

Pacte associatif :
Commentaires sur le livre vert
par Eugène Mommen, militant bénévole au sein de l'équipe politique

Les Gouvernements de la Communauté française, de la Région wallonne et de la CoCoF ont décidé, en mars 2006, d'élaborer, en dialogue avec la société civile, un « Pacte associatif » destiné à servir de référence dans l'organisation des rapports entre associations volontaires et pouvoirs publics. Ils ont adopté un livre vert qui « propose une synthèse ... des réflexions conduites par la société civile et le monde politique francophone belge sur l'idée de Pacte associatif ... dans le but de lancer ... la consultation et le débat sur ce thème ».

La présente note exprime l'opinion de l'association « Changements pour l'égalité - Mouvement socio-pédagogique » (CGé) sur ce livre vert et ses souhaits quant au contenu du Pacte. Elle est adressée à différentes associations et à plusieurs Conseils consultatifs que les Gouvernements ont décidé de consulter formellement, dans l'espoir que ces organisations intégreront dans leurs propres avis les propositions explicitées ci-dessous.

Notre association

Notre objet social est ***l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation en Communauté française et ailleurs dans le monde, dans une perspective d'égalité et de démocratie.***¹

En dépit de la démocratisation de l'enseignement, les chances scolaires des élèves sont toujours inégalement réparties suivant leur milieu social. L'école, caisse de résonance de la société, porte sa part de responsabilité dans la reproduction des inégalités. Le changement de nom de notre association (« Confédération générale des enseignants » jusqu'en 2003) prend ses racines dans ces constats.

La fonction première de CGé consiste à mobiliser des acteurs - enseignants, éducateurs, parents, partenaires de l'école etc. - autour des questions scolaires. Nous sommes par excellence un lieu d'interpellation et contribuons à interroger quotidiennement tous les acteurs de l'école sur la qualité de leur travail et le sens de leurs pratiques. Nous sommes aussi un lieu de rencontre où des acteurs différents - issus de l'école, du milieu associatif ou de la société civile - peuvent partager leurs interrogations dans le but de débattre, produire des textes, des outils pédagogiques ou des analyses pour alimenter la réflexion de tous.

Notre association mobilise une cinquantaine de militants qui lui consacrent chacun plusieurs heures par semaine et une petite dizaine de permanents, pour la plupart à temps partiel. Le volontariat et le salariat contribuent donc à nos activités pour des parts approximativement égales. Mais nous attribuons au bénévolat une priorité logique qui donne sens à notre statut juridique d'association.

Une particularité de notre mouvement est de croiser constamment l'analyse pédagogique et l'analyse politique. Nous mettons en évidence qu'une pratique pédagogique va toujours de pair avec un rapport politique et que l'organisation du système scolaire favorise ou défavorise une école « égalisante » et une société démocratique. Dans le même esprit, les activités de notre association se partagent entre, d'une part, la formation d'acteurs de l'éducation, notamment d'enseignants, et, d'autre part, l'élaboration et la diffusion de propositions en matière de politique éducative. Ces deux activités sont complémentaires : nos propositions politiques se nourrissent de l'expérience pédagogique des membres de l'association et de l'expérience des formations qu'elle organise.

¹ Statuts CGé, art 3 portant sur l'objet social de l'association

Nos relations avec les pouvoirs publics

D'une part, nos activités de formations constituent des prestations de services rémunérées, selon le cas, par les individus bénéficiaires, par des associations qui y envoient leurs bénévoles ou leurs permanents, par les pouvoirs organisateurs de certaines écoles ou par la Communauté française, au titre de l'enseignement. D'autre part, notre activité de proposition politique implique une critique des politiques menées par ces différents pouvoirs, tout en bénéficiant de subventions de cette même Communauté française, au titre de l'éducation permanente, ainsi que de la Région bruxelloise, dans le cadre de sa politique de l'emploi.

Prestation de services et critique des politiques : ces deux catégories de relations avec les pouvoirs publics peuvent interférer, au détriment de nos activités. L'expérience de ces interférences rend notre association particulièrement attentive à la déontologie ou à l'éthique des relations entre associations volontaires et pouvoirs publics.

Nos constats sur d'autres associations.

En Belgique francophone, l'enseignement est organisé, pour une part importante, par des organisations qui ont un statut d'association : c'est ce qu'on appelle l'enseignement libre, qu'il soit confessionnel ou non. L'autonomie de ces organisations à l'égard des pouvoirs publics a des effets pervers. D'une part, elle maintient un clivage entre réseaux d'enseignement qui prive l'enseignement belge francophone de certaines économies d'échelle. D'autre part, elle a induit une concurrence entre établissements et leur spécialisation au service de couches sociales distinctes, qui constituent un facteur majeur d'inégalité sociale.

Par ailleurs, les écoles sont de plus en plus « envahies » par les interventions que leur proposent de multiples associations - souvent mandatées par des administrations publiques - au nom de l'éducation à la démocratie, la santé, les droits de l'homme, le développement, l'environnement, etc... Ces interventions ont le mérite de sensibiliser une partie au moins des élèves à ces enjeux et de donner plus de sens aux contenus des cours où elles s'insèrent, mais elles réduisent souvent le temps disponible pour les apprentissages proprement dits.

Ces deux constats conduisent notre association à étendre sa critique de la politique publique de l'enseignement vers les pratiques de différentes associations. Ils renforcent notre souci de clarifier les principes qui devraient guider les relations entre associations volontaires et pouvoirs publics.

Un pacte souhaitable

La plupart des secteurs de la société sont l'objet d'une administration publique spécifique. Chacun constitue aussi le champ de différentes associations qui s'intéressent à lui, exclusivement ou presque. De ce fait, les relations entre public et associatif sont assez différentes d'un secteur à l'autre, comme le livre vert le constate (§8).

Dans certains secteurs, ces relations pourraient devenir plus fructueuses en adoptant des pratiques qui se sont révélées adéquates dans d'autres. Pour cela, les acteurs - publics et associatifs - de chaque secteur devraient pouvoir se référer à un document qui fasse une synthèse des expériences sectorielles les plus prometteuses, qui en induise quelques principes généraux, auxquels ils puissent se référer quand ils remettent sur le métier les dispositifs qui organisent leurs relations : lois, règles de subvention, appels d'offres, contrats, etc...

Le pacte associatif pourrait constituer cette référence commune. Mais, pour remplir ce rôle efficacement, il doit respecter certaines conditions.

D'une part, il devrait proposer des orientations plutôt que des règles strictes. Car les relations entre public et associatif répondent à des besoins contradictoires dont aucun ne peut être ignoré mais dont le poids relatif varie d'un secteur à l'autre. Seuls les acteurs de chaque secteur peuvent, à partir de

leur pratique, juger du bon équilibre entre ces besoins : équilibre à concrétiser dans les règlements publics et les discours associatifs.

D'autre part, pour être crédible, le pacte doit rester pertinent pendant une période relativement longue. A l'instar d'une constitution, il ne peut être remis sur le métier à chaque législature. Mais les relations entre public et associatif ont évolué et évolueront encore : dépillarisation, culpabilisation du clientélisme, professionnalisation de nombreuses associations, croissance probable de l'engagement bénévole ... Le livre vert évoque les évolutions passées mais semble vouloir préparer un pacte qui définirait « une fois pour toutes » de bonnes relations. Il serait plus réaliste et fructueux de chercher à définir des orientations pour une évolution qui prendra du temps : exprimer des potentialités autant que des réalités.

Un livre vert utile, malgré des lacunes importantes

Pour que le pacte à venir soit l'outil d'une cohérence accrue entre secteurs, il est heureux que le livre vert ait été approuvé par les Gouvernements de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Cocof. On peut cependant regretter que les Communes ne soient pas impliquées. Car une part importante des relations entre public et associatif se situe au niveau local. Espérons aussi qu'un développement comparable en Flandre et dans les pays voisins permette de conclure ultérieurement des pactes analogues aux niveaux de l'Etat belge et de l'Union européenne.

Le Livre vert évoque des évolutions inquiétantes qui pourraient être mieux contrées par une meilleure interaction entre public et associatif : marchandisation des services, accentuation de l'inégalité sociale, ultralibéralisme, montée de l'extrême droite (§ 26 et 37). Mais, curieusement, il ignore les périls écologiques et les inégalités à l'échelle mondiale, qui constituent cependant l'objet de secteurs importants de la vie associative, autant que de politiques publiques spécifiques.

Quant aux développements par lesquels la Société pourrait répondre à ces défis, le Livre vert évoque un approfondissement de la démocratie en termes adéquats (§ 26 à 36). Mais il oublie le complément indispensable d'une délibération et d'une décision démocratiques : une exécution efficace des décisions prises, par les administrations et d'autres organismes publics qui mettent en œuvre les politiques publiques.

Enfin, le Livre vert présente l'éducation permanente comme un secteur parmi d'autres, alors qu'elle constitue une activité transversale au découpage de la société en secteurs, qu'elle est le noyau de la contribution des associations à la démocratie.

Les enjeux du Pacte

Pour les petites associations militantes, qui ont une activité d'éducation permanente, l'enjeu principal est de renforcer la légitimité du soutien public à cette dernière, pour que le budget qui y est affecté puisse augmenter.

Un autre enjeu est de légitimer ces associations dans leur fonction de critique de l'action publique, et donc dans leur autonomie, pour qu'elles puissent participer pleinement à l'évaluation des politiques publiques, telles que celles-ci sont mises en œuvre par des organisations publiques mais aussi par des organisations de statut associatif. Remarquons à ce propos que le Livre vert évoque bien l'évaluation de certaines associations par des administrations publiques, mais ignore l'inverse.

Ces deux enjeux sont liés : l'évaluation peut alimenter l'éducation permanente en aidant à documenter et à structurer une vision critique de la politique que l'association prend pour objet. Et l'éducation permanente peut grossir les rangs des militants capables de contribuer à une évaluation pertinente de cette politique.

Un troisième enjeu concerne particulièrement l'enseignement, mais aussi la santé. Dans ces secteurs, de grosses organisations, ayant un statut d'association, prestent massivement un service de caractère public. Elles cherchent à légitimer leur autonomie, à minimiser le contrôle que les pouvoirs publics exercent sur elles, tout en maximisant les subventions qu'elles en reçoivent. Une version du pacte

associatif qui leur conviendrait bien étendrait sur elles l'auréole du bénévolat, de l'investissement militant, de la créativité et de la souplesse que manifestent les petites associations militantes, tout en étant protégées des critiques que ces dernières pourraient leur adresser. Des passages du livre vert (§ 54 à 75) semblent ouvrir la voie à une telle dérive.

L'enjeu est ici de faire la différence entre les associations qui critiquent les politiques publiques et celles qui prestent des services de caractère public. Ou, plus précisément, de distinguer ces deux activités, de façon à ne pas pénaliser les associations qui, comme la nôtre, les mènent de front. Car l'activité critique demande une autonomie que les pouvoirs publics doivent respecter, tandis que la prestation de services par des associations appelle un contrôle public qui soit lui-même transparent à la critique civile. Une autonomie et un contrôle dont le Pacte devrait affirmer la légitimité, en distinguant explicitement les activités auxquelles l'un et l'autre s'appliquent.

Expérimentation associative, généralisation publique

Les associations militantes peuvent asseoir leurs propositions sur une pratique expérimentale, comme CGé le fait pour la formation des enseignants. Elles passent ainsi de la militance à la prestation de services.

Dans de nombreux secteurs, des associations cherchent à pérenniser cette activité de service en prenant argument de l'expérience acquise pour revendiquer un financement public. De façon complémentaire, des pouvoirs publics, confrontés aux rigidités de leurs administrations publiques, confient la mise en œuvre de pans entiers de politiques nouvelles à des associations plus ou moins expérimentées.

Pour préserver l'emploi de leurs collaborateurs salariés, ces associations se trouvent alors dépendantes de décisions de pouvoirs publics qu'elles ont par ailleurs vocation de critiquer. Cette situation les conduit souvent à une autocensure dont pâtissent la précision de la critique et, par là, la qualité même de l'action publique.

On peut souhaiter que le pacte évoque ces dilemmes sans fard. Qu'il recommande de réduire autant (ni plus ni moins) que possible les rigidités des organisations publiques, pour qu'elles prennent le relais des réalisations expérimentales initiées par des associations. Qu'il invite celles-ci à poursuivre leur travail d'éclaireur et à intervenir dans l'évaluation de la généralisation publique de leurs expériences.

Les pouvoirs publics (les ministres et leurs cabinets) ont difficile à prendre ce tournant. Voilà une raison de plus pour augmenter le budget d'une politique de l'éducation permanente : permettre à de nombreuses associations actives dans des secteurs différents de développer la critique des politiques sectorielles correspondantes, à l'abri d'un chantage aux subventions (aux services prestés) de la part des pouvoirs publics concernés.