

Conférence de la Vie Associative 2009

Groupe de Travail n° 1 : La place des associations dans le dialogue civil

Présidente : Mme Marie Thérèse Cornette

Rapporteur : M. Christophe Fourel

La notion de « dialogue civil » est récente et en conséquence, elle est encore imprécise. Cette expression est pourtant de plus en plus utilisée depuis le début des années 2000 par les institutions publiques et par certains acteurs de la « société civile organisée » tant au niveau national qu'au niveau européen.

A priori, le champ d'intervention du dialogue civil serait délimité au moins par rapport à deux autres types de « dialogues » entre différents acteurs de la vie civique :

- d'une part, la démocratie représentative fondée sur la délégation à des représentants, parlementaires ou élus locaux ;
- et d'autre part, le « dialogue social », expression plus stabilisée tant juridiquement qu'en termes de pratiques, qui désigne habituellement les relations entre les partenaires sociaux (organisations patronales et syndicats), dans lesquelles l'Etat est parfois partie prenante.

L'apparition de l'expression « dialogue civil » traduit aussi une tendance affirmée dans les sociétés contemporaines qui veut qu'aujourd'hui les comportements collectifs encouragent l'exigence d'une démocratie plus participative ou plus interactive.

Cette évolution s'inscrit néanmoins sur un fond de tendances qui peuvent paraître sinon contradictoires, du moins ambivalentes. D'un côté, les citoyens aspirent à prendre toujours plus directement en main leurs conditions de vie et n'hésitent pas à faire pour cela de la structuration d'une société civile forte et autonome un des axes de leur émancipation. De l'autre, ils revendiquent fréquemment une intervention accrue de l'Etat et du « politique » pour renforcer leur capacité à orienter un destin collectif.

C'est de ces expressions en tension qu'émergent régulièrement des formes multiples de contestations portant sur les institutions publiques ou politiques. Un dialogue civil mieux structuré doit donc permettre de réguler ces tensions.

Les associations, dont le poids ne cesse de croître dans la vie sociale et économique, apparaissent comme des acteurs naturels de ce « dialogue civil ». Mais ce dernier, identifié a priori comme nécessaire, reste pour l'instant à construire, même si de nombreuses initiatives existent, car aucune délimitation claire, aucune détermination des objectifs ou des objets du dialogue et aucune procédure n'ont jusqu'à présent été véritablement établies.

Les partenaires sociaux, de leur côté, ne semblent pas encore prêts à voir le dialogue social s'ouvrir au dialogue civil, dont ils hésitent à cautionner l'appellation même. Pour eux, le dialogue social est spécifique et structuré autour des négociations sur le droit du travail et plus largement sur celles portant sur la condition salariale. Ils souhaitent que la notion de « dialogue » reste réservée à l'appellation de relations impliquant de véritables processus de négociations.

Cette conception apparaît cependant en décalage de plus en plus prononcé avec une évolution qui reconnaît la fonction sociale des associations puisque ces dernières participent activement

à un mode de régulation sociale, notamment dans le champ de l'exclusion, voire même sociétale.

L'objet de ce Groupe de Travail a donc été à la fois de faire progresser la réflexion sur la place des acteurs associatifs dans ce « dialogue civil » et de formuler quelques propositions concrètes pour améliorer la construction de ce même « dialogue ». Certains membres du GT voudraient voir cette construction aller dans le sens d'une institutionnalisation plus formalisée, d'autres, en revanche, souhaitent que les avancées ne soient pas structurées dans un mode de représentation trop figé .

Par « dialogue » on entend non seulement les relations entre les différents acteurs associatifs, dans toute leur diversité, mais aussi principalement les relations que ces mêmes acteurs entretiennent avec un interlocuteur « tiers » que représente la puissance publique à ses différents échelons territoriaux. Le GT tient néanmoins à réaffirmer que par delà l'indispensable processus de consultation, la puissance publique garde et assume seule la responsabilité des décisions de politique publique.

Dans le calendrier préparatoire (et très contraint) à cette deuxième édition de la CVA, deux thématiques apparaissent comme structurantes :

- la qualité et la durabilité du dispositif d'observation et de compréhension de la vie associative ;
- l'organisation et la transparence des modes de consultation par les pouvoirs publics des associations en vue de la définition, l'évaluation et le suivi des politiques publiques ainsi que les modes de relations que peuvent développer entre eux les acteurs associatifs eux mêmes ;

Le Groupe de Travail a eu clairement conscience de ne pas partir de zéro: sa réflexion s'inscrit dans la lignée d'avancées antérieures, plus ou moins cumulatives, dont on se bornera ici à rappeler les principales étapes : la création du CNVA en 1983, les groupes de travail mis en place par le Premier ministre Alain Juppé en 1996, les Assises nationales de la vie associative de 1999, et la Charte des engagements réciproques entre l'Etat et les associations regroupées au sein de la CPCA¹ signée le 1er juillet 2001.

La mise en place de la première Conférence de la vie associative (CVA) en 2006, qui se prolonge par celle de décembre 2009, participe de ce processus constructif.

Le Groupe de Travail a donc souhaité inscrire sa réflexion dans le prolongement non seulement des analyses antérieures mais aussi des avancées concrètes qui ont pu se mettre en place ces dernières années. Le GT souligne l'importance qu'il y a, en la matière, à favoriser une « culture de la continuité ».

¹ La Conférence Permanente des Coordinations Associatives regroupe 16 coordinations associatives structurées nationalement. Créée de façon informelle en 1992, elle a été déclarée en 1999.

I - Améliorer l'observation et la connaissance du secteur associatif

L'amélioration des outils d'observation et de connaissance de la vie associative est devenue un enjeu majeur pour nos sociétés modernes. Aujourd'hui, cet enjeu s'inscrit en France dans un triple contexte :

a) Une demande réitérée

Le constat est établi depuis de nombreuses années et étayé par plusieurs rapports² : le dispositif permettant la connaissance et la compréhension de la vie associative en France est encore largement insuffisant. Ce qui ne veut pas dire que le dispositif d'observation est inexistant. Des données statistiques existent, des enquêtes qualitatives et quantitatives sont réalisées, mais ces outils de connaissance et de compréhension restent bien souvent morcelés et insuffisamment partagés entre les représentants de la puissance publique au sens large (Etat, collectivités locales, organismes de protection sociale,...), les acteurs associatifs et la communauté des chercheurs. Il s'agit donc de mieux identifier les faiblesses des outils actuels et faire des propositions pour les améliorer, afin de construire un dispositif plus performant, pérenne et utile à toutes les parties prenantes.

b) Une nécessité pour renforcer le dialogue civil

Une connaissance partagée et la plus précise possible de l'évolution de la vie associative est un des piliers indispensables à un dialogue nourri et constructif. Le poids estimé des activités associatives, notamment en matière d'emploi et d'activité économique, est devenu tel, aujourd'hui, qu'il n'est plus possible de se passer d'instruments adaptés pour l'appréhender correctement. L'enjeu est non seulement de mesurer le poids global des associations, mais aussi d'explorer et de comprendre la diversité des situations des associations, en termes d'objet social, de taille ou de localisation, et de plus-value sociale. Ce n'est que sur ces bases que le dialogue civil pourra se renforcer dans un esprit de compréhension mutuelle entre les acteurs.

c) La Commission « Stiglitz » : un changement d'état d'esprit ?

Le 14 septembre 2009, la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, dite Commission « Stiglitz », du nom de son président, a rendu son rapport. Elle avait pour mission de « *déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur de la performance économique et du progrès social, de réexaminer les problèmes relatifs à sa mesure, d'identifier les informations complémentaires qui pourraient être nécessaires pour aboutir à des indicateurs du progrès social plus pertinents (...)* ».

Selon la Commission, outre les « *responsables politiques* » et les « *décideurs* », ce rapport a été rédigé « *à l'intention de la communauté académique* » et « *à l'intention des organisations de la société civile* ». C'est pourquoi le Groupe de Travail a proposé que, dans le cadre de la préparation à la CVA 2009, le rapporteur général de la Commission « Stiglitz », M. Jean-Etienne Chapron, puisse en présenter les principales conclusions.

² Citons notamment : le rapport n°44 du Cnis, « *Les associations régies par la loi de 1901* », Novembre 1998, Guy Neyret, Jean-Marie Nivlet, Daniel Rault, le rapport de Monsieur Pierre Morange, député des Yvelines, « *En conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives* », octobre 2008, ainsi que le vote de l'Assemblée plénière du CNIS du 23 janvier 2009.

C'est dans la partie II du rapport, consacrée à « la qualité de la vie », que se trouvent la plupart des recommandations qui peuvent avoir un lien direct avec le secteur associatif et son apport dans les sociétés contemporaines.

En effet, les organisations de la société civile apparaissent à deux reprises dans le rapport :

- au titre de leur participation à la construction de réseaux sociaux ;
- en tant qu'éléments essentiels à la démocratie. Il est dit que la participation à la vie politique est un élément de bien-être et que cette participation passe notamment par des organisations de la société civile vivantes. Il s'agit là d'un élément essentiel.

Néanmoins, le rapport suscite une véritable déception de la part des acteurs associatifs et des scientifiques travaillant sur ce secteur d'activité.

En effet, le rapport ne parle absolument pas de l'engagement bénévole (réduit à une extension de l'activité domestique) et de la vie associative qui sont incontestablement source de bien-être et de progrès social. Or, c'est relativement facile à évaluer. Cette omission, qui avait été signalée en juin lors de la communication de la version provisoire du rapport, a malheureusement persisté.

Par ailleurs, l'importance du capital social (au sens de Putnam) est soulignée. Mais dans la partie développement durable, le capital social a totalement disparu.

Enfin, dans le rapport, la place reconnue aux associations sanitaires et sociales dans la fourniture de services sociaux est trop réduite, et l'apport des associations en dehors de ce champ est ignoré. Le rapport ne distingue pas non plus le rôle des associations au sein des missions de service public assurées par l'Etat. (Par exemple, dans le domaine du handicap, 90% des services sont assurés par des associations sanitaires et sociales). C'est une occasion manquée de faire reconnaître le rôle des associations dans la fourniture de services sociaux.

Malgré cette déception, le rapport de la Commission Stiglitz propose incontestablement une nouvelle vision de la mesure du progrès social, moins centrée sur les agrégats économiques traditionnels. Elle traduit aussi un nouvel état d'esprit plus propice à la prise en compte de dimensions jusque-là négligées par la Comptabilité Nationale.

Il est donc indispensable que le secteur associatif saisisse cette ouverture et investisse « *les tables rondes qui associeront les différentes parties prenantes afin de définir les indicateurs qui permettent à tous d'avoir une même vision des modalités du progrès social et de sa soutenabilité dans le temps* », que la Commission appelle de ses vœux.

1- Disposer d'un système financé d'observation complet et pérenne

Dans le triple contexte évoqué ci-dessus, le Groupe de Travail (GT) considère qu'il est indispensable à un horizon rapproché de disposer d'un dispositif d'observation pérenne, le plus complet possible et doté des moyens adéquats.

Cet impératif est d'autant plus légitime que le secteur associatif, en raison de l'éclatement et l'hétérogénéité de ses composantes, ne s'appuie pas, contrairement à de nombreux autres secteurs d'activités, sur un véritable Service Statistique Ministériel (SSM) dédié. Par exemple, le Ministère de l'Industrie dispose de son propre service statistique et plus récemment le Ministère de l'enseignement supérieur s'est doté du sien.

Un dispositif « complet » suppose a minima :

- d'utiliser au mieux les enquêtes « de droit commun » existantes, c'est-à-dire les enquêtes récurrentes pilotées par le système statistique public, et de les mettre régulièrement au service d'une analyse fine du secteur associatif ;
- de procéder à intervalles réguliers à des enquêtes spécifiques pour combler les lacunes des enquêtes existantes.

L'élaboration d'un tel programme de travail trouverait légitimement sa place au sein du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS).

Il est donc indispensable qu'un Groupe de Travail spécifique soit installé dans les meilleurs délais au sein du CNIS. Ce groupe de travail devra associer des représentants des structures associatives déjà impliquées au sein des commissions du CNIS, des représentants du Conseil National de la Vie Associative (CNVA), des représentants de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA), des représentants de l'Observatoire National du CNCRES et des représentants de la communauté scientifique qui travaillent sur ce sujet et qui produisent déjà de la connaissance.

2- Des priorités identifiées

Avant d'identifier les moyens de mettre en place un dispositif plus « complet », le GT tient à souligner que de nombreuses données existent déjà et sont utilisées par la communauté scientifique ou les acteurs eux-mêmes dans le cadre de systèmes d'observation (observatoires, ré exploitation d'enquêtes, travaux méthodologiques sur les nomenclatures et les classements) qu'ils ont pu mettre en place depuis plusieurs années. Le plus souvent, ces dispositifs ont été le fruit de partenariats avec les services statistiques publics (INSEE, DREES, ...) ou des organismes de protection sociale ou mutualistes (ACCOSS, URSSAF, MSA notamment). Ainsi, les chambres régionales de l'économie sociale (CRES) disposent d'un réseau d'observatoires régionaux, coordonnés par l'Observatoire National du CNCRES, largement financés par les régions, qui réunissent tous les experts au sein de leurs conseils scientifiques. Il convient bien évidemment d'encourager la prolongation de ces partenariats et de valoriser ces nombreux travaux auprès de l'ensemble du secteur associatif.

Au fil de ses réflexions, le GT a donc identifié plusieurs priorités pour rendre plus complet et plus pérenne le dispositif actuel d'observation de la vie associative. Ces priorités sont au nombre de cinq.

- a) Renforcer les moyens et mettre en place un pilotage concerté pour la poursuite de l'élaboration du Répertoire National des Associations (RNA, ex-Waldec) :

Le GT souligne l'incontestable avancée que constitue la mise en place du Répertoire National des Associations au sein du Ministère de l'Intérieur.

Le fichier RNA enregistre tous les mouvements concernant la démographie des associations : déclaration, siège social, objet de l'association (la nomenclature d'objet n'a cependant été pleinement mise en place que pour les associations créées ou modifiées depuis la mise en place de RNA), composition du CA, changements de localisation, modifications statutaires, modifications d'objet et, pour une part des cessations d'activité, les dissolutions.

D'ores et déjà il permet de suivre les variations conjoncturelles quant aux thématiques concernées par les créations d'associations. Se pose alors la qualité de la *nomenclature*

d'objet mise en place avec le dispositif, de sa précision, de la fiabilité et de l'homogénéité du chiffrage réalisé en préfectures.

Compte tenu de l'ampleur des tâches matérielles à assurer pour la mise en oeuvre de ce véritable « greffe » de la vie associative, les efforts ont été quasi exclusivement consacrés au bon développement du dispositif. Celui-ci arrivant à maturité, des efforts doivent être également consacrés à la généralisation de son utilisation au sein de l'administration et à son exploitation à fins d'études.

Quelques précautions s'imposent pour cela, pour tenir compte des effets éventuels de modalités de gestion, qui certes ont été conçues en administration centrale, mais ont toujours été décentralisées. Cela suppose que les concepteurs et les gestionnaires du fichier reçoivent les moyens humains nécessaires pour être étroitement associés à un premier programme d'étude.

Ce premier programme basé sur le RNA doit rester simple et très ciblé puisqu'il serait destiné autant à une évaluation de la qualité et des possibilités apportées par le dispositif en matière d'études, qu'à permettre d'établir une culture commune entre utilisateurs et gestionnaires.

Afin de donner à ce répertoire une dimension qui ne soit pas seulement administrative, les travaux de développement à fin d'études et d'observation pourraient associer, autour du ministère de l'intérieur, de la DJEPVA et de la DIIESES, quelques universitaires et chercheurs reconnus dans le domaine associatif et des experts associatifs. Cela permettrait d'aborder de façon plus précise:

- *La démographie associative*³

Taux de créations par zones, taux de modifications par ancienneté de l'association et/ou par grands types d'objets. Le GT a bien identifié la difficulté qu'il y a à appréhender la « mortalité » des associations, sans toutefois préconiser une procédure contraignante de déclaration de cessation d'activité qui n'aurait pas beaucoup de sens.

- *La qualité d'utilisation de la nomenclature d'objet*

Repérage des « profils » de créations (objets associatifs choisis) par départements, par grands types de territoires

- *Une comparaison limitée à quelques territoires des « profils » de la vie associative basés sur les créations récentes.*

Analyse des profils de créateurs (sur la base des documents RNA).

A terme, le fichier RNA possède, un potentiel d'étude très important. Dès lors que la constitution et la vérification des données de ce répertoire seront harmonisées, il permettra la constitution, à la demande, d'échantillons d'associations représentatifs.

b) Procéder à la mise en place d'un véritable dispositif d'observation du bénévolat :

Quelques enquêtes ont pu être conduites sur cette thématique dans les années récentes. Mais celles-ci restent encore très éparses et insuffisamment exhaustives, alors que le phénomène du bénévolat constitue le cœur de la dynamique associative. On sait aussi que ce phénomène est extrêmement mouvant.

La France semble d'ailleurs accuser un retard certain en la matière (comparativement aux pays anglo-saxons et scandinaves, notamment). De plus, de nombreux travaux

³ Voir à ce sujet « La France associative en mouvement » établie par R&S. Il faut avoir à l'esprit que les petites associations déclarent rarement leurs modifications.

méthodologiques, conduits au niveau international, permettent de mener des enquêtes rigoureuses et comparables à celles des autres pays.

L'amélioration de l'observation et la connaissance sur le bénévolat peuvent être appréhendées par plusieurs types d'enquêtes : celles auprès des ménages qui permettent de mieux mesurer l'offre de bénévolat (et la satisfaction qui en découle), celles auprès des associations elles-mêmes qui permettent de mieux connaître la demande de bénévolat (et ses éventuelles difficultés à la satisfaire) en précisant qu'il est important d'interroger les responsables associatifs d'une part et les bénévoles eux-mêmes d'autre part. Ces deux types d'enquêtes présentent inévitablement des avantages et des inconvénients quant au caractère partiel des observations recueillies. Les avantages et les inconvénients étant symétriques, il apparaît indispensable de les combiner, tout en veillant que ces enquêtes puissent dans la mesure du possible permettre des comparaisons internationales.

Le GT demande que soient engagées:

- une enquête légère périodique auprès des ménages, selon la norme internationale pour comparabilité, en annexe à l'enquête « Emploi » (préférence BIT) ou à l'enquête « Statistiques sur les Ressources et Conditions de vie des Ménages »⁴. La périodicité n'est pas nécessairement annuelle (triennale ?), mais il faut pouvoir suivre précisément un phénomène à évolution rapide.

Ces enquêtes ménages permettront de dégager une population de bénévoles sur laquelle des enquêtes plus fouillées (ou des entretiens semi directifs) pourraient être faites par des chercheurs. Par exemple sur les trajectoires et les intermédiaires qui ont conduit au bénévolat, les motivations des bénévoles, les qualifications utilisées dans le bénévolat, les rapports avec l'emploi salarié actuel ou passé, la satisfaction ou l'insatisfaction apportée par le bénévolat, la formation reçue ou souhaitée, etc...

- une enquête auprès des associations, qu'il s'agisse de l'extension de l'enquête sectorielle annuelle (remplaçante de l'EAE) aux secteurs d'activité où les associations sont nombreuses ou une enquête spécifique⁵, générale ou sectorielle, qui devrait comporter des questions sur le bénévolat, en distinguant clairement les dirigeants bénévoles et les bénévoles opérationnels, afin d'obtenir une meilleure connaissance du rôle des bénévoles, des tâches qu'ils accomplissent, de la division du travail entre salariés et bénévoles dans les organisations employeurs et de l'éventail de leurs tâches dans les associations non employeurs.

c) Améliorer les données sur l'emploi associatif et le classement des associations employeurs :

L'INSEE a mis en place un dispositif CLAP qui donne des résultats intéressants. A partir de sources différentes (ACOSS-URSSAF et MSA), l'association Recherche et Solidarité (R&S) parvient à des bilans très proches de ceux de l'INSEE, ce qui montre que l'on maîtrise maintenant le périmètre de l'emploi associatif. Des données sont également disponibles, concernant d'une part, le flux d'entrée des salariés (déclarations uniques d'embauche), avec l'âge, le sexe et la nature du contrat et d'autre part, les différentes exonérations dont bénéficient les associations.

⁴ Cette deuxième option aurait l'avantage de ne pas associer trop étroitement emploi et bénévolat qui sont évidemment deux choses bien distinctes.

⁵ A l'image de celles conduites par le Centre d'économie de la Sorbonne et par France Bénévolat avec le soutien de R&S.

Cependant, deux manques mériteraient d'être comblés rapidement :

- l'INSEE ne classe pas les associations employeurs comme il conviendrait : près d'une sur quatre se trouve dans un fourre-tout qui empêche toute analyse sectorielle pertinente. R&S a montré que près de la moitié de ces associations mal classées, pourraient sans grande difficulté de méthode figurer sous un « code activité » représentatif de leur activité.
- l'évaluation du nombre d'ETP reste encore divergente, et des écarts demeurent entre les données DADS produites par l'INSEE et l'étude réalisée par le Centre d'Economie de la Sorbonne à partir d'enquêtes réalisées directement auprès d'un échantillon d'associations ;

d) Compléter les connaissances sur les ressources des associations :

Dans la connaissance du secteur associatif, le thème du financement des associations est sans doute celui, avec le bénévolat, dont les lacunes sont aujourd'hui les plus importantes.

L'obligation récemment faite aux associations les plus importantes (celles qui reçoivent annuellement plus de 153 000 € de dons ou de subventions) de publier leurs comptes au Journal officiel et l'existence d'un lien entre le RNA et le JO devraient permettre une nette avancée en ce qui concerne la connaissance du financement des associations.

Le GT tient à souligner également les améliorations récentes apportées à la présentation du « jaune budgétaire », qui recense les financements que l'Etat accorde aux différentes associations, y compris par le biais des exonérations fiscales des dons des particuliers et entreprises. Cette nouvelle formule constitue, comme la mise en place du fichier RNA évoqué plus haut, une avancée importante, mais elle ne comprend pas les financements des établissements publics. En outre, toutes les collectivités ont obligation de publier l'intégralité des aides qu'elles accordent aux associations. Mais la synthèse et l'agrégation de ces données ne sont faites qu'imparfaitement malgré l'obligation faite à l'Etat par la loi.

Des éléments de synthèse sont d'ores et déjà disponibles :

Au niveau des sources officielles, les comptes satellites de la santé, de l'éducation et de la protection sociale permettent dans une certaine mesure de repérer les flux financiers dans les grands secteurs associatifs.

L'INSEE procède actuellement à une évaluation du compte des Institutions sans but lucratif au service des Ménages (ISBLSM) pour la nouvelle base des comptes nationaux en s'appuyant sur le travail réalisé au sein de l'INSEE (par Philippe Kaminski) et sur les données des enquêtes conduites régulièrement par le Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations depuis 1990.

Mais au niveau de la statistique publique locale, d'importantes améliorations pourraient être facilement réalisées. Les logiciels actuellement utilisés par les collectivités locales, dans le cadre de la comptabilité publique locale, offrent la possibilité d'identifier les « tiers » destinataires des financements locaux (particuliers, entreprises, associations ou collectivités publiques). Quelques collectivités ont commencé ce travail de repérage.

Les données synthétiques doivent permettre de distinguer la nature (publique ou privée), l'origine (Etat, collectivités locales) et les formes (subventions, prix de journées ou commandes) des financements ;

- Sphère privée (cotisations, dons, mécénat, sponsoring, financements des fondations, recettes d'activité).

- Sphère publique (origine des financements publics - Europe, État, Protection sociale, région, département, communes- et nature des financements publics).

La construction d'un compte satellite « associations » permettrait de disposer d'une vision globale des financements des associations.

- e) Disposer d'un outil adapté à l'évaluation d'indicateurs (sectoriels) de plus-value sociale des associations.

Le GT souligne que l'objectif poursuivi dans la connaissances des ressources des associations vise à en améliorer la mesure mais également à démontrer la plus value sociale apportée par ces dernières à la société dans son ensemble. Cette plus-value sociale est trop souvent négligée, alors qu'on sait depuis longtemps que le secteur associatif participe de façon évidente à la constitution d'un véritable Capital social (au sens de Putnam). Aussi, cette connaissance des ressources devra-t-elle obligatoirement s'accompagner d'une réflexion sur les indicateurs permettant de mesurer cette « plus-value sociale » et les externalités positives générées par la vie associative.

Construire ces outils d'évaluation de la plus-value sociale nécessite au minimum d'associer, de coordonner et faire progresser les travaux scientifiques des économistes et des sociologues déjà mobilisés sur cette question en veillant à ce que la production soit ensuite mutualisée. Cette réflexion pourra utilement s'inspirer de travaux conduits dans le cadre de certains réseaux européens comme le réseau REVES par exemple. .

Les données publiques susceptibles d'être mobilisées permettent sûrement une meilleure connaissance des flux globaux de financements, nécessaire à l'établissement d'un compte satellite, comme proposé plus haut, mais ne permettent pas de mettre en perspective les données sur le financement avec les autres indicateurs économiques ou sociaux des associations.

Une enquête institutionnelle, conduite de façon régulière, auprès d'un panel d'associations, permettrait de construire des données sur le financement en les reliant au profil des associations, ce qui permettrait aussi de disposer de données structurelles sur le secteur.

Le GT insiste d'une part pour que la mise au point de ces enquêtes soit faite en partenariat avec les représentants du secteur associatif (la CPCA et le CNVA en premier lieu), les scientifiques et chercheurs impliqués depuis longtemps sur ces sujets (laboratoires universitaires, ADDES, R&S et l'Observatoire National des CRES qui peut mettre à disposition ses observatoires régionaux), ainsi que des représentants des collectivités locales par le biais de leurs représentants (AMF, ADF, ARF). Dans un souci de qualité scientifique et dans un souci déontologique d'utilisation des données publiques, la réflexion préalable devrait être conduite au sein d'un Groupe de Travail du CNIS dédié à cette thématique et évoqué plus haut.

D'autre part, la réalisation de ces enquêtes doit être effectuée au plus tard pour l'année 2011, déclarée « année européenne du bénévolat » et devra s'inscrire dans un véritable programme d'étude coordonné pour une meilleur mise en perspective.

* * *

Le GT souligne le caractère réaliste des propositions et des priorités énoncées ci-dessus. Leur mise en œuvre peut raisonnablement être effectuée d'ici la prochaine Conférence de la Vie Associative (au plus tard en 2012).

L'ensemble de ces améliorations dans l'observation et la connaissance du monde associatif est une des étapes indispensables pour renforcer le dialogue civil, dans la mesure où il permettra aux différents acteurs parties prenantes de disposer des éléments solides servant un diagnostic partagé.

II - Renforcer la structuration du dialogue civil

La montée en puissance du fait associatif depuis plus de trente ans mérite donc, comme on l'a vu dans la première partie, de disposer d'un système d'observation à la hauteur de l'enjeu. Cette place grandissante a aussi conduit les associations à mieux structurer leur organisation et leur représentation, notamment afin d'être plus efficaces et constructives dans leurs relations avec les pouvoirs publics. C'est ainsi qu'il existe désormais, au niveau national des instances à vocation d'expertise (CNVA) et des instances dont l'objet est plus tourné vers l'interpellation et la négociation avec l'Etat (CPCA). L'existence de ces différentes instances n'interdit bien évidemment pas les relations directes que peuvent établir les ministères avec tel ou tel réseau associatif notamment sur des sujets touchant à leur champ d'intervention sectoriel.

Par ailleurs le monde associatif est représenté au Conseil économique, social et environnemental ainsi que dans les « déclinaisons » de ce dernier au niveau des régions. Cette structuration élaborée de façon négociée est incontestablement une base pour amplifier la structuration du « dialogue civil ».

Le Groupe de Travail tient néanmoins à souligner que le projet de loi relatif à la réforme du Conseil économique et social, s'il augmente significativement la représentation du monde associatif en son sein, crée un déséquilibre numérique entre la représentation des associations « agissant dans le domaine de la protection de l'environnement » et celle des autres secteurs associatifs, pourtant nombreux (sport, culture, éducation populaire, sanitaire et social, solidarité, accès aux droits, jeunesse...).

Que ce soit au niveau local, régional ou national, la consultation par les pouvoirs publics des acteurs associatifs dans toute leur diversité constitue une pratique désormais admise et courante. Cependant, ces échanges revêtent des formes très hétérogènes, et les bonnes pratiques en la matière restent sans doute insuffisamment mutualisées. Au sein du GT, le souhait de voir la consultation intervenir le plus en amont possible de la décision a été unanimement exprimé.

1- La nécessaire réforme du Conseil National de la Vie Associative (CNVA)

Le CNVA créé en 1983, est né de la volonté du Premier ministre en exercice de disposer à ses côtés d'une structure dédiée au traitement des questions touchant au développement de la vie associative.

Le décret n°83-140 du 25 février 1983 lui fixe trois missions :

- Etablir un bilan de la vie associative ;
- Faire toutes propositions de réformes susceptibles d'améliorer la vie associative ;
- Conduire les études qui lui paraîtraient utiles au développement de la vie associative.

La réforme proposée par ses membres actuels est de refonder l'identité du CNVA en séparant la question de la représentation des associations de celle de l'expertise en matière de règles touchant à la vie associative. L'objectif est de recentrer le CNVA sur une fonction d'expertise plus affirmée qui, contrairement à une approche purement technique, s'appuie sur une vision stratégique des problématiques à traiter au regard du sens et des fondamentaux de la loi de 1901

Ce projet de réforme s'articule autour de 5 éléments constitutifs interdépendants :

a) Le maintien du rattachement au Premier ministre, qui s'appuie essentiellement sur la réalité de la transversalité de l'activité des associations au regard des compétences des différents départements ministériels ;

b) La modification du statut de la structure dans l'objectif principal de lui donner une nouvelle identité dans un contexte résolument différent de celui des origines tant du côté des associations que des pouvoirs publics : le CNVA deviendrait alors un Haut Conseil à la Vie Associative ou un Haut Conseil Consultatif à la Vie Associative dont la présidence serait assurée par le Premier ministre ou son représentant;

c) L'énoncé explicite d'une fonction consultative est à relier avec l'obligation de saisine. Celle-ci devrait être obligatoire pour tous les textes législatifs et réglementaires touchant directement les associations et leurs activités.

d) Les missions pourraient être constituées des éléments suivants : le HCVA :

- est obligatoirement saisi sur tous les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs au fonctionnement des associations ;
- est obligatoirement consulté sur les textes législatifs et réglementaires portant sur les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique ;
- propose les mesures utiles au développement de la vie associative ; formule des recommandations en vue d'améliorer la connaissance des réalités du secteur associatif.

e) La composition du futur Haut Conseil fait consensus sur un nombre limité de membres. Cependant le Haut Conseil requiert de reposer sur plusieurs catégories de membres : les Associations, les Pouvoirs publics ces derniers étant composés de l'Etat et des représentants des trois niveaux territoriaux : commune, département- région- et de Personnalités Qualifiées désignées en raison de leurs compétences dans les domaines sociologique, économique, juridique et de l'économie sociale.

Après avoir auditionné la Présidente du CNVA, Mme Edith Arnoult-Brill, le Groupe de Travail appuie fortement le projet de cette réforme, en particulier « l'obligation de

saisine » par l'Etat prévue dans le projet. Il se félicite également de l'entrée des représentants des associations des Régions, des Départements et des Maires de France dans la composition du futur Haut Conseil proposé. Le Groupe de Travail suggère que ce dernier puisse être aussi identifié comme « chef de file » pour la centralisation et la mutualisation du dispositif des données et études sur la connaissance de la vie associative évoqué en première partie de ce rapport.

En conclusion, il estime que le nouveau CNVA, dont le rôle sera clarifié après cette réforme, contribuera de manière active, par l'amélioration des expertises, au développement et à la structuration du dialogue civil.

2- La Charte des engagements réciproques : un document de référence qui doit être évalué et réactualisé

Lors du centenaire de la loi de 1901, l'Etat et la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA), décident la signature d'une Charte, qui sur la base d'engagements réciproques, permet de mieux reconnaître le rôle fondamental de la vie associative dans la société d'aujourd'hui et de renforcer les relations partenariales fondées sur la confiance et le respect de l'indépendance des associations. Cette Charte clarifie ainsi les rôles respectifs de chaque partie par des engagements partagés.

Cette Charte, depuis sa signature en 2001, est devenue un des textes de référence pour tout le monde associatif. Elle a inspiré de très nombreuses adaptations au niveau local qui régissent désormais les relations entre les associations et un certain nombre de collectivités territoriales qui ont souhaité s'engager plus avant dans cette démarche d'engagements réciproques.

La Charte des engagements réciproques (CHER) apparaît donc aussi comme un texte de référence pour la structuration du dialogue civil.

Dans son article V, ce texte prévoit l'évaluation de la Charte tous les trois ans. L'article V précise en effet que cette évaluation permettrait :

- *« d'analyser et, le cas échéant, de porter remède aux difficultés constatées dans les relations entre l'Etat et les associations ;*
- *de vérifier la cohérence des actions entreprises et leur validité ;*
- *de constituer une garantie de visibilité et de transparence, en même temps qu'une aide à la négociation et à la décision ».*

Or, depuis 2001, aucune évaluation du texte et des pratiques locales qui en ont découlées n'a été engagée. Le Groupe de Travail sur le dialogue civil préparatoire à la Conférence de la Vie Associative de 2006 (CVA 2006) avait très clairement rappelé cette absence et avait logiquement demandé, parmi ses propositions, que cette évaluation soit effectivement conduite. Cette proposition exprimée dans le cadre de la CVA 2006 n'a malheureusement pas eu plus de succès.

Le Groupe de Travail réitère donc avec insistance cette proposition pour qu'il soit procédé à l'évaluation de la CHER et ses déclinaisons pratiquées au niveau local. Il souligne toutefois que l'évaluation d'un tel texte n'est pas chose habituelle et nécessite la mise en place d'une méthodologie adaptée. En conséquence il préconise qu'un groupe de travail soit constitué pour guider cette évaluation dont le futur Haut Conseil à la Vie Associative pourrait être le maître d'œuvre, comme le suggère d'ailleurs l'article V de la Charte signée en 2001.

De plus, le GT considère que cette évaluation permettra de mieux identifier les évolutions structurantes qui sont intervenues dans le paysage associatif depuis 2001, en

particulier le développement du volontariat et la création du service civique, les évolutions du contexte européen ou encore les évolutions touchant le bénévolat.

La prise en compte de cette évaluation et des évolutions contextuelles récentes devrait ensuite permettre une adaptation de ce texte dans une forme la plus appropriée à déterminer par les deux parties.

Le GT souligne qu'il n'est pas envisageable de poursuivre valablement le renforcement du dialogue civil sans que cette étape essentielle ne soit correctement engagée.

3- L'Etat doit être incité à consulter plus systématiquement et de manière plus transparente les acteurs associatifs :

La réforme du CNVA ainsi que l'évaluation et la réactualisation de la CHER sont donc des étapes indispensables pour poursuivre le renforcement du dialogue civil. Elles viennent aussi compléter utilement, et dans le même esprit, la réforme du Conseil Economique et Social et Environnemental.

Ces avancées doivent inspirer les pratiques dans toutes les autres instances où le dialogue civil se noue et peut se développer.

Avant de former son opinion, le groupe de travail a souhaité être informé de pratiques de collaboration entre les associations et les pouvoirs publics. Il a ainsi entendu à ce sujet le Secours Catholique lui présenter son expérience dans ce domaine. France nature environnement a pour sa part exposé quelques réflexions tirées du déroulement du Grenelle de l'environnement. Il a également entendu des représentants de la FNARS sur le bilan de la Conférence de consensus sur les sans abri (voir ci-après).

Mieux structurer le dialogue civil, c'est avant tout générer et diffuser des bonnes pratiques dans toutes les instances où les pouvoirs publics et les associations, quelquefois aux côtés d'autres représentants institutionnels, sont représentés et ont des occasions de dialogue. Et ce à tous les échelons territoriaux.

Il apparaît par exemple clairement que les conseils d'administration des Centres Communaux d'Action Sociale, les Conseils de développement ou encore les Conseils d'agglomération sont des instances, certes très locales, mais où le dialogue civil se noue sur des sujets et des choix de politiques publiques très concrets.

De même, à un niveau plus national, la quasi-totalité des ministères ont mis en place au fil des ans diverses instances servant à l'élaboration de politiques sectorielles. C'est ainsi qu'il existe le Conseil National de la Consommation, le Conseil National de l'Alimentation, le Conseil National du Commerce, le Conseil National des Politiques de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion, le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique, etc... Ces instances ont toujours vocation à l'information, quelques fois vocation à la consultation, mais rarement à la concertation.

Les instances de dialogue existent donc bel et bien mais il est impératif que la façon dont le secteur associatif y est sollicité soit plus précisément clarifiée.

Le GT identifie 4 axes prioritaires pour avancer dans la clarification de ces sollicitations et leur pérennisation dans un état d'esprit propice au dialogue civil :

- le choix qui préside à l'identification et le mode de représentation de tel ou tel partenaire associatif pour siéger dans ces différentes instances doivent être explicités et doivent reposer sur des critères objectifs et faisant sens ;

- la définition des modalités de consultation permettant de prendre en compte la diversité et l'évolution du monde associatif ;
- les associations participant à ces instances doivent d'une manière ou d'une autre être dédommagées pour le temps que leur personnel et/ou leurs membres y consacrent. Un dialogue civil de qualité suppose un financement approprié, à l'instar des modalités prévues pour les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social. L'Etat peut par exemple mettre en place un système incitatif de façon à ce que les associations se coordonnent pour désigner des représentants par secteur ;
- les représentants associatifs doivent pouvoir bénéficier de formation afin d'exercer leur mandat de façon adéquate.

Le GT demande à ce qu'un groupe de travail piloté par l'Etat, auquel serait associé d'autres échelons territoriaux comme les Régions, se mette dès à présent en place sur la « représentation et la représentativité associative dans le dialogue civil ». Il devra permettre d'explorer ces quatre axes prioritaires et fera des recommandations qui pourront ensuite être soumises pour avis au futur Haut Conseil de la Vie Associative. Ce groupe de travail devra également explorer les incitations qui peuvent conduire la puissance publique à consulter le secteur associatif le plus en amont possible des décisions. Cette exploration aurait pour objectif de décliner autant que faire ce peut « l'obligation de saisine » prévue dans le projet de réforme du CNVA évoqué plus haut.

Le GT souligne en effet que la puissance publique a tendance à multiplier les sollicitations du monde associatif et bénéficier par là de son incomparable expertise sans qu'en contre partie cette expertise ne soit formellement reconnue.

* * * * *
* * *
*

Encadré :

La Conférence de consensus : une méthode à favoriser

Utilisée jusqu'ici surtout dans le milieu médical, la Conférence de consensus vise à trancher entre plusieurs traitements proposés, à identifier le plus performant et à établir un consensus des praticiens sur la meilleure réponse thérapeutique. Cette méthode a été largement utilisée dans les pays anglo-saxons et nordiques sur des sujets de société. Or, le monde associatif est quasi quotidiennement confronté à des sujets portant sur une meilleure organisation de la vie civile, sur l'expression de nouveaux besoins sociétaux ou encore sur les solutions à apporter aux dysfonctionnements en matière du respect des droits ou en matière sociétale, environnementale, culturelle, sportive, etc...

Le GT a donc auditionné Mme Sylvaine Villeneuve et M. François Brégou de la FNARS, qui ont mis en place une Conférence de consensus en 2007 sur les « sans abri ».

Compte tenu de la complexité croissante des sujets sociétaux, il a semblé au GT que la mise en place d'instances plus ou moins pérennes de « dialogue civil » pour améliorer l'implication citoyenne d'une part et la qualité des décisions de politique publique d'autre part était une condition absolument nécessaire mais non suffisante.

Il apparaît en effet que sur des sujets complexes, ou sur des thématiques particulières, la mise en place de lieux ponctuels mais plus intenses de réflexion et de préconisation peut enrichir à la fois la connaissance mais offre également l'opportunité à dégager des pistes nouvelles d'action.

La méthode de la Conférence de consensus permet dans un temps relativement court mais soigneusement préparé de :

- bien circonscrire un sujet complexe à traiter,
- de le soumettre à une expertise poussée,
- d'y associer les destinataires finaux des dispositifs ou des politiques expertisés ;
- de sortir de « l'entre soi » toujours sclérosant,

et de faire émerger du consensus entre les acteurs parties prenantes plus propice à un renouvellement de l'action ou de la décision.

Le GT encourage donc l'utilisation de ce type de méthode, en parallèle d'une amélioration du fonctionnement des instances pérennes mentionnées en 3). Elle peut incontestablement permettre de régénérer la vision et les débats entre acteurs sur des sujets difficiles, dont l'aspect actualisé et vivant est une des garanties d'un dialogue civil nourri et constructif.

* * * * *

* * *

*

Recommandations du Groupe de Travail n° 1 Sur « la place des associations dans le dialogue civil »

A) Observation et Connaissance de la vie associative

1 - Renforcer les moyens humains et mettre en place un comité de pilotage ouvert aux scientifiques et aux collectivités locales pour le développement du Répertoire National des Associations (RNA);

2 - Constituer au sein du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) un Groupe de Travail associant le monde associatif, des scientifiques reconnus, et les représentant des collectivités locales en vue de développer un dispositif complet et pérenne sur la vie associative dont les objectifs sera la mise en œuvre des priorités dégagées dans le rapport (bénévolat, Ressources des associations, amélioration des données sur l'emploi, méthodologie sur la plus-value sociale) ;

B) Renforcer le dialogue civil

3 - Appuyer la réforme du Conseil National de la Vie Associative en Haut Conseil proposée par ses membres, en particulier l'obligation de saisine par l'Etat, et l'entrée en son sein des représentants des différentes associations de collectivités territoriales ;

4 - Désigner le futur Haut Conseil comme « chef de file » sur la mutualisation des données et études portant sur la vie associative ;

5 - Faire évaluer la Charte des engagements réciproques signée entre l'Etat et la CPCA ainsi que les déclinaisons territoriales de cette Charte ;

6 - Mettre en place un groupe de travail piloté par l'Etat sur la « représentation et la représentativité associative dans le dialogue civil » dont les axes prioritaires sont énoncés dans le rapport (représentation, dédommagement, formation des représentants) ;

7 - Favoriser la pratique de la Conférence de consensus pour les sujets sociétaux complexes impliquant les associations.

Groupe de travail 1 : La place des associations dans le dialogue civil
Composition du groupe de travail préparatoire
à la Conférence de la Vie Associative 2009.

Président : Mme Marie-Thérèse CORNETTE, Présidente de chambre à la Cour des Comptes

Rapporteur : Christophe FOUREL, Economiste

Secrétariat : Brahim LAOUISSET Direction de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative- DJEPVA

Jérôme ACCARDO, Institut national de la statistique et des études économiques- INSEE

Patrick AUDEBERT, Chef du bureau des associations et fondations - Ministère de l'Intérieur

Edith ARCHAMBAULT, professeur à l'université PARIS I- Panthéon Sorbonne, membre du Conseil National de la Vie Associative - CNVA

Sylvie BANOUN, Sous-directrice à la DJEPVA

Yannick BARBANÇON, Président du Conseil National des Chambres Régionales de l'Economie Sociale - CNCRES

Chantal BRUNEAU, DJEPVA

Charles- Aymeric CAFFIN, DJEPVA

Philippe CALATAYUD, DJEPVA

Anne CARAYON, Comité de Coordination des Oeuvres Mutualistes et Coopératives de l'Education Nationale - CCOMCEN

Frédéric DECK, France Nature Environnement

Béatrice DELPECH, attachée du groupe des associations au Conseil Economique, Social et environnemental, Chargée de mission Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA)

Danièle DEMOUSTIER, Institut d'Etudes Politique de Grenoble

Jean-Pierre DUPORT, Conseil National de l'Information Statistique- CNIS / Vice-président de la FONDA.

Didier FISCHER, Conseiller Régional d'Ile De France

Mikaël GARNIER-LAVALLEY, Délégué général de l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et des Jeunes - ANACEJ

Marie-Jeanne GAXIE, bureau des associations et fondations - Ministère de l'intérieur

Pierre Marie GIARD, Secrétaire général des Jeunes européens de France

Jean-Louis GIRODOT, Comité Régional pour l'information Economique et Sociale en Ile de France

Romain GUERRY, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux – UNIOPSS, CPCA

Amandine HUBERT, DJEPVA

Philippe KAMINSKI, Président de l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale – ADDES, CG DD

Jean-Christophe LE MINH, Délégué général « Restos du cœur »

André LECLERCQ, Vice-président délégué du Comité National Olympique et Sportif Français- CNOSEF, Membre de la CPCA, Membre du Conseil Economique, Social et Environnemental (Groupe des associations)

Jacques MALET, Recherches et Solidarités

Nathalie PARENT, Conseil National des Chambres Régionales de l'Economie Sociale - CNRES

Daniel RAULT, Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale - DIIESES

Carole SALERES, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux – UNIOPSS, CPCA

Bernard SCHRICKE, Secours catholique

Viviane TCHERNONOG, Centre National de la Recherche Scientifique – CNRS, Centre d'Economie de la Sorbonne

Anne WINTREBERT, Association des Régions de France

Personnes auditionnées :

Edith ARNOULT-BRILL : Présidente du Conseil National de la Vie Associative

Jean Etienne CHAPRON : INSEE, Rapporteur Général de la Commission « Stiglitz »

Sylvaine VILLENEUVE et François BREGOU : FNARS