

Regards croisés sur les pratiques associatives locales

Intervention de Michaël Van Cutsem, directeur de recherche à l'Institut Destrée au colloque sur le Pacte associatif, Maison des Associations, Charleroi, 16 mai 2007

Structure de l'intervention

Introduction

1. L'étude "Quelles modalités et champs d'application du Pacte associatif au niveau des communes ?"

2. Les résultats de l'étude

Conclusion sur les enjeux.

Introduction

Dans le cadre du processus de consultation et de concertation qui a jalonné l'élaboration d'une charte associative, processus sans doute long mais dont il faut souligner l'intensité, la qualité et l'ouverture critique, le monde associatif a insisté, à plusieurs reprises, sur la nécessité d'intégrer la dimension locale dans le débat.

En effet, comme nous sommes dans un processus, la charte associative, une fois signée par les gouvernements régionaux et communautaire, devra trouver des applications très concrètes au niveau des communes et des provinces. Pour nombre d'associations, pour nombre de politiques de proximité, c'est à ce niveau là, et souvent uniquement à ce niveau, que s'organisent les relations entre pouvoirs publics et acteurs associatifs. Une observatrice attentive ⁽¹⁾ écrivait il y un an, à propos de la dynamique en cours autour de la charte associative, que l'agenda avait un inconvénient majeur, celui d'écarter de fait le niveau communal. Elle soulignait que la procédure de concertation ne pouvait exonérer les futures majorités communales de prendre la mesure des attentes du secteur associatif et invitait celles-ci à donner le signal de leur ouverture aux enjeux du pacte, indiquant encore que les relations entre le pouvoir communal et le terrain associatif local méritaient aussi d'être revues, clarifiées, et confortées. Je dis donc, dans la foulée, que le succès de la charte associative dépendra, pour 80% des quelques 30.000 asbl wallonnes et bruxelloises en activité en 2007, de ce que les pouvoirs locaux en feront.

1. L'étude "Quelles modalités et champs d'application du Pacte associatif au niveau des communes ?"

L'étude réalisée par l'institut Destrée entre décembre 2006 et avril 2007 se situe donc à la charnière de deux processus : premièrement le processus de finalisation de la charte associative pour lequel il est utile de faire « remonter » des informations du terrain. J'y viens dans un instant.

Deuxièmement, le processus, encore virtuel à ce stade, d'appropriation, par les acteurs locaux, – des principes figurant dans la charte associative. Et je vise ici autant les pouvoirs publics que les associations elles-mêmes.

1 Bernadette Wynants, : *Le Pacte associatif est en marche*, dans *La Revue nouvelle*, mai 2006, n°5, p. 48..

Cette étude a consisté en l'analyse des relations entre associations et pouvoirs locaux dans six communes bruxelloise et wallonnes : Saint-Gilles, Pont-à-Celles, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Charleroi, Somme-Leuze et quelques quartiers de Liège (Pierreuse, Saint-Léonard et Sainte-Marguerite). Le nombre des études de cas est réduit, mais a permis de couvrir une série de problématiques diverses comme la mixité culturelle, le développement d'un projet de territoire, la ruralité, les quartiers difficiles en milieu urbain, la cohésion sociale, etc. Il ne vous aura pas échappé que ce choix est également le reflet d'un souci de pluralisme politique et de répartition géographique. Toutefois, je tiens aussi à souligner que les communes ont été sélectionnées pour la diversité et, parfois, l'originalité des modalités de partenariats qu'elles ont su développer avec le monde associatif. (Le fait que nous soyons réunis à Charleroi s'explique par exemple par le fait, comme l'a rappelé Marc Parmentier, que la Ville et les associations oeuvrent depuis plusieurs mois à un pacte associatif local).

Permettez-moi de décrire brièvement la méthode qui a guidé nos travaux :

1. Nous avons procédé à un inventaire des associations actives sur le territoire des communes concernées. Il convient de noter à cet égard que les outils exhaustifs (annuaires, mémentos) sont peu nombreux. Les recensements des A.S.B.L., quand ils existent, se concentrent sur certains secteurs et ne sont pas exempts d'oublis. La réalité associative est elle-même mouvante et il n'existe pas d'état des lieux complet, ou de suivi, dans les communes analysées, de la situation des associations actives / inactives. Nous pouvons d'ores et déjà relayer une demande des associations relative à une meilleure visibilité et information à leur sujet.

2. Nous avons ensuite sélectionné un échantillon qui se veut représentatif et diversifié de la dynamique associative communale. Les critères ayant orienté notre choix ont notamment été les suivants :

- associations historiquement présentes dans les communes ;
- associations ou structures dont la fonction est de coordonner, de fédérer ou d'être en contact avec un certain nombre d'autres associations ;
- diversité dans la taille, la vocation, le positionnement philosophique ou encore le domaine d'intervention des associations rencontrées.
- domaines d'activité en lien avec la dynamique communale : nous avons souhaité rencontrer certaines associations représentatives de l'une ou l'autre caractéristique de la commune analysée, afin de tester notamment la capacité de ces associations à détecter et relayer les besoins remontant du terrain et à y apporter des réponses spécifiques. Exemple : associations dans le domaine de la cohésion sociale ou de la culture à Saint-Gilles, association d'habitants et estudiantines à Ottignies-Louvain-La-Neuve, Maison pour associations à Charleroi, Pays de Geminiacum à Pont-à-Celles, maisons de village à Somme-Leuze, associations « alternatives » dans les quartiers liégeois.

Pour chaque commune, nous avons rencontré un minimum de dix associations.

3. Nous avons ensuite mené des entretiens en face à face avec un ou plusieurs représentants des associations sélectionnées.

4. Parallèlement, nous avons rencontré un minimum de deux mandataires communaux choisis en fonction de la nature des compétences qu'ils gèrent et des relations organisées dans ce cadre avec le tissu associatif local.

2. Les résultats de l'étude

J'en viens maintenant aux résultats de l'étude. Je structurerai ceux-ci en cinq points, qui sont autant d'enjeux qui nous paraissent pertinents s'il s'agit d'envisager une relation durable entre secteur associatif et pouvoirs locaux. Pour illustrer ces enjeux, j'évoquerai des pratiques auxquelles nous avons été confrontés dans le cadre de notre étude. D'abord la question de la pertinence d'une charte associative, ensuite celle des besoins des associations, des règles de la bonne gouvernance, une clarification des rôles, les grands projets,...

1. La pertinence d'une charte associative.

Sur le plan du principe, la pertinence d'une charte associative n'a jamais été remise en cause, même si les opinions à son sujet vont de l'accueil favorable à un certain scepticisme. Nous avons été confrontés à de nombreuses questions de clarification sur la nature, les intentions, la portée d'une charte associative. L'objet est connu mais n'est pas bien défini au niveau local. Ce qui nous amène à suggérer qu'une dynamique de communication et d'explication soit mise en place une fois la charte adoptée. (...) Et je vise également ici l'associatif structuré au niveau de l'espace Wallonie-Bruxelles : il ne nous est pas apparu de manière évidente que les débats sur la charte avaient percolé à tous les étages des fédérations d'associations.

Le scepticisme rencontré face à la pertinence d'une charte s'est surtout manifesté dans la commune de Saint-Gilles, reconnue pour avoir développé, à partir des années '80 une relation partenariale et complémentaire avec les associations. Dès lors, l'inquiétude des acteurs (communaux et des associations) s'explique par l'existence, dans la commune et pour certains secteurs en particulier, d'un mécanisme de répartition des rôles déjà bien rodé par rapport auquel l'intervention d'une charte est perçue comme ayant peu de valeur ajoutée, du moins pour les associations qui s'inscrivent dans la dynamique communale.

Des acteurs comme les centres culturels, encadrés par un autre pacte qui date de 1973, s'interrogent également sur les complémentarités à développer avec leur propre cadre organisateur. Par extension, ce sont l'ensemble des politiques déjà encadrées par des décrets qui balisent de manière précise la structure des partenariats avec le monde associatif qui pourraient être révisées à la lumière des principes de la charte associative. J'y reviendrai.

2. Les besoins des associations

Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur la richesse et la diversité que recouvre l'action associative au plan local. Des joueurs de scrabble à l'amicale des pensionnés en passant par l'asbl des kots à projet ou les collectifs de femmes immigrées, l'action associative touche tous les champs de la vie en société et constitue un vecteur essentiel de citoyenneté active, de création de lien social et de prestation de services dont la valeur est avant tout immatérielle, humaine et peu rentable sur les marchés.

L'étude que nous avons menée révèle que, pour une majorité d'associations rencontrées et qui émarginent notamment aux domaines de l'animation ou de l'activité ponctuelle, les besoins à rencontrer sont d'ordre matériel, informatif et ; ponctuellement, événementiel. Il reviendra à certaines d'entre elles, dans la première table-ronde, de compléter cette liste.

A titre d'exemple, dans une commune rurale, comme Somme-Leuze, où l'évaluation du dynamisme communal se confond presque avec l'intensité des activités associatives,

quelques réunions par an suffisent pour partager les moyens en fonction des projets (de 125 à 350 € par an par association) : le moteur de l'action y tient davantage dans l'investissement des personnes. Ici, les dangers sont liés à l'essoufflement des cadres (non-renouvellement) et aux concurrences des modes d'occupation individuels. Plus récemment, et ceci vaut pour toutes les communes étudiées, la nouvelle législation sur les a.s.b.l. s'avère contraignante pour les gestionnaires de ces structures d'un point de vue administratif (création de statuts, dépôt de statuts, comptabilité, etc.), ce qui en décourage certains, et notamment les plus âgés.

La question qui est donc posée est celle du maintien du fait associatif et de la pérennité des liens sociaux : en d'autres mots, comment encourager les gens à sortir de chez eux, comment pérenniser l'investissement associatif.

Pour les associations qui emploient du personnel, et il peut être utile de rappeler que les a.s.b.l. occupaient, en 2002 près de 150.000 personnes sur l'espace de la Communauté française Wallonie-Bruxelles, d'autres besoins existent, qui s'expriment en termes de reconnaissance, de renouvellement des moyens et en matière de simplification administrative. Parfois aussi en termes de recours ou de garanties d'objectivité de traitement.

Mon point suivant vise donc les principes de bonne gouvernance sur lesquelles les acteurs locaux se sont montrés particulièrement prolixes.

3. Les règles de bonne gouvernance

Et je commencerai par une citation issue de l'article précité de Bernadette Wynants, datant de mai 2006 : « La commune , ce niveau réputé « le plus proche des citoyens » s'avère souvent, dans les fait, le plus opaque et le plus arbitraire... ».

Notre constat, sans doute plus neutre, est que, même dans les communes où les cadres existent, une bonne part de la qualité de la relation entre l'association et la commune dépend de la qualité de la relation avec le mandataire communal, qu'il soit bourgmestre, échevin voire responsable administratif. Il y a donc place pour la mise en place de règles permettant de garantir un respect transversal du critère d'objectivité dans les arbitrages qui sont faits tout en conservant à l'esprit que des relations interpersonnelles de qualité sont également un critère de qualité de la vie locale et de succès de logiques partenariales.

Ces règles sont les suivantes : écoute, transparence, objectivité, évaluation, garanties quant à la pérennité des projets, ... Elles figurent vraisemblablement à l'agenda de la charte associative.

Ci-dessous, je propose une série de modalités de fonctionnement qui permettrait la mise en application de ces règles :

- un fonctionnement par appel à projets annuel ou bisannuel, centré sur la pertinence des projets des associations, c'est-à-dire leur valeur ajoutée sociale ou citoyenne et leur adéquation avec les objectifs de la politique communale ou provinciale. L'exemple de Saint-Gilles est pertinent à cet égard ;

- une dissociation des procédures de sélection des projets en fonction de leur pertinence et des procédures d'attributions des financements, ceux étant prioritairement fonction de la qualité des projets proposés. C'est notamment pratiqué à O-LLN

- une définition, de préférence partenariale, et une communication des procédures et des critères de choix, ainsi que des choix eux-mêmes, en toute transparence et vers le plus grand nombre ;
- une formalisation, sous forme de contrat, des modalités de partenariat, clarifiant les moyens, les objectifs et les modalités de mise en œuvre des engagements réciproques ;
- une dynamique d'écoute et de dialogue : qu'il soit structuré ou non, le dialogue et l'écoute sont des processus permanents qui permettent le plus souvent de prévenir les conflits et de faire partager les objectifs par tous les acteurs. Nombre d'associations se sont plaintes de l'absentéisme des mandataires lors des réunions des conseils d'administration, lesquels mandataires se révèlent ensuite ignorants, voire résistants lorsqu'il s'agit de discuter des mêmes dossiers au plan politique,
- un suivi et une évaluation régulière du travail des parties prenantes à partir de critères énoncés dans le contrat de partenariat ;
- la mise en place d'un service de médiation ou de recours, permettant d'arbitrer en dernier ressort, les litiges entre associations et autorités locales.

Ces règles peuvent naturellement être modulées proportionnellement à l'ampleur des projets concernés. Elles restent simples à appliquer et n'impliquent pas de construire un mécano administratif complexe et lourd.

Ces règles doivent garantir le développement d'un projet durable et donc permettre à l'association de réaliser des investissements dans un équilibre à trouver entre la pluri-annualité de l'activité et les principes de l'annuité budgétaire].

4. Une clarification des rôles

La charte associative doit-elle concerner tout le monde ? La question a en tout cas été posée par certains acteurs locaux. Elle renvoie à deux tensions qui ont animé les débats autour de la charte : d'une part celle qui positionne d'un côté l'autonomie et de l'autre côté la reconnaissance (souvent financière) des associations ; d'autre part celle qui opère une distinction entre l'associatif militant ou citoyen de l'associatif prestataire de service.

Au cours de notre étude, à travers les entretiens, il est arrivé à plusieurs reprises que les a.s.b.l. remplissant des missions d'intérêt général, voire parfois de service public, soient parfois spontanément exclues du champ associatif par certains interlocuteurs et il nous a fallu poser spécifiquement la question pour que celles-ci soient considérées par nos interlocuteurs comme émergeant également au monde associatif. Il y aurait donc deux mondes associatifs : l'un émergent, mouvant, dynamique, revendicatif, qui se caractérise par une certaine volatilité et une grande diversité ; l'autre, reconnu, stabilisé, s'appuyant sur des structures moyennes à grosses et intervenant dans la mise en œuvre de politiques à travers différents dispositifs. La charte associative ne peut, selon certains, vouloir la même chose pour les uns et les autres. Il a été reconnu que dans certains secteurs, les acteurs associatifs font les politiques et compensent l'absence quasi-totale d'orientations données par les pouvoirs publics. Dans l'esprit de certains interlocuteurs, la portée d'un pacte visant à reconnaître le monde associatif pourrait dès lors se focaliser, au-delà du statut juridique de l'a.s.b.l., sur une dimension de revendication et d'interpellation, la représentation d'intérêts dépassant l'intérêt

particulier, ou encore l'adhésion à un objet social incluant des valeurs, des croyances, etc.

Il nous paraît réducteur de poser le débat uniquement en ces termes, qui sont peut-être la réminiscence d'un clivage dépassé selon lequel les missions d'intérêt public doivent être prestées par les services publics. Rappelons premièrement que les situations de concurrence entre associations sont au moins aussi fréquentes que celles qui les opposent aux opérateurs clairement identifiés comme publics. Il ressort également de l'étude que les acteurs associatifs qui se sont insérés avec plus ou moins d'intensité dans des logiques de prestation de services, ou sont plus généralement investis d'un rôle dans une série de dispositifs encadrés par un mille-feuille de lois, des décrets ou des ordonnances, rencontraient malgré tout des problèmes de reconnaissance, doublés d'obligations administratives et financières, voire de menaces d'instrumentalisation ou de risques de perte d'indépendance.

La réalité est donc plus complexe (il y a beaucoup d'associations « mixtes ») et une clarification des rôles de chacun, en ce compris un pouvoir politique qui régule ET qui donne aussi des orientations, s'avère nécessaire en amont de la mise en œuvre des politiques.

Dans le cadre du débat sur le rôle des associations dans le cadre des politiques sectorielles, nous souhaitons également pointer une certaine forme d'immobilisme généré par les dispositifs législatifs et décrets existants, qui tendent à figer certaines situations et, par conséquent à rendre plus difficile l'émergence de nouveaux acteurs et l'identification, sur le terrain, de besoins sociaux auxquelles il est nécessaire d'apporter des réponses. Nous percevons là une forme de danger pour l'émergence d'acteurs nouveaux.

5. Les grands projets.

Mon dernier point sera formulé en termes de plaidoyer. Dans les six communes analysées, nous avons pu constater l'effet mobilisateur de grands projets transversaux : qu'il s'agisse de fêtes de quartiers « en couleurs » à Saint-Léonard de parcours d'artistes à Saint-Gilles, d'un projet de pays à Pont-à-Celles, d'un pacte associatif à Charleroi, de kots à projets à LLN, ces événements, de préférence transversaux et non exclusivement événementiels favorisent la créativité, l'échange, le pluralisme, la participation et, *in fine*, consolident des logiques partenariales entre associations et autorités communales, mais aussi entre les associations elles-mêmes. Les grands projets présentent bien sûr des contraintes logistiques et financières, mais ils permettent d'œuvrer dans des cadres moins contraignants, imposent des réponses pratiques aux problèmes posés et offrent du concret à l'ensemble des parties prenantes, en ce compris les usagers. Nous proposons donc ici comme piste de réflexion et d'action une stratégie par laquelle, pour s'engager résolument dans une mise en œuvre de la charte associative, les pouvoirs locaux envisagent l'activation de projets mobilisateurs, structurant le devenir de leur territoire et pluralistes. Pourquoi pas les fameux contrats d'avenir locaux ou provinciaux ?

Conclusion

Au moment de conclure cette intervention, il est peut-être nécessaire de pointer certains silences : à savoir des questions qui ont traversé les débats relatifs à la charte associative et dont je n'ai pas parlé. Je vise notamment les questions relatives au pluralisme idéologique ou encore à la représentativité.

En ce qui concerne le premier point [le rappeler], hormis quelques exceptions, et malgré diverses questions en ce sens, nous n'avons pas perçu que les clivages politico-philosophiques marquaient fortement la dialectique associatif – pouvoir local. Nous entendons par là que les critères pertinents qui organisent les relations renvoient davantage à la permanence et à la qualité des services et activités exercés par les associations, à la qualité du dialogue et, sur un plan plus subjectif, aux relations interpersonnelles qui ont pu se développer dans la durée.

En ce qui concerne la question de la représentativité et de la consultation, le constat transversal est que la pratique consultative ou délibérative est peu développée, et quand elle l'est, rencontre un succès à géométrie variable, comme le démontre l'expérience d'Ottignies-LLN. Il existe par contre peu de lieux où l'associatif puisse simplement se rencontrer et débattre, sans même parler de consultation ou de concertation. L'enjeu, tel qu'il nous a été relayé, n'est donc pas tellement la représentativité ou la participation formelle aux processus décisionnels, mais plus la nécessité de se connaître, d'être informés, de valoriser son expertise quand c'est pertinent et de se mobiliser sur des projets communs dans le respect d'un certain nombre de critères qui sont énoncés dans la charte. Il serait donc, ici aussi, possible de favoriser l'émergence de lieux, d'agoras associatives, conjoncturelles ou permanentes, plus ou moins organisées, permettant l'expression et la consolidation de solidarités nouvelles.

Le succès de la charte associative au plan local, passe donc peut-être, et c'est ma dernière phrase, par un équilibre à trouver entre un respect de principes de bonne gouvernance, la mise en place d'un cadre peu contraignant et non discriminant d'encouragement à- et de renouvellement de l'initiative associative.

Le tout dans un souci constant de la valeur ajoutée sociale et citoyenne de l'action associative dans le cadre des politiques publiques locales.