

Entre public et privé, les nouvelles frontières et les nouvelles missions de l'action associative

Par Gabriel Maissin¹

Pour situer correctement le rôle des associations aujourd'hui, il est impératif de se rappeler que les frontières entre public et privé n'ont pas toujours été ce qu'elles sont. Des transformations ont émaillé l'histoire, au gré des différents contextes socio-économiques. On peut retracer ces rapports fluctuants en trois étapes où se mêlent étroitement le politique, l'économique et le sociologique.

Premièrement, la frontière entre public et privé est mouvante. Une très grande variabilité dans le temps marque ce qui ressort de la sphère publique et de la sphère privée. Dans le domaine économique, par exemple, la privatisation actuelle des secteurs comme ceux des transports, des télécommunications ou de l'énergie n'est qu'un épisode d'une succession de privatisations et de nationalisations entamées dès le milieu du XIXe siècle. Aujourd'hui, qui peut dire quel sera dans quelques années le degré d'intervention législative dans le domaine de la reproduction humaine, champ encore considéré comme des plus privés ?

Deuxièmement, les frontières sont non seulement changeantes, elles peuvent aussi être floues et rendre difficile toute distinction nette entre sphère publique et sphère privée. Ces formes hybrides, vous en connaissez tous des exemples. Il y a une vingtaine d'années, Renault était une entreprise publique, mais fonctionnant dans une économie de marché. En Belgique, les soins médicaux dispensés dans un hôpital privé sont couverts via un système d'assurance maladie obligatoire et publique.

Dans une perspective historique, on constate également que le binôme public-privé fut maintes fois remanié. Dans une conception toute républicaine, il n'y a aucune raison pour que des intérêts particuliers s'immiscent dans les affaires de l'État, pas plus que ce dernier n'a à inférer sur la liberté individuelle dont jouissent les citoyens. Mais l'associationnisme ouvrier, les syndicats et autres mutuelles, vont mettre à mal ces principes libéraux abstraits. Paradoxalement, en défendant les intérêts d'une -corporation- bien particulière au sein de la population, ces associations feront surgir des questions d'intérêt général. Par exemple, le travail des enfants n'est plus une question privée relevant de la « liberté » du père de famille comme le prétendaient les conservateurs et libéraux, mais bien un choix politique, devant être réglementé comme tel par l'État.

Ce retour aux sources nous éclaire quant à notre articulation « Public » et « Privé ». La société démocratique a besoin de médiations. Pour que la démocratie ne soit pas réduite à des droits abstraits et désincarnés, la société s'organise. Les associations

¹ Économiste, administrateur de la FeBISP, Fédération bruxelloise des opérateurs d'insertion socioprofessionnelle. Contact : maissin@febisp.be. Tél : 02 537 72 04

sont une de ces formes de médiation possible et, à ce titre, elles jouent un rôle éminemment démocratique. Elles participent de cette « liberté positive qui nous permet de nous associer, de faire et de dire avec d'autres un certain nombre de choses, de prendre les devants ...

Troisièmement, les frontières entre public et privé peuvent être troublées par l'intérêt que l'Etat peut porter, à un moment donné, aux associations privées. L'Etat va passer un véritable compromis institutionnalisé avec certains types d'associations. Le compromis portera sur le fait de reconnaître que certaines missions dévolues à la puissance publique peuvent être assumées par des institutions de type privé dans des domaines aussi cruciaux que l'enseignement ou la santé. Mieux, le compromis pourra aussi être institutionnalisé, revêtir un caractère obligatoire et recevoir force de loi, comme dans le domaine des relations sociales. Donc l'action associative peut « produire de l'Etat », du public, de l'intérêt général. Et à son tour l'Etat peut stimuler, valoriser, « produire de l'association ».

Certes, ce schéma est aujourd'hui en pleine mutation. Ce que l'on appelle crise de l'Etat-providence est d'abord un changement des mécanismes de la régulation économique au profit d'un marché plus libre, ainsi qu'un processus de privatisation des entreprises et des services publics. Mais c'est aussi une remise en cause d'un certain type de contrat social, incarné par la sécurité sociale et ses mécanismes de droits sociaux. Progressivement, on veut utiliser des leviers de la sécurité sociale pour résoudre d'autres questions comme celles des politiques de l'emploi ou de la formation. Ce glissement du contrat social est ce que les anglo-saxons appellent le passage du « Welfare » au « Workfare ». Ce glissement est assez net dans le cas de la Grande-Bretagne de Tony Blair. Les allocations sociales, le chômage, les indemnités accordées aux femmes seules avec enfants, etc. devaient garantir ce « Welfare ». Aujourd'hui, l'Etat impose de trouver un emploi, et si cela s'avère impossible, de trouver une occupation bénévole ou d'entrer dans un processus de formation. Vous ne pouvez plus vous contenter de réclamer vos droits, vous devez prouver en étant actif que vous les méritez. Ce glissement existe aussi en Belgique même si il est moins brutal et contraignant. C'est ce que l'on désigne par le passage à l'Etat-providence « actif ». Et, dans ce glissement, il est certain que les associations seront impliquées et qu'elles devront bien mesurer comment elles devront agir.

Dans un tel contexte, quels modèles privilégier pour définir les rapports entre associations et Etat ?

Pour répondre à cette question, nous pouvons nous inspirer de la typologie de Jean-Louis Laville¹ qui nous propose trois hypothèses, trois positions.

La première hypothèse est néo-libérale : c'est le recul de l'Etat dans les services publics pour laisser la place à la dynamique du marché, censée être la seule capable d'adapter la société aux exigences de la vie moderne. Le deuxième pré-supposé de cette hypothèse est que l'Etat-providence ne doit plus être un Etat passif, c'est-à-dire simplement redistributeur de revenus pour corriger les inégalités, il doit aussi inciter

un mouvement. Dans ce schéma théorique, les associations sont impliquées dans une forme particulière de privatisation. Elles sont transformées en prestataires de services, c'est-à-dire qu'en grande partie, les associations sont appelées à se substituer à certains services qui, auparavant, étaient des services publics. Il y a un déplacement et la faiblesse de l'hypothèse néo-libérale apparaît rapidement ; en effet, il n'est pas possible de mettre directement sur le marché tous les services possibles. Certains sont moins solvables que d'autres. Donc, on crée des associations qui ont pour fonction d'être des prestataires de services.

Dans ce schéma, ces prestataires associatifs de services reçoivent, et c'est là que se manifeste la caractéristique néo-libérale du modèle, l'injonction de produire des services qui ne soient pas en concurrence avec le marché mais qui progressivement s'adaptent à ses normes. Sans nul doute, donc, cette injonction entraîne une remodification de la fonction des associations. Cette nouvelle norme est une norme de gestion par le client. Le client, et progressivement la satisfaction du client, doit être la même dans une entreprise qui fonctionne suivant les règles du marché que dans une association. Petit à petit, la différence doit s'estomper. De plus, comme évidemment la société reste « dure », difficile à gérer, on laisse une place pour des associations « pures », pour autant que leurs objectifs soient de type caritatif. C'est dans ce contexte que l'on trouve, aux Etats-Unis et en Angleterre, les grandes fondations caritatives privées ayant une fonction traditionnelle d'amortissement, de prise en charge de la misère du monde.

La deuxième hypothèse, qualifiée de « sociale étatiste », relève de la défense des services publics.

La privatisation est une régression. L'offre publique est réputée de meilleure qualité et surtout, elle a un avantage, c'est qu'elle est plus juste : elle permet une redistribution que ne permet pas le marché.

Mais, dans ce schéma-là, il existe une méfiance par rapport aux associations puisque, quelque part sous leur étiquette d'associations privées, elles peuvent être un vecteur de privatisation, de mise en cause des fonctions du service public. Cette méfiance accompagne cette hypothèse sociale étatiste, même lorsque l'Etat doit réaménager son rapport avec l'associatif.

Ce qui se manifeste par :

- L'acceptation d'une forme atténuée de privatisation : on doit bien sûr concéder au privé, mais la présence de contrat de gestion fait que l'Etat reste, in fine, le gestionnaire principal.
- L'utilisation de fonds publics au travers de plans de résorption de chômage : non pas dans l'unique but de créer des emplois publics, mais bien de créer des emplois dans le secteur associatif ou apparenté.
- L'utilisation du secteur associatif pour des politiques d'insertion : on assiste donc à la création d'un statut intermédiaire qui permet de promouvoir une

série d'initiatives, tout en maintenant l'hypothèse forte de l'importance du service public et de la fonction publique. Des formes intermédiaires associatives existent, mais celles-ci sont vues comme des auxiliaires du service public. En effet, c'est l'Etat protecteur qui dit aux associations : « vous pouvez exister parce que nous sommes dans une situation difficile, parce que la société est en mutation, parce que nous passons d'un système à un autre ; l'Etat reste cependant maître de la manœuvre.

La troisième hypothèse consiste en un nouveau rapport dit « solidaire ».

Ce rapport préconise une collaboration s'organisant avec un Etat partenaire et non pas un Etat protecteur. Il débouche sur une contractualisation et sur une plus grande reconnaissance de l'Etat envers le mouvement associatif en vue d'associer le champ associatif à la définition des politiques ainsi qu'à leur évaluation. Cette hypothèse repose sur une logique de co-définition. On entend ici par co-définition la rencontre entre deux logiques, celle de l'Etat qui encadre et programme et celle de l'associatif qui développe et innove des projets. Il est clair que ce schéma partenariat entre associations et Etat suppose que soit reconnue pleinement la fonction – qui ne soit ni une fonction économique marchande ni une fonction publique – qu'assument les associations. Celles-ci font « autre chose et autrement » en vue de reconstituer un lien social. Il s'agit de la constitution d'un lieu où pourraient s'exprimer les personnes qui entrent dans ce circuit associatif et qui donc les protégerait en quelque sorte du « work-fare » néo-libéral ou de la crise de l'Etat providence.

Cette hypothèse suppose que l'Etat rende cela possible, en dégagant des moyens, des structures et une législation adéquate. Sinon, le risque est grand que ce modèle se superpose avec le schéma social étatiste.

En conclusion, si le choix de l'hypothèse « solidaire » ou « partenariale » semble, pour nous, le plus apte à dessiner, aujourd'hui, les relations à établir entre pôle public et pôle associatif, ce choix débouche sur quatre implications pour notre réflexion et notre action :

- Conserver au sein de l'associatif une capacité d'autodéfinition. L'histoire est assez riche d'exemples où les rapports organisant les sphères publiques et privées sont régulièrement revus par de multiples acteurs, souvent pour le meilleur et pour le pire. Il est donc primordial que l'associatif puisse conserver une certaine maîtrise à se définir lui-même. Non pas qu'il faille cultiver l'illusion d'arriver constamment à une unanimité de vues, mais parce que maintenir ce processus d'auto-définition, c'est éviter d'être défini, par d'autres, pour d'autres objectifs. Savoir ce que nous sommes et ce que nous voulons faire, ce n'est pas une mince affaire.
- Apprécier correctement les potentialités du secteur associatif, examiner dans quel domaine et de quelle manière se développe l'associationnisme contemporain. L'insertion socioprofessionnelle est un bon exemple de ce développement, mais il vient chronologiquement après l'éducation

permanente, la santé, alors que se profilent déjà les développements liés à l'économie sociale. Bref, il s'agit d'apprécier correctement toutes les potentialités pour pouvoir répondre à ces évolutions. Cela suppose une augmentation de nos capacités professionnelles, d'organisation et de gestion.

- Devenir des véritables partenaires sociaux. L'associatif, en se structurant, doit se donner pour fonction d'intervenir dans le débat politique, d'être capable, après débats et décisions en son sein, de prendre position et de se hisser à la hauteur des formes de représentation qui sont déjà instituées, à savoir les représentations syndicales et patronales.
- Maintenir une capacité de résistance et d'innovation. Il y a toujours une tendance, quasi inexorable, à l'institutionnalisation, à l'intégration, voire à la récupération de l'associatif. Celle-ci risque de faire en sorte que nous soyons obnubilés par nos rapports au pôle public, à l'Etat. Or, il est tout aussi vital de rester ouvert à ce qui se passe dans la société, et, en particulier, à ces nouvelles formes associatives émergentes que l'on retrouve dans les mouvements des sans emplois, des sans papiers, etc. Car comment prendre part à des combats démocratiques et sociaux, si nous ne sommes pas sans cesse éveillés par le bouillonnement et le foisonnement d'idées venant « du terrain » ?

Gabriel Maissin

ⁱ co-auteur de « Insertion et nouvelle économie sociale – Un bilan international » - Paris, éd. Desclée de Brouwer, 1998