



**Livre vert.**

***Document de travail***

***préalable à la consultation***

***devant conduire à la conclusion d'un***

**Pacte associatif**

---

**Mars 2006**

## **Préalable et statut du Livre vert**

Ce Livre vert veut préparer le dialogue souhaité par les Gouvernements au sujet des relations entre les pouvoirs publics et le monde associatif. Il serait cependant vain de méconnaître l'immense travail qui a déjà été fourni par les acteurs du monde associatif. La réflexion s'articulera donc au travers d'une série de questions qui permettront de définir les axes directeurs de la collaboration pouvoirs publics - monde associatif. Ces questions sont les suivantes :

1. Etes-vous d'avis que la conclusion d'un Pacte associatif soit opportune ?
2. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur
  - a) la nature du Pacte associatif,
  - b) son champ d'application,
  - c) la représentation structurelle du monde associatif qu'il conviendrait d'organiser,
  - d) les modalités à prévoir pour l'adhésion explicite au pacte,
  - e) les formules à mettre en œuvre pour assurer le suivi de celui-ci ?
3. Identifiez les principes les plus importants qui, de votre point de vue, doivent figurer prioritairement dans le Pacte associatif.
4. Quelles sont les autres remarques dont vous souhaitez faire part aux Gouvernements ?

Afin de proposer un maximum d'informations sur les réflexions qui ont déjà été conduites, le Livre vert propose une synthèse, la plus systématique possible, avec de nombreux passages compilés, des réflexions conduites par la société civile et le monde politique francophone belge sur l'idée de Pacte associatif. Il s'agit donc d'offrir un éventail de constats, d'idées, de propositions dans le but de lancer, à l'échelle de la Belgique francophone, la consultation et le débat sur ce thème. Il présente un état de la question.

### **Il ne reflète cependant pas la position des Gouvernements.**

Ce Livre Vert est un document de travail qui permettra à tous les acteurs intéressés de prendre part aux consultations. Il n'a aucune prétention à l'exhaustivité, même s'il cherche à couvrir tous les champs. Des thèmes non abordés ici peuvent parfaitement être portés à l'agenda des consultations. Il ne cite pas les sources utilisées mais les répertorie sous la forme d'une bibliographie présentée en fin de document.

Les intentions des Gouvernements au sujet du Pacte associatif sont contenues dans les différentes déclarations de politique publiées au début de la législature. Elles figurent en annexe.

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.

## **Contexte**

1. Les Accords de Gouvernement de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles - Capitale proposent de renforcer les relations entre le monde associatif et les autorités publiques sous la forme d'un Pacte. Ces Accords marquent le coup d'envoi d'un dialogue formel sur la forme et la nature de ces relations. La Communauté française, la Région wallonne et la Cocof ont décidé de travailler de concert à la conclusion de ce Pacte.
2. Ce dialogue formel s'appuiera sur le débat qui s'est tenu au cours de ces dernières années. Ce débat indique qu'il est possible d'envisager un consensus sur le sujet, malgré la complexité des questions posées, les craintes qui demeurent et le fait qu'un grand nombre d'acteurs sont restés à l'écart du débat. La consultation devra permettre à ces derniers d'y prendre leur place.
3. La force et la légitimité du Pacte associatif proviendront notamment de la capacité de chacun des partenaires à dialoguer, consulter et à prendre en compte les avis et réflexions des autres parties prenantes.
4. Les Gouvernements ont établi un calendrier des travaux. Soucieux d'aboutir à un travail de qualité, ils savent que les consultations et concertations nécessaires prendront du temps et ils restent ouverts à toute suggestion concernant ce calendrier qui leur parviendrait du monde associatif.

## **Le fait associatif**

### *Liberté d'association en Belgique*

5. Le mouvement associatif a toujours été particulièrement développé dans notre pays.
6. La liberté d'association a été reconnue dès l'indépendance de la Belgique et inscrite dans la Constitution de 1831 à l'article 20 (aujourd'hui 27) qui n'a jamais été révisé depuis lors : « Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ». Il a fallu attendre la loi du 27 juin 1921 pour que ce principe constitutionnel reçoive un cadre légal et que les associations sortent d'une réelle précarité juridique. Le Pacte associatif s'inscrit dans cette tradition constitutionnelle.
7. Dans ce cadre favorable, une société civile s'est progressivement constituée, à côté et en dehors de l'Etat et du marché. Elle s'est organisée en s'appuyant sur la vie associative et le volontariat. Elle regroupe des centaines de milliers de citoyens souhaitant agir dans le cadre d'associations qui mènent des actions motivées par autre chose que le désir d'enrichissement et de partage des bénéfices ou par le pouvoir politique.

### *Réalité complexe et multiple*

8. Comme la société elle-même, la réalité associative de la Belgique francophone est fortement diversifiée. Il existe des associations de toute taille et de tout objet social. Leur champ d'action varie du local à l'international. Elles entretiennent des relations avec des niveaux de pouvoir différents et mènent des actions qui concernent des compétences variées : communales, provinciales, régionales, communautaires, fédérales, ... Les relations des associations avec les pouvoirs publics varient au cas par cas. Il faudra trouver un cadre commun qui tienne compte de tous et de chacun : hôpitaux associatifs, clubs sportifs, enseignement libre, comité de quartier, etc.
9. Différents concepts - qui ne se recouvrent que partiellement - sont quotidiennement utilisés pour rendre compte de la réalité associative selon qu'on l'examine sous un angle socio - politique, économique ou autre : société civile, non marchand, tiers secteur, économie sociale, ... Usuellement, les expressions « société civile » et « monde associatif » sont employées comme synonymes : elles recouvrent l'ensemble des associations sans but lucratif et non gouvernementales. Il s'agit ici de la « société civile organisée ». C'est elle qui est concernée par le Pacte associatif.

### *Trois finalités non exclusives*

10. Les associations poursuivent trois finalités différentes mais qui ne sont jamais exclusives l'une de l'autre.
11. Depuis longtemps, des associations prestent des services d'intérêt collectif voire d'intérêt public. Pour cela, elles bénéficient parfois de subventions stables dans le cadre édicté par l'Etat. Ces formes associatives sont alors fortement institutionnalisées. On les retrouve surtout dans le secteur sociosanitaire et l'enseignement.
12. Plus récemment, des associations se sont progressivement implantées et fait reconnaître par les pouvoirs publics, comme, par exemple, dans le secteur de la culture et de l'éducation permanente. Elles ressortissent davantage à la démocratie participative, revendiquent, cherchent à rendre les gens critiques, ...
13. La troisième finalité des associations est de créer du lien social, par exemple en rassemblant les citoyens autour d'une activité sportive, de loisirs actifs, etc. Ce type d'association, même quand elle adhère à une fédération, est souvent impliqué surtout au niveau local.
14. Les associations démontrent donc, dans leurs domaines d'activité, une capacité particulière à répondre à certains besoins individuels ou collectifs auxquels ni l'Etat, ni le secteur privé marchand n'apportent de solution satisfaisante. Toutes ces associations développent des réponses originales aux grands défis de notre société que sont notamment la lutte contre l'exclusion, le développement durable, le renforcement du lien social, l'accès et la qualité des services aux personnes ou encore la défense des identités culturelles, etc.

15. Selon les finalités qu'elles poursuivent le plus explicitement, et le niveau auquel elles souhaitent agir, les associations sont plus ou moins proches du débat sur le Pacte associatif.

### *Dimension économique*

16. Toute cette activité possède une signification économique non négligeable. Les études qui ont été publiées sur ce sujet ne sont pas toutes concordantes. Mais les chiffres sont éloquentes et traduisent la montée en puissance du secteur. Plus de 500 000 personnes exercent un emploi rémunéré au service d'une ASBL - 390 000 ETP soit 13,5 % de l'emploi salarié belge exprimé en équivalents temps plein.
17. Entre 1998 et 2002 la Belgique a créé 193.000 emplois, soit une progression de 6,1% ; le secteur non marchand (notion plus large que celui de monde associatif mais excluant ici les administrations publiques) a cru de 129.500 personnes, soit 67 % de la croissance globale de l'emploi. Dans les seules ASBL, le nombre d'ETP a augmenté de 40 344 unités pendant la même période. Ce résultat nous positionne dans les pays à forte densité associative (juste derrière les Pays-Bas et l'Irlande). Chez nous, le non marchand est aujourd'hui un des moteurs de l'emploi.
18. A côté de cette force de travail reconnue, les associations mobilisent également de nombreux bénévoles. Cette caractéristique de l'action associative - la présence à différents niveaux de nombreux volontaires bénévoles - a elle aussi un important impact économique. Mises bout à bout, ces heures de bénévolat représentent l'équivalent de plusieurs dizaines de milliers d'emplois à temps plein. La valeur ajoutée annuelle du secteur peut être évaluée, selon les auteurs et selon la définition retenue, entre 5 et un peu plus de 8% du Produit Intérieur Brut.
19. Outre d'importantes interventions des pouvoirs publics qui représentent environ 62% de leurs ressources, le secteur associatif dispose d'autres modalités de financement : produit des ventes cotisations des membres et dons privés. Le montant total des moyens monétaires annuels dont disposent les A.S.B.L. en Belgique avoisine 20 milliards d'euros. Il s'agit bien entendu de moyennes. La disparité entre les associations en ce qui concerne le financement est évidemment très importante.

## **Pourquoi un Pacte ?**

### *Le principe d'un Pacte*

20. Le Pacte doit permettre de repenser les rapports entre les mouvements associatifs et les autorités publiques (qu'il s'agisse des élus ou des administrations). Les propositions des associations seront précisées par elles au cours du dialogue qui s'engage. Les Gouvernements ont précisé leur volonté à ce sujet dans les différentes déclarations de politique scellant les accords du début de la législature.
21. La volonté des Gouvernements est d'aboutir à l'établissement de ce partenariat structuré avec le monde associatif. Les contraintes des pouvoirs publics, qu'elles soient structurelles ou non, sont bien réelles, notamment en matière de financement. Ces contraintes sont présentées plus loin - §§ 43-44-45 - afin d'être intégrées dès le début de la réflexion.
22. Le Pacte associatif vise à renforcer la démocratie par la participation citoyenne organisée. Il doit conserver à la société sa capacité de détecter de nouveaux besoins et de les traiter. Il doit permettre de lutter contre la marchandisation des services. Il doit tenir compte des évolutions du monde associatif et de la société elle-même.
23. Pour cela, il est nécessaire de bien s'entendre sur les rôles et les responsabilités de chacun. Ceci afin de pouvoir les articuler au mieux au bénéfice de la poursuite des finalités précisées ici.
24. Sans se limiter à une simple déclaration d'intention, le Pacte associatif n'a cependant pas pour vocation de régler sur le champ des problèmes techniques ou pratico – pratiques. Il faut plutôt le concevoir comme un texte fondateur, une « constitution » qui n'entre pas dans les détails mais a pour vocation de servir de cadre de référence.
25. Il est également possible de le concevoir comme un cadre de référence qui inclut des outils concrets et les balisages permettant à chacun de respecter ses engagements.

### *Renforcer la démocratie*

26. L'opinion exprime souvent aujourd'hui une relative perte de confiance entre les citoyens et les élus. L'ultralibéralisme, la montée des individualismes et celle des extrémismes, l'extension du modèle consumériste, le risque d'uniformisation des cultures, les inégalités croissantes, ... peuvent expliquer cette perte de confiance. Une manière de restaurer cette confiance est d'impliquer les citoyens dans la gestion de la « chose publique » au travers des actions associatives auxquelles ils acceptent volontairement d'adhérer.
27. La démocratie représentative est issue du suffrage universel et elle en tire sa légitimité. Elle est notamment garante des arbitrages nécessaires au respect de l'intérêt général. Ce rôle régulateur et décisionnel doit être renforcé, pour lutter contre les dérives citées plus haut, par la construction d'un dialogue avec le monde associatif.

28. Renforcer la démocratie participative, caractéristique des associations, c'est encourager le citoyen à se réapproprier un projet de société et lui (re)donner des raisons de s'impliquer activement dans la dimension collective. L'Etat et les associations doivent donc viser à nourrir et à approfondir la démocratie dans le sens d'une plus grande participation des citoyens à l'édification et la consolidation de la cohésion sociale.
29. Le secteur associatif joue un rôle considérable dans la formation à la citoyenneté. Il permet aux citoyens de structurer et d'exprimer leurs besoins et revendications à l'égard de ceux qui sont chargés de donner des orientations aux politiques et de prendre des décisions. Il effectue un travail de médiation entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif. Le Pacte associatif doit reconnaître clairement cette capacité critique de l'associatif et donc sa fonction de dynamisation de la démocratie.
30. Aujourd'hui, la complémentarité entre l'action associative et l'action publique apparaît de plus en plus indispensable devant les défis posés à la société parmi lesquels la marchandisation progressive des services aux personnes, la montée des extrémismes, ... Le politique trouve dans le militantisme et l'action du monde associatif qu'il écoute et dont il relaie les propositions une source de réflexion et de confrontation. Le monde associatif est interrogé sur ses capacités de mobilisation et sa volonté de contribuer au renforcement de la légitimité du politique.
31. Ce renforcement de la démocratie n'est évidemment possible que si des dispositions formelles garantissent des procédures démocratiques et que celles-ci sont correctement appliquées tant au sein de l'Etat et des associations qu'au niveau de leurs interfaces.
32. La complémentarité entre les deux mondes doit découler de la recherche et de la définition d'objectifs communs, de projets compatibles et de synergies volontairement construites. Elle ne peut advenir que s'il existe une confiance réciproque et une reconnaissance mutuelle. C'est exactement l'objet de ce Pacte associatif : il s'agit d'avancer vers une meilleure reconnaissance mutuelle et vers une définition claire du rôle et des fonctions des uns et des autres dans une dynamique de complémentarité et d'indépendance.
33. Un million cinq cent mille Belges exercent régulièrement une activité volontaire. Le volontariat concerne donc beaucoup de monde et est en augmentation. Cet engagement est bien réel : selon certaines sources, le volontaire belge consacrerait en moyenne sept heures par semaine à son « activité complémentaire ». Améliorer demain et promouvoir la participation et l'implication de citoyens dans la vie de la cité, nécessite pour les pouvoirs publics et le monde politique de prendre en compte ce qui se fait ainsi depuis longtemps.

#### *Détecter les nouveaux besoins*

34. Si les pouvoirs publics ont une vocation d'universalité et garantissent l'intérêt général, les associations, au travers des objets sociaux qu'elles poursuivent, répondent davantage à des situations particulières.

35. Dans une société qui se transforme sans cesse, l'activité associative invente de nouvelles formes de services. Elle détecte de nouveaux besoins, renforce la cohésion sociale et la solidarité. Cette capacité de réaction et d'innovation doit être renforcée par le Pacte associatif et les actes qui en découleront.
36. Le monde associatif manifeste fortement sa présence dans des moments de crise ou de tension à travers ses acteurs les plus engagés, mais il ne se résume pas à cela. Les liens sociaux et les relations humaines qui se tissent, dans une société donnée, sous l'action des associations les plus diverses sont une richesse et un gage de dialogue.

#### *Lutter contre la marchandisation des services*

37. Beaucoup d'observateurs s'inquiètent de la privatisation croissante, voire de la marchandisation des services qui se renforce depuis plusieurs années. Face à cette logique mercantile, l'Etat, les services publics et le monde associatif se retrouvent de plus en plus souvent en difficulté. Certains services publics sont privatisés. Le monde associatif lui-même n'est pas épargné par cette évolution. Dans certains cas, parfois par manque d'un financement public, il se trouve acculé à des comportements qui l'éloignent de ses pratiques non lucratives. Avec le risque, notamment, de se limiter à agir dans les secteurs rentables.
38. Dans ce contexte, l'Etat est le meilleur allié des associations dans les luttes qu'elles mènent contre les inégalités de toute sorte et leurs rôles respectifs sont plus que jamais complémentaires. Le Pacte associatif doit permettre de construire un partenariat entre les deux mondes pour lutter contre cette marchandisation croissante des services collectifs.

#### *Reconnaissance par les pouvoirs publics*

39. Les pouvoirs publics prennent en compte, et reconnaissent de diverses façons, le rôle essentiel des associations dans la vie sociale. Historiquement d'ailleurs, dans certains secteurs déjà cités comme l'enseignement et la santé, certaines missions, clairement dévolues à la puissance publique dans un Etat moderne, ont été organisées seulement par des initiatives privées. Ces services ont été ensuite prestés aussi par des services publics, ce qui est une forme de reconnaissance.
40. Ces dernières années, il y a eu une continuelle augmentation du nombre d'associations agréées et subventionnées. La sphère d'action du monde associatif s'est accrue. Le champ d'interaction des pouvoirs publics à l'égard de l'action associative s'est progressivement amplifié. A partir des secteurs « traditionnels » organisés pour répondre à des besoins de société et rendre des services, le monde associatif a été amené à couvrir d'autres secteurs comme la culture, l'intégration sociale, la participation citoyenne, la gestion de l'environnement, ...
41. Cette évolution a également entraîné la diversification des modalités du soutien de l'Etat à la vie associative : subventions emplois, dispositions décrétales, subsides de fonctionnement, subventions par projets, attributions d'emplois dans le cadre des Aides à la Promotion de l'Emploi, etc, jusqu'à très récemment les chèques services. Certains pouvoirs publics ressentent l'impression de n'être perçus par le monde associatif que comme un dispensateur de subventions. Le

soutien de l'Etat aux associations peut cependant prendre des formes fort variées.

42. Les pouvoirs publics sont de plus en plus nombreux à intervenir dans les services rendus par les associations. Cette évolution ne facilite pas la gestion des associations.
43. Il est nécessaire de tenir compte des contraintes, notamment budgétaires, vécues par les pouvoirs publics. Le soutien public aux activités d'initiative privées, fussent-elles d'intérêt collectif, n'est pas extensible indéfiniment. Des choix politiques doivent être possibles et ils doivent pouvoir être remis en question. Dès lors, il ne convient pas d'engager les pouvoirs publics inconditionnellement sur de très nombreuses années.
44. Pour de très nombreuses associations, la possibilité existe soit d'être agréées au titre d'un décret de reconnaissance et de financement, soit de conclure des conventions-cadres ou conventions-programmes avec le pouvoir public de tutelle, ce qui leur permet d'avoir une certaine garantie morale de stabilité et de renouvellement de leurs subventions. Certaines conventions prévoient explicitement que, lorsque des associations connaissant des problèmes de trésorerie liés aux délais de versement des différentes tranches de liquidation des subventions et qu'elles se trouvent dans l'obligation d'emprunter, les intérêts peuvent être couverts par la subvention.
45. Il faut également rappeler qu'en matière de Fonds Social Européen, plutôt que d'attendre que l'Union Européenne ne verse sa contribution, les pouvoirs publics peuvent parfois préfinancer la part européenne.
46. Le monde associatif exerce une influence de plus en plus marquée sur les agendas politiques traduisant ainsi sa capacité d'interpellation.
47. Cette évolution exige de clarifier au maximum les relations entre les deux mondes dans un souci mutuel de transparence. La formalisation des rapports de partenariat entre la société civile et l'Etat, sous - tendue par le souci commun de travailler dans l'intérêt général et d'approfondir la démocratie, doit conduire à une meilleure définition de leurs relations et des devoirs et obligations réciproques qui en découlent.

#### *Pilarisation et dépillarisation*

48. En Belgique, les piliers sont une des formes d'organisation de la société civile : ils ont servi de cadre à ses expressions organisées. Parmi ses aspects positifs, le système des piliers apportait à la société civile organisée une cohérence et une efficacité qu'il tirait notamment de ses prolongements alignés sur la scène politique. La pilarisation a créé en Belgique des systèmes d'organisations extrêmement performants. Le citoyen trouvait ainsi, pour tous les domaines de l'existence, les associations qui pouvaient servir d'intermédiaires entre lui et l'Etat. Elle a engendré un foisonnement associatif et a alimenté un tissu social particulièrement précieux pour contrecarrer les excès de l'individualisme inhérent au système socio - économique contemporain. Grâce à la médiation des groupements intermédiaires, la plupart des demandes sociales ont pu recevoir un

moyen d'expression et de communication à l'adresse des autres groupements et des gouvernants en des termes recevables et négociables.

49. Nous assistons au dépassement de la société de piliers même si sa logique se fait toujours sentir. Cependant beaucoup d'associations dénoncent la pilarisation de fait de leur secteur qui induit une forme d'instrumentalisation réciproque voire du clientélisme. Cette situation est le plus souvent considérée comme paralysante. Le dépassement des piliers est motivé par les nombreuses critiques adressées à ce modèle : instrumentalisation réciproque, manque d'esprit critique, étouffement d'initiatives nouvelles, ...
50. La remise en cause de ce cloisonnement si typique de la société belge peut donc aller de pair avec un affaiblissement des acteurs intermédiaires traditionnels. Elle présente ainsi le risque d'un morcellement du monde associatif face à l'Etat.

## **Éléments du débat**

### *Forme juridique*

51. Le statut juridique du Pacte associatif fait l'objet de positions divergentes. Pour certains, il doit consister en une prise de position unilatérale, un engagement solennel des pouvoirs publics. Pour d'autres, par contre, le Pacte doit s'établir sous forme d'un engagement réciproque de l'Etat et du monde associatif, avec l'énumération des droits et des devoirs de chaque partenaire. Une des difficultés de cette approche est de définir la forme à utiliser pour que les associations, dans leur diversité et leur multiplicité, puissent marquer leur adhésion. D'autres encore proposent une combinaison des deux modèles précédents : un engagement unilatéral de l'Etat dans une forme légale à définir qui s'appuie sur une concertation large, progressive et exhaustive des associations.
52. Pour éviter la remise en cause permanente du Pacte associatif certains proposent que ses principes généraux fassent l'objet d'un accord de coopération conclu entre les différents niveaux de pouvoir. Celui-ci serait approuvé par décret ou ordonnance dans chacune de ces instances.
53. Pour un certain nombre d'acteurs, l'engagement des Gouvernements ne garantit pas suffisamment la pérennité du Pacte. Ils proposent un engagement préalable de l'ensemble des partis démocratiques. Ces deux étapes garantiraient la pérennité du Pacte mais aussi sa transversalité à tous les niveaux de pouvoir.

### *Complémentarité*

54. La légitimité du service public est soutenue par les associations et ce, dans une perspective d'égalité des citoyens et de service universel. La nature de cette légitimité réside en la garantie du droit des citoyens à être traités sur pied d'égalité : le service public est le garant de ce que chacun dispose de droits identiques.
55. Il est important de rappeler ce fait car, historiquement, les relations entre services publics et monde associatif se sont parfois vécues sur le mode de la

concurrence. Il est nécessaire de bien penser la complémentarité entre associations et services publics.

56. L'histoire nous enseigne que la frontière entre public et privé est mouvante. L'importance cruciale de la complémentarité et de la collaboration entre le monde associatif et les pouvoirs publics dans le contexte actuel est abordée plus haut.
57. Les associations ne peuvent pas avoir pour objectif de se substituer aux pouvoirs publics. Au contraire, un pôle public volontaire, dynamique et ambitieux est nécessaire pour construire un partenariat respectueux de l'identité de chacun.
58. Les services publics gagnent en efficacité et en légitimité au travers de synergies avec d'autres opérateurs sur base d'un agrément et d'une coordination des missions et des objectifs. Loin d'être une instrumentalisation de l'associatif, cette approche doit permettre, au départ d'un dialogue constant et de la définition d'objectifs communs, une meilleure coordination des acteurs et l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services.
59. Dans ce contexte apparaît donc un nouveau rôle des pouvoirs publics : il ne peut plus se contenter d'être financeur, il doit développer de nouveaux modes d'interventions qui le plongent au cœur de la société et qui l'amènent à animer des relations entre les groupes sociaux. Si un Etat réduit à un rôle supplétif est inacceptable, un Etat qui se substitue systématiquement à ce qui se fait convenablement par ailleurs n'est pas souhaitable.

#### *Autonomie et indépendance*

60. Des reproches d'instrumentalisation des associations par les pouvoirs publics ont existé et existent. Certaines associations refusent toute subvention des pouvoirs publics pour préserver leur indépendance.
61. Le respect de l'autonomie des associations suppose avant tout qu'elles soient reconnues tant pour ce qu'elles sont que pour ce qu'elles font.
62. Les associations qui peuvent être considérées comme des partenaires des pouvoirs publics ne peuvent cependant être traitées comme de simples exécutantes de la politique définie par les Gouvernements. Elles doivent pouvoir définir leurs missions leurs objectifs et leurs activités, dans le cadre de la législation, mais en toute autonomie.  
Le Pacte associatif doit donner des garanties claires de respect de l'autonomie et de l'indépendance de toutes les associations et particulièrement de celles qui bénéficient de subventions des pouvoirs publics.
63. Une société politiquement mature doit pouvoir prendre la responsabilité de subventionner des associations sans les assujettir. Les deniers publics servent également au subventionnement de forces et d'associations potentiellement contestataires ou critiques. C'est dans cet esprit que s'est par exemple développée l'éducation permanente.
64. Il faut garantir le respect des principes démocratiques fondamentaux. Parmi ceux-ci, la vérification de l'utilisation réglementaires des subventions accordées

et la nature démocratique et respectueuse des droits de l'homme des activités exercées.

### *Régulateur et opérateur*

65. L'Etat définit ses objectifs en matière de service au public et détermine avec quels moyens et quels opérateurs il va les atteindre. Pour remplir ses missions, l'Etat différencie en son sein, son rôle de gestionnaire des services publics et son rôle de régulation et d'évaluation de l'action des associations quand celles-ci exercent des missions d'intérêt général subventionnées par les pouvoirs publics.

### *Simplification administrative*

66. Beaucoup d'associations considèrent que la réglementation est trop complexe, touffue et peu adaptée aux réalités de terrain : lourdeur et rigidité, réformes trop fréquentes, ...  
Une réglementation trop sophistiquée risque de produire l'inverse du résultat recherché. La pesanteur et la difficulté de mise en œuvre, qui risque de mobiliser l'énergie de l'ensemble des acteurs dans des procédures nombreuses et complexes, peuvent être réduites (accompagnement, évaluation, ...).
67. Pour ne pas devoir être sans cesse adapté, le système doit être ouvert. Le monde change, en effet, et les associations doivent pouvoir adapter leurs modalités d'actions aux défis que posent ces changements. Ceci ne veut pas dire absence de contrôle.
68. La complexité institutionnelle de notre pays induit parfois des systèmes de co-financements. Les réalités administratives différentes et le manque de coordination entre les pouvoirs publics représentent une difficulté importante pour les associations.
69. Cette complexité institutionnelle est également une contrainte forte qui pèse sur les pouvoirs publics. Des accords de coopération sont possibles mais il s'agit de mécanismes lourds qui ne peuvent être appliqués que dans des cas de politiques relativement générales.
70. Dans ce domaine comme dans d'autres, une vraie concertation est nécessaire préalablement à toute tentative de réglementation. Cette concertation doit évidemment associer étroitement les administrations concernées. De manière générale, l'engagement de l'administration, aux côtés des exécutifs et des associations, est un des gages les plus sérieux de la réussite du Pacte associatif.

### *Objectivité et transparence*

71. Le Pacte associatif devra également se pencher sur un autre point névralgique des rapports entre les pouvoirs publics et les associations : la nécessité d'une objectivation des règles (agrément, subventionnement, ...) et une transparence maximale des décisions qui sont prises et des services qui ont été rendus par les uns et les autres.

72. Même les associations qui reconnaissent utiliser des relais politiques aspirent à une situation, particulièrement au niveau local, où les rapports entre les pouvoirs publics et les associations seraient empreints d'une totale transparence. Les règles doivent être claires, connues de tous et applicables sans distinction.
73. Les pouvoirs publics ont le devoir de garantir la non discrimination entre les associations et le respect du pluralisme. Les associations doivent respecter le principe de non discrimination entre les bénéficiaires lorsque des missions d'intérêt général leur sont déléguées et sont subsidiées par les pouvoirs publics.

#### *Impartialité et neutralité*

74. Les pouvoirs publics doivent avoir la possibilité de faire application du principe de délégation sans se départir des obligations de contrôle effectif de l'impartialité et de la continuité des services. Les services et prestations doivent respecter les deux principes suivants : d'une part, l'égalité pour tous, tant pour l'accès aux services que pour la qualité et la pertinence des prestations et d'autre part, la continuité ou la régularité des services qui en assurent la permanence. Les services et prestations doivent être accessibles à tous, quelles que soient notamment les convictions idéologiques, philosophiques, religieuses, la condition sociale, l'origine nationale, culturelle ou ethnique, le genre ou l'orientation sexuelle de chacun. Les prestataires des services doivent respecter les opinions des bénéficiaires, sans exercer aucune pression sur ceux-ci, ni faire de propagande ou de prosélytisme auprès des usagers.
75. Les associations et institutions privées qui dispensent des services d'intérêt général seraient en droit d'exprimer leurs orientations mais auraient à le faire explicitement, par exemple au sein d'une charte. Cette charte formulerait notamment leurs finalités, la vision éventuelle de société qui les fondent (et/ou leurs options philosophiques et le cadre éthique de leur action) et les activités de services subventionnées qui leur sont déléguées par les pouvoirs publics. La charte serait communiquée aux intervenants professionnels et bénévoles du service et aux bénéficiaires.

#### *Contrôles et évaluation*

76. Les associations reconnaissent la nécessité de contrôles dès qu'elles utilisent de l'argent public. Elles garantissent la transparence de leurs comptes.
77. Les associations considèrent souvent que les contrôles qu'elles subissent sont purement bureaucratiques et présentent des aspects non pertinents (lourdeur, inutilité, critères purement administratifs, ...).
78. Pour les uns, le contrôle des associations doit porter sur les activités mises en œuvre et la gestion des ressources, quelle que soit la source de financement. Pour d'autres, les associations sont contrôlées par les différents pouvoirs subsidiaires sur l'utilisation des subsides obtenus de ceux-ci et sur la justification de leur action. Aux associations, il incombe de mettre en place les instruments de gestion interne qui répondent aux exigences de transparence et d'efficacité. Aux pouvoirs publics, il incombe de mettre en place, à l'égard des associations, des modalités de reddition des comptes et des actions, simples, efficaces et présentant entre elles un maximum de compatibilité.

79. Les associations déplorent également souvent l'absence d'une culture de l'évaluation de leur action alors qu'elles sont demandeuses d'un retour de la part des autorités compétentes. Pour une bonne évaluation, les conditions suivantes devraient être réunies : les objectifs sont définis au préalable, les acteurs sont associés à la démarche, des outils adéquats et des indicateurs pertinents sont mis en place.

#### *Information*

80. Certaines associations ont un accès facile à l'information. Pour d'autres, par contre, trouver l'information utile se révèle particulièrement complexe. D'où le souhait de voir les pouvoirs publics se montrer davantage proactifs pour mettre l'information à la disposition des acteurs concernés.
81. Différents outils sont préconisés à cette fin et notamment : guichet unique, portails Internet centralisateurs, organisation de séances d'information en cas de nouvelle réglementation, ...

#### *Pérennisation des associations (sécurité juridique et financière)*

82. La tendance dans l'associatif est de réclamer un subventionnement structurel et pluriannuel. Un des avantages recherchés est notamment de diminuer le temps consacré à la recherche de subventions pour assurer la continuité.
83. Mais plus encore que le montant c'est la liquidation tardive des fonds publics (notamment des fonds européens) qui fait l'objet de critiques. Les propositions qui sont faites aux pouvoirs publics de soulager la trésorerie des associations par des procédures de préfinancement doivent être étudiés.

#### *Légitimité et représentativité des associations*

84. Outre leur reconnaissance par les pouvoirs publics, les associations tirent leur légitimité de la reconnaissance et de l'adhésion et/ou de la participation libre et directe des citoyens à leur action. Cela ne veut pas dire que plus une association comporte de membres, plus elle serait légitime.
85. Par contre, la représentativité des associations, quand il s'agit de se poser en interlocuteur des pouvoirs publics, varie fortement d'une organisation à l'autre. Cette grande diversité constitue un frein à l'élaboration de critères de représentativité qui conviendraient à toutes les associations.
86. Les associations agissent et interagissent avec d'autres associations, des pouvoirs publics, des mouvements syndicaux et sociaux, des entreprises privées. Elles n'ont pas pour vocation de se substituer à l'un de ces acteurs. Leur vocation est d'être proche des citoyens, de porter et d'être portées par leurs aspirations et de mettre en œuvre, concrètement, la solidarité. C'est dans cette capacité de mise en œuvre directe et humaine de la solidarité que se situe notamment leur plus-value.

87. Certains pensent cependant que des critères objectifs devraient être définis pour vérifier que les organisations qui souhaitent influencer les politiques soient bien représentatives et démocratiques.
88. Pourtant, d'autres estiment qu'étant donné le particularisme et l'autonomie des associations, il serait erroné d'essayer d'établir des règles permettant de décider quelles organisations sont aptes à être consultées et lesquelles ne le sont pas. Selon eux, les seuls critères de sélection devraient être la transparence, le respect de la démocratie et la souveraineté de la loi. Ils évoquent également l'utilisation légale, raisonnable, efficace et économe des fonds mis à leur disposition.

### *Structuration de l'associatif*

89. Le dialogue s'organise au départ de deux pôles : un pôle associatif, un pôle public. Cette double démarche aboutit à une représentation bicéphale : d'une part par des structures de type fédération ou groupement d'associations et d'autre part par le biais d'organes tels que les conseils d'avis sectoriels.
90. Dans de nombreux secteurs où existe une Commission paritaire, une ou plusieurs fédérations d'employeurs se sont organisées. Pour les associations, c'est une façon de s'ériger collectivement en un interlocuteur sectoriel unique auprès des pouvoirs publics. Les fédérations librement organisées doivent être reconnues comme interlocuteurs valables par les autorités publiques. Cette concertation avec les fédérations est utile notamment pour le bon fonctionnement du système de subventionnement. Il serait impossible de la mener avec chaque association séparément.
91. De son côté, l'Etat prend des initiatives pour favoriser l'émergence de ces organes et soutenir la structuration du secteur associatif.
92. Certains acteurs associatifs plaident pour l'organisation d'une instance unique, du genre « coupole de coupoles », qui deviendrait le seul interlocuteur des pouvoirs publics, par exemple au niveau communautaire. Pour d'autres acteurs, il n'est pas nécessaire de mettre sur pied une nouvelle structure qui chercherait en vain à représenter toute cette diversité associative et qui, plus fondamentalement, prendrait le risque de gommer la riche diversité en question.
93. Ces dernières années, particulièrement dans le cadre des différents mouvements revendicatifs, la présence syndicale dans le monde associatif s'est développée et structurée en parallèle avec la structuration des organisations d'employeurs. Aujourd'hui, une partie du monde associatif, employant du personnel salarié, est un secteur d'activité professionnelle comparable aux branches d'activités de l'économie classique, où les rapports sociaux répondent aux règles des relations collectives de travail et aux usages de la concertation sociale. C'est ce qu'illustrent la création d'une série de commissions paritaires particulières et la négociation des « accords du non marchand ». A côté de la concertation sociale classique, les organisations syndicales demandent à être associées au dialogue qui s'établit entre les pouvoirs publics et le monde associatif.

## *Dialogue*

94. Le Pacte doit renforcer la qualité du dialogue qui existe déjà entre le monde associatif et les pouvoirs publics.  
Là où les fédérations d'associations ont été officiellement reconnues comme interlocutrices des pouvoirs publics, cette reconnaissance est considérée comme un élément essentiel de la qualité de la relation entre les deux mondes.
95. Il faut mettre en place des procédures efficaces de suivi et d'évaluation des décisions, en concertation avec les associations et les structures concernées. Ce dialogue doit fonctionner dans la durée.
96. Les acteurs associatifs souhaitent être formellement et systématiquement concertés pour l'élaboration des politiques publiques, tout en laissant évidemment le dernier mot au pouvoir politique, issu des élections démocratiques. Le monde associatif se considère représentatif des états d'esprit, des souffrances, des besoins, des espoirs qui traversent une société.  
La pratique de la concertation et de la consultation, dans des formes souples et adaptées doit être systématisée.
97. Pour mieux se connaître, il est important d'y passer du temps. Les associations regrettent souvent une certaine méconnaissance de leur activité par les ministres de tutelle et les pouvoirs publics en général. Elles ressentent souvent aussi une incompréhension de leur mode d'action. Les associations apprécient les visites sur le terrain menées par les fonctionnaires compétents et de manière générale, les contacts directs qui leur apparaissent indispensables pour comprendre la réalité associative.

## *Rôle du volontariat*

98. Nombre d'associations aujourd'hui instituées n'ont pu voir le jour que grâce à l'investissement volontaire d'individus motivés par la cause à défendre.
99. Pour la grande majorité des associations, il n'y a pas de fonctionnement possible sans recours aux volontaires bénévoles. Il est clair que sans les bénévoles bien des services ne seraient pas rendus.
100. Le volontariat nuit-il au travail salarié ? Non, répondent de nombreuses associations, il en est complémentaire : le volontaire occupe une place et une fonction spécifique et distincte de celle du salarié (par exemple dans les Conseils d'administration) et peut donc contribuer par son action à créer des postes de travail.
101. Les volontaires doivent être formés. C'est d'ailleurs souvent une exigence des pouvoirs publics. Les associations réclament la prise en compte par les pouvoirs publics de l'impact financier de cette formation.
102. La loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2006. Des arrêtés d'application doivent encore être pris. Cette loi représente indéniablement un progrès. Il n'empêche que cette question de la place des volontaires doit être prise en compte par le Pacte.

## **Méthodologie et calendrier**

### *Comité de pilotage*

103. Le Gouvernement conjoint Région wallonne du 7 juillet 2005 et le Collège de la CoCoF du 5 septembre 2005 ont défini une méthodologie. Un Comité de pilotage a été mis en place : il est constitué des représentants de neuf ministres. Il s'agit des Ministres – Présidents de la Communauté française, de la Région wallonne et du Collège de la CoCoF et des Ministres Laanan et Fonck pour la Communauté française, Vienne et Simonet pour la Région wallonne, Picqué et Huytebroeck pour la CoCoF.

### *Organisation des consultations*

104. La méthodologie, telle qu'approuvée par le Gouvernement conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne et le Collège de la Commission Communautaire française du 27 mars est présentée en Annexe cinq.

## **Bibliographie**

ACODEV (Fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement), Un partenariat renouvelé entre pouvoirs publics et ONG pour combattre les inégalités entre le Nord et le Sud, promouvoir le développement durable et la solidarité, 12 octobre 2004.

BLAISE P., Les associations sans but lucratif, Dossier du CRISP, n°62.

Construire un pacte participatif entre le politique et l'associatif, Ateliers du Progrès du PS, 2003.

Ce n'est pas parce que l'associatif est sans but lucratif qu'il doit être le parent pauvre de la politique, CDH, Forum du 13 décembre 2003.

Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités, Séminaire organisé à Bruxelles le 10 juin 2003 par le Comité économique et social européen et par le groupement d'études et de recherches *Notre Europe*.

DRYON Ph. et KRSESLO E., Les relations collectives dans le secteur non marchand dans Courrier hebdomadaire, n°1795, 2003, CRISP.

DUMONT H. et ANTOINE B., Au-delà des « piliers » : la prise en compte d'une société multiculturelle. Rapport autour du thème 7, Etats généraux de l'écologie politique, 15 mai 1998.

GREOLI A., Pacte associatif : scénarios de dépilarisation et exemples, 13 juin 2004.

En chemin vers un Pacte associatif, CBCS, juillet 2004.

Etat – Associations : thérapie de couple. Vers un nouveau « pacte associatif », Dossier dans Politiques, n°32, décembre 2003.

LAURENT Ph., Pour un nouveau pacte, dans La Libre Belgique, novembre 2003.

ID., Associatif et politique : une nécessaire thérapie de groupe, dans La Libre Belgique, 3 décembre 2003.

Le compte satellite des institutions sans but lucratif 200-2001, Institut des comptes nationaux – Centre d'économie sociale de l'Université de Liège – Banque Nationale de Belgique, 2004.

Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative, Fondation Roi Baudouin, décembre 2005.

Le secteur non marchand en Belgique. Aperçu socio-économique, Rapport de synthèse, Fondation Roi Baudouin, 2001.

Les piliers ou la liberté à cache - cache, dans La Revue Nouvelle, mars 1999, pp. 18 à 107.

MAISSIN G., La nouvelle frontière de l'action associative, dans La Libre Belgique, 3 décembre 2003.

MERTENS de WILMARS S. et LEFÈVRE M., Compte sans but lucratif, dans La Libre Belgique, 17 janvier 2003.

MICHEL E., Intervention au Colloque relatif au « Pacte associatif », 4 décembre 2003.

Monde politique et secteur associatif en Belgique. Une première exploration du paysage politique et de la traduction des points de vue en présence dans les accords de gouvernements, Fondation Roi Baudouin, décembre 2005.

MOC, Une charte pour réguler les rapports entre le service public et les associations, dans Congrès 1996. L'offensive solidaire, Charleroi, 14 décembre 1996, pp. 84 à 92.

Pour un « pacte associatif » entre les pouvoirs publics et l'associatif, Note au bureau du parti socialiste, 24 février 2003.

Propositions de texte pour l'adoption d'une charte, Proposition CDH pour un Pacte associatif, juillet 2005.

Quelles relations entre associations et pouvoirs publics ? Le regard des associations. Etude commandée par le CDH, Sonecom, avril 2005.

Pacte associatif (<http://www.pacte-associatif.be/>) : Site web de la « Plateforme Francophone du Volontariat » comprenant des documents de références et une lettre d'information sur le Pacte associatif.

Pacte associatif et société laïque. Du respect de l'impartialité des pouvoirs publics et de la neutralité des services au public, Centre d'action laïque, octobre 2005.

Pour la société civile dans La Revue nouvelle, janvier 2001, pp.36 à 71.

Vers un pacte associatif. E12. Eléments de comparaison internationale. Rapport intermédiaire, Centre d'Economie sociale, Université de Liège, septembre 2005.

Vers un pacte associatif. Eléments de comparaison internationale. Rapport intermédiaire n°2 : Processus d'élaboration et contenu des pactes nationaux, Centre d'Economie sociale, Université de Liège, 31 octobre 2005.

## **Annexe un (Comparaisons internationales)**

Le gouvernement wallon et le gouvernement de la Communauté française ont confié au Centre d' Economie Sociale de l'Université de Liège le soin de réaliser une étude comparative sur des expériences menées dans des pays étrangers en matière de pacte associatif. Les pays qui ont été sélectionnés sont le Portugal, le Royaume Uni, la France, le Canada et l'Estonie.

### **A. LES PROCESSUS D'ÉLABORATION DES PACTES**

L'analyse du processus d'élaboration des pactes dans les pays étudiés permet de mettre en lumière une série d'enseignements qui concernent :

- l'initiation du processus, c'est à dire l'origine de l'initiative et les pouvoirs publics impliqués
- la manière dont le secteur associatif a été représenté dans le processus d'élaboration du pacte
- les organes de concertation et de consultation qui ont été mis en place
- les difficultés rencontrées au cours du processus

#### **A.1. Initiation du processus**

Résumé :

Portugal : processus initié par le gouvernement central.

Royaume-Uni : processus initié par le secteur associatif (NCVO) et relayé par le Labour Party.

France : processus initié par le secteur associatif (CPCA) et relayé par le gouvernement Jospin (PS).

Canada : processus initié par la Table ronde du secteur bénévole, puis relayé par le gouvernement.

Estonie : processus initié par le secteur associatif (NENO), associant le PNUD et le gouvernement.

#### **A.2. Représentation des associations**

Résumé :

Portugal : les interlocuteurs du monde associatif sont les institutions sociales privées, représentées par trois fédérations regroupant respectivement les Institutions Privées de Solidarité Sociales (IPSS), les Miséricordes et les Mutualités.

Royaume-Uni : le NCVO est la principale fédération du secteur au Royaume-Uni, mais elle n'est que partiellement représentative de l'ensemble du "voluntary and community sector".

France : la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA), qui représente plus de 400 000 associations, est l'interlocuteur reconnu par les pouvoirs publics, aux côtés du CNVA qui est une instance consultative de statut public et comportant des représentants des associations.

Canada : le Groupe Directeur du Secteur Bénévole et Communautaire est la confédération intersectorielle représentative des associations : il regroupe toutes les fédérations relevant des différents secteurs de la vie associative.

Estonie : il existe deux associations coupoles principales, NENO et Kodukant, ainsi qu'une Table ronde des associations estoniennes à but non lucratif. Celle-ci n'a pas d'existence légale mais catalyse l'action des associations et des ONG.

### **A.3. Modes de concertation**

Résumé :

Portugal : le Pacte est conçu sous l'égide du pouvoir central avec la participation active des administrations régionales et locales et des institutions sociales privées.

Royaume-Uni : l'idée d'un Compact donne lieu à la création de deux groupes de travail au sein du secteur associatif, et à la mise en place d'un processus de consultations multiples entre les groupes de travail, les associations, la cellule gouvernementale (Voluntary Community Unit) et les départements ministériels.

France : la Charte est l'aboutissement d'un mode de concertation complexe évoluant en fonction de l'alternance politique, et dans le cadre duquel un rôle important a été joué par les Assises nationales de la vie associative voulues par le gouvernement, le CNVA, instance consultative de statut public comportant des représentants des associations, et le CPCA, confédération du secteur associatif.

Canada : l'organe essentiel dans le processus d'instauration de l'Accord est la "Table conjointe sur l'Accord" créée au sein de l'Initiative du Secteur Bénévole et Communautaire (ISBC). La Table conjointe est composée paritairement de représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire, et fonctionne sur le mode du consensus.

Estonie : pas de création de structure officielle, mais un cheminement du projet à travers l'ensemble du secteur associatif via des tables rondes locales et régionales et une table ronde nationale. Ce cheminement s'est accompagné d'une large consultation d'associations et d'experts, ainsi que de plusieurs phases d'examen par les commissions parlementaires.

### **A.4. Difficultés rencontrées**

Résumé :

Royaume-Uni : difficultés liées principalement à la représentativité du secteur, et accessoirement, au risque de figer une situation via le pacte.

France : difficultés liées à la représentation tardive du monde associatif et à la non "valeur légale" de la Charte.

Canada : difficultés liées à la volonté de réaliser un Accord qui soit réellement démocratique et représentatif de l'ensemble du secteur dans tout le pays (participation de 2 000 organismes).

### **A.5. Synthèse et points forts**

1. De manière générale, les pactes nationaux sont initiés par le secteur associatif et répondent à une volonté de faire reconnaître et légitimer l'action menée par le monde associatif dans la société, en vue de devenir un véritable interlocuteur des gouvernements et pouvoir intervenir dans l'élaboration des politiques en la matière.

En Estonie toutefois, l'EKAK prévoit la consultation du secteur pour tout changement de politique ou législatif sans faire référence à l'impact sur le secteur : la consultation touche ici de manière beaucoup plus large la population estonienne, ce qui est conforme au mouvement démocratique qui touche ce

pays, ce dernier accentuer la démocratie directe en complément de la démocratie représentative.

2. Contrairement aux autres pays, le Portugal a d'emblée associé les pouvoirs publics régionaux et locaux à la collaboration entre l'Etat et le secteur associatif.

3. Au Royaume-Uni et en France, l'impulsion du processus d'élaboration du pacte a été étroitement lié à l'alternance politique (changement du parti au gouvernement).

4. Au Royaume Uni et au Canada, les résultats de groupes de travail créés spécifiquement au sein du secteur associatif pour faire le point sur les relations entre pouvoirs publics et associations ont été déterminants dans le projet de pactes associatifs.

5. En France comme au Canada, le processus d'élaboration des pactes associatifs nationaux a pu devenir réalité grâce à la création de structures conjointes aux pouvoirs publics et au secteur associatif, créées pour une période déterminée et incluant une vaste consultation des associations de terrain, dans le but d'élaborer et rédiger un pacte. Ces structures ont bénéficié d'un appui financier des gouvernements.

Si le secteur associatif est bien présent au sein de ces structures (et s'est d'ailleurs renforcé à cette occasion), les pouvoirs publics ont quant à eux constitué des cellules interministérielles pour les y représenter. Ces cellules sont généralement destinées à disparaître une fois les pactes concrétisés.

6. Des initiatives originales fortement médiatisées et destinées à mieux faire connaître l'action des associations par le grand public ont vu le jour dans les différents pays. Certains pays ont également saisi l'opportunité de participer activement à l'Année internationale du volontariat.

## **B. LE CONTENU DES PACTES ASSOCIATIFS NATIONAUX**

1. Dans l'ensemble, les pactes associatifs nationaux n'ont pas de force légale mais sont plutôt des engagements moraux ou politiques, plus ou moins assortis en principe d'instruments et d'outils d'évaluation visant à dépasser leur caractère de "déclaration générale". Ils représentent un engagement mutuel ou un concordat entre l'Etat et les secteurs associatifs avalisés par les gouvernements. Ils sont toujours signés par les deux parties.

Exception faite de l'Estonie, il faut se référer aux pactes régionaux pour trouver des textes votés par les parlements : les pactes gallois et écossais ont été adoptés par le parlement de ces régions (voir partie C – troisième rapport intermédiaire).

2. Tous les pactes renvoient à des valeurs de base telles que l'égalité des chances, le développement social, la citoyenneté active, la démocratie, la liberté d'association. Tous reconnaissent l'indépendance du secteur associatif, ses droits à la critique et à la dissidence, à la diversité. Tous saluent les contributions du secteur associatif à la société, des contributions différentes de celles de l'Etat et du marché. Tous reconnaissent l'importance du volontariat, en particulier dans son rôle de promoteur de l'engagement citoyen, de cohésion sociale et de développement social.

Les pactes reconnaissent aussi généralement le rôle de l'Etat dans le financement du secteur associatif.

3. Tous les pactes comportent un engagement du secteur associatif à la responsabilité et à la bonne gouvernance. Le secteur s'engage aussi à participer aux consultations concernant les politiques gouvernementales.

La plupart des pactes comportent un engagement de la part du gouvernement de consulter le secteur associatif sur le développement, la conception et l'implémentation de politiques, ainsi que sur la révision ou la réforme de pratiques de financement. Ils comportent également un engagement de prendre en considération l'impact sur le secteur associatif de politiques et programmes d'action. On relève enfin l'engagement d'encourager la sensibilisation de la population et des communautés locales aux apports du secteur.

4. Tous les pactes prévoient des modalités d'application et de suivi relativement diversifiées : protocoles ou accords, codes de conduite ou de bonnes pratiques, groupes de suivi, déclinaisons régionales des pactes,... C'est dans la mise en place de ces instruments (voir parties C et D – troisième rapport intermédiaire) qu'il faut trouver des indications quant à la concrétisation effective des principes énumérés par les pactes, tels que par exemple les modalités d'exécution du principe de transparence ou de représentation des associations dans les organes de consultation.

#### Les accents particuliers

En fonction du contexte politique et historique, les pactes peuvent mettre l'accent sur l'un ou l'autre aspect particulier de la collaboration, des engagements ou du secteur associatif.

Le pacte du Portugal met en avant le soutien aux institutions sociales privées par les administrations à tous les niveaux pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Sans que l'on puisse pour autant le qualifier de sectoriel, il a donc une forte connotation sociale et de lutte contre l'exclusion, à l'image de la réalité socio-économique du pays, particulièrement à la fin des années 90.

Toujours au Portugal, le Pacte a d'emblée été signé par les pouvoirs publics centraux, régionaux et locaux, alors que dans les autres pays, c'est le pouvoir central qui est l'autorité publique signataire.

De manière générale, contrairement aux autres pays, le Royaume-Uni limite le pacte aux aspects de la collaboration Etat-secteur associatif. Il n'aborde pas, par exemple, la question de la représentation du secteur associatif. Le Royaume-Uni est aussi le seul pays qui envisage une procédure de plainte lorsque le pacte n'est pas respecté.

Autres particularités à mentionner :

- le Royaume-Uni met l'accent sur l'action pionnière des associations dans la conception et la fourniture de services, ainsi que sur l'importance de la contribution du secteur à l'économie nationale. Le pacte traite, dans un point particulier, de la question des populations noires et des minorités ethniques.
- L'Estonie, comme la France, placent clairement le pacte dans le cadre du développement de la démocratie dans le pays. L'Estonie convie également les citoyens à participer à l'élaboration des lois en général et pas seulement celles ayant un impact sur le secteur associatif.
- L'Estonie mentionne le développement durable dans les principes partagés.
- La France introduit la dimension européenne dans son pacte.
- L'Estonie évoque la prévention de la corruption.

## **C. LES PACTES REGIONAUX**

### **C1. Synthèse, points forts et accents particuliers.**

#### Synthèse et points forts

1. Excepté pour le Pays de Galles où il s'agit d'un engagement unilatéral du gouvernement gallois, tous les pactes régionaux ont été initiés par le secteur associatif et relayés ensuite par le gouvernement.

Dans tous les cas, les pactes ont été élaborés conjointement par (ou en collaboration avec) le secteur associatif et les pouvoirs publics compétents.

2. Comme les pactes associatifs nationaux, les pactes régionaux n'ont en principe pas de force légale. Notons cependant que le pacte gallois est imposé par une loi du Royaume-Uni, et que les pactes gallois et écossais ont été adoptés par le parlement de ces régions.

3. Une fois les objectifs et les principes partagés définis, tous les pactes régionaux énumèrent un ensemble d'engagements de la part du secteur associatif, de la part des pouvoirs publics compétents et dans un seul cas (celui de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur), de la part des deux parties

4. Les déclinaisons territoriales françaises présentent une cohérence avec la Charte nationale bien que réalisées en toute autonomie par les acteurs locaux. On note d'ailleurs que les chartes de la Région Centre et de la Région d'Aquitaine sont identiques en tous points à la charte nationale.

Cette cohérence avec le niveau national se traduit bien entendu par une certaine similitude entre les déclinaisons régionales. Certaines Régions ont même adopté des textes analogues : ainsi la charte de Basse-Normandie est similaire à celle du Poitou-Charentes (excepté une introduction inexistante pour la charte du Poitou-Charentes et une introduction identique à la charte nationale pour la charte normande).

5. Tous les pactes reconnaissent : l'indépendance du secteur associatif, sa contribution au développement local et à la cohésion sociale, sa diversité, l'importance du bénévolat (bien mis en évidence dans la Charte PACA) et le rôle des pouvoirs publics relativement au financement du secteur.

La reconnaissance du rôle d'interpellation joué par les associations n'est présente que pour les déclinaisons régionales françaises.

6. Certaines valeurs présentes dans les pactes nationaux se retrouvent également dans les pactes régionaux : égalité des chances (PACA, Pays de Galles et Ecosse), démocratie (Lorraine, Poitou-Charentes, PACA et Pays de Galles) ou encore citoyenneté (Lorraine, Poitou-Charentes et Ecosse).

7. Les pactes (excepté celui du Pays de Galles) comportent un engagement du secteur associatif à la responsabilité et à la bonne gouvernance.

8. Les pactes, excepté celui de la Lorraine, comportent un engagement de la part du gouvernement de consulter le secteur associatif sur le développement, la conception et/ou l'implémentation de politiques. Ils comportent également parfois un engagement de prendre en considération l'impact sur le secteur associatif de politiques et programmes d'action.

9. Tous les pactes prévoient des modalités d'application et de suivi relativement diversifiées, sauf le la charte de la région PACA.

### Les accents particuliers

1. Comme l'Estonie, l'Ecosse et le Pays de Galles mentionnent le développement durable dans leurs principes de base. La Charte de Poitou-Charentes montre de son côté une connotation "nouvelle gouvernance humaniste".

2. La Charte de la Région PACA constitue la déclinaison régionale française la plus détaillée et la plus fournie. La charte définit dans un premier temps les droits des associations avant d'aborder les devoirs de ces dernières de manière relativement précise. Ensuite ce sont les droits et les devoirs des pouvoirs publics qui sont définis, avant d'énumérer une série d'engagements bien déterminés que les pouvoirs publics doivent prendre en faveur des associations et relatifs au financement, aux modes de représentation et de consultation du secteur, à l'expertise ou encore à la formation.

3. La Charte de Lorraine est structurée différemment des autres déclinaisons régionales françaises : la définition des objectifs représente la moitié du document et on n'y parle pas d'engagements mais de moyens à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs précis. En outre, l'accent est mis sur le développement de nouveaux projets portés par des associations existantes et la création de nouvelles associations; sur la professionnalisation du secteur (et donc sur la formation); et enfin sur la diversification des sources de financement (où la Région a un rôle à jouer en matière d'accompagnement).

4. En Poitou-Charentes, l'engagement du secteur associatif reste vague et relève principalement de la représentation du secteur, du respect du principe d'évaluation annuelle, d'élargissement du partenariat avec la Région et de la promotion auprès des associations de l'éthique financière du partenariat et de la gouvernance démocratique

5. L'Ecosse nomme clairement le secteur associatif comme partenaire de l'Etat dans la fourniture de solutions pour une série de problèmes sociaux. Cette Région développe particulièrement le chapitre de la représentation du secteur associatif et demande, notamment, au secteur associatif de démontrer comment il consulte ses membres.

6. Le Pays de Galles énonce une série de questions à poser ("checklist") lorsqu'il introduit ou modifie une politique, afin de vérifier l'impact qu'elle peut avoir sur le secteur associatif (opportunités, problèmes, etc.). Il insère la dimension européenne dans son pacte.

7. Comme l'Angleterre, l'Ecosse et le Pays de Galles se sont donnés les moyens les plus complets d'implémentation et de contrôle de leurs Compact respectifs.

8. Le contrôle figure dans les pactes écossais et gallois :

Ecosse : examen par des évaluateurs indépendants tous les 18 mois. Examen par le Parlement tous les trois ans.

Pays de Galles : rapport annuel débattu par l'Assemblée nationale galloise. Révision du pacte après chaque renouvellement de l'Assemblée par des élections.

## **D. LES INSTRUMENTS D'APPLICATION.**

### **D1. Instruments.**

<b>Pays/région</b>	<b>Instruments</b>
Portugal	(1) <u>Commission de suivi et d'évaluation</u> (2) <u>Groupes de travail thématiques</u> (3) Plusieurs <u>mesures de politiques publiques</u> prises dans le cadre de l'implémentation du Pacte
Royaume-Uni (Angleterre)	<u>Codes de bonnes pratiques</u> relatifs : - aux groupes de noirs et de minorité ethniques; - à l'action communautaire; - au bénévolat; - au financement; - à la consultation et l'appréciation des politiques.
France	<u>Organe opérationnel</u> chargé de mettre en œuvre la Charte et les politiques qui en découlent, et au sein duquel a été créé un "comité de suivi opérationnel"
Canada	<u>Codes de bonnes pratiques</u> : - code de bonnes pratiques de financement - code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques
Ecosse	<u>Codes de bonnes pratiques</u> relatifs : - au financement du secteur associatif; - à la consultation du secteur; - au travail en partenariat; - à l'évaluation de l'impact des politiques sur le secteur.
Pays de Galles	<u>Code de conduite</u> en matière de financement du secteur associatif

### **D2. Synthèse, points forts et accents particuliers.**

1. On relève globalement deux types d'instruments d'application des pactes : d'une part, les organes de suivi et d'évaluation, mis en place au Portugal et en France; d'autre part, les codes de bonnes pratiques, instaurés au Royaume-Uni (en Angleterre et dans les autres régions) ainsi qu'au Canada.

2. Les organes de suivi sont constitués de représentants des deux parties – secteur associatif et pouvoirs publics – et sont en principe chargés de vérifier la conformité des politiques publiques avec les engagements du pacte. Ils peuvent également s'atteler à certaines tâches consistant à aider à la

concrétisation certains aspects du pacte (reconnaissance du bénévolat, fiscalité,...). ces tâches peuvent également être confiées, comme au Portugal, à des groupes thématiques.

3. En général, les codes de bonnes pratiques sont élaborés par les organes mêmes qui ont conduit antérieurement au pacte. Au Pays de Galles, le code de conduite sur le financement du secteur associatif a été adopté par l'Assemblée galloise en même temps que le pacte.

4. Selon le pays ou le région considérée, un ou plusieurs codes sont instaurés. Dans tous les cas, on relève l'adoption d'un code de bonnes pratiques en matière de *financement* du secteur associatif. Parmi les autres thèmes envisagés, citons notamment les modalités de consultation du secteur, l'appréciation du secteur quant aux politiques qui le concernent, la question des minorités ethniques ou encore du bénévolat.

5. Outre les raisons d'être et les principes qui les sous-tendent, les codes de bonnes pratiques comportent, à l'instar du pacte, des engagements qui concernent tant le secteur associatif que les pouvoirs publics (sauf en Ecosse et au Pays de Galles, où les codes ne s'adressent qu'aux pouvoirs publics).

## **Annexe deux**

### **Déclaration de politique communautaire 2004-2009 (pp. 54-56)**

#### **VI. SECTEUR ASSOCIATIF ET ÉDUCATION PERMANENTE**

Dans une société en constante évolution, qui doit plus que jamais répondre à un nouveau besoin de participation citoyenne et faire face à des inégalités nouvelles et croissantes, le rôle et la place de l'associatif n'ont jamais été aussi essentiels. En détectant des besoins nouveaux, en servant de relais entre le citoyen et les pouvoirs publics et en misant sur la responsabilité citoyenne, les associations, en plus d'assurer un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie, rendent des services fondamentaux aux personnes et renforcent la cohésion sociale et le développement de la solidarité. En outre, elles constituent des agents économiques importants, notamment par l'intermédiaire des emplois qu'elles créent et par l'esprit d'initiatives qu'elles développent.

Afin de mieux rencontrer ces défis, les Gouvernements de la Région wallonne, de la CoCof et de la Communauté initieront un Pacte associatif transversal. Dans ce cadre, le Gouvernement assurera la mise en oeuvre complète des accords du non marchand.

##### **1. Les objectifs, la forme et le contenu du pacte associatif**

Une société basée sur la reconnaissance de l'action et la responsabilité citoyenne suppose le développement d'une action associative exerçant des missions d'intérêt collectif. Le temps est venu de construire un nouveau partenariat entre les pouvoirs publics et les associations dont les rôles sont plus que jamais complémentaires, et de définir un « pacte associatif » entre la société civile organisée et les autorités, notamment pour lutter contre la marchandisation progressive des services aux personnes.

Fondé sur les valeurs essentielles de la démocratie, ce pacte doit s'établir dans la reconnaissance et le respect des rôles et des responsabilités que chaque acteur est amené à assumer. Le « pacte associatif » repose sur le souci commun des autorités publiques et du monde associatif d'assurer la pleine réalisation des principes d'égalité et de solidarité.

Ce « pacte associatif » prendra la forme d'une charte contenant des principes fondamentaux que chacune des parties s'engage à respecter. Sans préjuger de ce que contiendrait ce pacte, les éléments suivants devraient notamment s'y retrouver :

- Le pacte associatif respectera l'autonomie des associations, leur capacité critique et la liberté de coordination entre les diverses associations;
- Le pacte associatif organisera la complémentarité entre les services publics d'une part, et les associations d'autre part, en rappelant que ces dernières permettent de développer l'action des pouvoirs

- publics en exerçant des missions d'intérêt collectif ou en participant au processus de décision;
- Le pacte associatif définira les principes d'un partenariat contractuel respectant les principes de l'action collective publique (égalité, transparence, continuité, motivation, changement, etc.) dans le cadre de la subsidiarité des associations prestataires de services. Il définira par ailleurs les principes de participation pour les associations qui défendent des intérêts spécifiques dans le processus décisionnel;
  - Les pouvoirs publics et les associations prestataires de services s'engagent à développer un dialogue systématique pour l'élaboration et l'évaluation des politiques. Lorsqu'un partenariat s'établit entre les pouvoirs publics et les associations, il doit s'imprégner d'un esprit de service au public, particulièrement quand il a pour objet des missions d'intérêt général subsidiées par les pouvoirs publics et déléguées à des associations;
  - Les pouvoirs publics garantissent la non-discrimination entre les associations. Les règles générales d'agrément et d'octroi de subsides sont établies par voie législative et établissent des critères objectifs;
  - Les associations garantissent le principe d'égalité d'accès des utilisateurs aux services proposés lorsque des missions d'intérêt général leur sont déléguées et sont subsidiées par les pouvoirs publics.

En conséquence, les Gouvernements mettront en place un outil de concertation et de dialogue permanent ayant pour mission d'organiser une large concertation et négociation intersectorielle. Le Gouvernement incitera également les pouvoirs locaux à ouvrir des discussions avec les représentants du monde associatif dans le but de décliner ce pacte associatif au niveau local.

## **2. Renforcer les processus participatifs dans la décision**

C'est tout l'espace civil qu'il faut réaménager autour de la pratique du dialogue, de la confrontation et de l'évaluation. Concrètement, cela implique :

- Une évaluation des conseils consultatifs existants suivie d'une réforme de ceux-ci pour en diminuer le nombre dans un souci de plus grande participation, d'efficacité et de cohérence;
- Une obligation de motiver les décisions contraires à l'avis des organes consultatifs;
- Le règlement des durées et des cumuls des mandats dans ces organes;
- La mise en place de procédures de suivi et d'évaluation des décisions prises en concertation avec les associations auxquelles participeront les associations concernées;
- La prise en considération de l'associatif émergent.

## **3. Donner aux associations les moyens de leur participation**

Concrètement, les mesures suivantes peuvent être envisagées :

- La pérennité de l'association doit être garantie par un budget de fonctionnement pluriannuel, sans exclure le cas échéant, un financement plus ponctuel lié à la réalisation de projets ou de missions spécifiques. L'association doit pouvoir justifier, en échange de son rôle citoyen, de sa participation active au développement des personnes vers plus de démocratie ou de ses missions d'intérêt collectif;
- Les mécanismes d'avance et de préfinancement doivent être généralisés pour absorber les retards de versement des subsides, notamment des subsides européens, et l'impact de ces retards sur la trésorerie des associations;
- Dans le cadre de cette relation contractuelle, les associations doivent faire preuve d'une totale transparence sur le plan comptable, sur le plan social et sur l'utilisation des fonds aux fins pour lesquels ils ont été attribués. Le principe de l'évaluation des activités doit être constamment exercé. Un formulaire unique de justification des subsides sera élaboré;
- La reconnaissance et la valorisation du bénévolat comme élément important de l'action associative notamment par le financement des formations adaptées des bénévoles et la couverture des risques de responsabilité civile ou d'accidents subis par le bénévole;
- Un processus de simplification administrative sera organisé au bénéfice de l'ensemble des associations.

Il conviendra de faire une distinction entre les associations qui sont l'émergence de nouvelles participations à la vie démocratique et, d'autre part, celles qui remplissent des missions d'intérêt collectif. Cela sera discuté avec le monde associatif à l'occasion de la négociation du pacte.

#### **4. L'éducation permanente et l'associatif jeune : outils de citoyenneté**

Le Gouvernement fera du renforcement de la démocratie participative et du développement de l'esprit critique une priorité politique.

La mise en oeuvre de cette priorité passera par un soutien aux associations, notamment en garantissant les moyens nécessaires à l'application du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente. Le Gouvernement veillera à simplifier les pratiques administratives et mettra en oeuvre une analyse du suivi des nouvelles agrégations.

Un décret sera consacré aux loisirs actifs pour favoriser la vie associative.

Afin de lutter efficacement contre la montée de l'extrême droite, un soutien tout particulier sera accordé aux initiatives culturelles et pédagogiques visant à sensibiliser et à mobiliser les citoyens, et en particulier les jeunes. Un soutien sera notamment apporté aux initiatives ayant pour objet de promouvoir les rencontres entre populations d'origines culturelles différentes et la connaissance des différentes cultures représentées dans la Communauté française.

## **Annexe trois**

### **Déclaration de politique régionale (wallonne) 2004-2009**

#### **19. PACTE ASSOCIATIF (pp. 122 à 125)**

Le redressement de notre Région passe par une implication de chacun d'entre nous. Le Contrat d'Avenir concrétise cette volonté mais nécessite, pour déployer au mieux ses effets, la participation de toutes les forces vives de la Région, le développement de tous les partenariats possibles. Le « monde associatif » est dans ce contexte un partenaire incontournable avec lequel le Gouvernement doit travailler.

Cette nécessité se justifie d'autant plus que les associations remplissent plusieurs rôles que les pouvoirs publics doivent valoriser et encourager :

- Tout d'abord, les associations sont des révélateurs des besoins sociaux;
- Les associations façonnent les identités collectives, elles permettent l'émergence de positions et d'avis, elles développent l'esprit critique. Elles génèrent des liens sociaux et idéologiques, une culture de la discussion et une éducation à la politique;
- L'association est également une école de démocratie ; elle prépare à la prise de responsabilité dans la cité;
- Enfin, les associations sont autant de leviers d'action pour l'obtention et la défense de nouveaux droits sociaux et de libertés.

Le Contrat d'Avenir renouvelé repose sur une société cohérente dont le dynamisme est assuré tant par le secteur marchand que par le secteur non marchand.

Dans une société en constante évolution, qui doit plus que jamais répondre à un nouveau besoin de participation citoyenne et faire face à des inégalités nouvelles et croissantes, le rôle et la place de l'associatif n'ont jamais été aussi essentiels. En détectant des besoins nouveaux, en servant de relais entre le citoyen et les pouvoirs publics et en misant sur la responsabilité citoyenne, les associations, en plus d'assurer un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie, rendent des services fondamentaux aux personnes et renforcent la cohésion sociale et le développement de la solidarité. En outre, elles constituent des agents économiques importants, notamment par l'intermédiaire des emplois qu'elles créent.

Les actions publiques et associatives sont complémentaires. Ces dernières permettent de développer l'action des pouvoirs publics à travers des associations remplissant des missions d'intérêt général.

Le Pacte associatif que les Gouvernements de la Région et de la Communauté devront initier et négocier avec les partenaires associatifs qui le désirent aura plusieurs objectifs :

## **1. DONNER AUX ASSOCIATIONS LES MOYENS DE LEUR PARTICIPATION**

Concrètement, les mesures suivantes peuvent être envisagées :

- La pérennité de l'association doit être garantie par un budget de fonctionnement pluriannuel, sans exclure le cas échéant, un financement plus ponctuel lié à la réalisation de projets ou de missions spécifiques. L'association doit pouvoir justifier, en échange, son rôle citoyen, de sa participation active au développement de l'esprit démocratique des personnes ou de ses missions de services publics;
- Les mécanismes d'avance et de préfinancement doivent être généralisés pour absorber les retards de versement des subsides, notamment des subsides européens, et l'impact de ces retards sur la trésorerie des associations;
- Dans le cadre de cette relation contractuelle, les associations doivent faire preuve d'une totale transparence sur le plan comptable, sur le plan social et sur l'utilisation des fonds aux fins pour lesquels ils ont été attribués. Le principe de l'évaluation des activités doit être constamment exercé. Un formulaire unique de justification des subsides sera élaboré;
- La reconnaissance et la valorisation du bénévolat doivent être au coeur de l'action associative notamment par le financement des formations adaptées des bénévoles et la couverture des risques de responsabilité civile ou d'accidents subis par le bénévole.

Il conviendra de faire éventuellement une distinction entre les associations qui sont l'émergence de nouvelles participations à la vie démocratique et, d'autre part, celles qui remplissent des missions d'intérêt collectif. Cette éventualité sera discutée avec le monde associatif à l'occasion de la négociation du Pacte.

## **2. REAMENAGER L'ESPACE PUBLIC AUTOUR DU PROCESSUS DE DECISION**

C'est tout l'espace civil qu'il faut réaménager autour de la pratique du dialogue, de la confrontation et de l'évaluation. Concrètement, cela implique :

- Une évaluation des conseils consultatifs existants suivie d'une réforme de ceux-ci pour en diminuer le nombre dans un souci de plus grande efficacité;
- Une obligation de motiver les décisions contraires à l'avis des organes consultatifs;
- Le règlement des durées et des cumuls des mandats dans ces organes;
- L'aménagement des espaces démocratiques existants : rendre le conseil communal, le conseil provincial et le conseil de l'aide sociale plus accessibles, diffuser l'ordre du jour complet aux associations qui le demandent, ouvrir des séances particulières sur l'état de la vie associative, donner le droit d'expression sur les points qui concernent leur objet social, etc.;

- La mise en place de procédures de suivi et d'évaluation de décisions prises en concertation avec les associations auxquelles participeront les associations concernées (ex : dispositifs du budget participatif et d'agendas 21 locaux).

## **LA FORME ET LE CONTENU**

Une société basée sur la reconnaissance de l'action et la responsabilité citoyenne suppose le développement d'une action associative exerçant des missions d'intérêt collectif. Le temps est venu de construire un nouveau partenariat entre les pouvoirs publics et les associations et de définir un "pacte associatif" entre la société civile organisée et les autorités dont les rôles sont plus que jamais complémentaires, notamment pour lutter contre la marchandisation progressive des services aux personnes.

Ce « pacte associatif » doit prendre la forme d'une charte contenant des principes fondamentaux que chacune des parties s'engage à respecter. Sans préjuger de ce que contiendrait ce pacte, les éléments suivants devraient notamment s'y retrouver :

- Le pacte associatif respectera l'autonomie de l'association, sa capacité critique et la liberté de coordination entre les diverses associations ;
- Fondé sur les valeurs essentielles de la démocratie, il s'établit dans la reconnaissance et le respect des rôles et des responsabilités que chaque acteur est amené à assumer. Le pacte associatif repose sur le souci commun des autorités publiques et du monde associatif d'assurer la pleine réalisation des principes d'égalité et de solidarité ;
- Le pacte associatif organisera la complémentarité entre les services publics d'une part, et les associations d'autre part, en rappelant que ces dernières permettent de développer l'action des pouvoirs publics en exerçant des missions d'intérêt général ;
- Le pacte associatif définira les principes d'un partenariat contractuel respectant les grandes lois du service public dans le cadre de la subsidiarité ;
- Les pouvoirs publics et les associations s'engagent à développer un dialogue systématique pour l'élaboration et l'évaluation des politiques. Lorsqu'un partenariat s'établit entre les pouvoirs publics et les associations, il doit s'imprégner d'un esprit de service au public, particulièrement quand il a pour objet des missions d'intérêt général subsidiées par les pouvoirs publics et déléguées à des associations ;
- Les pouvoirs publics garantissent la non-discrimination entre les associations. Les règles générales d'agrément et d'octroi de subsides sont établies par voie législative et établissent des critères objectifs ;
- Les associations garantissent le principe d'égalité d'accès des utilisateurs aux services proposés lorsque des missions d'intérêt général leur sont déléguées et sont subsidiées par les pouvoirs publics ;

En conséquence, les Gouvernements devront rapidement mettre en place un outil de concertation et de dialogue permanent ayant pour mission d'organiser une large concertation et négociation intersectorielle.

Le Gouvernement incitera également les pouvoirs locaux à ouvrir des discussions avec les représentants du monde associatif dans le but de décliner ce pacte associatif au niveau local.

## **Annexe quatre**

### **Accord de législature du Collège de la Commission communautaire française. Bruxelles 2004-2005. Un projet communautaire francophone pour les Bruxellois** (p.16)

#### j) Un Pacte associatif

Le Collège participera à la réflexion menée, par la Communauté française, sur la confection d'un pacte associatif qui vise à reconnaître l'importance des associations dans le maillage social et qui tend à stabiliser (notamment, le subventionnement pluriannuel de certaines initiatives et la liquidation régulière des subsides) leurs relations avec l'autorité publique.

A l'instar de ce qui existe pour les fédérations des secteurs de la Santé, le Collège organisera le subventionnement des fédérations des secteurs de l'Aide aux personnes.

Dans le cadre de son dialogue avec le monde associatif, et de sa concertation avec la Communauté française mais aussi avec la Région wallonne, le Collège mettra en place le Comité francophone de coordination des Politiques sociales et de Santé.

## **Annexe cinq : Méthodologie des consultations**

### **I.1. Réalisation d'un document de référence**

Considérant que la question du Pacte associatif a déjà été traitée par de nombreux acteurs, les Exécutifs ont souhaité tenir compte de cette réflexion préexistante.

Un document, appelé « Livre vert – Etat de la question », a donc été rédigé à partir des documents disponibles dans l'espace francophone sur l'idée de Pacte associatif. Il se présente comme un compendium. Il a comme objectif de préparer le dialogue souhaité par les Exécutifs. Cependant, il ne reflète pas leur position. C'est une synthèse, la plus systématique possible, des réflexions conduites par la société civile et le monde politique francophone belge sur l'idée de Pacte associatif. Il s'agit donc d'offrir un éventail de constats, d'idées, de propositions dans le but de lancer la consultation et le débat sur ce thème. Les passages des différentes déclarations de politique concernant le Pacte associatif figurent en annexe de ce Livre vert.

De même, une annexe présente la synthèse des résultats de l'étude comparative des pratiques des autres pays européens.

Le Livre vert contient également une série de questions dont les réponses serviront à construire un projet de Pacte associatif (voir ci-dessous).

Le Livre vert sera disponible sur les sites Internet des Exécutifs et envoyé à tous les organismes consultés dès adoption de cette note par ce Gouvernement conjoint.

### **I.2. Proposition d'une méthodologie de consultations**

Dans la phase de consultation qui mènera à l'élaboration d'un projet de Pacte associatif, l'ensemble des acteurs identifiés aux points 1.2.1 et 1.2.2 ci-dessous seront interrogés sur base du Livre Vert et du questionnaire ci-après. Il leur sera demandé une contribution écrite selon un modèle qui garantisse un dépouillement rigoureux.

Sachant que le terme Pacte associatif est actuellement le plus souvent utilisé pour désigner le processus de renforcement des liens entre les pouvoirs publics et le monde associatif :

1. Etes-vous d'avis que la conclusion d'un Pacte associatif soit opportune?
2. Pouvez-vous exprimer votre point de vue sur
  - a) la nature du Pacte associatif,
  - b) son champ d'application,
  - c) la représentation structurelle du monde associatif qu'il conviendrait d'organiser,
  - d) les modalités à prévoir pour l'adhésion explicite au Pacte,
  - e) les formules à mettre en œuvre pour assurer le suivi de celui-ci ?

3. Identifiez les principes les plus importants qui, de votre point de vue, doivent figurer prioritairement dans le Pacte associatif.
4. Quelles sont les autres remarques dont vous souhaitez faire part aux Exécutifs ?

I.2.1. Consultation écrite des Conseils supérieurs, des Conseils consultatifs et Conseils d'avis sectoriels :

La liste des Conseils qui seront consultés apparaît en annexe de cette note. Ils recevront un courrier reprenant la méthodologie de la démarche ainsi que le Livre vert accompagné du questionnaire. Leur réponse est attendue pour le 30 juin 2006.

I.2.2. Consultation d'un Panel constitué des Conseils économiques et sociaux, des partenaires sociaux et d'acteurs illustratifs de la diversité associative:

1.2.2.1. La consultation qui permettra l'établissement d'un projet de Pacte associatif sera organisée en deux phases afin d'entendre les conseils économiques et sociaux, les partenaires sociaux ainsi que le monde associatif, sur base de la consultation écrite. Les réponses écrites des participants à cette consultation sont attendues pour le 31 mai 2006.

Les participants à cette consultation seront :

- a) Les Conseils économiques et sociaux de la Région wallonne (CESRW) et de la Région de Bruxelles-Capitale (CBCES)
- b) Les partenaires sociaux interprofessionnels : Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB), Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC), Confédération Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), Union Wallonne des Entreprises (UWE), Union des entreprises bruxelloises (UEB), Union des Classes Moyennes (UCM), Fédération Wallonne des Agriculteurs (FWA), Union des Fédérations d'Employeurs du Non Marchand (UFENM).
- c) Vingt-sept associations considérées comme illustratives du monde associatif. Leur choix a été déterminé en fonction des critères suivants :
  - associations dont les responsables se sont déjà exprimés sur les relations entre les pouvoirs publics et le monde associatif;
  - répartition géographique des associations;
  - diversité des activités représentées par l'ensemble;
  - pluralisme.

Il s'agit des associations suivantes :

1. Ligue des Familles
2. Lire et Ecrire Wallonie - Bruxelles
3. Union Nationale des Mutualités Socialistes – UNMS
4. Mouvement Ouvrier Chrétien – MOC CIEP

5. Plateforme francophone du Volontariat
6. Conseil Bruxellois de Coordination socio-politique – CBCS
7. Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes – ANMC
8. Présences Actions Culturelles – PAC
9. Inter-Environnement Wallonie - Bruxelles
10. Fédération des centres de jeunes en milieu populaire – FCJMP
11. Association Interfédérale du Sport Francophone – AISF
12. Centre National de Coopération au Développement – CNCD
13. Conseil de la Jeunesse Catholique – CJC
14. Fédération des Institutions hospitalières – FIH
15. Fédération des centres de service social – FCSS
16. Syndicat des locataires bruxellois
17. Centre Bruxellois d’action Interculturelle – CBAI
18. Centre d’Action Laïque – CAL
19. ATD Quart Monde
20. Secrétariat Général de l’Enseignement Catholique – SEGEC
21. Union des villes et communes RW et RB
22. La Ligue des Droits de l’Homme
23. Fédération des Arts de la Scène
24. Association de services d’accompagnement de personnes Handicapées – ASAH
25. Aide à domicile en milieu rural – ADMR
26. Fédération Bruxelloise des opérateurs de l’Insertion Socioprofessionnelle – FEBISP
27. Association 21

1.2.2.2. Lors de la première phase qui prendra la forme d’une rencontre, chaque organisation qui en aura fait la demande expresse, disposera de maximum 8 minutes pour exposer sa vision du Pacte associatif ainsi que de son contenu. Il s’agira d’une succession d’interventions, sans débat. Afin de faire respecter les temps de parole et de donner réponse à l’une ou l’autre question d’information qui pourrait se présenter, la rencontre sera gérée par une personne extérieure au débat.

Cette rencontre sera organisée dans la première quinzaine du mois de juillet 2006.

1.2.2.3. Une seconde phase préparatoire sera organisée sur des thèmes particuliers. Sur base des consultations écrites et de la rencontre, le Comité de Pilotage identifiera les thèmes qui nécessitent un approfondissement de la réflexion. Il organisera, sous forme de tables rondes, l’approfondissement de cette réflexion avec les acteurs intéressés repris au point 1.2.2.1.

I.2.4. Rédaction d’un projet de Pacte associatif.

Les avis des conseils consultatifs et des conseils d’avis, les avis des partenaires de la rencontre ainsi que le contenu de leurs interventions et le contenu des tables rondes de la deuxième phase constitueront un socle de référence en vue de la rédaction d’un projet de Pacte associatif. Le Comité de Pilotage est chargé d’élaborer un projet de Pacte associatif en étroite collaboration avec chaque Exécutif. Une fois le projet finalisé, les Ministres-Présidents sont chargés de soumettre aux trois Exécutifs, pour la fin de l’année 2006, un projet de Pacte associatif.

### I.2.5. Concertation sur le projet de Pacte associatif et rédaction d'un texte définitif.

Le projet de Pacte fera l'objet d'un débat aux parlements wallon et de la Communauté française ainsi qu'à l'Assemblée de la Commission Communautaire française. Il fera également l'objet d'une concertation via les structures telles que les Conseils d'avis, le CESRW, le CESRB et les fédérations et groupements d'associations.

La majorité des acteurs du monde associatif reste cependant fort éloignée des préoccupations relatives au Pacte associatif, contrairement à ceux dont cette note organise la consultation. Par ailleurs, ceux-ci, bien que représentatifs, ne peuvent pas prétendre représenter la diversité foisonnante de l'ensemble du monde associatif. Il convient donc d'étendre la démarche de sensibilisation bien au-delà.

#### **Annexe: Liste des conseils**

**Pour la Communauté française**, vingt-quatre Conseils seront consultés par écrit à l'initiative de Madame la Ministre-Présidente. Pour six d'entre eux qui apparaissent concernés plus indirectement par le Pacte associatif, le courrier demandera de répondre seulement s'ils le jugent utile. Ces derniers Conseils sont indiqués en italique dans la liste suivante :

- Coordination pour l'Égalité des chances
- Conseil supérieur des bibliothèques publiques
- Conseil supérieur de l'éducation permanente
- Conseil consultatif des centres culturels
- Conseil de la Jeunesse d'Expression Française
- Conseil consultatif des Organisations de jeunesse
- Conseil consultatif des maisons et centres de jeunes
- Conseil supérieur de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air
- *Commission francophone de promotion de la santé dans la pratique du sport*
- Commission d'avis des centres de vacance
- Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse
- Conseil supérieur de promotion de la santé
- Conseil supérieur de promotion de la santé à l'école
- Conseil d'avis d'aide sociale aux détenus
- Commission d'avis des écoles de devoirs
- Conseil d'avis ONE
- Commission d'avis Accueil Temps Libre Commission d'agrément en application du décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire.
- Commission d'avis Enfants maltraités
- *Conseil général des hautes écoles*
- *Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française*
- Conseil de l'Éducation et de la Formation
- *Comité de Concertation entre les différents Organes Consultatifs de Enseignement Supérieur*
- *Conseil Wallonie-Bruxelles pour la Coopération internationale*
- *Conseil Supérieur de l'Enseignement Supérieur Artistique*

### **Pour la Région wallonne :**

- Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable.
- Commission royale des Monuments, sites et fouilles de la Région wallonne.
- Conseil supérieur wallon de la Conservation de la Nature.
- Conseil consultatif de la formation en alternance.
- Commission régionale de l'Aménagement du territoire.
- Comité d'accompagnement des centres régionaux pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.
- Conseil consultatif wallon pour les personnes handicapées.
- Conseil régional wallon des services de santé mentale.
- Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne
- Conseil supérieur du Logement.
- Conseil supérieur du tourisme.
- Conseil wallon du troisième âge.
- Conseil wallon de l'égalité entre hommes et femmes.
- Conseil supérieur de la pêche.
- Conseil supérieur de la chasse.
- Commission consultative relative aux maisons d'accueil, maisons de vie communautaire, abris de nuit et maisons d'hébergement de type familial.
- Comité d'accompagnement des centres de planning et de consultation familiale et conjugale
- Commission d'accompagnement des centres de télé-accueil

### **Pour la CoCof :**

- Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé. Sections :
  - Aide et soins à domicile
  - Services ambulatoires
  - Hébergement
  - Personnes handicapées
  - Cohésion sociale
- Commission consultative francophone Formation-Emploi-Enseignement