Réponse à la consultation organisée par les Gouvernements régionaux et communautaire en ce qui concerne l'établissement d'un Pacte associatif.

29/05/2006

Préambule

Inter-Environnement Wallonie tient à saluer l'initiative conjointe des trois Gouvernements vis-à-vis de la mise sur pied d'un Pacte Associatif. Il tient également à souligner la justesse des constats établis dans le Livre vert élaboré en tant que matériau de base à la réflexion.

Il rappelle qu'il a par le passé et à maintes reprises déjà proposé des réflexions quant à une réforme de la fonction consultative, telle que nous la connaissons actuellement.

Parmi les trois « catégories » de finalités mise en avant dans le Livre Vert au §11 (service d'intérêt collectif), §12 (démocratie participative) et §13 (création de lien social), Inter-Environnement et ses membres se sentent généralement appartenir davantage à la seconde catégorie, sans exclure le fait que des actions puissent être rendues dans les deux autres. Inter-Environnement souhaite cependant souligner la spécificité de l'associatif dédié à faire grandir la démocratie participative, en cherchant à rendre les gens critiques et en revendiquant des positions à caractère politique.

iew

FORMULAIRE DE RÉPONSE AUX QUESTIONS CONCERNANT LE PACTE ASSOCIATIF

1. Etes-vous d'avis que la conclusion d'un Pacte associatif soit opportune ?

Le nombre et la complexité des matières à traiter pour organiser notre vie en société ne cesse de croître. Pour faire face à cette situation, il est sain et utile que la démocratie représentative puisse s'appuyer sur une diversité de points de vue.
Le secteur associatif est généralement reconnu pour ses apports, tant en termes de ferment actif de la cohésion sociale, qu'en terme de regard innovateur et de force de proposition, ou encore en terme d'éducation permanente et d'élaboration intelligente de positions à destination du pouvoir politique, à partir de positions au départ diverses et éclatées sur le terrain.
Le secteur associatif joue également un rôle de vigilance démocratique, de par sa liberté de pensée et de parole. L'associatif est complémentaire au politique

Dans ce contexte, **conclure un Pacte associatif est opportun** : reconnaître le(s) rôle(s) et préciser la place du secteur associatif vis-à-vis des organes officiels est une nécessité, et le signe tangible d'une maturité accrue de notre démocratie. .

De plus, le contexte actuel tant régional que national, européen, voire mondial, tend à indiquer une marchandisation croissante des services, et une diminution du pouvoir parlementaire et exécutif vis-à-vis de la sphère économique. Dans ce contexte, et sans se substituer aux organes démocratiquement élus, le secteur associatif présente une force de résistance utile aux élus dans leur travail.

Enfin, un Pacte associatif permettrait de jeter les balises stables du dialogue et de la collaboration des associations avec les instances publiques, et de limiter les risques d'instrumentalisation du secteur, tentation dont l'intensité est variable suivant la personnalité des Ministres et les changements de Gouvernements.

Si IEW est favorable à la conclusion d'un Pacte, cela ne peut se faire à n'importe quelles conditions (cfr les questions suivantes).

Elle attire l'attention des Gouvernement contre deux dangers qu'il y a lieu d'éviter :

- le risque de « tuer » les formes nouvelles et émergentes d'actions citoyennes, essentielles à l'évolution de notre société, en excluant le cas échéant du paysage de l'acceptabilité politique des initiatives qui ne voudraient pas entrer dans le cadre du futur Pacte, ou qui seraient encore à un stade « émergent », insuffisamment structuré. L'associatif structuré d'aujourd'hui était l'émergent

d'hier. En d'autres termes, un Pacte doit être un « plus » pour ceux qui s'y engagent, et non une condition d'existence.

- un Pacte trop rigide et institutionnalisé peut comporter un risque de limiter le rôle du bénévolat, déjà récemment entamé par la législation fédérale

Enfin, il y a lieu d'ajouter que le Pacte, pour être complètement utile, devrait aborder la question du financement de base des associations actives en matière d'environnement, et ne peut se contenter uniquement de déclarations de principe.

Ce financement pourrait comprendre trois volets :
- une subvention annuelle récurrente de base dédiée au fonctionnement général aux associations répondant à des conditions pré-définies (agrément)
- une subvention annuelle complémentaire pour l'exécution de programmes d'activités correspondant à des critères spécifiques
- une subvention spéciale en faveur de projets préalablement entérinés

2. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur la nature du Pacte associatif ?

Idéalement, il doit s'agir d'un engagement réciproque entre les Parties.

Il pourrait être constitué de deux volets : un cadre de référence unilatéral, et un « contrat » entre les parties.

Cadre de référence - Pour éviter une remise en cause périodique, ses principes généraux devraient d'une part faire l'objet d'un accord préalable avec tous les partis, et d'autre part faire l'objet d'un texte adopté par les assemblées parlementaires. Le Cadre de référence devrait spécifier les principes de base en matière de financement.

Contrat - Le cadre de référence serait ensuite complété par des volets relatifs aux modalités de fonctionnement (une énumération des droits et devoirs des Gouvernements et des sous-secteurs associatifs[1]), sous la forme de contrats

[1] Exemple d'éléments de type contractuels :
- engagement d'efficacité dans la mise en œuvre des rôles respectifs,
- Engagement de mise en œuvre d'outils de contrôle interne adaptés permettant de s'assurer que les objectifs convenus sont poursuivis et atteints,
- Acceptation de contrôles externes, et refus des doubles subventionnements
- Attention particulière à organiser le contrôle public en visant à atteindre le résultat recherché du contrôle, tout en allégeant les tâches administratives réciproques présentant trop peu de valeur ajoutée.
- Une attention particulière à la diligente liquidation des subventions de la part des pouvoirs publics, et un droit des associations à porter en compte la charge des intérêts à supporter en cas de retard.
- Rappels que les subventions ne peuvent être confondues avec la conclusion de contrats de services au profit des Gouvernements, qui se doivent de faire l'objet d'appel d'offres concurrentiels.

qui seraient ajustables suivant les circonstances, dans des échéances à déterminer (non nécessairement liées au rythme des mandatures). Ces contrats seraient établis dans le respect strict du Cadre de référence précité. Ces contrats devraient avoir des connotations « sectorielles », le cas échéant, pour tenir compte des différences pouvant exister une fonction de service d'intérêt collectif, de renforcement démocratique ou d'établissement de lien social.

Un Accord de coopération entre Gouvernements, bien que toujours complexe pourrait se justifier en vue de formaliser une harmonisation des principes, critères et conditions entre le niveau communautaire et régional. Une telle harmonisation faciliterait sans nul doute les contacts entre le secteur associatif et les différents niveau de pouvoir d'une part, et garantirait une forme d'équité dans le traitement de différents secteurs associatifs, d'autre part.

3. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur le champ d'application du Pacte associatif ?

Outre les éléments repris en réponse aux autres questions, IEW insiste sur :

- le caractère volontaire de la démarche des associations qui "entrent" dans ce pacte
- la prise en compte d'associations de fait (nombreuses chez IEW notamment)et donc ne pas obliger les associations désireuses d'entrer dans le pacte de se structurer en ASBL. Par contre les personnes les engageant devront être clairement identifiées et pour quel terme.

4. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur la représentation structurelle du monde associatif qu'il conviendrait d'organiser ?

Etant donné que la force de l'associatif réside dans sa diversité de champs d'intervention, d'origine sociale, de pluralité, etc. il apparaît contradictoire, vis-à-vis de la créativité même du secteur, d'instituer une instance de représentation du secteur qui deviendrait l'interlocuteur unique du secteur vis-à-vis des instances publiques.

Plutôt que de vouloir « coaguler » le secteur associatif, il serait d'abord nécessaire de réorganiser la fonction consultative, actuellement

- Présidence des Comités d'Accompagnement confiée à l'Administration
- Standardisation des Rapports d'Activités à remettre, et mise à disposition de ces derniers pour des tiers

excessivement éclatée, et qui consomme une grande quantité de ressources pour l'associatif du second type (démocratie participative). Plus d'infos sur cette suggestion point 8.

Cependant, afin de faciliter le dialogue avec ces instances, il pourrait être utile de mettre sur pied une forme d'organisation temporaire, non permanente, permettant de construire par sous-secteur associatif homogène des positions communes. Nous élaborons ci-dessous quelques *pistes* (et qui doivent être considérées comme telles, sans plus) pour rendre une telle option opérationnelle :

- constitution de trois « coupoles », une par grand sous-secteur (services d'intérêt collectif, démocratie participative, lien social), avec l'objectif pour chacune de porter des demandes spécifiques à la finalité des associations membres qu'elles représentent.

- tout « membre » d'une coupole doit pouvoir être partenaire à part entière du Pacte. Le fait d'être membre ou non d'une ou de plusieurs de ces coupoles ne doit pas aboutir à une classification des associations suivant leur finalité, notamment dans le cadre éventuel de règles de reconnaissance et/ou de financement. En effet, une même association peut être actives dans plusieurs finalités. Un classement trop rigide pourrait induire des associations à adapter leurs activités aux seules fins de pouvoir mieux rencontrer des critères de financement, quitte à l'écarter de leur finalité de création. Ceci serait contradictoire avec le rôle que le secteur joue et qui est reconnu dans le Livre Vert.
  La question de savoir si il serait plus judicieux de permettre à une association donnée de participer à une seule ou plusieurs coupoles mérite réflexion. Si la liberté est donnée de participer à plusieurs coupoles, le risque est grand de voir de nombreuses associations s'inscrire dans les 3, rendant quasi caduque la différentiation qui était voulue. A l'inverse, limiter la participation à une seule coupole risque de poser un choix cornélien aux associations actives de manière équivalente dans 2 ou 3 sous-secteurs de base.

- pour être membre d'une coupole donnée, il peut être utile de spécifier un certain nombre de critères à rencontrer. Les représentants d'une coupole donnée sont choisis par les membres de la coupole.

5. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur les modalités à prévoir pour l'adhésion explicite au Pacte associatif ?

La logique d'un contrat liant les parties veut qu'un mécanisme d'adhésion soit organisé. L'adhésion est un acte fort qui doit engager personnellement l'association et exiger donc une démarche active de sa part.

Cependant, en vue de simplifier le travail notamment des associations les plus petites, il pourrait être souhaitable de *permettre* à des fédérations d'associations de conclure le Pacte au nom de leurs membres qui le

souhaitent, ces derniers ayant préalablement signifié leur adhésion explicite au Pacte à leur fédération. Une telle option ne doit cependant pas rendre obligatoire l'adhésion d'une association membre au travers de l'adhésion de sa fédération : il est nécessaire de permettre aux associations membres, si elles le souhaitent, d'adhérer en direct et en nom propre.

De plus, une association membre doit pouvoir conserver le droit de ne pas adhérer au Pacte, sans devoir pour autant être exclue de sa fédération.

6. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur les formules à mettre en œuvre pour assurer le suivi de celui-ci ?

La transposition opérationnelle du Pacte pourrait prendre de multiples formes, suivant les domaines et les secteurs. En vue d'assurer une bonne exécution du Pacte, deux mesures clés doivent être prises :

1) **Suivi** - la désignation d'un service placé sous l'autorité du Médiateur officiel de la Région/Communauté, et chargé de recevoir les remarques/plaintes vis-à-vis de situations ne respectant pas le Pacte.

2) **Evaluation** - tous les 3 ans, l'élaboration et la communication d'un rapport sur la mise en œuvre du Pacte, par le Médiateur, sur base du travail de l'administration précitée et en concertation avec le secteur (les 3 coupoles).

Des codes de bonnes pratiques pourraient être adoptés par les parties prenantes. Cependant, la force de tels mécanismes en terme d'impact sur la mise en œuvre semblent limitées. Il pourrait tout au plus s'agir d'un instrument de gestion interne, aux fins de mobilisation des personnels respectifs.
Cependant, un code de bonne pratique en terme de financement pourrait s'avérer très utile, notamment pour tendre vers une forme d'harmonisation des pratiques au sein d'un même type de pouvoir, et entre pouvoirs publics (cfr Accord de Coopération).

7. Identifiez les principes les plus importants qui, de votre point de vue, doivent figurer prioritairement dans le Pacte associatif.

Outre la définition de sa finalité, dont il y a lieu de rappeler comment elle permet de s'engager sur la voie d'un développement plus durable (principe de la participation), le Cadre de référence du Pacte viserait à établir un certain nombres de principes de base, tels que :

- Complémentarité
  Respect des rôles de chacun (le pouvoir politique restant l'expression du peuple) : principe de non-substitution des associations aux rôles à assumer

par l'Etat.
Volonté de part et d'autres de renforcement du dialogue ; principe de concertation en ce qui concerne les politiques publiques, la responsabilité finale des décisions revenant au pouvoir politique

- Légitimité
  Reconnaissance de la légitimité politique du pouvoir public, et de l'apport des opinions critiques voire contestataires du secteur associatif, sans que ce dernier ne doive se justifier d'un caractère représentatif (Le respect de la loi étant une condition de base).

- Responsabilité et bonne gouvernance
  Reconnaissance de la nécessité de mettre en œuvre une bonne gouvernance, et principe de responsabilité vis-à-vis de l'affectation et de l'usage des deniers publics.
  La recherche de la simplification et d'une harmonisation des procédures administratives entre pouvoirs subsidiants pourrait être intégrée à ce principe.
  Mise en œuvre respectives d'un processus d'amélioration continue de la qualité (Planification – Exécution – Vérification – Ajustement)

- Financement
  Reconnaissance du rôle important des pouvoirs publics, qui cependant ne doivent pas nécessairement être l'unique source de financement
  Reconnaissance de la finalité des subventions : donner des moyens aux associations pour leur permettre de remplir leur rôle et atteindre leurs objectifs.
  Dans un souci d'efficacité du secteur, volonté de mise en œuvre de mécanismes de subvention pluri-annuels.

- Autonomie, indépendance, et droit d'expression
  Respect de l'autonomie et de l'indépendance du secteur ; l'associatif garde la maîtrise de sa gestion (elle qui nomme ses instances sans ingérence du politique, qui choisit son mode d'organisation et son personnel en toute liberté, qui élabore son programme d'activités).
  Reconnaissance d'une liberté d'expression démocratique du secteur, sans impact sur les programmes de subvention éventuellement accordés.
  L'associatif ne peut être sanctionné pour le caractère critique de ses prises de position ou de ses propos. Elle doit néanmoins privilégier le dialogue et fonder son argumentation le cas échéant.

- Accès à l'information
  Facilitation de l'accès à l'information par les Gouvernements. Limitation de la nature des informations considérées comme confidentielles et non divulgables, en vue de permettre à l'associatif de « démocratie participative » de jouer pleinement son rôle.

- Reconnaissance du rôle du volontariat
  Promoteur de l'engagement citoyen dans la vie de la Cité (école de démocratie), de cohésion sociale et de développement social

8. Quelles sont les autres remarques dont vous souhaitez faire part aux Exécutifs ?

Réorganisation de la fonction consultative

Outre la reconnaissance formelle et stabilisante qu'apporterait le Pacte aux personnes travaillant dans le secteur associatif visé, le *renforcement de l'apport* du secteur associatif à la vie démocratique exige une refonte de la fonction consultative.

En effet, dans le domaine spécifique de l'environnement, plus 15 instances différentes (sans compter les sections spécialisées) et travaillant en parallèle peuvent être recensées. Le travail de ces instances se fait sans réelle intégration et synergies entre elles, ce qui conduit d'une part à des prises de position pouvant manquer de nuances car trop sectorielle, et d'autre part à engloutir un temps de travail considérable, tant de la fonction publique que du secteur associatif.

Face à ce constat, Inter-Environnement Wallonie plaide depuis 2000 pour une réorganisation de la fonction consultative, sur base des grandes lignes suivantes :

- organisation de la fonction consultative autour de 3 Conseils :
  a) un **Conseil du Développement Durable** , compétent pour remettre des avis sur les Stratégies, les Plans et les Programmes de Gouvernement
  b) un **Conseil de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire** , compétent pour remettre des avis sur les matières relatives à l'environnement, l'aménagement du territoire, la mobilité, la ruralité, etc.
  c) un **Conseil Economique et Social**, compétent pour remettre des avis sur les matières économiques et sociales.

Note : chaque Conseil peut comporter une ou plusieurs chambre thématique, si la technicité des dossiers l'exige réellement.

Une telle structuration constituerait une simplification administrative intéressante, tout en améliorant la cohérence du fonctionnement consultatif.

- délais suffisant permettant au Conseil plénier de prendre position en connaissance de cause, pour éviter que les avis soient rendus uniquement sur base de l'apport de technicien

- un droit d'initiative sur toute question relative à ses missions

- une publicité systématique des avis, après remise officielle à l'autorité compétente

- motivation systématique de l'autorité compétente qui décide de s'écarter de l'avis

- mise à disposition de moyens de fonctionnement suffisants, sans aboutir à la création d'une administration additionnelle

- nomination non partisane des membres, et limitation du nombre de mandat

- à noter que cette réorganisation ne doit pas conduire à affaiblir la fonction consultative, mais au contraire la renforcer. Elle est en effet particulièrement précieuse dans notre démocratie, en offrant aux différentes composantes de notre société, représentées dans ces instances, des espaces de dialogue et de confrontation d'idées. Elle constitue un correctif ou un complément, selon les points de vue, à la démocratie parlementaire : en organisant le débat entre les « forces vives », elle génère des opinions qui transcendent les clivages traditionnels.

Prise en compte de l'associatif émergent

Le secteur associatif est non seulement très diversifié, il est également très créatif et dynamique au travers de nouvelles émergences. Un Pacte trop rigide, basé sur un mécanisme de représentation au travers de fédérations, risque de ne pas prendre en compte cette dimension importante. Les associations émergentes d'aujourd'hui sont la levure du secteur associatif de demain. Il y a lieu de le reconnaître en tant que tel.

Nécessité de déclinaison au niveau local

De nombreuses associations sont actives à une échelle très locale, particulièrement dans le domaine environnemental. A ce titre, et bien qu'elles jouent un ensemble de fonctions clés, un Pacte régional ou communautaire risque de les soutenir fort peu. Une dynamique visant à traduire le Pacte global en des pactes locaux (communes) devrait être initiée.