



« LES RELATIONS ASSOCIATIONS-POUVOIRS PUBLICS »

Pour une autre politique associative en Bourgogne

AVIS

présenté par

Nelly HOLLINGER et Jean-Pierre PAPET

COMMISSION N°4

Relations européennes et internationales, habitat, culture, sports et loisirs,
santé et politiques sociales

SEANCE PLENIERE DU 17 OCTOBRE 2007

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 1901 ET SES EVOLUTIONS.....	5
1.1. DEPUIS 1995, LE NOMBRE DE CREATIONS ANNUELLES D'ASSOCIATIONS SE STABILISE MAIS L'EMPLOI SE DEVELOPPE	5
1.2. LE FINANCEMENT ASSOCIATIF : LA SUBVENTION, LE MARCHE PUBLIC ET LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC .	6
1.3. LA FISCALITE DES ASSOCIATIONS.....	6
1.3.1. Avant 1998	6
1.3.2. L'instruction fiscale du 15 septembre 1998.....	7
2. LA STRUCTURATION PROGRESSIVE DU MONDE ASSOCIATIF	8
2.1. LE CONSEIL NATIONAL DE LA VIE ASSOCIATIVE (CNVA).....	8
2.2. LE CONSEIL DU DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (CDVA).....	8
2.3. COMITE EUROPEEN DES ASSOCIATIONS D'INTERET GENERAL (CEDAG).....	8
2.4. LA CONFERENCE PERMANENTE DES COORDINATIONS ASSOCIATIVES (CPCA)	8
2.5. UNE REALITE DE TERRAIN EN BOURGOGNE : PLURIELLE ET COMPLEXE	9
2.6. LE FAIT ASSOCIATIF NE PEUT ETRE APPREHENDED QU' A PARTIR DE CATEGORIES EMPIRIQUES	10
3. POUR UNE AUTRE GESTION POLITIQUE DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	12
3.1. DEUX PRINCIPES DE BASE.....	12
3.2. LA FORMATION DES PARTENAIRES	14
3.3. DES CONCEPTS POLITIQUES FONDAMENTAUX DE L'ACTION PUBLIQUE.....	15
4. UNE AUTRE APPROCHE DE L'ECONOMIE DE MARCHE	17
4.1. LES EFFETS DE LA CONCURRENCE	17
4.2. DES ENJEUX POLITIQUES ET SOCIAUX.....	17
4.3. POUR DE NOUVEAUX RAPPORTS CONTRACTUELS	19
5. SANS CONCLURE	20
EXPLICATIONS DE VOTE	21

INTRODUCTION

Devenu incontestable par son importance dans les sociétés contemporaines développées, « le fait associatif » engage nombre de nos concitoyens, un peu plus d'un sur trois, dans de multiples activités de la société civile. **La présence des associations -en nombre, en diversité, en prérogatives- n'a cessé de croître dans les dernières décennies, au point de peser aujourd'hui d'un poids politique, économique et social non négligeable dans la vie nationale.**

En revanche, la prise en considération et la gestion par les pouvoirs publics de ce fait de société n'a pas évolué à la mesure de son importance croissante et des fonctions que les associations occupent dans l'espace public. Au contraire, dans la tradition de l'administration française et des pouvoirs publics territoriaux, dans leur conception doctrinale, l'association reste une liberté -définie par la loi de 1901 comme une liberté publique fondamentale- elle n'est pas une institution. Par conséquent, ses actions relèvent de l'initiative privée et elle ne peut prétendre représenter un intérêt général.

Or, une observation, même superficielle de la réalité du fait associatif français, contredit rapidement cette appréciation. Les écarts, voire les contradictions, se sont creusés au fil des décennies entre ces positions issues de la tradition républicaine classique (laquelle fonde sa légitimité, rappelons le, sur un rapport direct entre l'individu et l'État, toutes organisations intermédiaires étant bannies), et les pratiques réelles des pouvoirs publics qui, depuis des années, ont élevé les associations au rang de partenaires dans nombre de leurs initiatives. Mais dans les mentalités et les représentations, il reste quelque chose de cette culture issue des lois Le Chapelier de la Révolution française. D'où les difficultés actuelles à élever le fait associatif -et en particulier celui qui participe à la réalisation des politiques publiques- au rang d'interlocuteur majeur.

Une première autosaisine en 2000 avait permis au CESR de rendre compte de la réalité du fait associatif bourguignon. **Cette deuxième autosaisine s'est fixé comme ambition, à partir des précédents travaux, d'inventorier les questions nouvelles issues du formidable développement et de l'évolution du rôle des associations,** la Bourgogne n'échappant pas à ce mouvement.

Les solutions qui seront trouvées ultérieurement aux difficultés générées par les contradictions pointées ci-dessus contribueront sans aucun doute au progrès démocratique et au progrès social, car il s'agit d'améliorer la vie de nos concitoyens en inventant une « ingénierie » associative à la hauteur des enjeux. En même temps, l'association restant un lieu irremplaçable pour la promotion civique et sociale des individus, il s'agit bien d'inventer les nouvelles formes du progrès démocratique.

Pour parvenir à ces objectifs, le CESR préconise, entre autres, de **modifier le regard politique** porté sur les associations aujourd'hui en Bourgogne, de revoir en quelque sorte **l'analyse qu'on peut en faire à la lumière des évolutions,** et de **s'intéresser en particulier à cette catégorie d'associations qui participent à l'invention et à la réalisation des politiques publiques** dans les domaines aussi variés que l'action sociale, le sport, la jeunesse, l'éducation, la culture..., qui sont autant de domaines relevant de l'intérêt général. C'est en effet dans ces associations que les progrès les plus importants restent à faire dans la prise en compte de leurs initiatives.

Cet examen des rapports entre les pouvoirs publics et les associations, qui concourent aux politiques publiques, s'avère d'autant plus utile que « l'impensé » de la situation actuelle risque de conduire inexorablement ces forces vives -y compris en Bourgogne- vers une régression certaine.

Cet avis est le fruit d'une confrontation entre des responsables associatifs bourguignons de toute nature et des représentants des pouvoirs publics territoriaux : élus de différents niveaux et administrations déconcentrées de l'État en Bourgogne. **A la lumière des auditions, il essaie d'engager une nouvelle lecture du fait associatif bourguignon, d'élucider précisément les questions importantes qui conditionnent son développement et de donner à réfléchir sur les bases d'une autre politique.** Autrement dit, l'avis propose de partager un diagnostic et d'identifier les thèmes des avis futurs qu'il faudra conduire pour changer réellement les rapports associations–pouvoirs publics dans l'intérêt des politiques publiques et des citoyens.

1. LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 1901 ET SES EVOLUTIONS

Les éléments, qui suivent constituent un rappel des données de base concernant la vie associative en France et **son évolution en matière de créations nouvelles, de financement et de fiscalité depuis dix ans.**

La liberté d'association existe en France depuis un siècle : une arrivée bien tardive dans l'histoire de nos libertés publiques. La Révolution de 1789 refuse en effet de rompre avec la ligne répressive de l'ancien régime et s'abstient de reconnaître la liberté associative. La méfiance à l'égard des corps intermédiaires n'aura pas été moindre après qu'avant la Révolution. Elle perdure encore dans les représentations.

La loi du 1er juillet 1901 marque néanmoins une rupture avec une longue tradition de réticence à l'égard des pratiques associatives en reconnaissant -c'est là l'essentiel de la loi- la liberté de s'associer librement sans autorisation préalable (du préfet ou du gouvernement).

Le champ d'intervention des associations a connu une extension spectaculaire, au point que désormais aucun aspect de la vie en société ne leur est étranger. Ce changement d'échelle, dans l'ordre quantitatif, s'est en outre accompagné d'une transformation qualitative du rôle des associations, et donc de leur place dans la société.

Mais au-delà, **deux tendances majeures se sont manifestées :**

➤ **d'une part, les associations ont pris en charge**, dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de l'éducation, du sport, **des actions** que la sphère marchande n'entendait pas assumer ou que les pouvoirs publics -à tort ou à raison- ne souhaitaient pas conserver dans leur champ de compétences. Ainsi certaines associations, qui ont pourtant un statut de personne morale de droit privé, se sont vu confier de véritables missions de service public et, parfois même, ont été investies de prérogatives de puissance publique ;

➤ **d'autre part, le rôle et le poids économique des associations n'ont fait que croître.** La loi du 1er juillet 1901 prévoit certes que les associations se constituent dans un but autre que de partager les bénéfices. Pourtant, même si, à l'origine, elles ont été, par essence, conçues pour remplir des fonctions désintéressées, elles se sont vu reconnaître la possibilité d'avoir des activités lucratives, dès lors que la réalisation des bénéfices ne s'accompagne pas d'un partage entre les adhérents.

1.1. DEPUIS 1995, LE NOMBRE DE CREATIONS ANNUELLES D'ASSOCIATIONS SE STABILISE MAIS L'EMPLOI SE DEVELOPPE

Si l'on a pu observer, des années 1970 à la fin des années 1980, une très forte progression du nombre de créations d'associations en France, on constate un ralentissement de cette progression depuis 1995. Ainsi, si l'on a pu compter près de 70 000 créations d'associations en 2001, on en recense 68 657 en 2005. Ce sont 700 associations, en moyenne par département, qui ont été créées en 2005 en France métropolitaine.

On constate une grande disparité du nombre et de la répartition des créations d'associations. Parmi les 23 régions (y compris l'Outre-mer), la Bourgogne se situe à la 14^{ème} place en 2004, à la 13^{ème} place en 2001, 2003 et 2005 ; elle occupait le 12^{ème} rang en 2002.

Selon l'INSEE une association sur dix emploie au moins un salarié. Avec près de 70 000 contrats de travail, **les associations représentent néanmoins près de 9 % des emplois en Bourgogne** (1,2 million au niveau national).

1.2. LE FINANCEMENT ASSOCIATIF : LA SUBVENTION, LE MARCHÉ PUBLIC ET LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Le 23 janvier 2006, à l'occasion de la clôture de la première Conférence de la vie associative, le Premier ministre a décidé de mettre à la disposition des autorités publiques et des associations un guide destiné à **clarifier les termes de subvention, de marché public et de délégation de service public**.

Ce guide destiné aux autorités administratives prend en compte les préoccupations des collectivités territoriales confrontées aux questions portant sur l'application des normes relatives aux marchés publics, délégations de service public et divers concours financiers publics dont peuvent bénéficier les personnes morales de droit privé, et les associations en particulier. Il vise également à apporter aux dirigeants des associations les informations nécessaires pour appréhender les caractéristiques de ces contrats ou conventions.

En l'absence d'une définition juridique de la subvention, le guide propose de **cerner la notion de subvention par l'application de trois critères cumulatifs** permettant de la distinguer des autres formes de dépense publique :

- l'initiative du projet qui ne provient pas de l'autorité administrative qui finance,
- l'absence de contrepartie directe pour l'autorité administrative,
- l'absence de droit à subvention (selon le principe discrétionnaire de la décision d'octroi de la subvention).

Les subventions se répartissent en subventions de fonctionnement et d'investissement. La subvention doit être distinguée de deux autres formes de la dépense publique, qui concernent également les associations :

- La dépense publique résultant d'un contrat entre l'autorité publique et un cocontractant sous la condition d'une contrepartie directe au profit de l'autorité administrative versante, qui doit en principe donner lieu à la conclusion d'un marché public,
- La dépense publique engagée à l'initiative d'une personne morale de droit public dans le cadre d'un contrat confiant à un tiers la gestion d'un service public, dont elle a la responsabilité.

1.3. LA FISCALITE DES ASSOCIATIONS

Les évolutions récentes, tant des activités économiques des associations que du contexte général économique et politique, y compris au niveau européen, ont amené à préciser les conditions de soumission et d'exonération de celles-ci aux impôts commerciaux.

1.3.1. Avant 1998

Jusqu'en 1998, la fiscalité associative reposait essentiellement sur une instruction du 27 mai 1977 qui avait défini, sous le terme de « **doctrine des œuvres** », les conditions de non assujettissement aux impôts commerciaux des associations et fondations. Il s'agissait par là-même de reconnaître le caractère non lucratif de leurs activités.

L'imprécision de la réglementation, cause du développement d'une jurisprudence importante, ainsi que son inadaptation, ont entraîné de nombreux redressements fiscaux pouvant mettre en cause la vie même des associations, menant à une situation telle que l'on a pu parler « d'insécurité fiscale ».

1.3.2. L'instruction fiscale du 15 septembre 1998

Suite aux évolutions du secteur associatif et de la jurisprudence, l'instruction du 15 septembre 1998 expose les **nouveaux critères qu'il convient de prendre en compte pour apprécier si une association peut ne pas être soumise aux impôts commerciaux**. Trois étapes les caractérisent.

❶ Examiner si la gestion de l'organisme est désintéressée.

Si la gestion est intéressée, l'organisme est nécessairement soumis aux impôts commerciaux. L'organisme est réputé désintéressé s'il « est géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ». Toutefois, une rémunération peut être admise dans certaines limites ($\frac{3}{4}$ du SMIC). « L'organisme ne doit procéder à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelque forme que ce soit ». Les excédents doivent recevoir une destination conforme à la mission désintéressée que l'organisme s'est fixée.

❷ Si la gestion est désintéressée, examiner si l'organisme concurrence le secteur commercial.

La situation de l'organisme s'apprécie par rapport à des entreprises ou des organismes lucratifs exerçant la même activité (c'est à un niveau fin que l'identité d'activité doit être appréciée), dans le même secteur géographique (zone de chalandise). S'il ne concurrence pas le secteur commercial l'organisme n'est pas imposable.

❸ S'il concurrence le secteur commercial, examiner si l'organisme exerce son activité selon des modalités de gestion similaires à celles des entreprises commerciales.

Pour cela, quatre éléments (**règle des « 4P »**) doivent être pris en compte selon la méthode du faisceau d'indices, mais leur importance dans l'appréciation de la « commercialité » n'est pas la même. Ainsi, il convient d'étudier dans l'ordre décroissant : le **Produit** proposé par l'organisme, le **Public** visé, les **Prix** pratiqués et la **Publicité** faite. Il s'agit de considérer **l'utilité sociale** (« Produit » et « Public ») de l'activité, l'affectation des excédents dégagés par l'exploitation, ainsi que les conditions dans lesquelles le service est accessible, enfin les méthodes auxquelles l'organisme a recours pour exercer son activité.

2. LA STRUCTURATION PROGRESSIVE DU MONDE ASSOCIATIF

Dernier aspect de l'évolution, le milieu associatif a ressenti le besoin de se coordonner et de se structurer pour se constituer en interlocuteur crédible des pouvoirs publics. Les principales instances actuellement en activité sont les suivantes :

2.1. LE CONSEIL NATIONAL DE LA VIE ASSOCIATIVE (CNVA)

Le Conseil national de la vie associative est une **instance de consultation** placée auprès du Premier ministre. Créé par décret du 25 février 1983 plusieurs fois modifié, **le CNVA a pour mission en priorité d'étudier et de suivre l'ensemble des questions intéressant la vie associative** en France et en Europe, et de donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires.

2.2. LE CONSEIL DU DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (CDVA)

Le Conseil du développement de la vie associative (CDVA), créé par le décret n°2004-657 du 2 juillet 2004, se substitue au Conseil de gestion du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) dont les crédits sont désormais directement inscrits au budget du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative. Le CDVA reprend les attributions du Fonds national de développement de la vie associative **en matière de formation, d'études et d'expérimentations**.

2.3. COMITE EUROPEEN DES ASSOCIATIONS D'INTERET GENERAL (CEDAG)

Le CEDAG¹ est le réseau des associations d'intérêt général des pays membres de l'Union européenne (UE). Ses membres sont des coordinations nationales et des associations nationales ou régionales, qui représentent ensemble plus de 50.000 associations avec plus de 9 millions de membres individuels. Le réseau a été créé en 1989 pour **faire entendre le secteur associatif au niveau européen sur les questions communes à l'ensemble des associations**.

2.4. LA CONFERENCE PERMANENTE DES COORDINATIONS ASSOCIATIVES (CPCA)

Née d'une volonté de donner une cohérence politique au mouvement associatif, la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) a été créée le 21 février 1992, par 12 coordinations associatives nationales, représentatives des principales activités en matière éducative, sociale, familiale, sportive, de jeunesse, de développement rural, d'environnement et de solidarité internationale.

Elle constitue en quelque sorte le lobby français de l'associatif. Durant ses premières années, la CPCA est essentiellement une base de concertation et de proposition sur les questions communes aux douze coordinations, **mais dès 1992, apparaissent les principaux thèmes d'interpellation des pouvoirs publics :**

- le respect des conventions signées par les pouvoirs publics,

¹ Site : www.cedag-eu.org

- la spécificité des actions associatives et le respect de l'intérêt collectif,
- une fiscalité adaptée,
- l'adoption d'un statut d'association européenne,
- le soutien du bénévolat.

La CPCA de Bourgogne -fondée en 2000 mais constituée en association loi 1901 en 2006- regroupe 14 grandes coordinations associatives et représente aujourd'hui l'essentiel du mouvement associatif bourguignon organisé, soit plus de la moitié des associations vivantes.

Il faut noter que toutes les associations ne souhaitent pas faire partie d'une coordination, soit par volonté d'indépendance, soit du fait de leur spécificité.

2.5. UNE REALITE DE TERRAIN EN BOURGOGNE : PLURIELLE ET COMPLEXE

Les associations sont présentes en Bourgogne dans presque tous les champs de la vie sociale : éducation, formation, insertion, culture, action sociale, action caritative et humanitaire, sports, loisirs, défense des droits de l'Homme, d'intérêts catégoriels ou d'opinions, débat d'idées, civisme... Elles sont également présentes à tous les niveaux du territoire, quartier ou village, ville, département, région.

Certaines associations **sont fédérées** à de grands réseaux départementaux, régionaux et nationaux dont elles tirent une partie de leur dynamisme et de leurs activités, d'autres **sont totalement indépendantes**. Le fait de se fédérer est important car c'est souvent à ce niveau que peuvent être garanties la pérennité de l'association locale, la qualité des interventions par les prestations apportées, la formation de l'encadrement, la réflexion sur les enjeux, etc. **Une politique territoriale doit pouvoir s'appuyer sur les réseaux fédératifs.**

Les associations pour la plupart se rattachent à leur origine, adhèrent ou se sentent des affinités avec des grands courants de pensée qui structurent plus ou moins leur action. Ces filiations idéologiques (philosophiques, religieuses, morales) sont importantes à regarder car elles concourent à expliquer la très grande diversité -par ailleurs très souhaitable- des associations. **La diversité dans une société plurielle est au prix de la reconnaissance de ces différences et elle fait la richesse d'une vie associative.** Il faut donc l'encourager plutôt que de chercher à la réduire.

Quant au rapport des associations « au politique » qui doit être examiné corrélativement à leur diversité, les responsables associatifs ont parfois de leur côté mélangé les rôles : l'association est un moyen qui concourt, s'il est bien utilisé, à « **former des citoyens** ». Il ne s'agit en aucun cas de s'en servir pour « concourir à l'expression du suffrage » qui reste l'apanage des partis politiques. C'est une différence essentielle à faire entre une action partisane et une action politique.

Enfin, **certaines associations sont devenues de véritables entreprises** avec des salariés, des conventions collectives, une hiérarchie, des modes de fonctionnement similaires à ceux d'une entreprise classique, **à deux exceptions près**, mais de taille : d'une part, **dans la procédure des décisions et de gouvernance de l'association**, un homme égale une voix, et, d'autre part, les **excédents de gestion sont réinvestis dans l'action et non distribués** aux administrateurs et adhérents. Ces deux caractéristiques inscrivent les associations dans le champ de l'économie sociale et solidaire qui est un secteur à part entière de l'économie, à côté de l'économie de marché.

Cependant, aucune institution ou service de l'État en Bourgogne ne possède un outil fiable pour rendre compte de la diversité et de la richesse de la vie associative. On sait à peu près combien il y a

d'associations déclarées loi 1901 mais sait-on combien sont encore en vie ? Combien d'adhérents ? Quel profil des responsables associatifs ? Quelle place pour les jeunes et pour les femmes ? Quel budget ? Combien de salariés ? Quel profil du public touché ? Il n'existe pour le moment aucun instrument susceptible de rassembler et de synthétiser ces données.

En conclusion de ces différents rappels, le CESR est convaincu que le mouvement associatif dans notre région est devenu -surtout depuis le début des années 90- de façon indiscutable, un acteur social et politique majeur dans notre démocratie républicaine. Pour autant, une connaissance plus approfondie et régulièrement mise à jour de la réalité associative en Bourgogne est nécessaire.

① **Proposition** : La mise en place d'un dispositif régional d'observation et d'analyse de la vie associative répondrait à cette nécessité de mieux connaître le monde associatif bourguignon dans toute son étendue. Sa mise en place pourrait se négocier avec les grandes coordinations associatives de Bourgogne. Sans doute faudrait-il à cette occasion tenter de mutualiser tous les centres de ressources qui se sont développés ces dernières années dans le but louable de répondre à tout ou partie de ces questions, mais de façon dispersée.

2.6. LE FAIT ASSOCIATIF NE PEUT ETRE APPREHENDED QU'À PARTIR DE CATEGORIES EMPIRIQUES

Pour le moment, « le fait associatif » ne peut être appréhendé qu'à partir de catégories empiriques reposant sur l'observation. **Une politique associative à l'échelle de la région ou plus globalement des territoires bourguignons pourrait être appréhendée à partir de la typologie proposée par le CESR.** Celle-ci recoupe des travaux scientifiques conduits, par ailleurs, par des chercheurs du CNRS.

Cette typologie consiste à distinguer :

➤ **Les associations qui se constituent et se développent pour répondre à des besoins particuliers de leurs adhérents.** Il s'agit d'organiser collectivement une prestation, une réponse qu'aucun particulier ne pourrait satisfaire à lui tout seul. Il faut en passer par le collectif. Les adhérents sont alors des usagers, voire de simples consommateurs, d'une prestation utile (de loisirs, de sports, de culture...) qui satisfait leurs besoins ou leurs aspirations personnelles. Ces associations se limitent en général à leur objet, vivent essentiellement du produit de leurs prestations, elles sont souvent très pointues dans un domaine technique (modélisme, jeux de société, sports divers...), et elles créent indiscutablement du lien social en permettant la rencontre et l'échange entre adhérents qui sans l'association s'ignoraient. Elles sont souvent affiliées à des fédérations nationales de leur discipline. Ces associations sont probablement majoritaires.

➤ **Les associations qui remplissent des missions d'intérêt général, en réponse à des besoins d'une population ou d'une catégorie de population, et qui le font souvent au titre de la puissance publique ou par délégation de mission de service public.** Ces associations se sont souvent constituées pour répondre à un besoin social, lequel, une fois mis en évidence, est souvent repris en charge par la collectivité qui lui assure davantage de développement et une certaine pérennité. C'est ainsi que nombre d'activités sociales associatives relevant de l'intérêt général sont contractualisées : l'action sociale de quartier, la solidarité, la prise en charge des handicaps, les centres de loisirs, les maisons de quartier, le soutien scolaire, l'information et la réflexion civique et sociale, les actions de soutien aux défavorisés, l'action caritative etc. Elles sont « d'intérêt général » parce qu'elles

concernent une population donnée et non des individus, **qu'elles répondent à des besoins sociaux reconnus**. Elles sont aussi très fortement génératrices de lien social. Elles font souvent même dans « la réparation sociale » et, à tout le moins, dans la lutte contre les inégalités.

➤ **Les associations de défense ou de promotion d'une cause particulière ou de promotion d'un objet particulier ou d'une philosophie**. On retrouve ici des associations très militantes qui ont une forte capacité de mobilisation, de protestation. Ces associations regroupent des adhérents motivés par les finalités de l'association, qui s'engagent volontiers, et pour certains, sont prosélytes. A noter que la cause à défendre peut être très liée à des intérêts individuels ou au contraire relever d'une défense d'un service public, mais dans l'intérêt de ses usagers.

➤ **Enfin les associations qui s'adressent « aux citoyens »**, exclusivement, dans le but de les sensibiliser, de les informer, de les inciter à s'engager socialement (dans les structures politiques ou syndicales ou autres...). Elles portent une conception de la démocratie, de la République, du social. Leur objectif principal est l'évolution des mentalités, l'organisation de débats est leur activité dominante. Aucune question vive de la société contemporaine ne leur est étrangère. Ce sont celles qui seraient les plus proches d'un parti politique mais la prise du pouvoir n'est pas leur projet, elles sont d'ailleurs très pluralistes dans leur composition, et se situent quasi exclusivement sur le terrain de la réflexion à long terme, de « l'action dans la pensée ». Elles participent du débat public et de la constitution du champ de la citoyenneté. De ce fait, **elles relèvent aussi de l'intérêt général** dans la mesure où elles sont indispensables au débat démocratique.

Précautions :

Cette typologie n'est pas un classement au mérite des associations. Toutes les associations ont leur raison d'être. Il ne s'agit pas de les mesurer les unes aux autres. **Il s'agit de trouver les bons critères qui permettent de comprendre la nature du lien qui les rattache à la collectivité et à la société et, par conséquent, de trouver les modalités de l'aide publique qui soient les mieux adaptées à chacune de ces catégories.**

Cette typologie, qui n'est pas figée, appelle deux remarques importantes :

➤ la première, c'est qu'une association peut évidemment se retrouver dans deux, voire trois, des catégories ci-dessus ;

➤ la deuxième remarque, c'est qu'une même association peut avoir une partie de ses activités qui relève du type 1, (satisfaction de besoins personnels) et une autre partie de ses activités qui relève du type 2 (intérêt général).

Des combinaisons multiples sont ainsi possibles. Cette typologie oblige chaque association à expliciter son projet, voire à le remettre régulièrement sur le métier (ce que peu d'entre elles font par ailleurs). **Et elle oblige une collectivité territoriale à se prononcer sur les priorités qu'elle veut voir se développer dans la vie associative et sur les aides, qu'en conséquence, elle souhaite distribuer.**

3. POUR UNE AUTRE GESTION POLITIQUE DE LA VIE ASSOCIATIVE

Les rapports entre une collectivité et les associations ne pouvant pas être de même nature selon le type d'association, les modalités d'aide et de financement ne peuvent pas, par conséquent, être uniformes.

Par ailleurs, une vie associative instrumentalisée n'est plus un lieu de promotion sociale pour les citoyens, faute d'enjeux (politiques, de responsabilité, de développement...), mais simplement l'outil d'un « service », un espace de consommation individuelle de prestations. D'où une explication plausible pour ce paradoxe maintes fois énoncé : il n'y a jamais eu autant d'associations et d'adhérents dans les associations, et dans le même temps, persiste **une crise majeure de militants, de responsables engagés !** Un paradoxe qui va aller s'accroissant si une autre politique n'est pas mieux cernée.

3.1. DEUX PRINCIPES DE BASE

Deux principes de base sont, semble-t-il, à considérer dans une politique associative qui voudrait à la fois respecter la diversité associative et encourager sa participation à la vie locale.

➤ **Premier principe : reconnaître les associations pour ce qu'elles sont d'une part et pour ce qu'elles font d'autre part.**

② **Proposition** : Reconnaître une association **pour ce qu'elle est**, c'est reconnaître la liberté de s'associer comme un des fondements du lien social. Il n'y a pas de liberté sans un minimum de moyens et par conséquent, il est souhaitable de financer l'exercice de cette liberté à sa juste mesure par le recours à la subvention. **La subvention annuelle**, certes fait du principe mais assumé comme tel, selon des critères à fixer (nombre d'adhérents, implantation, fonctionnement, objet...) est le moyen discrétionnaire pour les pouvoirs publics de la reconnaissance de l'association pour ce qu'elle est : un groupement qui participe de la vie sociale et concourt à la liberté et à la responsabilité.

③ **Proposition** : Reconnaître une association **pour ce qu'elle fait**, c'est distinguer dans ses activités celles qui, répondant à des critères d'intérêt général, sont utiles à tout ou partie d'une population, en cohérence, dans son domaine, avec la politique territoriale. Par conséquent le contrat ou la convention **-pluriannuel(le)-** est l'autre modalité à mettre en œuvre. Elle sous-entend négociation sur la mission, respect des règles de service public dans la gestion de l'action, évaluation des résultats, droit de regard de la collectivité, etc.

Une association pourrait ainsi être soit seulement subventionnée, soit subventionnée et conventionnée. Cette clarification doit permettre à la collectivité de mieux maîtriser son volume d'aide et sa pérennisation.

Dans cet esprit il serait logique qu'un principe de « territorialisation des aides » soit énoncé :

- la Région donne la priorité aux organisations associatives régionales,
- le Département aux organisations associatives départementales,
- la Commune ou le regroupement de communes aux associations locales ou intercommunales.

Sans que ce principe soit pour autant rigidifié ! Il demande à être tempéré par la « surface d'intérêt » de l'association, par exemple une association locale conduit une initiative à rayonnement régional, ou l'inverse.

➤ **Deuxième principe : l'association qui concourt aux politiques publiques doit devenir un interlocuteur essentiel du dialogue civil.**

La concertation préalable à la décision étant, à l'évidence, préférable à l'interpellation ou à la contestation ultérieure, la demande se confirme d'une présence des associations dans les lieux d'élaboration de ces décisions, ainsi que d'une participation effective à la mise en œuvre et à l'évaluation des dispositifs.

Derrière cette demande exprimée lors des auditions, **il s'agit** en première analyse **d'assurer au dialogue civil une place équivalente et analogue à celle qui est reconnue depuis longtemps au dialogue social**. Une difficulté est à surmonter : il n'y a pas en matière de dialogue civil l'équivalent du Code du travail. Le dialogue entre les pouvoirs publics et les associations n'est pas assez institutionnalisé. Par conséquent l'association est, pour le moment, exclue du champ de la production de l'intérêt général.

Par ailleurs, il faut éviter de figer le dialogue civil autour de critères établis une fois pour toutes. Dès lors, comment refonder des pratiques démocratiques par l'écoute et la prise en compte des dynamiques associatives, **par un dialogue approfondi**, (une sorte d'institutionnalisation du dialogue civil) **à tous les niveaux des territoires** qui laisse chacun dans son rôle **mais reconnaît que les pouvoirs publics ne sont plus seuls à exprimer ou à incarner l'intérêt général, même s'ils en restent les garants ?**

Le ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, Jean-François Lamour, ne suggérait pas autre chose en 2005, lorsqu'il déclarait : « les associations occupent une place importante dans la vie économique, sociale et culturelle de notre pays. Elles constituent également un corps intermédiaire à part entière, essentiel à l'exercice de la démocratie et au développement des solidarités. Partenaires des pouvoirs publics, les associations contribuent à la prise en compte de l'intérêt général par leur fonction de veille, d'innovation et d'animation des territoires ».

C'est autour de cette grande question essentielle que se jouera demain la place des associations dans la société civile.

Pour la Région, la reconnaissance des « têtes de réseaux » s'inscrit dans cette perspective.

④ **Proposition** : L'enjeu est que les **initiatives associatives d'intérêt général** puissent être écoutées, puis prises en compte -si elles en valent la peine- par les pouvoirs publics. Mais c'est aussi à contrario, que les associations puissent entendre les choix politiques effectués par les pouvoirs publics et éventuellement offrir leur capacité de réalisation. **Un lieu de rencontre permanent et institué**, avec les pouvoirs publics régionaux est à inventer dans cette perspective. Sa déclinaison départementale, voire locale pour certaines villes importantes, est également à étudier.

Il appartient aux pouvoirs publics de veiller à une présence équitable et effective des initiatives associatives au profit de la population sur tout le territoire. Les chevauchements ou doubles emplois pourront faire l'objet d'une évaluation et d'une régulation, sans pour autant qu'elles soient une ingérence dans le projet des associations.

3.2. LA FORMATION DES PARTENAIRES

Pas de politique associative sans un effort de formation conséquent de l'encadrement associatif... et de l'encadrement administratif des collectivités publiques. Cette préoccupation est d'autant plus importante pour la Région que la formation constitue une de ses compétences essentielles.

Il s'agit ici d'être lucide sur les risques d'affaiblissement des « projets associatifs », ou de leur non-actualisation, entraînant un décalage préjudiciable à l'association entre son projet initial et l'évolution de la société. Ce risque est plus important encore dans les grosses associations gestionnaires qui recherchent absolument des contrats pour pouvoir, entre autres, maintenir l'emploi.

Comment les associations pourront-elles demain affronter les nouveaux enjeux de la société sans un effort de redéfinition de leur « logiciel » de départ ? Sans un travail approfondi sur le sens de leur action, en rapport avec leur environnement en constante évolution ? L'intercommunalité laisse désarmées les associations qui, pour la plupart, n'ont pas encore la bonne adaptation à cette évolution, comme par exemple le montre leur faible présence dans les Conseils de développement des « pays ». En outre, la réalité des associations n'est pas que dans « le faire », elle est d'abord dans « le penser ». Leur rapport avec les pouvoirs publics -dont dépend en partie la considération que ceux-ci leur portent- ne repose pas que sur leur surface économique ou la qualité de leur prestation de service, il est aussi dans la pertinence de leurs analyses et de leurs propositions, dans leur capacité à éclairer un problème ou un avenir. **Comment fonder « sa représentativité » sur « le savoir » et pas seulement sur le « savoir-faire » ?** Telle est la première question à résoudre.

Par ailleurs, s'agissant en particulier des initiatives liées aux missions d'intérêt général, il est urgent que la qualité de réflexion des associations s'appuie davantage sur une « re-politisation » de leur objet. Leur souci constamment affirmé, à juste titre, d'être des « initiateurs et des incitateurs » pour les politiques territoriales -et pas seulement des prestataires- requiert de renouer avec leurs motivations initiales. La question est dans le comment.

Enfin, les interlocuteurs administratifs des associations, ceux de la fonction publique territoriale en particulier, ne comprennent pas toujours cette réalité associative mouvante qu'ils évaluent selon des **grilles inadaptées** à leur réalité ou à leur philosophie. Au-delà, leur conception de l'action publique est souvent imprégnée d'une volonté d'efficacité compréhensible mais qui se traduit par

« **l'instrumentalisation de l'outil associatif** », pouvant entraîner sa disparition sans volonté de le faire.

⑤ **Proposition** : La question principale pour les années à venir concernant les associations partie prenante des politiques publiques, et leurs interlocuteurs publics, réside dans un **formidable effort de formation et de réflexion réciproque**. Il faut dépasser la conception actuelle de la formation des bénévoles à la gestion associative -certes nécessaire, mais très insuffisante- pour ambitionner une formation de cadres civiques et sociaux en prise avec les dynamiques des politiques publiques territoriales dans lesquelles ils pourront jouer un rôle réel. Le dynamisme de notre vie associative en dépend, celui de la société encore davantage. Un plan régional de formation des cadres associatifs -bénévoles et permanents-, incluant des échanges avec les fonctionnaires territoriaux concernés, est à inventer en Bourgogne.

3.3. DES CONCEPTS POLITIQUES FONDAMENTAUX DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans l'infinie diversité et la grande complexité du monde associatif actuel, dans son évolution comme dans ses acquis, les associations qui rencontrent le plus de difficultés sont celles qui ont partie liée avec les politiques publiques ou territoriales résultant des choix du suffrage universel.

Les collectivités territoriales et l'État sont entrés, depuis deux décennies environ, dans des partenariats à géométrie multiple avec des associations qui ont pour caractéristiques de se préoccuper aussi de « l'intérêt général » et pas simplement de leurs adhérents.

Ce partenariat à géométrie variable se construit progressivement « en marchant », en tâtonnant, non sans soulever des difficultés. L'enjeu, au travers de ces partenariats est vraisemblablement l'invention d'une culture politique différente en même temps que la transformation des pratiques sociales. Cela suppose d'être d'accord sur ce que l'on appelle un partenariat, une délégation de mission, une politique contractuelle, et au-delà sur le sens que l'on donne à « l'intérêt général », « au dialogue » et à « la concertation » (différente de la consultation).

Ces questions relèvent davantage du domaine de la science politique que de celui de la gestion administrative. **Mais il est nécessaire d'échanger sur les termes mêmes qui organisent la pensée et l'action des associations aussi bien que des pouvoirs publics : intérêt général, utilité publique, utilité sociale, dialogue civil...** Ce sont des termes fréquemment utilisés par les uns et les autres pour justifier l'action, la concertation, le partenariat, les financements mais ils demandent à être redéfinis ou précisés car ils peuvent générer bien des incompréhensions. Ils sont en effet des mots « voyageurs » dont l'évolution du sens est attachée à l'évolution de notre « modernité politique ».

Ainsi du plus important d'entre eux : « **l'intérêt général** ».

Née au XVIIIème siècle, cette notion se situe au cœur de la pensée politique et juridique française. L'intérêt général n'est pas réductible à la somme des intérêts particuliers, ni même au simple intérêt collectif. Il se veut « supérieur par nature » car il fonde et garantit la cohésion sociale. Cette conception, incarnée notamment par les services publics, est aujourd'hui questionnée : qui est

légitime à dire l'intérêt général ? Ce qui est d'intérêt général se définit-il uniquement par la sanction du suffrage ? L'intérêt général peut-il s'exprimer au travers d'institutions privées ? Les associations peuvent-elles concourir à l'expression de l'intérêt général ? Une association, même importante en nombre d'adhérents, ne représente-t-elle que les intérêts de ses adhérents ? A partir de quel moment une expression particulière d'intérêts particuliers peut-elle accéder à l'intérêt général ?

La voix du suffrage est décisive **pour garantir** les actions d'intérêt général, mais on sait aussi que ce concept dispose d'une grande charge symbolique et politique, où la raison des philosophes ne se retrouve pas toujours ! Peut-être faudrait-il s'en remettre à un principe politique reconnu pour que l'intérêt général ne soit confisqué par aucune collectivité, aucun parti, aucun groupe, à savoir : faire fonctionner la démocratie de telle sorte qu'une idée minoritaire puisse garder ses chances de devenir un jour majoritaire, si elle en vaut la peine et le démontre.

La définition de l'intérêt général est devenue une question centrale. Elle détermine les responsabilités respectives des pouvoirs publics et des associations qui y concourent. Si les pouvoirs publics en sont garants et responsables en dernière instance par la légitimité du suffrage, ils ne sont plus aujourd'hui les seuls « producteurs » de l'intérêt général. **Ce constat est appelé à réanimer les pratiques démocratiques à tous les niveaux, c'est pourquoi la réflexion doit se poursuivre.**

4. UNE AUTRE APPROCHE DE L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ

Avec les mouvements coopératif et mutualiste, le monde associatif compose la famille de l'économie sociale. Ses modalités de financement sont cependant inadaptées. Les associations sont financées essentiellement pour « leur productivité » (leurs prestations) et rarement pour « ce qu'elles sont », des instances indispensables à la démocratie et à la solidarité, (comme les partis politiques et les syndicats). Résultat ? C'est la course aux contrats pour survivre, laquelle entraîne une forme « d'instrumentalisation ». **Avec cette politique (qui n'est l'apanage d'aucun parti), elles perdent progressivement leurs capacités démocratiques d'anticipation, d'interpellation, de proposition, bref, leur fonction critique, à un moment où notre société en a plus que jamais besoin.**

Les associations ont milité pour une amélioration de la qualité des actions d'où la professionnalisation croissante de nombreuses activités (hausse de qualité demandée aussi par les usagers). Ces évolutions ont entraîné l'augmentation des coûts, donc des budgets, augmentation qui a naturellement favorisé l'apparition de concurrents lucratifs.

Les pouvoirs publics de leur côté ont adopté progressivement des pratiques relationnelles de plus en plus concurrentielles au motif d'efficacité des dépenses publiques et/ou de transparence de celles-ci. Les logiques d'appels d'offres et de marché public ont favorisé la mise en concurrence des associations.

4.1. LES EFFETS DE LA CONCURRENCE

La concurrence accrue oblige les associations à adapter leur fonctionnement à des contraintes extérieures et les conduit à une remise en cause de leur projet.

Trois types de conséquences apparaissent :

- Renforcement du besoin de professionnalisation en raison des contraintes administratives et de la nécessité de renforcer la qualité du projet au plan économique et technique.
- Uniformisation supposée des projets associatifs qui s'appliquerait à la nature de l'activité associative et à la nécessité d'adopter des modes de gestion similaires à ceux des entreprises commerciales. La part de marché associative recule sur les marchés les plus concurrentiels : les associations peinent à faire valoir leur différence.
- Des éléments de frein au développement des projets associatifs sur un marché concurrentiel : les associations semblent pénalisées par le développement du marché du fait de l'absence de fonds propres. Il est quasiment impossible à une association qui le souhaiterait d'entrer sur le marché par manque de capacité d'investissement.

4.2. DES ENJEUX POLITIQUES ET SOCIAUX

Le rapport des associations à l'économie de marché recèle des enjeux politiques et sociaux majeurs qui amènent à revendiquer des « règles du jeu » adaptées à ces acteurs sociaux.

➤ **Les associations acteurs périphériques ?**

Les associations sont-elles des acteurs périphériques de l'économie de marché permettant soit d'aider les personnes qui n'y ont pas accès, soit de faire émerger la demande ? La réponse (politique) passe par la critique des conditions de mise en place de la concurrence reposant sur une approche fondée sur le capital. Peut-on concevoir « une économie avec marché », plutôt « qu'une économie exclusive de marché », et laisser un secteur d'économie sociale se développer sous une clause sociale exigeante et contrôlée qui autoriserait alors l'accès à d'autres règles du jeu ? Comment une politique régionale peut-elle y parvenir ?

➤ **Comment se répartissent les fruits de la croissance ?**

Dans l'approche traditionnelle, le marché recèle une efficacité éthique avec pour allié l'État providence qui compense les dysfonctionnements. Le principe de base pour cette théorie est la maximisation du profit sous contraintes, ce qui disqualifie toute autre logique de production (par exemple, la maximisation de l'utilité sociale sous contraintes).

➤ **Comment être plus opérationnels et sortir de cette situation préjudiciable à l'avenir des associations impliquées dans les politiques publiques ?**

**Quelques propositions qui pourront faire l'objet d'études ultérieures
au sein du CESR de Bourgogne.**

⑥ **Proposition** : Aider les associations à mieux valoriser leur projet et encourager un entrepreneuriat social (individu ou collectif), avec, en accompagnement, une formation et une rémunération de cadres de haut niveau.

⑦ **Proposition** : Réfléchir aux conditions de la création d'un fonds associatif régional pour soutenir les associations en difficultés de trésorerie provoquées par des financements décalés et tardifs.

⑧ **Proposition** : Mettre en place des labels d'économie sociale permettant aux consommateurs de mieux identifier les producteurs associatifs (et de redevenir des usagers partageant un projet social).

⑨ **Proposition** : Réfléchir à des modes de production plus efficaces de biens sociaux : fonctionner en réseau, développer l'ancrage territorial et soutenir et accompagner les associations en difficultés économiques.

4.3. POUR DE NOUVEAUX RAPPORTS CONTRACTUELS

Le financement des associations a évolué mais le projet associatif reste cependant l'élément central du partenariat entre pouvoirs publics et associations. Le financement s'inscrit désormais dans une nouvelle architecture budgétaire dont la LOLF est devenue, depuis 2001, clé de voûte. **Il appartient aux associations de tirer parti de la convergence entre la logique de la LOLF et la logique de projet** en faisant ressortir la plus-value apportée par celui-ci.

Reste que l'obligation de souscrire à la procédure des marchés publics et des appels d'offre pour des contrats importants oblige les associations à changer de culture. Cette évolution est encore loin d'être assimilée pour les raisons évoquées dans le rapport : risque de contradiction entre la commande publique et le projet associatif initial, concurrence établie entre associations ou confusion avec des prestataires ordinaires, objectifs distincts de la rentabilité économique, volonté de garder des capacités d'initiative et d'innovation.

Un approfondissement global des questions touchant aux financements des associations s'impose, les auditions ayant clairement montré les difficultés rencontrées par les responsables associatifs à ce sujet.

L'exemple positif d'un dialogue organisé dans le champ de l'éducation populaire en Bourgogne ne peut-il pas servir pour les autres structures publiques et territoriales ? C'est revenir sur la proposition faite plus haut, qui consiste à **envisager la création de lieux de rencontre pour mener des discussions préalables aux négociations sur les contrats ou subventions, afin de « fixer les règles du jeu », les responsabilités, les modalités du fonctionnement contractuel dans tous les champs, où les associations sont présentes sur les politiques publiques.**

Enfin, d'autres questions pourraient aussi être l'objet d'études au sein du CESR, instance appropriée pour faire avancer des propositions, et parmi ces questions :

➤ Les subventions et contrats

Comment faire vivre simultanément le système traditionnel de financement de la vie associative par les subventions et le financement contractuel des associations impliquées dans les missions de service public ? Une demande récurrente de ces dernières concerne leurs frais généraux et de structure qu'elles souhaitent voir intégrer dans le coût des opérations conventionnées. **Or, en l'absence d'une définition juridique de la subvention la distinguant clairement de la commande publique et de la délégation de service public, cette demande est refusée par les services de l'État alors que la Région y est plus favorable. Une harmonisation des réponses sur des critères négociés est-elle envisageable ?**

➤ Les aides à l'emploi ou l'aide aux projets ?

Les emplois aidés sont très utiles car le coût d'un emploi est lourd dans le budget d'une association. Mais la pérennité de l'emploi dépend essentiellement de la pérennité du projet dans lequel il s'inscrit. Un emploi aidé sans financement du projet lui-même est menacé.

Par contre, un financement du projet, incluant des moyens pour l'emploi qui va l'accompagner, change la nature de la négociation avec les pouvoirs publics. A quelles conditions pourrait-on créer une politique régionale de financement de projets associatifs dans le cadre des politiques publiques et dont l'emploi serait la conséquence et non l'origine du projet ?

5. SANS CONCLURE

Rappelons qu'il s'agit là **d'une saisine de préfiguration dont l'objectif était de mieux connaître les représentations et les attentes des différents acteurs concernant la mise en place d'une politique régionale associative**, coordonnée entre l'État, les collectivités territoriales et les associations.

Les questions et les problématiques élucidées, qui ressortent de cette étude, devront faire l'objet de saisines particulières dans les mois à venir.

Elle a permis dans deux domaines au moins de **pointer les urgences** auxquelles il faudra s'attaquer **pour concrétiser une autre politique associative**, sauf à constater davantage l'affaiblissement de ce mouvement social dynamique en Bourgogne :

- la place des associations dans le dialogue civil,
- les modalités de financement des initiatives d'intérêt général conduites par les associations dans le cadre des dispositifs légaux et réglementaires.

AVIS ADOPTE A L'UNANIMITE

EXPLICATIONS DE VOTE

Intervention de Thierry GROSJEAN au titre de l'Environnement

Nous sommes entrés dans un temps où la légitimité institutionnelle ne suffit plus à rendre acceptable des projets ou des actes émanant de l'État. Il ne s'agit pas de concurrencer la représentation élue par les citoyens. Il s'agit de la nécessité d'inclure de nouvelles formes de fonctionnement de la démocratie, dite « de proximité » ou « participative », qui sont déjà des évolutions sociétales majeures en Europe.

L'environnement en est un champ important et les lois reconnaissent désormais qu'il ne peut pas y avoir de développement durable sans participation des citoyens. Or, la reconnaissance des associations représentant l'organisation de ces citoyens, particulièrement en France, et en Bourgogne, non seulement n'est pas acquise, mais rencontre une hostilité marquée ou une défiance chronique. Car, réalité oblige, les ONG ou les associations locales, de moins en moins « NIMBY » jouent essentiellement un rôle dérangeant et indispensable de « lanceurs d'alerte ».

En cette fin de mois d'octobre qui sera celle de la fin de la consultation appelée « Grenelle », dont la Bourgogne a été exclue de la version décentralisée, et après une percée médiatique de l'environnement sans précédent, il restera pour les associations à gérer la pénurie de leurs moyens. L'État, dans cette dernière décennie, n'a cessé de réduire ou supprimer ces moyens, sans que les collectivités aient l'envie ou les fonds pour prendre le relais.

Les associations aspirent donc à devenir des partenaires sociaux à part entière. Cette société civile a besoin de lieux pour participer aux débats, faire des propositions, négocier, comme elles ont montré leur capacité à le faire depuis de longues années dans de nombreuses instances, surtout ces derniers mois.

Les associations font donc des propositions pour « un nouveau dialogue » :

- 1- La reconnaissance des partenaires environnementaux, avec des critères objectifs de représentativité et de légitimité dans la protection de l'environnement.
- 2- Intégrer l'environnement dans les institutions : une réforme complète du Conseil Économique, Social **et Environnemental**, suivie de celle des CES(E)R.
- 3- Des décisions publiques construites dans la transparence, fondées sur la concertation, la participation et l'évaluation par une expertise pluraliste.

Pour l'instant, le Grenelle paraît vouloir instaurer un « dialogue environnemental ». Avec qui et entre qui ? Les représentants du MEDEF comme des syndicats sont d'accord pour un tel dialogue, mais sans les ONG environnementales. Il n'y a pas que l'État qui doit faire sa révolution culturelle.

Je rappelle in fine que pour 80 % des Français, les ONG sont les plus crédibles pour s'occuper d'environnement, 10 % allant aux syndicats, 5 % à l'État et au Medef.



Intervention d'Élisabeth PETITBON au titre de la CFDT

La délégation CFDT pense que ce rapport sur « une autre politique associative en Bourgogne » est un nouvel état des lieux de toutes ces structures qui évoluent dans un monde politique, économique, syndical qui bouge et montre bien les évolutions de ce secteur par rapport au dernier rapport de 2000.

En effet, il est nécessaire de mieux cerner leurs typologies, puisqu'au vu de leur augmentation quantitative, à la modification des secteurs et des sujets sur lesquels elles se positionnent, il faut maintenant mieux les qualifier (moyens, objectifs, taille, positionnement, structuration).

Leur dispersion est un facteur de difficulté pour cerner les limites de « l'intérêt général ». Mais il faudrait certainement commencer par se donner une définition « consensuelle » de l'intérêt général.

Toutes ces associations sont censées donner « du lien social » mais de nombreuses structures évoluent dans un monde politico-économique où d'autres critères dépassent voire relèguent « le lien social ».

Le politique ou l'économie laissent ou suscitent le mode associatif là où ils ne peuvent ou ne veulent intervenir. Des emplois sont alors créés dans les structures associatives qui ne peuvent assurer aux salariés les formations, les conditions de travail, voire la pérennité puisque ceux-ci sont assis sur la base d'aides limitées dans le temps et ne peuvent se structurer sur des projets à long terme.

Alors « quelles associations pour quelle Bourgogne ? » et « quelle Bourgogne avec quelles associations ? ».

La CFDT tient à saluer la grande implication et la rigueur de NELLY dans les travaux qu'elle a suscités, suivis ou sur lesquels elle a travaillé.

La CFDT votera cet avis.