



Conseil supérieur du logement

AVIS N°003 DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU LOGEMENT DU 7 JUIN 2006 SUR LES RÉPONSES A DONNER AU QUESTIONNAIRE CONCERNANT LE PACTE ASSOCIATIF.

A la demande commune des gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française ainsi que du Collège de la Commission communautaire française, le Conseil supérieur du Logement a adopté lors de sa séance plénière du 7 juin les réponses suivantes au questionnaire joint à la demande de consultation du 31 mars 2006.

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

La conclusion d'un Pacte associatif est nécessaire pour renforcer le partenariat entre les pouvoirs publics et les associations.

Trop souvent, une situation de clivage et de désintérêt sur les apports réciproques des 2 parties est constatée sur le terrain:

- les pouvoirs publics hésitent à considérer le monde associatif comme un interlocuteur suffisamment indépendant et efficace vu la diversité des associations, leurs modes de constitution et de fonctionnement. De ce fait, ils privilégient les opérateurs publics ;
- les associations se considèrent insuffisamment reconnues par les Pouvoirs publics dans leurs initiatives privées non lucratives de lutte contre les inégalités. Elles se méfient du monde politique qui leur apparaît souvent comme voulant museler leurs initiatives. Cette situation entraîne une certaine distance vis à vis des pouvoirs publics.

Le Pacte associatif doit être l'élément déclencheur permettant de sortir de cette situation et mettre en place un partenariat constructif entre les 2 parties. L'engagement mutuel des pouvoirs publics et des associations sur leurs missions et obligations permettra ainsi de stabiliser leurs relations et favorisera la reconnaissance des associations par les pouvoirs publics.

Le Pacte associatif doit permettre de **rencontrer les objectifs de** renforcement des valeurs démocratiques, fondations de notre société, et d'amélioration de l'efficacité des deux parties concernées : pouvoirs publics et associations.

1.1. Renforcer les valeurs démocratiques de notre société.

La « démocratie institutionnelle » se traduit par l'envoi, sur base de procédures électorales à intervalles réguliers, de représentants de la population aux différents niveaux institutionnels : européen, fédéral, régional, provincial, communal.

Parallèlement à cette démocratie institutionnelle, les associations représentent une « démocratie participative » en contact plus direct, permanent et actualisé avec la population. De ce fait, et même s'il n'a pas la légitimité d'une constitution par un vote de l'ensemble de la population, le rassemblement de citoyens par l'adhésion à des objectifs spécifiques au sein d'une association est un lieu propice au développement de la citoyenneté, de la prise de conscience de la chose publique et de l'esprit critique.

1.2. Permettre aux Pouvoirs publics de mieux prendre en compte les besoins de la population.

Le caractère quelque peu « figé » de la démocratie institutionnelle ne permet pas toujours aux pouvoirs publics d'être à l'écoute des demandes évolutives de la population. En rendant le citoyen critique et actif, les associations remplissent le rôle d'aiguillon des pouvoirs publics. Elles permettent la détection de nouveaux besoins et l'élaboration de réponses aux attentes des citoyens. Par l'écoute des associations, les pouvoirs publics amélioreront leurs connaissances des aspirations et des demandes de la population.

1.3. Permettre une meilleure organisation des associations.

Le Pacte permettra aux associations de mettre en place une meilleure organisation par le renforcement de leurs structures et de leurs règles de fonctionnement ainsi que de leur contrôle interne. Cette professionnalisation est aujourd'hui indispensable vu l'importance économique des associations en part du produit intérieur brut et en nombre d'emplois offerts.

XXX

Mais ces 3 objectifs ne seront rencontrés que pour autant que les **conditions suivantes soient rencontrées**:

- le climat de confiance nécessaire à la mise en place de Pacte associatif ne peut comporter d'objectifs cachés de la part des pouvoirs publics. Le Pacte associatif ne doit pas être l'occasion pour les pouvoirs publics de « dompter » le monde associatif. Pour garantir leurs rôles de contre-pouvoir et de garant démocratique, les associations doivent conserver leur indépendance et ne pas être en position de soumission vis-à-vis de pouvoirs publics par le Pacte associatif, notamment en ce qui concerne l'octroi des subventions ;
- le dialogue et la concertation annoncés doivent impérativement être mis en œuvre par les pouvoirs publics. Ils doivent entendre les associations et les résultats de la consultation devront impérativement être intégrés dans le document final. En effet, souvent les associations sont le « couvercle de la casserole à pression » et assurent le tampon nécessaire au maintien de l'ordre social. Grâce au Pacte, les associations renforceront leur rôle de courroie de transmission entre les autorités publiques et les citoyens. Le Pacte sera ainsi l'outil d'un dialogue constructif respectant la liberté d'expression des associations.

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

La signature d'une charte.

L'engagement unilatéral des Pouvoirs publics sur le Pacte associatif est insuffisant. Pour garantir l'engagement réciproque des pouvoirs publics et des associations, sa concrétisation doit passer par la signature d'une charte avec un engagement clair des parties.

Cette charte déclinerait les principes généraux et les objectifs des partenaires du Pacte ainsi que les dispositifs et modalités de fonctionnement de mise en œuvre du Pacte.

Ces dispositifs doivent notamment porter sur la définition des processus de suivi, d'évaluation et de contrôle de la mise en œuvre du Pacte.

Pour ne pas rester uniquement au niveau de déclarations d'intentions et garantir sa mise en œuvre effective, il est proposé de **décliner le Pacte** à deux niveaux:

- **de façon sectorielle** pour donner plus de cohérence et de complémentarité aux différents acteurs sur des thématiques ou matières communes ;
- **de manière locale**, par commune ou bassin de vie, pour mettre en place la nécessaire transversalité locale des associations en place.

Pour illustrer cette proposition de déclinaison du Pacte, prenons l'exemple du logement :

- une vision sectorielle de l'action sociale par le logement passe par une coupole ou la mise en réseau des acteurs concernés en vue d'échanger leurs savoirs et bonnes pratiques et de les représenter collectivement auprès des autorités pour des demandes ou revendications spécifiques;
- l'inscription des associations d'action sociale par le logement dans une coordination des actions sociales locales, au niveau communal ou intercommunal pour les plus petites communes, permet l'élaboration d'une politique locale et une meilleure coordination des actions menées. Il s'agit notamment de participer aux réunions de concertation prévues par le Code wallon du logement dans le cadre de l'élaboration du programme communal d'actions en matière de logement. Un bon exemple de mise en place de ce niveau communal est le relais social: définition commune des grands principes, signature par les différents membres, réunions de concertation régulières,...

Cadre légal à donner au Pacte.

La formalisation du Pacte ne doit pas passer par un Décret. Il ne s'agit pas d'imposer le Pacte en lui donnant une valeur réglementaire car cela risque de créer une « chape » entre les pouvoirs publics et le monde associatif.

Face à la surdose actuelle de textes légaux, un décret sur le pacte associatif risque de minimiser les problèmes de gestion sur le terrain et il semble plus important de se recentrer sur les actions concrètes plutôt que de légiférer à l'excès.

Par ailleurs, face à l'évolution des besoins de la population, il n'est pas bon de figer le Pacte dans un décret sous peine de « corseter » les relations entre les pouvoirs publics et le monde associatif. Il ne s'agit pas de ramener le monde associatif dans la politique mais plutôt de sensibiliser le politique aux associations.

Plutôt que de donner une force réglementaire au Pacte, il s'agit de créer des liens entre les pouvoirs publics et les associations de manière souple et respectueuse du dynamisme du monde associatif.

C'est pourquoi, plutôt que de donner une valeur réglementaire au Pacte par un décret régional, il est proposé de le formaliser:

- au niveau sectoriel, à travers les législations d'application. Pour le logement, il s'agit du Code wallon du logement. Par exemple, si certaines mesures de concertation existent déjà au sein du Code wallon du logement, il est nécessaire de les renforcer et de prévoir des procédures de recours pour les associations qui ne seraient pas consultées;
- au niveau local : la Commune est le lieu le plus propice au développement d'associations et c'est à ce niveau qu'il faut formaliser les engagements réciproques, sans qu'il y ait de hiérarchisation entre la Région et les Communes. Il s'agirait par exemple d'établir une déclaration commune au moment de la mise en place de la majorité résultant des élections communales. Elle définirait notamment les thématiques et la manière dont les Communes et les associations vont travailler ensemble.

Les procédures formelles d'engagement aux niveaux sectoriel et local doivent être laissées à l'appréciation de ces niveaux. Pour être pragmatique, plutôt que de décliner un Pacte à chaque niveau, un « accord » pourrait être signé entre les parties concernées en se basant sur une charte générale et en l'adaptant ponctuellement.

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

Le Pacte associatif doit au minimum porter sur les principes suivants :

- garantie de promotion des valeurs démocratiques de fonctionnement : droit des minorités, égalité des chances,...
- reconnaissance de l'utilité des associations en complément aux outils publics existants ;
- respect de l'indépendance des associations dans le dialogue pouvoirs publics/associations,
- pérennisation des subventions afin de sécuriser les associations par une stabilité de l'emploi et une garantie de bon fonctionnement des activités,
- soutien à l'information et à l'informatisation,
- définition du bénévolat qui ne doit pas être réduit aux tâches subalternes que ne veulent pas réaliser les professionnels.

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

Le problème de la représentativité des associations est complexe. Pour mieux représenter le monde associatif qui est par définition un patchwork, il est nécessaire de fédérer les associations pour avoir des discussions efficaces avec les pouvoirs publics.

Représentation équilibrée des associations.

Pour avoir une représentation équilibrée, il est proposé de prendre en compte les 3 principes suivants :

1. L'organisation de la représentation des citoyens dans le secteur associatif par les pouvoirs publics ne permet pas une expression réelle des besoins et aspirations de ceux-ci.

Même si les membres élus représentent légitimement leurs électeurs, la constitution d'associations par un système de vote sur base du modèle de la démocratie institutionnelle ne garantit pas une représentation effective. Très souvent, pour des questions de personnes ou de permanence de l'engagement des délégués désignés, les structures organisées par les pouvoirs publics fonctionnent mal ou disparaissent. Leurs activités ne reprennent qu'après de nouvelles élections. Cette situation ne permet pas un dialogue constant entre les parties, ce qui leur est préjudiciable.

N'est-il pas préférable de laisser les associations déterminer les modalités d'organisation de leur représentation? Partir d'un groupe spontané se formant sur une thématique spécifique et justifiant sa représentation par l'adhésion d'une partie significative de la population concernée, par exemple au moyen d'une pétition, est une solution qui permet de respecter l'autonomie des associations tout en laissant la désignation du ou des représentant(s) au débat interne. Si un autre groupe apparaît, il se substitue au premier sur base du même principe de reconnaissance.

Ce principe garantit une représentation réelle et effective avec plus de souplesse que le remplacement des membres à intervalles réguliers. Le risque de déstabilisation des pouvoirs publics par un renouvellement trop rapide des représentants devrait être discuté et affiné avec les associations en place.

2. Pour avoir une bonne représentation des associations, il n'est pas souhaitable qu'elle soit assurée par une seule personne vu le risque de personnalisation du mandat et d'accaparement du pouvoir. Pour conserver une diversité de la représentation, il est préférable de prévoir un minimum de 3 personnes.

Par ailleurs, pour éviter le risque d'instrumentalisation des membres représentant les associations si ceux-ci sont toujours les mêmes, leur mandat devrait être limité à une période déterminée, par exemple 3 ans ;

3. Toute personne désignée pour représenter une association dans un groupement devrait être incitée à suivre une initiation aux matières nécessaires à l'exercice de son mandat qui pourrait être co-financée par la Région wallonne.

Constitution d'un « Conseil permanent du monde associatif »

A l'instar d'autres secteurs, pour permettre une bonne représentation des associations, il est proposé de mettre en place un « Conseil permanent du monde associatif » (titre provisoire).

Les missions qui seraient confiées à ce Conseil seraient notamment les suivantes:

- élaborer le contenu de la charte régionale fixant les objectifs généraux ;
- établir des modèles types de chartes sectorielles ou locales ;
- veiller à la mise en œuvre et au respect des objectifs du Pacte ;
- être le médiateur en cas de conflit, le garant du Pacte et de son application, et ce, compte tenu de la répartition équilibrée des différentes parties en son sein ;
- encadrer le processus d'évaluation du Pacte ;
- définir les propositions d'adaptation du Pacte suite à l'évaluation.

Vu ce qui précède sur la difficulté de représentation des associations, il est proposé de définir les règles de constitution de ce « Conseil ».

Il s'agirait de respecter les 2 principes suivants :

- parité 50% pouvoirs publics/ 50% associations ;
- avoir une représentation équilibrée du monde associatif constituée non pas sur base de l'importance des associations (nombre de membres par exemple) mais sur base de la représentation des 3 grands courants d'associations définis aux points 10 à 15 du Livre vert , à savoir :
 - l'intérêt collectif, souvent représenté par les piliers socio-sanitaire et enseignement ;
 - la pratique de formes d'éducation permanente ;
 - le lien social, soit le sportif et le récréatif.

Cette solution permettrait de garantir la présence de chacun des courants et de sortir du principe « c'est l'association majoritaire qui décide, participe, préside... ».

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

Pour garantir le succès de l'**adhésion** au Pacte, le scénario suivant est proposé :

1. annonce de l'existence du Pacte par une information dans les médias et différents supports de communication. Cette méthode permet un appel généralisé aux associations et notamment aux associations de fait,
2. proposition du Pacte aux associations avec une information détaillée dans les lieux publics : Communes, Conseils divers, sites internet,...
3. adhésion provisoire pour permettre aux associations de comprendre les objectifs, de voir les enjeux et de dédramatiser les éventuelles intentions cachées du Pacte associatif,
4. signature de la Charte après la période d'essai.

En ce qui concerne la **signature de la charte**, elle est envisageable aux niveaux suivants:

- un engagement formel avec la signature d'une charte en cas de subvention par les pouvoirs publics. En effet, il est légitime pour un pouvoir subsidiant une association d'avoir une relation formalisée avec celle-ci et détaillant les relations entre les deux parties. Cela donne la stabilité nécessaire aux associations tout en conservant la souplesse et la spontanéité nécessaire. En contrepartie à cet acte formel, les Pouvoirs publics pourraient s'engager à imposer la présence d'associations dans leurs projets;
- pour les projets ne demandant pas de subsides : une simple reconnaissance par les pouvoirs publics des objectifs de l'association sans obligation de signature du Pacte.

Il est cependant fondamental que les pouvoirs publics donnent un signe de reconnaissance aux associations en motivant de manière détaillée et écrite leurs décisions d'octroi ou de refus de subsides.

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

Le principe du suivi du Pacte est fondamental.

Toutefois, il n'est pas bon que ce suivi soit effectué par les seuls pouvoirs publics. Au nom de la séparation des pouvoirs, chaque partie concernée doit être évaluée et il ne peut être question d'être juge et partie. C'est pourquoi l'évaluation du Pacte doit être réalisée par une personne externe et indépendante des parties concernées.

Dans cet esprit de séparation entre le commanditaire et l'évaluateur, il est proposé de confier au « Conseil permanent du monde associatif » défini au point 4 ci-avant l'encadrement de la mission d'évaluation du Pacte.

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

Les principes fondamentaux à reprendre dans la charte portent sur:

- les valeurs présentes dans les pactes des pays voisins (Livre vert p25) soit : égalité des chances, démocratie, citoyenneté. Une valeur complémentaire à intégrer porte sur la liberté d'association ;
- les principes de représentativité (voir point 4 ci-avant) ;
- les modalités de consultation obligatoire des organismes représentatifs préalablement à l'adoption de modifications réglementaires.

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

- Comme l'association représentant les locataires bruxellois est reprise dans la liste des 27 associations consultées, il est suggéré d'incorporer dans la liste l'association représentant les propriétaires. En effet près de $\frac{3}{4}$ des logements mis en location appartiennent à des propriétaires privés et il est donc logique de les consulter dans le cadre du pacte associatif. Cette demande s'inscrit dans la continuité de la mise en place d'un dialogue propriétaires-locataires dans les commissions paritaires « logement » existantes;
- Le Livre vert n'aborde pas la question de la représentation des associations de fait. Il sera nécessaire d'aborder cette problématique lors des rencontres et consultations.