

La charte associative: pourquoi et comment nous aimerions y croire

Par Jean Blairon

Le projet

Les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française sont porteurs d'un projet, demandé par plusieurs groupes ou mouvements depuis plusieurs années, voulant « sceller une alliance » avec le monde associatif. La finalité annoncée d'emblée est de faire pièce à la montée de l'individualisme et à la « marchandisation totale des activités humaines »¹ par une alliance entre les pouvoirs publics et les associations qui sont porteuses d'un engagement citoyen et solidaire.

Ce projet pose donc le principe d'une articulation des services publics et de l'acteur associatif et envisage de la baliser si ce n'est de la réguler. Nous nous référerons pour étudier cette problématique au concept de « logique d'action », qui permet de définir les protagonistes par les orientations qui les guident et les pratiques qui incarnent les dites orientations.

Une complémentarité ?

Le principe d'une articulation implique de fait qu'on reconnaisse une **différence** particulière entre les deux logiques d'action ; cette différence doit pouvoir être jugée suffisante pour qu'elles ne soient pas en situation de concurrence, mais n'être pas considérée comme irréductible, de telle manière qu'une complémentarité soit jugée possible voire nécessaire.

De fait, il existe des situations où les logiques d'action publiques et les logiques

associatives permettent à chacun des « mondes » de donner le meilleur de lui-même.

Prenons d'abord un exemple très simple à propos des « droits culturels ».

Alain Touraine a bien montré l'actualité et la difficulté des questions qui touchent aux droits qu'il appelle culturels : par exemple le droit à choisir un style de vie, ce qui peut impliquer des prises de positions par rapport à des questions aussi majeures que la procréation ou la fin de vie.

Le combat pour les droits culturels implique que des législations soient prises pour entendre les nouvelles demandes sociales; pour être entendues, celles-ci doivent « monter en généralité et en communauté » - et c'est souvent le travail des associations qui le permet².

Il est évident en l'occurrence que la même entité ne peut pas être à la fois garante des lois et porteuse d'une interrogation ou d'une contestation à leur propos. L'action de la société sur elle-même implique de fait que l'ordre soit conjugué au mouvement, mais aussi le mouvement, à l'ordre (tous les styles de vie ne sont pas nécessairement acceptables et il appartient par exemple aux services publics de faire en sorte que la diversité des styles de vie ne soit pas l'arène qui permette aux plus forts d'imposer leurs choix).

Nous trouvons là une première forme de complémentarité.



Par ailleurs, une démocratie sera d'autant plus vivante qu'elle permettra un contrôle juste (instauration d'un cadre, vérification de son respect) et une évaluation effective (une interrogation sur le sens du cadre qui prendra en compte les points de vue non entendus et permettra son évolution). On peut comprendre ainsi qu'il y a intérêt à combiner les deux axes ; une logique d'action publique est la plus à même de garantir un contrôle juste (limité, équitable); la logique d'action associative peut contribuer utilement à faire exister réellement de l'évaluation. Nous avons dans ce cas une deuxième zone de complémentarité³.

Prenons cette fois un exemple plus complexe qui touche au secteur de l'aide à la jeunesse.

L'éducation que l'on donne à ses enfants relève du domaine des libertés fondamentales. Il arrive toutefois que l'exercice de l'éducation parentale bafoue les droits de l'enfant (pensons à l'exemple extrême de la maltraitance). La puissance publique installe alors un *état d'exception*, au nom du respect des droits du plus faible ; selon des modalités graduées, une mesure peut être prise qui limite le libre arbitre parental. Dans la plupart des cas, la mesure sera exécutée dans une association.

Une telle articulation peut être bénéfique à plus d'un titre.

Elle permet une **double limitation de pouvoir** : si la puissance publique, par exemple le conseiller de l'aide à la jeunesse, se fait le garant d'une exigence de résultats – un changement dans tel ou tel domaine -, les manières d'y arriver ne sont pas de son ressort (elles sont créées par l'association avec les protagonistes, ce

qui permet des essais et erreurs, garantit aux usagers un droit à « la coulisse », etc.); par ailleurs, l'action de l'association est aussi limitée (un mandat l'encadre), ce qui assure une protection aux usagers.

L'action associative permet de la liberté, de la distance ; la puissance publique, le respect des droits du plus faible.

En second lieu, l'articulation des logiques d'action peut permettre une réciprocité « vertueuse » (au sens où on parle de cercle vertueux).

Dans toute une série de situations, en effet, les deux logiques d'actions ne fonctionnent au mieux de leurs possibilités que dans une telle articulation. Par exemple, la logique publique peut dériver vers la bureaucratie ou s'exercer au profit des dominants : la logique associative introduira de la souplesse et de l'invention, ou critiquera l'abus de pouvoir.

Inversement, il ne faudrait pas que la logique associative verse dans le corporatisme ou se mette exclusivement au service des causes les plus enthousiasmantes : la logique publique exigera une égalité de traitement et pourra être garante d'une vision d'ensemble.

Une fois rappelées la différence, la complémentarité et la réciprocité, on comprend l'intérêt d'une articulation. Mais pourquoi vouloir la réguler aujourd'hui ?

Pourquoi aujourd'hui ?

Cette régulation peut paraître opportune dans la mesure où l'articulation que nous avons esquissée exige que soient respectés certains principes, ce qui ne va plus de soi aujourd'hui. **Les principes de référence** relatifs aux relations entre logiques publique et associative ont en effet



été produits à l'époque de la société industrielle, dont nous nous éloignons beaucoup aujourd'hui. Il conviendrait donc de les redéfinir ou de les actualiser.

Notre angle d'approche en la matière, au-delà de notre propre expérience, est bien l'analyse institutionnelle, discipline qui est propre au secteur associatif, notons-le, dans la mesure où elle a toujours défendu qu'il y avait une différence irréductible entre les associations et les organisations (les entreprises, les administrations). La dynamique instituante (la mobilisation désintéressée et critique, sur base d'un refus de l'état des choses) symbolise une telle différence.

Le projet de charte réaffirme opportunément cette différence, même si un courant fort va résolument en sens contraire : on a de plus en plus tendance à prendre l'entreprise marchande pour modèle, surtout dans les entreprises et services publics ; on dirait que la culture des services publics y est vue comme un archaïsme, et que le néo-management marchand, dont Jean-Pierre Le Goff montre bien les illusions et le peu d'efficacité, est désormais doté de toutes les vertus⁴. Le secteur associatif est lui-même séduit par les mêmes sirènes.

Le premier principe à mettre désormais en avant consacre la reconnaissance de la spécificité et du poids du secteur associatif.

Nous souhaitons dire pour notre part qu'il ne s'agit pas seulement en l'occurrence de reconnaître la place que celui-ci occupe comme employeur, voire comme créateur d'emplois. Il s'agit surtout de reconnaître le rôle fondamental qui est le sien dans la **production des conditions de toute production.**

Nous vivons en effet dans une société où le capital culturel joue un rôle majeur, y compris dans l'activité économique : une part importante de l'activité industrielle est aujourd'hui « culturelle » (songeons au poids d'industries comme le tourisme, le cinéma...), la part des connaissances et de l'image n'a cessé de grandir, même dans les activités industrielles plus « anciennes ». Il n'est pas jusqu'au capitalisme financier qui ne dépende aujourd'hui des ressources subjectives comme la confiance, l'actualité de cette année 2008 n'a cessé de le rappeler, au point que l'on a vu les Etats-Nations injecter des sommes énormes dans le secteur bancaire pour « restaurer la confiance » dans le système (confiance des épargnants, des actionnaires et des « marchés »)⁵

Il suffit dès lors de rappeler les grandes composantes du capital culturel pour mesurer la place que prend dans sa production le secteur associatif.

On parle en effet en matière de capital culturel de trois types de ressources :

- des connaissances cumulées et évolutives, comme en produit la démarche scientifique, mais aussi, il faut le rappeler, l'expérience pratique, par exemple en situation de travail ; le rôle joué par le secteur associatif en matière d'**éducation formelle et informelle** n'est pas à démontrer;
- des capacités de création et d'innovation, essentielles dans des sociétés qui se veulent sans cesse en mouvement ; le secteur associatif s'est toujours illustré dans sa capacité d'« écoute des silences » : sa place de **laboratoire à idées**, capacité essentielle pour la construction d'une société solidaire, en témoigne ;



- des dimensions de désir, comme la confiance ou l'attraction qu'on peut inspirer, le crédit dont on peut disposer, la capacité qu'on possède de se mobiliser, de s'engager dans des devenirs nouveaux : nous retrouvons là ce qui fonde l'engagement désintéressé, le refus de l'état des choses, la réciprocité relationnelle pourvoyeuse d'identité qui constituent le cœur de la dynamique associative ; lorsque cette **confiance dans l'échange social** disparaît, c'est tout l'édifice de la société qui risque de sombrer dans la violence ou l'anomie.

Il ressort de cet inventaire rapide que les sociétés d'aujourd'hui reposent, dans toutes leurs dimensions, sur des ressources culturelles dans la production desquelles le secteur associatif joue un rôle essentiel mais insuffisamment reconnu ; on l'a d'ailleurs nommé le « tiers-secteur » en référence au Tiers-Etat, qui a réclamé, lors de la Révolution Française, une place et un pouvoir adaptés à sa contribution sociétale.

Le second principe énonce que le secteur associatif n'est ce qu'il est que si son autonomie est garantie.

Le capital culturel n'est pas un capital comme les autres. Il ne peut en effet être valablement produit que dans des conditions spécifiques, dont la principale consiste en l'autonomie : la confiance ne se décrète ni ne se manipule, la création ne se programme pas, la connaissance ne peut pas être instrumentalisée, la démocratie n'existe pas sans recul réflexif et critique.

Le soutien accordé au secteur associatif, s'il se veut efficace, ne peut dès lors s'accommoder d'une mise sous tutelle. Réci-

proquement, le secteur ne peut accepter le soutien public et se contenter de ce que Michel de Certeau appelait une « autonomie molle » : soit une activité « en vase clos », découplée des enjeux et des conflits qu'implique la production de la société par elle-même.

Pierre Bourdieu a bien montré que la civilisation européenne pouvait s'enorgueillir d'avoir produit et permis une autonomie grandissante des « champs » : ainsi la création artistique a-t-elle pu s'affranchir peu à peu des diktats politiques et religieux. Mais l'autonomie d'un champ (par exemple le champ esthétique, le champ de la formation) ne l'autorise pas au confinement : les producteurs du champ ne peuvent se replier sur eux-mêmes en abandonnant leur responsabilité sociétale.

La délégation donnée au secteur associatif par les pouvoirs publics et le soutien financier qui en découle ne garantissent pas d'office l'autonomie : la tentation est grande de passer de la logique de délégation à la logique de la sous-traitance. De la même façon que la logique libérale tend à considérer les services publics sous l'angle marchand (par exemple en considérant l'utilisateur comme un client, le service comme une marchandise), une certaine logique publique (notamment celle qui est sensible aux sirènes du néo-management) considère qu'elle peut user à son gré de l'association qu'elle finance.

En troisième lieu, les choix progressistes consistent à dire que la production de la société par elle-même (ce qui veut dire en dehors de toute référence à une quelconque transcendance) implique, nous l'avons vu, que la *sphère publique et la sphère associative doivent se conjuguer pour que*



chacune puisse donner le meilleur d'elle-même.

Jusqu'ici, toutefois, toute l'attention semble s'être portée sur la conjugaison de la production marchande et de l'action publique (avec une minorisation de plus en plus importante de celle-ci, comme en témoignent les tendances à la dérégulation du champ économique et financier – on sourit aux arguments de ceux qui aujourd'hui en appellent à une régulation des marchés, ce qui veut dire pour beaucoup une prise en charge par la collectivité des erreurs des spéculateurs que les mêmes ont été les premiers à rendre possibles).

Au sein de la gauche elle-même, depuis les années quatre-vingts, il semble que la fécondation de la société par l'économie de marché ait été dotée de toutes les vertus : ne paraissait-elle pas à beaucoup une condition nécessaire et suffisante d'une « modernisation » salvatrice ?

A l'heure où le libéralisme étale son impuissance jusque dans sa propre sphère d'activité, il est temps de changer de raisonnement ou à tout le moins de le rééquilibrer, en posant comme condition nécessaire d'un développement sociétal légitime une construction de la société incarnée à la fois par l'arbitrage des services publics et par la production d'un capital culturel ni marchandisé ni marchandisable : ces deux dimensions sont en effet indissociables l'une de l'autre.

L'économie marchande elle-même, d'ailleurs, ne peut survivre sans un capital de connaissances partagé par le plus grand nombre (sans quoi ses biens et services eux-mêmes ne pourraient ni être produits ni être consommés), sans créati-

tivité ni invention, sans un environnement subjectif où la confiance joue un rôle prépondérant (nous ne parlons évidemment pas ici de la seule confiance dans le capitalisme financier...).

Il n'est pas possible de produire ces conditions mécaniquement ni d'une façon dépendante, c'est pourquoi la production de la société doit se penser par rapport à l'articulation des trois « mondes », chacun dans sa spécificité : les services publics, le monde marchand, l'acteur associatif.

Le projet de charte nous paraît donc bienvenu s'il réaffirme trois principes :

- l'acteur associatif est fondamental parce qu'il joue un rôle spécifique dans la production des conditions de toute production;
- cette production ne peut être ce qu'elle est que dans l'autonomie, ce qui exclut la sous-traitance et « l'autonomie molle »;
- cette production n'a de sens que si on pense la société d'aujourd'hui, où le capital culturel joue un si grand rôle, comme une articulation équilibrée entre trois mondes – ce qui est loin d'être le cas.

Certes l'affirmation de principes ne peut suffire à produire un changement de grande envergure comme celui qui est évoqué ici : le secteur associatif ne doit plus être considéré comme un secteur secondaire, périphérique, de compensation par rapport aux deux autres « mondes » : il n'est pas un sous-traitant de l'Etat pour les tâches que celui-ci voudrait bien lui concéder, il ne se limite en rien à un rôle réparateur des dérives des marchés. C'est pourtant la représentation majoritaire qui prévaut encore dans trop de situations.



Invitation à l'audace

Un tel changement peut-il être produit par une charte ?

Sans douter des intentions des ministres signataires, il faut reconnaître que nous sommes tellement soumis à un contexte où la signification des mots est systématiquement adultérée, au point parfois de cacher sous les discours des pratiques opposées à la signification apparente, que nous ne pouvons nous départir d'un peu de perplexité⁶.

Le mot « charte » lui-même entre en résonance avec des réalités sociales et économiques problématiques : on se souvient de la promotion (souvent unilatérale) de « chartes d'entreprises », où les valeurs affichées cachaient bien des contrôles larvés et des abus de pouvoirs. Le sociologue du travail Jean-Pierre Le Goff l'a démontré dans le détail, non sans rappeler deux antécédents historiques malheureux : l'antécédent féodal (la charte désigne une constitution accordée par un prince à ses sujets) et la *Charte du travail*, par laquelle le maréchal Pétain dissout les syndicats, interdit le droit de grève dans une optique restauratrice de « collaboration » qui a pour but « de rendre les employeurs et les salariés solidaires de leurs entreprises »⁷

En Belgique, les « chartes éthiques » dans lesquelles le patronat souhaitait s'engager, dans un contexte non contraignant, pour « moraliser » les affaires, n'ont guère été suivies d'effets, nous n'avons pu que le constater.

Il faut donc reconnaître un contexte de relative méfiance, aggravé par des réalités et des contentieux bien réels; dans

certains secteurs, on est très éloigné de ce que veut promouvoir la charte associative, par exemple dans celui de l'insertion sociale et professionnelle.

Mais cette méfiance ne doit cependant pas conduire ni à un procès d'intention ni à un rejet d'office d'un projet qui pourrait constituer une avancée très significative. Ce serait tomber sous le coup de la « théorie du grand complot », où l'on voit partout l'action manipulatoire d'un adversaire et se complaire dans une vision de l'Etat qui le réduirait d'office à la défense des dominants ou à l'exercice d'un pouvoir abusif. Or il est clair que la culture des services publics est porteuse de valeurs avec lesquelles l'acteur associatif ne peut que se sentir solidaire ; les conquêtes des mouvements ouvriers n'ont d'ailleurs pas été sans influence sur les orientations prises par la puissance publique, loin s'en faut.

On peut noter que le projet de charte prévoit de construire un cadre légal approprié, permettant de traduire les engagements de la charte en « droits opposables », à l'instar de ce qui fut fait pour la « charte de l'assuré social », dans un processus qui prît, il est vrai, un certain temps.

En attendant, certains signaux pourraient être envoyés par les pouvoirs publics pour construire les conditions d'un début de confiance dans le processus. Nous en donnons ici quelques exemples.

Quelques exemples tests ?

La reconnaissance comme un pôle d'excellence

Si le rôle du secteur associatif dans la production des conditions de toute production est vraiment reconnu, il convient qu'à côté de l'investissement dans des pôles de com-



pétitivité, un autre soit consenti de manière conséquente pour ce qui concerne le capital culturel. L'innovation associative devrait faire partie du plan Marshall ; on sortirait ainsi de la logique des « appels à projet » décidés d'en haut et qui varient avec l'air du temps.

Une incarnation concrète parmi beaucoup d'autres : le décret de l'éducation permanente, qui promeut notamment des activités de recherche et d'analyse critique, pose que les pouvoirs publics ne peuvent être des commanditaires légitimes des travaux de recherche menés par les associations : pourquoi ? N'est-ce pas ouvrir la voie royale aux logiques marchandes dans le démantèlement de la culture des services publics ?

Les conséquences de la reconnaissance comme contributeur et comme employeur

Si le secteur associatif est pris en compte à hauteur de sa contribution réelle, cela devra se traduire dans des participations au pouvoir. Il devrait siéger proportionnellement à son poids dans de multiples instances (par exemple au comité exécutif du Forem)⁸.

La résistance à la dérive capitaliste de la commission européenne

On pourra très prochainement mesurer le degré de résistance des pouvoirs publics à la marchandisation en observant les positions qui seront prises à propos de la formation : l'exception culturelle l'inclura-t-elle ou celle-ci deviendra-t-elle un service marchand comme un autre, ouvert aux « bienfaits » de la concurrence⁹ ?

La démunICIPALISATION des fonctions critiques

L'autonomie associative sera-t-elle aussi garantie par les pouvoirs locaux ? Les

conditions d'une articulation légitime des apports respectifs (pouvoirs locaux/associations) devront être étudiées en profondeur, pour éviter la concurrence et garantir l'autonomie. A ce sujet, il peut être utile d'identifier les cas de porte-à-faux et de découpler en conséquence les niveaux de pouvoir. Si une association a pour mission une action critique territorialisée (par exemple au niveau de plusieurs communes) ne serait-il pas sain que son pouvoir de tutelle se place d'office à un autre niveau ? C'est l'exemple typique des services d'aide en milieu ouvert, qu'il conviendrait de distinguer enfin clairement des services de prévention communaux¹⁰.

La dé-technocratisation de la gestion et du contrôle

La manière dont l'Etat contractualise avec les associations est parfois ultra-technocratisée, ce qui est évidemment inapproprié par rapport aux fonctions que remplit le secteur associatif. La méthode du « cadre logique » est particulièrement extrême, mais elle est loin d'être isolée : la logique opérationnaliste fait un retour en force dans pas mal de secteurs.¹¹

La non concurrence entre services publics et associations

Celle-ci est loin d'être garantie. Dans certains secteurs, les services publics sont à la fois juge et partie, « ensemblier » et « prestataire ». Le modèle de la concurrence est parfois explicitement revendiqué par leurs « managers », voire distillé comme culture.

La désintéressement comme valeur

Si nous allons dans le sens de la charte, un revirement à propos du management des services publics devrait s'opérer pa-



rallèlement. Pour l'instant, le néo-management y triomphe, le modèle est celui de l'entreprise privée. Or il n'est pas possible de résister à la marchandisation en adoptant les logiques marchandes comme guides du fonctionnement. Pensons à la réforme Copernic, à l'introduction des « top managers », à l'invasion continuelle des références marchandes, sous prétexte de modernisation...

L'honnêteté vis-à-vis des usagers

L'articulation des logiques d'action publiques et des logiques associatives permet, nous l'avons vu, que soient exercés conjointement un contrôle équitable et une évaluation participative. Encore faut-il que les rôles ne se brouillent pas dans un environnement devenu opaque pour l'usager. Nous sommes parfois loin du compte, notamment dans tous les cas de figure où l'usager est déclaré se trouver au centre d'un dispositif, par ailleurs découpé en catégories bureaucratiques très contraignantes (d'où le retour d'une logique de « guichets », comme c'est le cas dans le secteur de l'insertion sociale et professionnelle en matière de diplôme). Un autre exemple est le projet « jobpass », qui prétend être une aide alors qu'il permettra un contrôle larvé du demandeur d'emploi, le Forem mélangeant dans une seule main les actions d'accompagnement et celles de contrôle¹². Demander par surcroît aux associations de participer à ce brouillage des rôles (participation au jobpass ou à toute politique similaire de transmission d'informations) constitue un contre-exemple particulièrement criant par rapport à ce que voudrait instaurer la charte associative.

Notes

- ¹ Marchandisation à laquelle le capitalisme aspire sous l'impulsion américaine, comme le dénonce l'économiste François Chesnais, in *La mondialisation du capital*, Paris, Syros, 1994, p. 97.
- ² Cfr sur ce point J. Fastrès, « Le rôle des médias dans la question publique : l'oeuf ou la poule ? », in <http://www.intermag.be>
- ³ On laisse de côté ici la question du contrôle étatique des actions associatives d'évaluation pour se concentrer sur le point de vue global, celui de la contribution à la construction de la société.
- ⁴ Cfr par exemple les travaux du Chantier namurois des Assises de l'égalité consacré à la culture des compétences.
- ⁵ Nous éprouvons quelque difficulté à entendre parler des « marchés » comme s'il s'agissait d'un acteur identifiable.
- ⁶ Contexte et pratique qu'Herbert Marcuse proposait de ranger sous la catégorie de l'obscénité, comme nous l'avons montré dans une analyse récente : « Obscènes entreprises », in <http://www.intermag.be>
- ⁷ J.-P. Le Goff, « Ordre moral, idéalisme et manipulation », in *Le mythe de l'entreprise*, Paris, La Découverte, 1995, pp. 82 et sq.
- ⁸ La remarque est de François Martou.
- ⁹ Cfr l'édito de Serge Noël « Comment étouffer le secteur associatif ? » dans *Secouez-vous les idées*, n° 75, sept. 2008
- ¹⁰ Cfr le numéro du Journal du Droit des Jeunes consacré à la municipalisation



du social, décembre 2007. On doit distinguer nous semble-t-il les fonctions d'intermédiaire (entre la population et les pouvoirs locaux) et la fonction de porte-parole (par exemple du groupe jeunesse), qui implique une indépendance et la protection qui la permet.

¹¹ Cfr à ce sujet nos publications dans <http://www.intermag.be>, « Quelle éva-

luation pour les associations ? » et « État et associations »

¹² Redisons que nous ne sommes pas adverse d'un contrôle en tant que tel, mais bien opposé à un contrôle qui s'avance masqué.