas servir les seuls intérêts des dominants et dans la pertinence du fonctionnement démocratique, la société ne peut que se désagréger en violences de tous ordres.

Produire un tel socle de confiance confronte souvent les associations et leurs travailleurs à subir eux-mêmes un fort **examen de confiance** de la part de leurs bénéficiaires. La réussite de cet examen, qui est rien moins que garantie, transforme le travailleur ou son association en « membre honoraire » du groupe discriminé voire stigmatisé : il est admis comme « en faisant partie » sans être le même⁷.

Ce rappel devrait suffire à ce que nous puissions réclamer qu'il ne se produise pas, dans le rapport de l'Etat et des associations, de **déni** et de **rupture homologique** : ceux qui produisent la confiance au quotidien, sans laquelle tous les autres ne pourraient œuvrer, y compris au premier chef les agents de l'Etat, ne doivent pas être considérés avec une méfiance violente et ingrate, qui serait démobilisatrice et donc contre-productive.

5 www.fgtb-bw.be

6 On retrouve ici les termes que Pierre Bourdieu utilisait pour décrire le rôle que joue, dans la conservation et la reproduction de la violence dans une société, « la quantité globale de violence qui échappe aux regard et aux sanctions, celle qui s'exerce au jour le jour, dans les familles, les usines, les ateliers, les banques, les bureaux, les commissariats, les prisons, ou même les hôpitaux et les écoles, et qui est, en dernière analyse, le produit de la « violence inerte » des structures économiques et des mécanismes sociaux relayés par la violence active des hommes. » (P. Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris, seuil, 1997, p. 276.)

7 Ce fonctionnement de « membre honoraire » a été superbement décrit par Erving Goffman dans son ouvrage *Stigmate*, paru aux éditions de Minuit à Paris en 1975.

Il ne faudrait pas, en effet, que s'ajoute - au fait que la collectivité, dont les pauvres, paie la crise produite par les abus des riches, au fait que les Etats soient fragilisés par la dette qu'ils remboursent aux banques... qu'ils ont sauvées par des subventions - le fait que ceux qui sont chargés de produire une confiance, sans laquelle il n'y a pas même pas de société possible, se voient aborder avec une forte méfiance, en pleine asymétrie par rapport à ceux qui... détruisent au quotidien, chez tant de gens, le peu de confiance dans le fait que le jeu social mérite d'être joué....

Le « principe de confiance » promulgué par le gouvernement wallon a en tout cas le mérite de se confronter à une exigence d'homologie suffisante : ceux qui produisent la confiance dont tous ont besoin, sont-ils traités eux-mêmes avec suffisamment de confiance ?

L'EXERCICE DU CONTRÔLE ET LES MAUVAISES ÉCONOMIES

Bien des acteurs associatifs ressentent en fait un excès de contrôle⁸ et surtout un dévoiement de ses buts.

Dans trop de cas - mais ceux-ci ne se repèrent pas dans tous les secteurs, loin s'en faut - tout se passe comme si le but caché du contrôle était de « récupérer » des montants pouvant être considérés « trop perçus », quitte à ce que ce soit par un changement des normes non annoncé.

La logique bureaucratique qui impose à la réalité un découpage qui ne correspond qu'au découpage du champ bureaucratique lui-même peut, en période de crise, contraindre les agents chargés du contrôle à une logique de chasse aux économies « tranche par tranche », sans raisonnement d'ensemble ni surtout sans prise en compte des effets dérivés.

Ainsi, pour économiser sur le poste « chauffage », il n'est guère intelligent de brûler son bois de charpente⁹ (ou sa structure en ossature bois)...

Nous savons tous que réaliser des économies sur les investissements indispensables ne peut avoir que des conséquences catastrophiques. N'en est-il pas ainsi à propos de l'investissement dans les ressources subjectives (la confiance, le moral, l'engagement, le désir de participer, la capacité à s'impliquer de manière non intéressée), sans lesquelles les institutions (et au premier chef celles qui composent le champ bureaucratique) peuvent perdre toute légitimité ?

De la même façon, réaliser des économies qui ont pour effet de... diminuer les recettes ou d'augmenter les coûts ferait sourire si la chose n'était pas si fréquente.

Le volume de l'emploi public, tant décrié, n'a-t-il pas constitué pour notre pays un facteur d'amortissement face à la crise de 2008 provoquée par les dérives du capital financier ?

Mais que dire alors du volume de l'emploi associatif et de la représentation irresponsable qui le réduit à un coût ?

De même, les économies qui portent sur la production de la société comme société de semblables doivent être considérées comme suicidaires, ne serait-ce que parce qu'il est avéré que l'innovation, dont tous font tant de cas, est beaucoup plus souvent le fait de personnes « déplacées », marginales, que

8 Nous pourrions en donner bien des exemples, parfois extrêmement tâpillons ou déplacés ; nous les avons glanés au fil des rencontres et des échanges avec nos partenaires dans de nombreux secteurs.

9 On se souvient qu'il s'agit d'un comportement décrit par le romancier Camille Lemonnier en 1906 pour représenter le déclin social d'un aristocrate (C. Lemonnier, *L'hallali*, éditions Jacques Antoine, 1980).

le fait de grands laboratoires, dont le prospectiviste français Thierry Gaudin relève qu'ils « n'inventent presque jamais rien »¹⁰.

De façon plus fondamentale, les travaux de Michel Wieviorka sur la violence et le terrorisme montrent le rôle majeur que joue dans ces comportements le fait d'être privé de place et de ne pas pouvoir être acteur¹¹.

L'actuelle grève qui est menée par les services publics de l'aide à la jeunesse trouve là selon nous son véritable enjeu : il est en effet essentiel que les jeunes en difficulté, en danger, ou ayant commis des faits de délinquance puissent toujours se sentir appartenir à cette société et voir leur droit à se construire comme sujets, non seulement reconnu mais aussi effectivement soutenu.

NE PAS ÉLUDER LE RÔLE DE L'ASSOCIATIF DANS LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

En conséquence de quoi, il nous semble que la question du « principe de confiance » nous renvoie à deux questionnements d'une tout autre ampleur.

Que faire, d'abord, avec l'aveuglement de ceux pour qui la ressource principale que constitue la confiance est réduite au souci d'« attirer » la confiance des investisseurs... puisque c'est justement le pouvoir excessif d'aller et venir des investisseurs qui est à l'origine de la crise ?

Comment lutter, ensuite, contre l'aveuglement de ceux qui sous-estiment le rôle majeur, structurel, des ressources subjectives dans la production et le développement des sociétés ? Et qui ne comprennent pas (ou ne veulent pas voir ?), en conséquence, le rôle que jouent les associations dans le développement de la société, en tant qu'elles sont justement en première ligne pour produire ces ressources subjectives (par exemple en faisant en sorte que les personnes « déplacées » puissent jouer leur rôle d'acteur).

Alain Touraine, dans son dernier ouvrage *La fin des sociétés*, diagnostique ainsi la situation actuelle. La crise a été créée par le capitalisme financier déconnecté de l'économie réelle, ce qui conduit selon lui à la démolition même de l'idée de société puisqu'il y a rupture entre le système et les acteurs et apparition d'une forme de pouvoir « total ».

« Il s'agit de s'opposer à la **réduction d'un individu ou d'un groupe à des intérêts**, définis en termes quantitatifs, de la même manière pour tous – intégration qui impose de ne pas prendre en considération les composantes sociales, culturelles et biologiques de chaque personnalité. C'est à **cette élimination de toute la subjectivité qu'il s'agit de s'opposer**. Et puisque l'attaque est totale, la réponse doit l'être encore plus, pour pouvoir l'emporter. »¹²

La réponse « totale » se trouve du côté d'une forme de production des ressources subjectives qui permette à chacun de se comporter en sujet et en acteur :

« Plus nous vivons dans une société et un milieu créés et transformés par nous et plus nous sommes conscients de pouvoir et de devoir agir conformément à cette capacité qui est la nôtre de créer et de transformer notre environnement et nous-mêmes. Comment ? Dans quel but ? Dans le but d'éprouver de plus en plus fortement et directement *notre capacité de création libre et responsable*. Nous pourrions

10 T. Gaudin démontre d'abord que la théorie ne précède pas la pratique et qu'il ne suffit pas qu'une idée soit bonne pour qu'elle s'impose. Ensuite, il relie l'innovation à la présence de personnes « déplacées » : « Par ce mot « déplacé », je veux dire non seulement les immigrés, mais aussi tout individu qui se retrouve hors de son milieu d'origine, baignant dans un contexte auquel il n'est pas préparé. Par exemple, ceux qui ont subi une rupture dans leur vie personnelle, un divorce, un licenciement..., ou plus ordinairement ceux qui ont à travailler dans un métier qui n'est pas le leur. » T. Gaudin, *De l'innovation*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1998, p. 25.

11 Cf. notre Carnet « Michel Wieviorka, subjectivation et violence », www.intermag.be/michel-wieviorka-subjectivation-et-violence.

12 A. Touraine, *La fin des sociétés*, Paris, Seuil, septembre 2013, p. 596. Nous discuterons cette importante contribution de manière approfondie dans des contributions ultérieures.

dire en agissant que notre but est de nous démontrer notre *capacité d'agir* ; de transformer ou de détruire. Mais je préfère me rallier à la formule de Hannah Arendt : l'être humain a le « *droit d'avoir des droits* ». Il me semble clair, en recourant à ce qui semble superficiellement être une tautologie, que le but des êtres humains est d'affirmer et de faire reconnaître qu'ils sont des *acteurs*, c'est-à-dire que leurs actes sont commandés par le désir et la capacité de créer et de transformer. C'est cette affirmation de soi comme créateur et comme acteur qui est le fondement d'une nouvelle culture. »¹³

La centralité des ressources subjectives est patente dans ce raisonnement qui évoque « la capacité de création libre et responsable ». La « nouvelle culture » ne traverse-t-elle pas le champ associatif tout entier ? D'ailleurs, en comparant la situation de la France et de l'Allemagne, Alain Touraine pointe comme premier facteur du succès de celle-ci « le triomphe de la société civile après la destruction de l'Etat hitlérien » ; il généralise :

« Ce qui devrait nous convaincre que la création de nouveaux acteurs sociaux est encore plus indispensable que l'équilibre des finances publiques ou même que la croissance du produit national pour surmonter la crise économique actuelle. »¹⁴

Position qui replace dans un contexte plus juste la question de la confiance dans le rapport Etat/associations et interroge de plein fouet la politique d'austérité qui frappe actuellement les services publics et les associations et qui compromet leur complémentarité.

13 *Ibidem*, pp. 594-595.

14 *Ibidem*, p. 632.