



PREMIER MINISTRE

**Conseil National
de la
Vie Associative**

L'affirmation de la place des associations dans le dialogue civil

PREAMBULE

La reconnaissance des associations comme partenaires des pouvoirs publics constitue une demande récurrente que l'on retrouve tout au long des travaux du CNVA à l'occasion de ses divers avis et rapports.

Si à l'origine les travaux sur la question des relations avec les pouvoirs publics étaient plutôt orientés sur le financement, au fil de la réflexion on les voit s'appuyer progressivement sur le rôle croissant des associations dans la Société et sur l'élargissement du spectre des territoires sur lesquels elles interviennent. Les étapes franchies au cours des avis et rapports tiennent compte également du nombre croissant d'associations et de la diversification de leurs secteurs d'intervention.

Ainsi, la mise en œuvre de leur projet conduit les associations à contribuer activement au dynamisme du processus démocratique. En effet, tisser du lien social comme favoriser l'engagement et la prise de responsabilités par exemple fait de la démarche associative un mécanisme de construction citoyenne et civique tout en prenant en considération la demande sociale de publics extrêmement diversifiés. Aujourd'hui, le secteur associatif mobilise l'intérêt de 14,5 millions de français qui s'engagent bénévolement au sein des associations.

Par ailleurs, la Région et l'Europe constituent sans doute les terrains d'actions des associations qui ont le plus évolué au cours des 20 dernières années tant sur le plan structurel que sur celui des compétences, alors que parallèlement les associations y développaient leurs projets.

Cette dynamique territoriale s'ajoute au fait que 30 % des associations interviennent au niveau de la commune.

En moyenne 48 500 associations se sont créées en France métropolitaine par an entre 1975 et 2000 avec un franchissement de la barre des 40 000 créations dès 1983, des 50 000 créations en 1987 et des 60 000 après 1993 et ce jusqu'en 1997, date depuis laquelle le nombre annuel de créations varie entre 50 000 et 60 000 pour atteindre 70 000 en 2003.

A côté de la santé et de l'action sociale, qui reste l'un des principaux secteurs d'intervention des associations, ceux de l'éducation, formation et insertion, de la culture, du sport, des loisirs et de la vie sociale, de la défense des droits et de l'environnement ont connu une

LES DIFFERENTES ETAPES DE LA REFLEXION

➤ Les années 80

Le CNVA produit un rapport intitulé « **Le financement des associations : Pour une vie associative mieux reconnue dans ses fonctions économiques et dans ses actions d'intérêt général.** » faisant l'objet d'un avis adopté le **4 février 1988**, dans le prolongement de l'étude demandée par le ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et du plan sur le financement des associations.

Parmi les constats établis, le CNVA mentionne « *les difficultés que rencontre l'association, lorsqu'elle remplit une fonction d'intérêt général, pour établir avec les pouvoirs publics des relations claires, basées sur des engagements réciproques et obtenir ainsi des ressources correspondant...aux obligations et aux charges qu'elle doit assumer...* ». Aussi, le CNVA considère qu'une meilleure reconnaissance des associations qui remplissent une fonction d'intérêt général appelle une série de changements tant au niveau des institutions que des pratiques.

Des huit propositions avancées, l'une mérite d'être soulignée : « Mieux reconnaître le rôle des fédérations dans le développement du mouvement associatif ».

L'avis du 6 octobre 1989 et le rapport « **Les associations et l'Europe : pour un plan d'action en faveur des activités associatives facteur de développement d'une Communauté plus solidaire** » constatent que les textes européens ignorent les associations bien que les compétences et les orientations du Conseil de l'Europe privilégient les droits de l'homme, l'éducation, la culture, la santé, la jeunesse, l'environnement..., domaines d'initiatives associatives. Le CNVA considère également que l'intervention des associations dans le domaine économique, social et culturel devrait conduire les instances communautaires à reconnaître l'importance des associations et à prendre en compte leur rôle. Les disparités sur le plan juridique et sur le plan fiscal sont notamment pour le CNVA des obstacles qu'il conviendrait de lever.

Parmi les trois propositions formulées dans l'avis, le CNVA recommande que la France soutienne le projet de statut de l'association européenne et la mise en œuvre de mesures dont celles de nature à favoriser le partenariat entre les institutions communautaires et les associations.

➤ Les années 90

De la Région

Au début de l'année 1991, le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité et celui de la Jeunesse et des Sports sollicitent conjointement l'avis du CNVA sur « *les effets de la décentralisation sur les associations* ».

Ainsi, dix ans après la promulgation faveur-(faveur)-174(un7(uoil(co)-9ur)] («. 188(plaons.)) TJ /F182s9nl

Il ressort de l'analyse que les collectivités ont tendance à rechercher davantage des exécutants des politiques qu'elles mettent en œuvre plutôt que négocier avec des partenaires associatifs. L'effacement de l'Etat est perceptible à travers l'action des services extérieurs. La légitimité de l'action et de l'intervention associative, expression de citoyenneté, n'est pas reconnue.

Le CNVA propose dans son avis de revoir « *les règles du jeu qui, reconnaissant les compétences des divers partenaires, permettent à la démocratie locale de fonctionner et en particulier aux citoyens organisés d'exercer leur créativité sociale et d'apporter leur libre contribution à la vie sociale* ».

Les six propositions formulées vont dans ce sens. Il est notamment proposé d'organiser de véritables concertations, de prendre en compte et de soutenir la concertation associative volontaire qui s'opère à travers les réseaux horizontaux et verticaux qu'elles créent.

Le CNVA considère également que « *Les associations, expression de citoyenneté sont des partenaires. Ils doivent être reconnus comme tels ; à l'instar des autres, ils doivent être consultés, non pas de façon particulière mais avec l'ensemble des partenaires auxquels font appel les pouvoirs publics* »¹.

A l'Europe.

Différents avis seront pris dans la décennie sur la question européenne dans lesquels le CNVA affirme le rôle moteur que doivent jouer les associations dans la construction européenne.

Dans son **avis du 24 septembre 1991** « **Pour une Europe solidaire et démocratique. Une vie associative européenne forte** », le Conseil propose à nouveau de faire aboutir le statut de l'association européenne et il considère que la citoyenneté européenne doit être complétée par le droit de fonder une association.

L'**avis** sur « **La révision des traités** » adopté le **15 juin 1995** propose l'inscription du droit de s'associer comme une liberté fondamentale des citoyens européens.

Les travaux du groupe mixte « Associations et Europe » **en 1997** relèvent que « *le besoin de réseaux associatifs européens se fait de plus en plus grand, le montage de partenariats européens trouvant très vite des limites dans l'appel aux seuls droits nationaux* ».

Dans l'exposé de la problématique, il souligne également que « *La mise en place de l'Acte unique du Grand marché... a renforcé la nécessité pour les associations de voir leur place mieux reconnue* ». Il est précisé cependant que les associations ne sont pas seulement concernées par le Grand marché et que « *Mieux que n'importe quel autre corps intermédiaire, elles peuvent jouer un rôle de médiation sociale, indispensable au bon fonctionnement de chacune des démocraties, comme à la progression d'une Europe démocratique* ».

L'**atelier 3** des Assises Nationales de la Vie Associative « **Vie associative et Europe, pour l'Europe sociale et civique** » souligne **en 1999** que le rôle d'acteurs de la construction européenne a été reconnu aux associations par le Traité d'Amsterdam. Les travaux rappellent que « *l'Europe souffre d'un déficit de citoyenneté* » et soulignent le rôle des associations pour combattre ce danger. Cependant, pour le jouer pleinement, les associations doivent être reconnues par les pouvoirs publics comme des partenaires.

Par ailleurs, la question des moyens dont disposent les associations pour agir au niveau européen est posée comme un problème de fond. La nécessité d'établir des règles pour le dialogue civil et social apparaît en même temps que l'encouragement à la participation comme moyen d'entrée dans un processus de démocratie participative.

¹ Les associations dans la décentralisation – Rapport décembre 1992

Les réflexions menées au cours des Assises Nationales de la Vie Associative en **février 1999** sur le thème « Les associations, lieux reconnus de citoyenneté et d'engagement civique » font apparaître la question de la reconnaissance des associations en tant qu'acteurs du mouvement social. Le rôle de corps intermédiaire des associations est souligné comme la place qu'elles occupent dans l'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté.

➤ Les années 2000

« *La contribution de la société civile organisée à la construction de la décision apparaît de plus en plus comme une évidence pour le bon fonctionnement de la démocratie* » indique l'analyse introductive à l'avis sur « **les associations et la construction de l'Union européenne** » adopté le **27 mars 2002**.

En plaidant pour la mise en œuvre de modalités claires afin d'éviter la confusion des rôles entre la sphère politique et la société civile, le CNVA suggère que l'Union Européenne reconnaisse la légitimité des associations. Les propositions de l'avis précisent le cadre et les instruments pour atteindre cet objectif. Parmi celles-ci, le CNVA revient sur le statut de l'association européenne.

En s'appuyant sur les précédents travaux relatifs à la décentralisation, le CNVA engage en **2000**, un travail sur le thème « **les nouvelles formes d'organisation sociale à l'œuvre sur les territoires** » dont l'objectif principal est d'analyser le rôle des associations dans l'animation territoriale et la place spécifique qu'elles occupent dans les nouvelles structures territoriales.

En s'interrogeant sur la place effective et le rôle spécifique du mouvement associatif dans la décentralisation tout en tenant compte des nouveaux modes de représentation qui se mettent en place – conseil de développement – du fait de l'évolution de l'organisation territoriale, le groupe de travail met en évidence *la question fondamentale de l'équilibre entre démocratie de représentation et démocratie de participation*.

La recherche-action qui a été conduite ensuite a souligné que la démocratie participative caractérise une façon de gouverner et de gérer un territoire qui s'appuie sur différentes étapes. « *en amont : informer/consulter/concertier/associer à l'élaboration/impliquer. En aval : rendre compte des décisions prises/évaluer* ». De l'observation des sites sélectionnés comme terrains d'analyse est apparu qu'il existait plusieurs façons de gérer un territoire de manière démocratique : *la représentation, la concertation, la participation*.

Au début de la mandature actuelle, le CNVA a estimé nécessaire d'approfondir la question de la participation des associations au dialogue civil et social. Le groupe de travail installé à cet effet s'est engagé à produire une réflexion et des propositions sur les conditions et les formes de la reconnaissance de la vie associatives à intervenir dans le dialogue civil. Pour atteindre ses objectifs le groupe s'est donné trois missions :

- réaliser un état des lieux des conditions et des formes du dialogue civil en France et en Europe,
- définir la légitimité et la pertinence de l'intervention des associations dans ce dialogue en renvoyant aux questions de représentativité et à l'intérêt général,
- déterminer les cadres institutionnels et les formes souhaitables de ce dialogue.

Le groupe de travail sur les territoires, quant à lui, explore les exemples de bonne pratique des réseaux associatifs pour favoriser l'ancrage des associations dans leur environnement local.

LES PROPOSITIONS

➤ Pour être reconnues, les associations doivent s'organiser

L'organisation en réseau

Dans son **avis de 1988**², le Conseil demandait que *soit mieux reconnu le rôle des fédérations dans le développement du mouvement associatif*.

Pour que les associations connaissent une amélioration dans leurs rapports avec leurs partenaires institutionnels, notamment avec l'Etat et les collectivités territoriales, il importe qu'existent des groupements associatifs – unions ou fédérations – qui puissent informer, représenter et soutenir efficacement les associations. Le CNVA note alors une certaine méfiance des pouvoirs publics à l'égard de ces regroupements alors que les associations ne peuvent fonctionner isolément, localement sans liens verticaux et horizontaux avec d'autres groupements si elles veulent être de vrais partenaires.

Dans cet avis le CNVA réaffirme que « *la vie associative c'est aussi l'association d'associations* » et demande aux pouvoirs publics de mieux mesurer l'utilité des unions ou des fédérations d'associations pour leurs membres et de les considérer comme des partenaires.

Quelques années plus tard, au cours des Assises nationales de la vie associative **en février 1999**, la reconnaissance des associations en tant qu'acteurs du mouvement social est réaffirmée. « *Les associations en France jouent un rôle d'intermédiaire entre l'Etat et la société civile. Elles sont l'expression au quotidien d'une pratique de démocratie participative, complément nécessaire d'une démocratie représentative* ».³

Au cours des débats, les représentants des associations ont insisté sur le rôle des associations et la reconnaissance dont elles devraient faire l'objet par les pouvoirs publics.

Cette reconnaissance doit trouver à s'appliquer non seulement dans les actions développées par les associations mais aussi dans leur existence même et le dialogue qu'elles peuvent engager dans le cadre de consultation.

« *Les associations doivent donc être reconnues dans leur capacité, leur légitimité et leur pertinence à participer au dialogue civil et social* »³.

Ainsi, le CNVA considère que les associations doivent être reconnues pour ce qu'elles sont et pas seulement pour ce qu'elles font.

Dans ses conclusions, **l'atelier 4** des Assises stipule qu' « *Au-delà de la reconnaissance par les pouvoirs publics des fonctions sociales, civiques et économiques assurées par les associations, il convient de consacrer le rôle politique et représentatif de la CPCA sur tous les territoires et à tous les échelons administratifs et politiques de notre Société.* »

L'Etat a franchi une étape dans la reconnaissance des associations par la signature, avec la Conférence permanente des coordinations associatives, de la Charte d'engagements réciproques le 1^{er} juillet 2001, à l'occasion du centenaire de la loi 1901. Celle-ci prévoit une évaluation tous les trois ans « confiée en particulier au CNVA » et « présentée au CES et au Parlement ».

² Pour une vie associative mieux reconnue dans ses fonctions économiques et dans ses actions d'intérêt général

³ Assises nationales de la vie associative – Février 1999 – Atelier 4. « Les associations lieux reconnus de citoyenneté et d'engagement civique »

Dans cette charte, l'Etat s'engage à « *consulter, autant qu'il est possible et souhaitable, les associations et à favoriser la représentation des associations dans les instances consultatives et les organismes de concertation en fonction des compétences et de la représentativité de celles-ci aux niveaux national et local* ».

Les associations s'engagent quant à elles à « *participer de façon constructive aux actions de consultations mises en place par les pouvoirs publics en se positionnant comme force de proposition, animées de la volonté de faire progresser l'intérêt général en France...* ».

Les critères de la reconnaissance

Plusieurs fois dans ses analyses, le CNVA évoque la prise en compte par les associations de l'intérêt général, cependant chaque fois qu'il sera question de la reconnaissance des spécificités des associations, toutes ses réflexions convergeront vers d'autres concepts.

- *De l'Utilité sociale...*

C'est le cas de l'Utilité sociale lors des travaux menés avec le rapport et **l'avis adopté le 15 juin 1995** sur « **L'utilité sociale des associations et ses conséquences en matière économique, fiscale et financière** », ou encore ceux du groupe mixte en 1996 sur « **le financement et la fiscalité des associations** » prolongés par ceux du groupe mixte sur « **la reconnaissance de l'utilité sociale des associations** » dont le rapport a été remis en janvier 1997.

Il est vrai que ces réflexions s'inscrivent dans un contexte particulier puisque l'utilité sociale est alors un critère inscrit dans la doctrine des œuvres déterminant pour fonder le droit à l'exonération des trois impôts commerciaux.

Au fil des analyses, le CNVA propose d'appuyer la reconnaissance des spécificités des associations sur un *faisceau de critères* qui au final en comptera cinq : la primauté de l'objet sur l'activité, la non lucrativité et la gestion désintéressée, l'apport social, le fonctionnement démocratique et l'existence d'agrément.

- *à la RUP...*

Lors des Assises nationales de la vie associatives en **1999**, **l'atelier 2** relatif à « Vie associative, transparence et relations avec les pouvoirs publics », le CNVA revient en analyse sur un mode de relation entre les pouvoirs publics et les associations, encadré par loi : la reconnaissance d'utilité publique (RUP) et propose de réfléchir à un système de labellisation comme réponse au besoin d'un dialogue constructif avec l'Etat. Il indique dans ses conclusions qu'« *une réforme en profondeur de la RUP pourrait permettre de recréer un outil pertinent dans les relations Etat-associations, et un moyen efficace et opérationnel pour renforcer la capacité des associations à faire face aux défis du 21^{ème} siècle.* ».

Le CNVA propose notamment de revoir les critères sur lesquels la reconnaissance de l'utilité publique est fondée.

En participant au groupe de travail « Associations » organisé par le Conseil d'Etat, le CNVA a fait avancer ses propositions. Cependant l'étude sur la réforme de la RUP, présentée par la section de l'intérieur et la section du rapport et des études réunies, et adoptée par le Conseil d'Etat le 25 octobre 2000 puis remis au Premier ministre n'a pas connu de suite.

- à l'intérêt général...

Dans son avis sur «

Pour faire progresser le dialogue au niveau régional, le CNVA préconise :

- d'établir des coordinations associatives au niveau régional.
- de travailler afin que les conseils économiques et sociaux de région soient réellement des lieux d'avis.
- que les responsables d'associations bénéficient de formation sur les procédures.

De nouvelles étapes sont franchies en 1998 et 1999.

Le comité interministériel des villes, réuni en juin 1998, fixe des orientations politiques autour de 4 axes dont les trois suivants concernent les associations :

- renforcer la cohésion sociale
- mobiliser autour d'un projet collectif
- construire un nouvel espace démocratique avec les habitants.

Ce dernier point s'inscrit pleinement dans le dialogue civil et répond à l'attente et aux propositions du CNVA.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT) du 25 juin 1999 organise deux nouvelles modalités de contractualisation :

- Le contrat d'agglomération
- Le contrat de pays

« La loi constitue une avancée fondamentale sur la place de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des démarches de développement local. L'enjeu est de donner corps à une démocratie de participation qui ne se limite pas à la consultation ou à la réalisation d'actions mais qui concerne du projet global et du

➤ L'Europe un nouveau territoire de dialogue

La liberté d'association

L'intervention des associations ne se limite plus au territoire national, de plus en plus, elles nouent des relations avec des associations des autres Etats membres de l'Union participant par là à la construction d'une citoyenneté européenne.

Dès la fin des années 1980, le CNVA travaille sur ce dossier.

Dans son rapport sur « **les associations et l'Europe** »⁷, le CNVA rappelle la nécessité de favoriser le partenariat entre les institutions communautaires et les associations et demande le développement d'une politique de concertation sur les questions européennes.

Dans le cadre de la révision des traités, il formule des propositions en 1991 puis en 1996, notamment pour inscrire la liberté d'association au niveau européen comme un droit fondamental dans le projet de Traité.

Dans son **avis** sur « **Les traités de l'Union et de la Communauté européenne** » adopté le **15 juin 1995**, le CNVA présente des propositions qui visent :

- l'exercice de la citoyenneté européenne par le droit d'association au niveau européen,
- la reconnaissance des spécificités des associations dans le droit communautaire établi par les traités.

A l'occasion de la conférence intergouvernementale de 1996, le CNVA demande l'inscription dans le traité du droit d'association au niveau européen comme une des libertés fondamentales des citoyens et résidents européens⁸.

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée au conseil européen de Nice en décembre 2000 reconnaît par son article 12 la liberté de réunion et d'association.

Au cours des Assises nationales de la vie associative en février **1999**, dans **l'atelier n° 3**⁹ la question du dialogue civil au niveau européen est de nouveau posée et les associations demandent que soient créés de véritables lieux de débat au niveau européen, entre les instances communautaires et les associations et demande le

développement e25(élande.1599(abl)21)-21(assoc)-5(ai)22(s,-)396(il)35()-149for524.8498 Tm [(l'Union 0

- la reconnaissance des associations comme partenaires dans l'Union Européenne en demandant la présence des associations au sein des comités et groupes consultatifs spécialisés tel que le comité économique et social européen avec une représentation renforcée des associations.

Le CNVA demande également que la présence des associations dans les différentes plateformes thématiques européennes soit soutenue.

Le Traité pour l'établissement d'une constitution européenne contient un titre VI intitulé « La vie démocratique de l'Union » dans lequel, l'article I-47 « Principe de la démocratie participative », stipule à l'alinéa 2 : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile ».

L'exercice de la liberté d'association

Dans son **avis de 1989** sur les « **associations et l'Europe** » le CNVA rappelle que la vie associative constitue l'un des moyens pour construire l'Europe des citoyens. Il précise que les associations « *peuvent jouer et jouent déjà largement un rôle important de sensibilisation, d'information et de formation de l'opinion publique comme de réalisation d'actions sociales et culturelles de dimension européenne* ». Le CNVA signale également, à cette époque, que « *un citoyen européen sur deux est membre d'une association, d'une coopérative ou d'une mutuelle* ».

La liberté d'association au niveau européen suppose un outil juridique qui favorise les coopérations transnationales entre citoyens européens.

Dans ses propositions, il recommande que « *la France soutienne le projet de l'association européenne présenté par la Commission juridique et des droits des citoyens du Parlement européen...* » et soutenu par un avis d'initiative du Parlement Européen du 13 mars 1987. Depuis, dans tous ses travaux sur ce thème, le CNVA a appelé de ses vœux l'adoption de ce statut.

Dans son **avis** adopté en **mars 2002** sur les « **Associations et la construction européenne** » le CNVA :

- réitère sa demande d'adoption rapide du statut de l'association européenne,
- demande à être de nouveau consulté, avant l'adoption définitive du projet de statut par le Conseil des ministres de l'Union européenne et avant son adoption.

* * * * *

En permettant aux citoyens de s'exprimer au travers d'une démocratie participative complémentaire de la démocratie représentative, les associations devraient être des acteurs reconnus du dialogue civil et social.

Du local à l'Europe en passant par le national, la participation des associations au dialogue civil doit être mise en place ou renforcée. Des instances existent, il faut conforter la présence des associations en leur sein. C'est le cas du Conseil Economique et Social dont le groupe

Associations devrait être élargi, ou des CESR au sein desquels la place des associations devrait être mieux identifiée.

Pour ne pas être inscrite seulement dans les discours, l'affirmation de la place des associations dans le dialogue civil a besoin de moyens.

C'est pourquoi le Conseil national de la vie associative n'a cessé depuis sa création et au travers de ces avis et rapports les plus divers de demander pour les associations des moyens financiers et institutionnels nécessaires pour jouer pleinement ce rôle.

Bibliographie

Avis et rapports du CNVA

- 1988 Le financement des associations : Pour une vie associative mieux reconnue dans ses fonctions économiques et dans ses actions d'intérêt général
- 1989 Les associations et l'Europe
- 1991 Pour une Europe solidaire et démocratique, une vie associative européenne forte
- 1992 Les associations dans la décentralisation
- 1995 La révision des traités de l'Union et de la Communauté Européenne
- 1996 Les associations et l'Europe. (groupe de travail mixte – associations / administrations)
- 2002 Les associations et la construction de l'Union Européenne

Ouvrages

-