

# Contribution du Mouvement associatif au Grand Débat National

« Sur les places, sur les ronds-points, on interpelle sur les salaires, les fins de mois, les retraites ; mais on discute tout autant, on mange ensemble, on partage l'ordinaire dans un moment extraordinaire où on se sent aussi pleinement citoyen en réinventant une démocratie à échelle humaine »

*Extrait de la tribune de Philippe JAHSHAN et Roger SUE, Le Monde*

Le Grand Débat National est l'occasion d'un véritable rendez-vous démocratique, il doit aider à poser une perspective collective autour des conditions pour une France plus juste, plus solidaire et plus durable. A cet égard les enjeux de justice sociale et ceux de transition écologique et énergétique doivent conjointement irriguer les choix éthiques, budgétaires, éducatifs ou encore européens de notre pays. C'est le sens du Pacte pour un « pouvoir de vivre » que le Mouvement associatif a travaillé avec 18 autres organisations syndicales, associatives ou mutualistes.

Plus spécifiquement, au regard de notre objet et de notre champ d'action, le Mouvement associatif préconise trois axes de travail et formule plusieurs propositions :

- **Répondre au désir des citoyens de participer plus directement aux décisions démocratiques :**
  - Elaboration d'une loi d'orientation afin de renouveler les processus de concertation et de décision publique
  - Développer une culture de la co-construction dans les services de l'Etat et les administrations territoriales
  - Renforcer le rôle du CESE et des CESER dans la construction et l'évaluation des politiques publiques, et en tant que passerelles avec les expressions citoyennes sous toutes leurs formes
  - Simplifier et renforcer la procédure d'initiative citoyenne européenne
  
- **Réenchanter le collectif et « l'agir ensemble »**
  - Protéger la liberté associative en tant que liberté publique

- Mettre en œuvre une politique interministérielle pour favoriser et faciliter l'engagement tout au long de la vie
  - Soutenir le développement des initiatives et dynamiques associatives de proximité sous toutes leurs formes
- **Reconnaitre et soutenir le modèle spécifique de l'économie non lucrative**
- Prendre en compte les nouveaux indicateurs de richesse pour concevoir, piloter, évaluer les politiques publiques, en particulier économiques, et créer les cadres permettant de mieux mesurer l'apport de l'économie non lucrative
  - Elargir la liste des services reconnus comme services sociaux d'intérêt général, préservés des logiques de marché
  - Faire reconnaître le modèle non lucratif au niveau européen
  - Mettre en place une politique dédiée de soutien à l'emploi socialement utile, en soutien aux activités associatives
- **Répondre au désir des citoyens de participer plus directement aux décisions démocratiques**

Le désir d'expression et de participation témoigne d'un besoin de revigorer notre système démocratique par l'implication des citoyens et par un impact effectif de cette implication. La démocratie représentative, et la démocratie participative ne s'opposent pas, et notre système peut utilement penser leur complémentarité à travers des formes renouvelées de participation avec les citoyens directement, et avec les organisations de la société civile.

L'inscription dans le Préambule de la Constitution de la Charte de l'environnement, et du droit qu'elle instaure pour toute personne « de participer à l'élaboration des politiques publiques ayant une incidence sur l'environnement », a été une première étape, qu'il convient d'approfondir et d'élargir aux différents champs des politiques publiques. **Nous proposons ainsi qu'une loi d'orientation soit élaborée afin de renouveler les processus de concertation et de décision publique.** Cette loi visant à revivifier notre démocratie, serait coconstruite avec les citoyens et les organisations de la société civile. Elle impliquerait la création de méthodes et d'outils de participation déployés au niveau territorial et national, le développement du recours à des outils de e-démocratie (ex : consultation en amont des projets de loi etc.) comprenant l'accompagnement des citoyens à la prise en main. C'est dans ce cadre que devrait être instauré un soutien aux initiatives citoyennes contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun - à l'échelle locale ou nationale - en permettant l'organisation de débats, de contre-expertises, d'évaluations. Ces initiatives se retrouvent souvent confrontés à un manque de moyens (financiers, humains, matériels, techniques...) qui finit par les freiner alors qu'elles sont une source de vitalité pour la démocratie. Aussi, nous proposons que soit mise en œuvre la proposition initialement formulée suite au rapport Bacqué – Mechmache sur la politique de la ville en 2013, puis reprise dans le rapport « Pour une politique de vie associative ambitieuse et une société de l'engagement » remis au Premier Ministre en juin 2018, de **création d'un Fonds pour une Démocratie d'Initiative Citoyenne doté annuellement de 5% du montant total de l'argent public consacré au fonctionnement de la démocratie**

**représentative.** Il serait géré par une instance indépendante et pluraliste qui permettra aux acteurs locaux de mener à bien des actions décidées par eux-mêmes, à partir de leur expertise et au service de la collectivité.

Cette loi devra également instaurer les conditions de mise en œuvre effective de cadres adaptés pour un dialogue constant entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile. On peut à cet égard prendre l'exemple de la méthode du dialogue structuré inscrite dans la loi Egalité Citoyenneté de 2017 comme outil d'élaboration des politiques jeunesse au niveau régional, qui mériterait d'être réellement investi et étendu (à l'instar du dialogue structuré européen).

Cependant, ce renforcement de la démocratie participative que nous appelons de nos vœux ne pourra se réaliser que si se développe parallèlement **une véritable culture de la co-construction dans les services de l'Etat et les administrations territoriales.** La transformation de l'action publique, devenue nécessaire, passe entre autres par une capacité des acteurs publics à modifier leur façon de construire les politiques publiques, en y associant les citoyens, directement ou au travers des organisations dans lesquelles ils s'impliquent, en sortant des logiques de silos. Une transformation culturelle qui implique d'ajouter aux formations initiales et continues des agents publics des modules spécifiques sur la co-construction des politiques publiques, de consacrer des moyens dédiés à l'évolution des pratiques et à l'accompagnement, de mettre en place d'une démarche volontaire et systémique.

Par ailleurs, le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), troisième assemblée constitutionnelle de la République, et les Conseils Economiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), incarnent l'inscription du dialogue avec les organisations de la société civile dans notre architecture institutionnelle. Leur rôle doit être renforcé dans la construction et l'évaluation des politiques publiques, et plusieurs pistes ont été

#### Interpellation citoyenne, une idée neuve ?

« Si l'interpellation citoyenne n'est pas une idée neuve, elle doit prendre aujourd'hui des formes nouvelles. [...] Cette mutation est déjà en germe même si ses traductions institutionnelles sont jusqu'à présent décevantes. [...] la révision constitutionnelle de 2008 a introduit la possibilité de saisir par voie de pétition le CESE, sans grand effet jusqu'à présent tant les conditions sont contraignantes et les débouchés aléatoires... »

*Le référendum d'initiative citoyenne délibératif,  
Terra Nova, 11 Février 2019*

ouvertes en ce sens dans le cadre de la préparation de la réforme constitutionnelle. Ces institutions se doivent aussi d'être des passerelles avec les expressions citoyennes sous toutes leurs formes. C'est dans cet esprit que nous proposons que des panels de citoyens soient associés à leurs travaux et que le processus de pétition citoyenne soit renouvelé. Ainsi nous préconisons que le CESE et les CESER puissent s'autosaisir lorsqu'ils l'estiment opportun sur la base de pétitions ayant franchi le seuil de 100 000 signatures. **Afin de répondre à la prise en compte concrète de demandes exprimées par la société, nous demandons que lorsque le seuil de 500 000 signatures à une pétition est franchi, le CESE (et les CESER) puissent saisir le Parlement et que celui-ci soit tenu de débattre des propositions portées par le CESE, en vue d'une éventuelle traduction législative.**

Le Grand Débat s'inscrit enfin dans un contexte d'élections européennes, et les consultations citoyennes menées dans toute l'Europe ont relayé l'attente partagée des citoyens de l'Union d'un projet européen plus démocratique, mais aussi véritables outils ou solutions pour concrétiser cet objectif, qui interpelle également la gouvernance de l'Union. **L'initiative citoyenne européenne (ICE) constitue pour les citoyens une manière innovante et unique de façonner l'Europe en invitant la Commission européenne à présenter une proposition législative. Pour qu'elle puisse être un véritable outil d'impact citoyen, nous appelons à en**

simplifier la procédure pour la rendre plus accessible, à informer davantage les citoyens européens sur l'ICE, et surtout qu'elle soit prise en compte par la Commission dans l'élaboration de politiques européennes.

### ➤ Réenchanter le collectif et « l'agir ensemble »

La croyance dans la seule réussite individuelle, la prééminence de la figure du héros ou de l'entrepreneur de génie, et le développement de l'individualisme que produisent notre société et ses modes de production et de consommation enferment les individus sur eux-mêmes, dans une logique de compétition. Cela produit au mieux pour ceux qui en tirent des bénéfices un bien-être individuel, mais pour beaucoup, un sentiment de désagrégation des capacités collectives, du lien social, et pour un nombre de plus en plus grand de personnes, au-delà du sentiment, un réel isolement social. La revalorisation du collectif, l'apprentissage du faire ensemble, la possibilité donnée à chacun de sortir de ses carcans sociaux ou culturels pour aller à la rencontre de l'autre sont des éléments fondamentaux pour faire société, qu'il est urgent de soutenir.

A cet égard, le soutien et la reconnaissance des organisations collectives, que sont les associations, portant des projets de citoyens est un enjeu important. La loi 1901 a créé le droit d'association, elle ouvre la liberté de faire collectif, la liberté de défendre ses idées, de porter un projet et de s'engager. Ces libertés, vectrices de vitalité démocratique, doivent être préservées et protégées. Une vigilance s'impose aujourd'hui face à des mesures conduisant à limiter le droit de manifester, ou condamnant des militants, qui mettent à mal cette liberté publique.

Les associations sont un lieu de transformation des indignations et des aspirations individuelles en réalisations collectives. L'engagement au sein des activités associatives est générateur de nombreuses externalités positives pour la société, bien au-delà des 1,5% estimés du PIB<sup>1</sup> que représenterait le bénévolat. **L'engagement associatif est facteur d'émancipation pour les individus, permettant de développer des compétences formelles, ou non formelles, dans un cadre collectif. Pour appuyer et protéger cette dynamique, nous demandons la mise en œuvre d'une politique interministérielle sur l'engagement tout au long de la vie (éducation, formation, soutien).** Cela passe tout à la fois par le développement du dialogue avec l'Éducation nationale pour favoriser la sensibilisation à l'engagement tout au long du parcours scolaire, par un travail avec les partenaires sociaux pour faciliter l'engagement bénévole des actifs, par le renforcement des politiques de soutien à la formation des bénévoles et à la reconnaissance des compétences, formelles et non formelles, acquises. Il est néanmoins nécessaire de rappeler, que, pour que ces politiques contribuent à construire réellement une « société de l'engagement », elles doivent être menées en mettant au cœur la notion d'engagement libre et volontaire, qui est la force du bénévolat. Cet engagement ne peut en aucun cas se vivre et se développer sous la contrainte ou servir de contrepartie à des aides sociales ou des allocations.

#### La force du collectif

« Parmi les Français qui expriment le sentiment de ne pas avoir choisi leur vie, [...] Une majorité [...] n'est membre d'aucune association ou organisation », alors qu'une majorité des Français qui expriment le sentiment d'avoir choisi leur vie « participe régulièrement à l'activité d'une association ou d'un club, ou s'engage ponctuellement dans des actions bénévoles »

*Extrait du Baromètre des Territoires 2019,  
« La France En Morceaux, Institut  
Montaigne*

<sup>1</sup> Chiffres clefs « les associations en France », Manifeste pour un Mouvement associatif, le Mouvement associatif

Il revient en regard aux associations de se mettre en capacité d'accueillir largement, de faire vivre la diversité en leur sein, et de soutenir et de se nourrir de toutes les formes de mobilisation collective, même les plus informelles, pour conserver leur capacité d'innovation citoyenne, inscrite au cœur de leur ADN. La France compte aujourd'hui près d'1,5 million d'associations<sup>2</sup>, dans une dynamique de progression qui ne se dément pas. Animatrices des territoires et actrices essentielles du lien social, elles doivent rester avant tout des lieux d'accueil et de soutien au développement de toutes les formes de participation citoyenne, de nombreux collectifs formels ou informels. **Il est essentiel pour lutter contre l'isolement social et renforcer la cohésion de soutenir le développement durable des initiatives et dynamiques associatives de proximité et qu'elles soient facilement accessibles à tous les citoyens qui le souhaitent, quelle que soit leur situation.**

### ➤ **Reconnaitre et soutenir le modèle spécifique de l'économie non lucrative**

Face à un marché ultra-concurrentiel faisant l'impasse sur la solidarité, et prenant le pas sur l'Etat Providence, il est urgent de valoriser des modèles économiques associant les citoyens, permettant de préserver certains biens communs, protégeant l'emploi sur les territoires, et permettant une meilleure répartition des richesses. Par ailleurs, la logique de concentration des pouvoirs publics et des flux économiques dans les métropoles, la tendance à revenir sur la notion d'universalité du service public pour aller vers un service public différencié fragilisent aujourd'hui les territoires. Les choix politiques et économiques ont aujourd'hui à répondre de leur impact sur le bien commun et les services aux citoyens. L'économie sociale et solidaire offre des modèles de fonctionnement et de développement présentant les garanties pour répondre à ces enjeux de société, qu'il est urgent de reconnaître et de soutenir.

Le développement de demain ne peut plus être fondé uniquement sur la croissance, il faut faire évoluer notre façon de considérer la richesse de notre pays, ses critères et ses indicateurs. Sur la base de travaux menés par France Stratégie et par le CESE, la France a adopté en 2015, à la suite de plusieurs autres pays de l'OCDE, **10 « nouveaux indicateurs de richesse », destinés à compléter la seule donnée du PIB pour apprécier la « richesses » d'un pays.** C'est une évolution importante, mais qui nécessite aujourd'hui d'être pleinement mise en œuvre et intégrée. La loi prévoit que ces indicateurs de richesse soient utilisés pour évaluer l'impact des politiques publiques. **Nous demandons qu'ils soient également pris en compte pour la définition de ces politiques en amont, et non seulement en aval, ainsi que pour leur pilotage.** Par ailleurs, penser autrement la richesse économique nécessite de mieux connaître et appréhender sa diversité. L'économie non lucrative et ses apports sont aujourd'hui peu explorés par la statistique publique et font l'objet de peu de travaux de recherches ; la valeur créée par l'action associative, en termes d'emploi et d'effet produit pour chaque euro investi doit être mieux évaluée, quantitativement mais surtout qualitativement. Cela nécessite une impulsion politique forte pour créer les cadres adéquats.

Il est également urgent de reconnaître que certains services sont des services d'intérêt général, nécessaires voire indispensables aux citoyens, qu'ils soient privés ou publics, et qu'ils ne peuvent répondre à une logique de marché. De très nombreux services portés par les associations sont des services directement utiles pour les citoyens, et permettant de contenir les fractures sociales et territoriales en ayant vocation à être largement accessibles à toutes et tous. Aujourd'hui, 70% des structures d'aide à domicile, 90% des clubs sportifs, 50% des crèches, 90% des établissements d'accueil d'enfants handicapés, ou encore 80%<sup>3</sup> des établissements d'enseignement culturel sont des associations. Mais ces services assurés par des associations sans but lucratif

<sup>2</sup> Les Associations : état des lieux et évolutions, Viviane Tchernonog, CNRS, 2019

<sup>3</sup> Chiffres clefs « les associations en France », Manifeste pour un Mouvement associatif, le Mouvement associatif

s'exercent bien souvent dans le même cadre que celui appliqué aux acteurs privés lucratifs, alors qu'ils s'adressent à un public de manière inclusive, pratiquent un prix permettant l'accès à tous aux services (exemples : établissements pour personnes âgées habilités à l'aide sociale pour accueillir les publics les plus précaires), et sont gérés par des structures guidées non pas par la recherche d'un profit financier mais par l'engagement de citoyens bénévoles pour des services de qualité. Les associations sont nombreuses à fournir des services sociaux d'intérêt général (SSIG) et leur statut sans but lucratif ainsi que leur gestion désintéressée assurent des conditions de mise en œuvre de ces services qui doivent être pris en compte. A cet égard, la Commission européenne adoptait le 26 avril 2006 une communication spécifique sur les services sociaux d'intérêt général, reconnaissant leurs spécificités, leur contribution à la garantie des droits fondamentaux de la personne humaine et le droit des Etats à préciser leur définition, leurs missions et leurs modalités d'organisation. Mais dans le même temps, ce sont des périmètres différents de ces services sociaux d'intérêt général qui ont été retenus au travers de différentes directives - marchés publics, aides d'état ou encore la directive « services » - rendant le cadre instable. Par ailleurs, la possibilité laissée à chaque Etat membre de définir ses services d'intérêt général, disposant ainsi de marges de manœuvre, est restée peu utilisée, en particulier par la France.

**Au regard de l'importance de ces services pour les citoyens, pour la cohésion sociale et territoriale, il est**

#### **Le modèle du tout argent est terminé**

"Puisque c'est l'argent qui nous a amenés à négliger l'écologie, vous pensez qu'on pourra acheter une nouvelle planète avec de l'argent ?", l'a encore interrogé un adolescent. "Le modèle du tout argent est terminé", lui a répondu Emmanuel Macron. "Mais il faut produire. Il y aura toujours de l'argent, mais l'argent il ne faut ni le détester ni l'adorer, il faut le voir comme un moyen de faire les choses"

*Citations dans le cadre d'un grand débat dans les Alpes de Hautes Provence, 7 mars 2019*

**indispensable que l'Etat français renforce la liste des services qualifiés de services sociaux d'intérêt général (à titre d'exemple, la France a choisi de maintenir dans le champ d'application de la directive « services » les crèches et les services à la personne, qui ne sont donc pas considérés comme des services d'intérêt général, alors même qu'ils ont pu être considérés comme tels dans d'autres Etats membres comme en Allemagne). Les principes d'organisation de ces services définis par la Commission européenne, au regard des critères d'absence de but lucratif, de la participation de bénévoles, du caractère local du service, de la relation asymétrique entre les fournisseurs du service et les bénéficiaires, qui ne peut pas être une relation classique type fournisseur-consommateur, ou encore du principe de solidarités, sont**

**autant de principes qui devraient conduire à reconnaître la place du modèle associatif à but non lucratif dans la mise en œuvre de ces services.**

Plus globalement, avec l'économie non lucrative, orientée sur le projet, gérée par des citoyens dans une logique de propriété collective et de coopération, et favorisant l'engagement au service de la société, la France dispose d'un modèle particulier qui s'est développé à côté de l'Etat et face aux logiques de marché. Cette économie non lucrative soutient notre système de santé, les services de proximité pour les citoyens, nos loisirs et l'animation de nos territoires. Elle est un outil au service d'une économie plus juste et plus durable, mettant l'humain au cœur. Mais la prédominance du prisme de la concurrence dans les politiques économiques européennes aujourd'hui en vigueur met à mal les systèmes économiques basés sur la solidarité, l'entraide et la coopération. **C'est pourquoi nous souhaitons que la France agisse pour faire reconnaître le modèle non lucratif au niveau européen à travers une véritable définition, qui permette de soutenir l'économie non**

**lucrative au regard de ce qu'elle produit pour les citoyens et pour la société : des services mais aussi du lien social, de la cohésion territoriale, de l'engagement citoyen.**

Cette reconnaissance de l'économie non lucrative et des services d'utilité sociale qu'elle produit doit s'accompagner d'une politique de l'emploi adéquate. Aidé, mais aussi aidant, le contrat aidé était avant tout au service des citoyens, des activités sur les territoires voire des services publics. Le contrat aidé a été depuis toujours un instrument de financement des besoins sociaux mal financés. A titre d'exemple, les contrats aidés représentaient en moyenne  $\frac{1}{4}$ <sup>4</sup> des effectifs dans les crèches associatives. Impact sur les projets associatifs, les services aux citoyens, et l'emploi des 110 000<sup>5</sup> personnes qui étaient en août 2017 en contrats aidés, la suppression de ces contrats et leur remplacement par un dispositif inadapté continue d'impacter le secteur associatif et les territoires. **Nous demandons dès lors la mise en place d'une enveloppe permettant le financement de 38 000<sup>6</sup> emplois socialement utiles en soutien aux activités associatives.** Cette politique dédiée, distincte d'une politique d'insertion, doit s'inscrire dans la durée pour permettre le développement et la pérennisation d'activités au service du lien social et de la cohésion territoriale.

---

<sup>4</sup> équivalent aux 35% d'emplois aidés supprimés sur l'année 2018, cf Bilan 1 an après la fin des contrats aidés : une politique de soutien à l'emploi associatif indispensable, Le Mouvement associatif, septembre 2018

<sup>5</sup> Cf.Ibidem

<sup>6</sup> Cf.Ibidem