

# LE PACTE associatif

## Les enjeux cachés

Les déclarations gouvernementales de la Communauté française et des Régions wallonne et bruxelloise (du moins la COCOF) ont intégré le principe d'un pacte associatif.

En mars dernier, un " document de travail, préalable à la consultation devant conduire à la conclusion d'un pacte associatif " (dit livre vert) a été rendu public. Ce texte de 39 pages est consultable et téléchargeable sur le site du Ceseq.

Ce livre vert ne reflète pas la position des Gouvernements (en gras en page 2).

Une intéressante bibliographie était jointe .

Nous avons, au Ceseq, été étonnés de ne pas voir figurer le document " le projet PSC de Pacte social entre les pouvoirs publics et les associations ", datant de 1997, dans cette bibliographie. Celui-ci fit l'objet d'une résolution (N°4) au Congrès du PSC du 17 janvier 1998.

Nous pensons que l'analyse, réalisée par Jean Vogel, des logiques de représentation de la société qu'il sous-tend peut apporter un éclairage étonnant au débat en cours.

On constatera qu'une partie du document doit se lire en liaison avec deux encycliques " Rerum novarum " (1891) et " Quadragesimo Anno " (1931).

Une autre analyse portera sur l'évolution de ce document et son importance dans la pensée actuelle du CDH.

**Serge NOËL, Directeur du Ceseq**

**La subsidiarité version hard [2]**

**La subsidiarité version soft [6]**

**Histoire de la subsidiarité [12]**

# 2.8 ARTICuLATIONS

Dossier réalisé par Serge Noël

**Centre Socialiste d'Éducation Permanente**

RPM Nivelles 0418.309.134.

rue de Charleroi, 47 - 1400 Nivelles

tél. : 067 /89 08 50 - 067 /21 94 68 - fax : 067 /21 00 97 - Courriel : infos@cesep.be



# Articulations

Articulations est un dossier composé d'interviews, d'analyses contribuant aux débats traversant l'actualité politique, sociale, culturelle et économique.

Des points de vue contradictoires d'acteurs ou d'observateurs impliqués de près qui permettent à chacun de se forger ses propres convictions et de se mêler de ces questions qui nous concernent tous.

## La subsidiarité version hard

### Note sur le projet PSC de Pacte social entre les pouvoirs publics et les associations

Analyse de Jean Vogel

Notes de Serge Noël, Directeur du CESEP

#### 1. Caractère du document

**1.1.** Le comité directeur du PSC a adopté en février 1997 un document intitulé " Contractualisation du rapport entre les pouvoirs publics et les associations " (auteur : la commission " Sécurité sociale et aide sociale " du CEPESS (centre d'études politiques, économiques et sociales du PSC puis du CDH) présidée par J-J VISEUR).

**(Ce document n'a pas été mis en ligne par le CDH sur le site du Cepsess. n.d.s.n.)**

Ce document s'accompagne d'un projet de " Pacte social entre les pouvoirs publics et les associations ".

Ce Pacte est présenté comme un " texte organique ", d'un caractère analogue aux pactes scolaires et culturels, qui devrait définir " les principes appelés à régir les relations entre les pouvoirs publics et le secteur associatif ".

**(Le livre vert précise, au contraire, que le substantif " pacte " est utilisé ici parce que c'est celui qui revient le plus souvent sous la plume des auteurs qui se sont exprimés sur le sujet. Ce terme n'établit pas de parallèle avec les homonymes Pactes scolaire et culturel. n.d.s.n.)**

Ledit Pacte devrait associer " les pouvoirs publics, le secteur non-marchand, les usagers, ainsi que l'ensemble des acteurs économiques et sociaux ". Au niveau institutionnel, étant donné la répartition des matières sociales entre différents niveaux de pouvoirs, ce pacte devrait " transcender les niveaux régional et communautaire ".

**(le fait que le livre vert soit publié conjointement par les 3 gouvernements, ou du moins 2 et la**

#### Cocof montre que cet objectif du PSC a été atteint par le CDH n.d.s.n.)

**1.2.** Le projet de pacte se présente sous forme d'une énumération de dix principes de base, appelés à régir les rapports entre les associations, quel que soit leur secteur d'activités, et les pouvoirs publics, à quelque niveau de pouvoir que ce soit.

La lettre d'accompagnement, signée par J-J VISEUR et CHF NOTHOMB, précise que " ces dix principes de base reposent en fait sur trois principes fondateurs inscrits dans la doctrine sociale chrétienne :

- 1° l'égalité ;
- 2° la subsidiarité ;
- 3° l'impartialité ".

Ils ajoutent ensuite que ce projet de Pacte " constituera un des enjeux politiques les plus importants à défendre pour le Parti social chrétien ".

Présenté sous cette forme d'énumération de 10 principes, le projet de pacte présente une forte teneur idéologique qui rend nécessaire une lecture critique à plusieurs niveaux :

1° l'énumération des " principes ", dont beaucoup paraissent anodins ou remplis de bon sens, sert à occulter les " enjeux politiques " sous-jacents, c'est-à-dire des choix socio-économiques et socioculturels forts, concrets, porteurs d'implications institutionnelles et financières fortes et concrètes elles-aussi ;

# Articulations

2° les principes énumérés réunissent des critères de droit public universellement admis, des thèses idéologiques spécifiquement chrétiennes (par ex. l'extension universelle accordée à la subsidiarité - voir l'encart en fin d'article), une nouvelle " philosophie " du service public et des jugements de valeurs implicites sur l'activité du secteur social.

3° la confrontation du texte du projet de " pacte " et de l'exposé des motifs qui l'accompagne est particulièrement instructive. Elle révèle qu'on a gommé les aspérités du texte du pacte pour le rendre plus " acceptable " et qu'il est nécessaire de rétablir les options premières de ses auteurs pour rendre vraiment la mesure de leurs intentions.

## 2. Une nouvelle philosophie du service public

Le projet de " pacte " n'aborde directement la question du service public qu'aux points 1, 2 et 5.

Le point 1 indique la nécessité d'une différenciation fonctionnelle entre le rôle de responsabilité politique des pouvoirs publics et leur rôle de gestionnaire des services publics.

Le point 2 indique que l'autorité publique doit respecter une égalité de traitement entre toutes les " structures non lucratives similaires présentes sur son territoire ", qu'il s'agisse de structures publiques ou structures associatives.

Le point 5 considère que les services du secteur associatif relèvent d'une " logique fonctionnelle de service public ".

L'examen de l'exposé des motifs révèle qu'en réalité le pacte vise une redéfinition globale de la notion de service public et une réduction du rôle du service public *stricto sensu* au profit des " initiatives de citoyens ".

Le PSC propose de généraliser la distinction entre *service public organique* et *service public fonctionnel*, qui avait été introduite par la cour d'arbitrage à propos de l'enseignement libre.

La logique qui parcourt ce texte n'est pas celle de l'établissement d'une complémentarité entre services publics et associations mais d'une mise en concurrence sur un pied d'égalité par rapport à l'allocation des moyens financiers ou matériels attribués par les pouvoirs publics. Celle-ci avait en effet indiqué : " contrairement à l'enseignement communautaire, qui est en charge d'un service public au sens organique du terme, l'enseignement libre subventionné constitue un service public fonctionnel, en d'autres termes un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de toute ou partie de la population, en vue d'assurer une mission d'intérêt général " (C.A., arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, MB, 3 juin 1992 ; arrêt n° 26/92 du 2 avril 1992, MB, 3 juin 1992).

Pour le PSC, le " raisonnement fait dans le secteur de l'enseignement est assurément transposable au secteur associatif sur la base de l'article 10 de la constitution ".

Dans cette optique, il faut entendre par service public fonctionnel " une activité d'intérêt général assurée par une personne

privée dans le respect de certaines règles fixées par l'autorité (qui assure donc un contrôle) et pour laquelle la personne privée s'est vue investie par les pouvoirs publics de prérogatives particulières ". La notion de service public organique, quant à elle, est assimilée sans plus au " secteur public " ou aux " pouvoirs publics ".

La " différenciation fonctionnelle " des rôles de l'autorité publique a donc pour conséquence que si elle a en charge la gestion du " service public organique ", sa responsabilité politique se limite à " veiller au bien-être de la population " (point 4). Par rapport à cette dernière responsabilité, le principe de l'égalité de traitement (point 2) implique de placer, dans tous les cas sur le même pied le service public *stricto sensu* et le " service public fonctionnel " assuré par les structures associatives.

## 3. Du principe de subsidiarité

Cette mise en concurrence entre services publics et associations n'est toutefois prônée que lorsque les premiers sont déjà existants et agissants sur le terrain. Lorsque ce n'est pas le cas, la solution proposée est autre : " Si un besoin n'est pas couvert par les initiatives des citoyens, réalisées dans un but non lucratif, il appartient aux pouvoirs publics de stimuler l'organisation de la réponse, ou, si le bien commun le justifie, de l'organiser eux-mêmes " (point 4). Comment les pouvoirs publics doivent-ils " stimuler l'organisation de la réponse " ? : " Il y a lieu de stimuler la concurrence au sein du monde associatif " (exposé des motifs, 3.2.).

Ici apparaît une hiérarchisation très nette, qui cantonne la création d'un nouveau service public ou l'extension des compétences ou des prérogatives d'un service public existant à une *ultima ratio*, une solution en désespoir de cause au cas où les " initiatives de citoyens " feraient défaut et où la " stimulation de la concurrence " entre les associations resterait infructueuse.

Pour rendre plus compréhensible cette philosophie, il suffit de l'imaginer appliquée au domaine de l'enseignement (des principes régissant lequel ce " pacte " prétend après tout tirer son inspiration).

Cela reviendrait à dire : les pouvoirs publics n'ont la responsabilité d'organiser une institution scolaire publique que là où l'enseignement libre s'avère insuffisant à rencontrer la demande existante.

C'était à peu près la politique catholique en matière d'enseignement il y a cent cinquante ans !

Au Sommet d'Amsterdam, on a rajouté un article (art. 7D) au traité de la CE qui souligne l'importance des services publics " parmi les valeurs communes de l'Union ", le " rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale " et la nécessité de veiller " à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ". Il est alors peut-être encore un peu tôt pour les diluer complètement dans la bouillie d'une " logique de service fonctionnel " !

# Articulations

La conception de base de ce pacte repose sur le principe de subsidiarité. Le terme lui-même n'apparaît pas dans le texte du projet (mais bien dans l'exposé des motifs point 4.2.).

**(Il en va de même du livre vert qui n'utilise jamais le terme subsidiarité mais qui est truffé d'exemples montrant combien ce principe est essentiel. n.d.s.n.)**

Mais la subsidiarité est à ce point essentielle dans l'esprit des auteurs de ce texte qu'ils l'ont énoncée à deux reprises : au point 4 cité plus haut dans le texte et au point 7.

## Principe de priorité à l'initiative citoyenne

*Si un besoin de la population, constaté par l'autorité publique, n'est pas couvert par les initiatives citoyennes réalisées dans un but non lucratif, il appartient à l'autorité publique de faire appel à ceux qui sont déjà actifs dans le secteur pour répondre à ces besoins. Si ces associations ne veulent pas les réaliser, alors que l'autorité publique accepte de mettre les moyens nécessaires à leur disposition, il appartient au pouvoir public de prendre ces initiatives. Le bien commun peut parfois exiger que certains services ne soient organisés que par les pouvoirs publics. (Les phrases en italique sont extraites du texte "Le projet PSC du Pacte social entre les pouvoirs publics et les associations" datant de 1997).*

Comme on le voit, ces deux " principes " énoncent, à un détail près, exactement la même chose.

Le PSC propose donc d'adopter la subsidiarité (Voir "Histoire de la subsidiarité p. 12), comme critère déterminant de l'organisation des services publics et de l'orientation des pouvoirs publics. Une telle approche de la subsidiarité, lorsqu'elle est conçue comme un principe général, contredit absolument la conception même d'un service public.

L'exposé des motifs est d'ailleurs sensible à cette objection, en écrivant " nous avons voulu éviter toute lecture 'intégriste' du principe de subsidiarité ". Mais la seule limite qu'ils y apportent est celle-ci : " les associations doivent accepter que le rôle de la puissance publique ne se limite pas à subventionner, sans contrôle ".

4

## 4. Des enjeux politiques et sociaux sous-jacents

On peut se poser la question de savoir pourquoi le PSC propose un pacte social dont la philosophie repose sur le principe de subsidiarité, tout en évitant de se référer explicitement à celui-ci. En fait les auteurs de ce projet l'ont rédigé en fonction de trois impératifs :

**4.1.** Promouvoir l'orientation générale du PSC concernant le secteur non marchand et l'associatif. Celle-ci avait été fixée au Congrès de Soignies du parti, le 23 mars 1991, dont la résolution indiquait :

1. *Garantir aux promoteurs du secteur non-marchand et du monde associatif libre, tant en zone rurale qu'en zone urbaine, l'exercice du droit d'initiative par rapport à l'intervention des pouvoirs publics, en vertu du principe de subsidiarité ;*
2. (...)

3. *Préserver et renforcer l'autonomie et la responsabilité des associations et organisations éducatives, culturelles, sociales et de santé par rapport aux tentatives d'étatisation et autres ingérences (...)*

**4.2.** Au niveau politique, surmonter ou contourner l'opposition et les réserves manifestées par rapport à l'associatif du côté du PS. L'attitude socialiste serait commandée par deux arrière-pensées :

1. *une conception dogmatique du service public qui perçoit la vie associative comme une forme d'usurpation ;*
2. *une attitude politicienne qui perçoit avant tout le monde associatif comme un vivier de l'électorat chrétien.*

C'est pourquoi les auteurs prônent une approche prudente, en soulignant que " il semble politiquement hasardeux de vendre l'associatif comme 'un produit chrétien'. Les milieux socialistes nous y poussent tant et plus, sachant très bien que la promotion d'un associatif 'essentiellement ' chrétien, alimenté par des fonds publics, nous posera d'évidents problèmes de légitimité aux yeux de la population. Ce serait, en outre, la meilleure manière de nous aliéner définitivement de nombreux acteurs de ce secteur ". C'est ce souci de prudence qui explique sans doute l'omission de toute référence explicite à la subsidiarité dans l'énonciation des " dix principes ".

**4.3.** Au niveau pratique, l'objectif est de combattre ce que les auteurs analysent comme une tendance à la " reprise en main par les pouvoirs publics de l'action des associations ". Cette reprise en main se traduirait par :

1. *une tendance à rapatrier vers le service public une série de missions confiées auparavant au secteur associatif ;*
2. *une tendance à conditionner les subventions aux associations à leur participation à des partenariats organisés autour d'actions publiques ;*
3. *une tendance à la création, par l'acteur public au niveau local, d'ASBL " bidons " qui font concurrence aux associations traditionnelles sur leur terrain d'intervention.*

## 5. Quelques pistes pour une réponse

Il nous semble qu'une réponse au projet de pacte proposé par le PSC doit tenir compte des différentes dimensions de leur démarche, en procédant à une analyse différenciée de ce que cela recouvre. Une approche purement idéologique (" touche pas à mon service public ") serait insuffisante, mais une approche formaliste (" cela n'introduit rien de nouveau ") serait faire preuve de naïveté. Sans prétendre esquisser une réponse, nous voudrions souligner les principaux éléments qui méritent un approfondissement de la réflexion.

**5.1.** Il faut faire la distinction entre l'armature idéologique qui sous-tend le projet de pacte (la notion de " service public fonctionnel ", le principe de subsidiarité) et l'objectif explicitement affiché, qui est de libérer ou d'accroître l'autonomie et les opportunités d'initiative du monde associatif (en sachant que c'est au nom de cet objectif que le PSC peut espérer vendre son projet " clé sur porte " à l'opinion publique). Créer des conditions qui permettent d'augmenter l'autonomie et l'initia-



# Articulations

tive des associations est sans nul doute un objectif valable. Le problème est de savoir quelle est la nature de cette autonomie et jusqu'où elle est susceptible de s'étendre. Le PSC rencontre ce problème puisqu'il précise que cette autonomie a des limites (les associations doivent respecter les réglementations en vigueur et accepter le contrôle des pouvoirs subsidiaires). Mais le principe général est que " l'autorité publique doit reconnaître les associations qui répondent à des besoins de la population " (point 5).

Qui définit que tel ou tel besoin de la population doit être couvert par l'action publique ? Qui détermine que l'activité d'une association répond effectivement à ce besoin de la population ? Selon la philosophie du Pacte, dans le trinôme population/associations/pouvoirs publics, les associations représentent le seul pôle dynamique, les seuls interprètes autorisés des besoins de la population et l'intermédiaire obligé entre la population et les pouvoirs publics. Il semble exclu que le politique puisse de lui-même faire preuve d'initiative ou répondre à des sollicitations de la population sans que celles-ci n'aient été médiatisées par des associations. Le rôle du politique se réduit à celui de payeurs/contrôleurs. Au nom de la " citoyenneté " et de la " société civile ", on prend acte de la disqualification et du divorce entre le politique et la population et on se propose de la généraliser.

Une fois de plus la conception subsidiaire de l'Etat se révèle profondément opposée à la tradition républicaine.

**5.2.** Au nom de la notion de service public fonctionnel, le Pacte propose de placer sur pied d'égalité les structures associatives et celles du service public *stricto sensu*. Cette équivalence est bien entendu postulée sous condition de reconnaissance des associations est que " les services sont rendus avec professionnalisme ". Mais le Pacte affirme aussi, comme un principe général, que " la valorisation de l'initiative citoyenne implique, le plus souvent, la valorisation de l'activité bénévole " (point 6). Cela soulève trois questions :

1. dans quelle mesure n'y-a-t-il pas contradiction entre la valorisation de l'activité bénévole et l'exigence de professionnalisme ?

2. le bénévolat n'introduit-il pas un élément de distorsion par rapport à l'égalité de traitement rigoureuse exigée entre le secteur public et le secteur associatif ?

**(La récente loi sur le volontariat est un bon exemple de cet exercice d'équilibriste entre le bénévolat, le volontariat et le service public).**

3. de façon générale, la valorisation de l'activité bénévole doit-elle être reconnue comme un **principe** de la politique sociale ?

**5.3.** Le projet de Pacte du PSC **part d'une réalité objective** : la relation entre les associations et le politique est souvent tendue, voire conflictuelle. Par-delà les situations spécifiques, ces tensions et ces conflits procèdent d'une cause générale. Les associations cherchent à orienter leur action en fonction de leur projet propre alors que le politique tend à les instrumentaliser comme un élément de ses dispositifs de ges-



tion et d'action.

La création par le politique ou certains pouvoirs publics d'associations " clientes " a pour effet d'aggraver la concurrence au sein du monde associatif et est à la source de nouvelles tensions et de nouveaux conflits.

On peut repérer trois formes principales du " dysfonctionnement " (pour employer un terme à la mode...) qui imprègne les relations entre le politique et le monde associatif :

1. le clientélisme et le favoritisme politico-idéologiques directs, en fonction desquels " l'appartenance " des promoteurs est le seul critère déterminant de la reconnaissance et du financement des projets d'une association, en reléguant à l'arrière-plan leur valeur intrinsèque, la qualité du travail, etc.

2. la constitution par le décideur politique de réseaux " par en haut ", qui lui sont directement rattachés, en passant par-dessus la tête des filières qui se sont spontanément constituées au niveau local ;

3. l'organisation de système de partenariats rigides et contraignants (exemple : les contrats de sécurité devenus contrats de société), qui imposent aux associations de se " couler " dans des programmes qui ne correspondent pas à leurs objectifs et à leur méthodologie propres.

Ce sont ces formes de dysfonctionnement, largement constatées et déplorées par des acteurs associatifs de tous bords, qui sont dans la ligne de mire du projet de Pacte du PSC. Il serait donc erroné de n'y voir qu'une manœuvre politicienne. Le problème est que la " philosophie " qui sous-tend la correction qu'on veut y apporter revient de fait à faire de la vie associative un espace régulé au maximum par une logique concurrentielle. Par rapport aux ressources (limitées) que l'autorité publique peut apporter à l'action associative, la bonne réponse devrait être : que les plus compétitifs l'emportent ! Il est paradoxal de trouver chez des chantres du " secteur non-marchand " un tel asservissement aux schémas de la compétitivité.



# Articulations

**5.4.** Il n'en reste pas moins que les constats sont réels et la critique souvent bien fondée : l'état actuel des rapports entre le monde associatif, le politique et/ou les autorités publiques est profondément insatisfaisant. Du côté socialiste, comme cela avait notamment souligné lors de la journée de réflexion du 25 mars 1994, la réflexion a pris un grand retard sur ce sujet.

**(Elio Di Rupo et Rudy Demotte ont au cours de la législature précédente tenté de résorber ce retard n.d.s.n.)**

Les opinions sont souvent clivées entre " tenants du service public " et " tenants de l'associatif " en fonction de la position institutionnelle occupée par les uns et les autres. La réflexion sur l'évolution de la notion du service public et de son organisation n'a pas débouché sur des alternatives novatrices, comme si les seuls choix convenables étaient entre le maintien du *statu quo* ou les diverses formes de privatisation. L'associatif socialiste est affecté d'un certain complexe d'infériorité par rapport au chrétien, qu'il cherche souvent à " compenser " par des pratiques effectivement clientélistes ou en s'assurant des positions de " sous-monopoles ". L'obligation de s'insérer dans des coordinations ou des partenariats contrôlés par des autorités politiques locales qui sont les vrais maîtres du jeu, ou de devoir inscrire leur action dans des stratégies imposées par le haut, réduit non seulement les marges d'autonomie des associations, mais dilapide leur capital d'expériences et de savoir-faire et épuise leurs sources de créativité et d'initiative.

Le pire pour les socialistes serait de donner l'impression, par rapport au débat que veut engager le PSC, que les objections justifiées qu'ils adressent au contenu du projet de Pacte ont pour but de maintenir l'état de choses actuel.

Une autre réponse pourrait consister à proposer une démarche foncièrement différente : l'organisation sous diverses formes d'un débat collectif et d'une grande " mise à plat " des problèmes dans le champ des services collectifs à la population. Ce n'est que lorsque ce processus aurait suffisamment mûri qu'une " codification " éventuelle devrait être envisagée, que ce soit sous la forme d'un " Pacte " ou autrement.

**(La consultation en cours répond en partie à cette attente, il est toutefois étonnant qu'elle n'ait pas été précédée par une analyse fine des deux autres pactes (Scolaire et Culturel), en Communauté française de Belgique.**

**A quoi sert-il de conclure un troisième pacte si l'on doit constater que les deux autres ne sont pas respectés ?**

**Comment expliquer la présence du SEGEC (Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique) dans la liste restreinte (27 associations) des associations invitées à remettre leurs avis dans la première phase de consultation, alors que cette association est concernée par le Pacte Scolaire ? n.d.s.n.).**

6

## La subsidiarité version soft

NOËL Serge , Directeur du Ceseq

L'article de Jean Vogel est consacré à l'analyse d'un document de 1997 de feu le PSC.

Quel est l'intérêt d'analyser un document si ancien ?

Nous nous sommes permis de mettre en parallèle la résolution n°4 du Congrès du PSC de 1968 avec la proposition du Cabinet de la Ministre de la Communauté française, Madame Fonck (CDH), dans le cadre du débat en cours.

Il ne faut pas être expert pour constater une continuité entre ces deux textes.

Les deux éléments nouveaux sont la référence au Marché et la disparition de la priorité à l'initiative citoyenne, du moins de manière explicite.

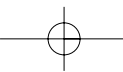
Une lecture attentive du texte, montre que la volonté de maintenir le principe de subsidiarité persiste. La petite phrase " *l'Etat crée les conditions d'organisation et de mise en œuvre de services publics*

*et services associatifs d'intérêt général efficaces.* " tente d'instaurer un nouveau concept, celui de service associatif d'intérêt général.

Coincé entre les services publics et l'apparition de nombreuses initiatives privées marchandes dans le secteur dit " non-marchand ", la nébuleuse chrétienne active dans des domaines aussi variés que l'enseignement, les soins de santé, l'aide à la jeunesse, la petite enfance, le secteur sportif, le secteur social, le secteur culturel, le secteur des aides familiales ou ménagères, etc. cherche à se mettre à l'abri des futures mises en œuvre en Belgique de la directive sur la libéralisation des services qui vient d'être adoptée par l'Union européenne.

Entraîner les véritables associations dans cette aventure risque de coûter cher à celles-ci.

Le Pacte Associatif est une mauvaise réponse à un vrai défi.



# Articulations

## Congrès du PSC du 17 janvier 1998 Résolution N°4

Sur base des expériences-jugées globalement positives- des pactes scolaires et culturels, le PSC propose aux autres familles politiques la négociation tant d'un pacte associatif qui définit les principes appelés à régir les relations entre les pouvoirs publics et le secteur associatif, d'une part, que celle d'un pacte entre l'Etat, les Régions, les Communautés et les pouvoirs locaux, d'autre part.

Ce pacte vise à préciser la place des pouvoirs publics à la fois dans leur rôle de responsabilité générale et de subsidiarité de leur action, dans un certain nombre de matières, là où l'initiative citoyenne devrait être prioritaire. Le PSC attache une grande importance à la conclusion de ce pacte.

Les dix principes de base de ce pacte sont :

### 1. La différenciation des rôles de l'autorité publique

Pour pouvoir assurer leurs rôles d'arbitre et de responsables politiques de la couverture des besoins de la population, les autorités publiques doivent fonctionnellement différencier en leur sein les rôles de gestionnaire des services publics et les rôles de responsabilité générale.

## Pacte associatif / proposition de Charte (II) Cabinet FONCK La Charte " Pour Un Pacte Associatif "

### PRELABLE

Dans une société où la Démocratie est mise à mal par de nombreux facteurs, où le Marché tente de tout contrôler, de prendre des parts rentables des services organisés et ainsi imposer son modèle, l'Etat ET le monde **associatif**, qui créent les conditions pour améliorer une vie en commun riche, digne, solidaire et équitable pour tous, sont à leur tour menacés. Dans ce contexte, l'Etat et le monde **associatif** doivent repenser leur rapport, le rapport au citoyen et au marché.

L'Etat et les associations partagent un souci commun : le renforcement d'un espace où priment le lien social, la réalisation de chacun et l'action sociale collective. L'esprit omniprésent est le service au public, dans une dynamique d'une plus grande solidarité. L'Etat, à côté de son rôle d'opérateur, a d'abord un rôle de régulateur. La société civile, elle, par son rôle d'utilité publique joue un rôle de coopération nécessaire. Partenaires, Etat et monde **associatif** travaillent pour éviter que l'économie de marché ne dégénère en société de marché. Pour y parvenir, il est important d'exprimer, dans cette Charte, les grands principes généraux garants de la bonne harmonie entre l'Etat et la société civile.

Fondée sur les valeurs essentielles de la démocratie, cette Charte porte sur la reconnaissance et le respect des rôles et responsabilités que chaque acteur, Etat et société civile, est amené à assumer. Cette Charte repose sur le souci commun d'assurer la pleine réalisation des principes d'égalité et de solidarité.

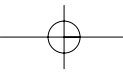
7

## CHAPITRE I - Des principes généraux

### Article 1

#### **Le principe de distinction des rôles et de coopération**

La société civile, l'Etat et le Marché forment les trois composantes essentielles dont les relations d'opposition et de coopération sont invitées à se tresser de manière équilibrée pour



# Articulations



8

## 9. La liberté de la coordination

Les fédérations des associations communautaires ou régionales actives dans le secteur doivent être reconnues comme interlocuteurs valables par les autorités publiques. Elles doivent avoir les moyens nécessaires pour la formation des acteurs de terrain et leur représentation.

former une société idéale, n'opposant nullement une société civile naturellement bonne à un Marché et/ou un Etat originellement viciés.

L'Etat est garant de l'intérêt général. Il tire sa légitimité d'une constitution démocratique et d'une démocratie représentative ; **L'Associatif**, apporte une contribution large à l'intérêt général. Il tire sa légitimité d'une participation libre et bénévole de citoyens. Il relève les aspirations et besoins des gens, développe des projets au départ de l'analyse des attentes et besoins pour apporter des réponses dans le souci du bien commun. Il repose sur une démocratie participative.

L'Etat reconnaît le rôle d'utilité publique de l'**associatif**, renforçant la participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques et les éveillant à leur rôle d'acteurs soucieux de l'intérêt général. L'associatif permet de développer l'action des pouvoirs publics en exerçant des missions d'intérêt collectif.

Les associations sont conscientes du rôle premier de l'Etat quant à sa capacité à définir le bien public (orientations politiques et arbitrages). Pour pouvoir assurer leurs rôles d'arbitrage et de responsables politiques de la couverture des besoins de la population, les pouvoirs publics différencient en leur sein les rôles de gestionnaire des services publics et les rôles de responsabilité générale.

### 1. La différenciation des rôles de l'autorité publique

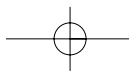
Pour pouvoir assurer leurs rôles d'arbitre et de responsables politiques de la couverture des besoins de la population, les autorités publiques doivent fonctionnellement différencier en leur sein les rôles de gestionnaire des services publics et les rôles de responsabilité générale.

### Article 2

#### Le principe d'autonomie des associations

L'Etat respecte l'autonomie des associations (gestion et définition du projet pédagogique), leur capacité critique (indépendamment des financements publics attribués) et la liberté de coordination entre les diverses associations (par la reconnaissance et le soutien des Fédérations d'associations comme interlocuteurs privilégiés).





# Articulations

## 4. La responsabilité de l'autorité publique

L'autorité publique a la responsabilité de veiller au bien-être de la population. Si un besoin n'est pas couvert par des initiatives de citoyens, réalisées dans un but non lucratif, il appartient aux pouvoirs publics de stimuler l'organisation d'une initiative, également dans un but non lucratif ou, si le bien commun le justifie, de l'organiser eux-mêmes.

## 7. La priorité à l'initiative citoyenne

Si un besoin de la population, constaté par l'autorité publique, n'est pas couvert par des initiatives de citoyens réalisées dans un but non lucratif, il appartient à l'autorité publique de faire appel à ceux qui sont déjà actifs dans le secteur pour leur proposer de répondre à ces besoins.

Si ces associations ne veulent pas les réaliser, alors que l'autorité publique accepte de mettre les moyens nécessaires à leur disposition, il appartient aux pouvoirs publics de prendre ces initiatives. Le bien commun peut parfois exiger que certains services ne soient organisés que par les pouvoirs publics.

## 2. L'égalité de traitement et d'accès

L'égalité des droits suppose la reconnaissance et le respect de l'identité des devoirs. Le principe d'égalité de traitement implique que lorsque l'autorité publique alloue des moyens en vue de répondre à un besoin déterminé, elle les mette à disposition de toutes les structures non lucratives similaires présentes sur son territoire. Ceci est applicable même quand le pouvoir organisateur est le pouvoir public lui-même.

L'égalité de traitement implique l'égalité d'accès des utilisateurs aux services proposés par les associations et les pouvoirs publics.

## 3. La légalité

Les règles générales d'agrément et d'octroi de subsides en espèces ou en nature ne peuvent être établies que par voie légale. Ces règles doivent prévoir les conditions d'accès aux services et la contribution réclamée aux utilisateurs et faire l'objet d'une large publicité. Le politique s'engage à ce que ces règles soient établies au minimum par plan triennal, pourvu que les associations s'engagent à fournir un rapport d'activités annuel.

## Article 3

### Le principe de responsabilité de l'Etat

Il est de la responsabilité de l'Etat de d'abord définir le bien commun, les objectifs politiques à atteindre en matière de services publics avant d'évaluer dans quelle mesure, avec quels moyens et avec qui les rendre opérationnels. Par son rôle de régulateur, l'Etat crée les conditions d'organisation et de mise en œuvre de services publics et services associatifs d'intérêt général efficaces.

## Article 4

### Le principe de contractualisation

Dans un souci de bonne gouvernance, lorsque les pouvoirs publics délèguent des missions de services publics à des associations, il est nécessaire d'en définir le cadre par la contractualisation du partenariat au départ de critères objectifs et mesurables.

## Article 5

### Le principe d'égalité de traitement

Lorsque le pouvoir public alloue des moyens en vue de répondre à un besoin déterminé, il les met à disposition de toutes les structures non lucratives similaires, y compris quand le pouvoir organisateur est le pouvoir public lui-même.

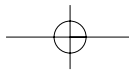
L'**associatif** favorise l'accessibilité d'un plus grand nombre aux services proposés lorsque des missions d'intérêt général lui sont déléguées et sont subsidiées par les pouvoirs publics. Il veille à la démocratisation des services, l'égalité d'accès des utilisateurs aux services et à la démocratie interne de la structure.

## Article 6

### Le principe de légalité et d'évaluation

Les règles d'agrément et d'octroi de subventions ne peuvent être établies que par voie légale faisant référence à des critères objectifs (conditions d'accès, participation des utilisateurs, information) et à l'élaboration d'un plan pluriannuel. Il s'agit de garantir la non-discrimination entre les associations.

L'**associatif** accepte le contrôle (via un formulaire unique) par les différents pouvoirs subsidants sur les subsides obtenus (transparence des comptes) et la justification de son action (par



# Articulations

## 10. La transparence des comptes et d'affectation à l'objet social du patrimoine subventionné

Les associations garantissent la transparence de leurs comptes. Le patrimoine immobilier d'une association subventionnée doit rester affecté à l'objet social dans des conditions liées au taux de subvention.

## 5. Le respect de l'initiative des citoyens

L'autorité publique doit reconnaître les associations qui répondent à des besoins de la population lorsque :

- elles assurent ce service dans une logique fonctionnelle de service public ;
- les services sont rendus avec professionnalisme et dans le respect des réglementations en vigueur ;
- elles acceptent le contrôle des différents pouvoirs subsidiaires sur les subsides obtenus.

L'autorité publique doit respecter l'autonomie des associations, de leur gestion et de leur projet pédagogique.

## 8. La participation et la concertation

Toute politique doit s'établir en concertation avec des conseils consultatifs. La concertation locale est indispensable. Toute politique doit se définir avec la participation des publics intéressés et s'établir en concertation avec des conseils consultatifs.

10



un rapport annuel). Les services de l'Administration et de l'Inspection jouent un rôle de soutien objectif dans le cadre des agréments et des évaluations.

L'**associatif** participe conjointement à l'Etat et à l'évaluation des politiques mises en place.

### Article 7

#### Le principe de reconnaissance et de valorisation du volontariat

L'initiative citoyenne est respectée. Les acteurs et l'action associative sont reconnus pour ce qu'ils sont et font et pour leur plus-value (sociale, sanitaire, culturelle, économique...). L'Etat, par ses orientations politiques, facilite l'engagement libre citoyen par le financement des programmes de formation des volontaires aux tâches qu'ils entreprennent, par une simplification administrative et par la couverture des risques de responsabilité civile (par un statut du bénévole élaboré en concertation avec les mouvements associatifs).

### Article 8

#### Le principe de participation et de concertation

Il est nécessaire d'encourager et créer les conditions de participation, les facilitateurs de la concertation autour de la pratique du dialogue, de la confrontation et de l'évaluation.

Mise en place d'un dialogue permanent pour l'élaboration et l'évaluation des politiques.

Toute politique doit s'établir en concertation avec les conseils consultatifs et dans le respect des règles définies (obligation de motiver les décisions contraires à l'avis des organes consultatifs, déontologie des mandats).

Pour garantir la participation, la pérennité des associations doit être garantie, via un plan pluriannuel, un budget de fonctionnement fort, structurel (sans exclure les subventions ponctuelles), un mécanisme de préfinancement.

## CHAPITRE II - Des outils pour " faire vivre la Charte "

### Article 1

#### Portée institutionnelle de la Charte

La Charte porte sur l'ensemble du territoire francophone de la Belgique, plus particulièrement sur les niveaux de pouvoirs suivants : CFWB, RW, RB, Provinces, communes et Cocof. La Charte porte sur l'ensemble des secteurs associatifs, tant sur l'associatif de service (en prestations de quasi sous-traitance, selon des règles et missions dictées par le Pouvoir Public, missions déléguées) que sur l'associatif d'éducation permanente : les mouvements sociaux d'action citoyenne basés sur l'engagement volontaire.

# Articulations



## **Article 2** **Structuration d'un dialogue permanent**

Une " Commission permanente du **Pacte Associatif** " et un " Observatoire de la vie associative " transversal aux différentes entités fédérées verront le jour.

La dite commission sera composée d'acteurs des pouvoirs publics, de l'**associatif** et des partis politiques francophones démocratiques. Elle aura pour missions l'évaluation de la régulation, la médiation, le respect et la mise en œuvre des principes contenus dans la Charte, la formulation d'avis sur demande ou d'initiative sur toute matière ayant trait au **Pacte**, le dépôt d'un rapport annuel sur la " Vie associative " réalisé en collaboration avec le dit Observatoire.

## **Article 3** **Une politique associative**

À chaque niveau de pouvoir, du local au communautaire en passant par les Régions, un portefeuille ministériel " Vie associative " encourageant de la sorte une réelle politique associative sera attribué. Le ministre en charge de cette compétence sera garant du respect et de la mise en œuvre des principes contenus dans cette Charte.

## **Article 4** **Entrée en vigueur et mise en œuvre**

Les principes généraux trouvent leur pleine expression et traduction complète d'une part par la ratification de la présente Charte et d'autre part par l'adoption d'un décret spécial par les différents parlements des différents niveaux de pouvoirs concernés afin de garantir son entrée en vigueur et son plein effet.

Au sein de chaque entité fédérée, les décrets et arrêtés des secteurs concernés seront adaptés pour répondre aux principes énoncés dans la présente charte. Par ailleurs tout nouveau décret ou arrêté devra également les intégrer dès la date de signature de la Charte.

En cas de non respect de la présente Charte par un des acteurs concernés, le droit au recours est de vigueur. Le Commission Permanente du **Pacte Associatif** sera saisi du dossier.

11

**Les Signataires**

## Histoire de la subsidiarité

Le principe de subsidiarité a une longue histoire. La notion de subsidiarité a été forgée au cours des polémiques entre théologiens catholiques au Moyen Âge, pendant la querelle des investitures et le grand schisme d'Occident.

Les partisans du Pape, opposés aux prétentions de l'Empereur, visaient par là à réduire au maximum les prérogatives de la souveraineté profane.

En 1931, l'encyclique " Quadragesimo Anno " de Pie XI a mis la subsidiarité au centre de la conception catholique du droit public, en opposition à la conception républicaine ou socialiste d'un État régulateur, exerçant directement des responsabilités d'ordre économique, social et culturel. Selon cette encyclique, *" ... on ne peut enlever aux particuliers pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, aussi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler de manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes "*.

Cette conception de la subsidiarité était d'ailleurs parallèle à celle de corporatisme dans la gestion des relations collectives du travail.

L'idée de subsidiarité a été réexhumée dans les années 80 lors de la réflexion sur la construction de l'Union politique européenne. Elle est notamment développée dans un rapport présenté par V. GISCARD D'ESTAING au Parlement européen, le 5 avril 1990.

Le Traité de Maastricht a reconnu le principe de subsidiarité en tant que règle normative dans son article 3 B : " La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats-membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ".

Il faut toujours rappeler que cette reconnaissance du principe de subsidiarité par la CE ne concerne que la subsidiarité dite verticale (qui concerne la distinction des pouvoirs et des compétences de la Communauté, des États et des régions) et pas la subsidiarité dite horizontale qui distingue ce qui relève des pouvoirs publics et ce qui dépend de la société civile.

Le texte complet de cette Encyclique et une analyse intéressante du principe de subsidiarité est téléchargeable sur le site de l'union rationaliste. \*

**Jean Vogel**

**12**

\*

Adresse du site de l'union nationaliste :  
<http://perso.orange.fr/union.rationaliste44>

Le texte complet se trouve :

[http://perso.orange.fr/union.rationaliste44/Cadres%20Dossiers%20en%20Ligne/Dossiers\\_en\\_ligne/Encycliques/ur%20encycliques.html](http://perso.orange.fr/union.rationaliste44/Cadres%20Dossiers%20en%20Ligne/Dossiers_en_ligne/Encycliques/ur%20encycliques.html)

Illustrations : GRINDHAT, WALSEMANN, MOHR