

LUC FERRY
et le
Conseil d'analyse de la société

**LA REPRESENTATION DU MONDE ASSOCIATIF
DANS LE DIALOGUE CIVIL**

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

INTRODUCTION

La vie associative connaît une profonde mutation, liée notamment au recul des valeurs collectives traditionnelles (des « grands récits » patriotiques, idéologiques, moraux), sous l'effet de la « déconstruction » des héritages qui marque notre culture comme nos mœurs : la mondialisation économique accélère, en effet, de façon spectaculaire ce mouvement, qu'elle a su paradoxalement détourner à son profit alors que ses pères fondateurs y voyaient le moyen de libérer l'individu des contraintes du marché et des conventions bourgeoises ! A la conception sacrificielle du service rendu à la collectivité se substitue, dès lors, l'aspiration à des formes de générosité moins impersonnelles, non seulement plus proches des besoins particuliers de ceux que l'on aide mais également susceptibles de participer à l'épanouissement de ceux qui s'engagent. Les valeurs privées deviennent ainsi la source des enjeux publics, des attentes sociétales, des débats sur l'action collective. En même temps, les nouveaux problèmes et les perspectives inédites que rencontre la société à l'ère de la globalisation reçoivent ainsi une formulation concrète, accompagnée de perspectives d'action.

Dans ce contexte, le projet de l'Education populaire laïque ou de ses variantes d'inspirations confessionnelles est amené à évoluer ou à se voir relayer, sinon concurrencer, par de nouvelles pratiques associatives, que l'on voit se multiplier, entre autres, dans les domaines de l'insertion sociale et professionnelle, de la santé, de la culture ou de l'environnement. C'est autour de l'individu et de ses besoins que ces associations coordonnent les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics ou d'autres partenaires ; elles les complètent en fonction des nécessités auxquelles il faut faire face, mettant ainsi en évidence de nouveaux enjeux, expérimentant des solutions inédites susceptibles d'infléchir les politiques à venir.

Les associations jouent donc aujourd'hui un rôle essentiel pour cristalliser, dans le débat public, des attentes jusqu'alors mal cernées ou exclues des préoccupations collectives, et pour expérimenter des réponses adaptées à ces problèmes inédits. Elles contribuent ainsi à extraire de la multiplicité confuse des aspirations individuelles des enjeux de société plus visibles. A cet égard, elles remplissent une fonction irremplaçable dans la transposition des problèmes, espoirs ou idéaux privés en projets sociaux identifiés, sur lesquels les responsables politiques de tout bord peuvent alors prendre position et faire des propositions.

On objectera peut-être que les grands mouvements associatifs qui se sont développés après la fin de la seconde guerre mondiale avaient déjà été des intermédiaires actifs entre les familles et les politiques, capables de repérer de nouveaux besoins et d'y apporter des réponses concrètes en matière de culture, de loisirs, de santé notamment. Nul ne le contestera, en effet, à ceci près que ces mouvements s'appuyaient sur des visions globales de la société, inspirées d'analyses sociales ou de croyances religieuses qui imprégnaient également le monde politique : or, c'est de moins en moins le cas s'agissant des pratiques associatives qui émergent depuis une trentaine d'années, qu'elles se consacrent à l'insertion sociale, à la défense des patients, à la lutte contre la maltraitance ou à la protection de l'environnement, par exemple. Cela explique la difficulté qu'éprouvent ces nouvelles associations à s'inscrire dans un mouvement d'ensemble ou à rejoindre des fédérations au sein desquelles elles pourraient donner un plus large écho à leur action ou à leurs idéaux. Certaines répugnent même à l'idée de faire coexister leur projet original avec d'autres au sein d'une structure de coordination quelconque au risque d'en noyer la spécificité. La prise en compte des perspectives qu'elles ouvrent au sein des programmes politiques en devient forcément plus lente et problématique.

Ces orientations relativement récentes de l'action associative se trouvent, de ce fait, insuffisamment intégrées dans les structures où elles devraient être représentées. Autant l'Education populaire a largement atteint ses objectifs, d'ailleurs souvent repris par d'autres partenaires publics ou privés, autant les courants émergents se sentent encore trop souvent marginalisés. On voit bien, dans ces conditions, qu'il ne suffira pas, pour rééquilibrer en profondeur la représentation associative au sein des structures où elle s'exprime, de proposer des critères de représentativité plus diversifiés que par le passé, même si c'est un préalable nécessaire : il faudra, en outre, que la réforme des instances de concertation, les formes données au dialogue avec les pouvoirs publics, la légitimité des procédures retenues pour le choix des représentants associatifs favorisent la valorisation des expériences les plus significatives dans leur diversité, avec la volonté de coordonner autant que possible les points de vue qu'elles traduisent.

Nul hasard, donc, si les instances où s'incarne la représentation du monde associatif connaissent en ce moment de notables évolutions, preuve d'une prise de conscience des mutations en cours, des problèmes qu'elles posent, des promesses dont elles sont porteuses. La représentation des associations se voit ainsi renforcée au sein du Conseil économique, social et environnemental (CESe) ; le Conseil national de la vie associative (CNVA) est en passe d'être remplacé par un Haut conseil que ses promoteurs veulent plus resserré et plus réactif ; d'une manière générale, les lieux de dialogue entre les pouvoirs publics et les associations tendent à se multiplier dans chacun des domaines où se déploie l'action des uns et des autres, tant au niveau local qu'au niveau national.

Le succès de ces réformes et de ces initiatives dépendra largement de la légitimité des procédures de nomination des représentants associatifs et de la pertinence des critères de représentativité qu'elles devront respecter, mais aussi de notre capacité à instituer des formes de dialogue civil propres à encourager la participation active et la coordination de tous les

types de mouvements associatifs. C'est le meilleur moyen de favoriser un désir de regroupement et d'expression collective constructive parmi les mouvements associatifs émergents ou encore isolés, ce qui amènera également, selon toute probabilité, la CPCA et les grands réseaux à souhaiter adapter leur dynamique de développement à cette nouvelle donne.

*
* *

La dernière partie du présent rapport est consacrée à nos propositions sur l'ensemble de ces questions : procédures de nomination, critères de représentativité, cadre renouvelé pour le dialogue entre les associations et les pouvoirs publics. L'ensemble tend à assurer la plus grande légitimité possible au système de représentation comme à ceux qui l'incarneront. Il vise aussi à resserrer les liens entre ces derniers et les acteurs de terrain, à donner aux associations isolées des raisons nouvelles de chercher à se coordonner, enfin à faire émerger de nouveaux porte-paroles expérimentés du monde associatif, capables d'enrichir la concertation avec ceux qui ont déjà su faire preuve des qualités nécessaires pour tenir ce rôle.

Mais, pour justifier ces propositions et en faire saisir le sens, il fallait d'abord analyser les causes profondes des mutations que connaît aujourd'hui le monde associatif, ce qui est l'objet de la première partie de ce travail, puis dresser un « état des lieux » raisonné de la réalité actuelle du secteur, dont on pourra lire une présentation dans les parties centrales de l'exposé.

I

UN MONDE ASSOCIATIF EN MUTATION

Avant d'analyser les principales données dont nous disposons touchant le monde associatif et de proposer les solutions aux problèmes que rencontre sa représentation, il est indispensable de s'arrêter un instant sur les mutations qui traversent aujourd'hui l'univers des valeurs dans notre société : comme on l'a suggéré dans l'introduction, c'est l'une des sources majeures du redéploiement actuel du monde associatif, du renouveau de fécondité qu'il connaît mais aussi des incertitudes qu'il rencontre.

Trois changements principaux en découlent, qui ont une influence directe sur les critères de représentativité qu'il conviendra de retenir : les manières de fonder la légitimité d'une action associative se sont considérablement diversifiées; les buts que l'on poursuit en ce domaine se sont multipliés; les statuts intermédiaires ont proliféré entre le bénévolat et la professionnalisation, l'aide généreuse et l'entreprise caritative, la revendication spectaculaire et les solutions pratiques.

Glissement progressif des idéaux

A l'arrière plan de ces transformations, le grand mouvement de « déconstruction » des valeurs traditionnelles que l'on a évoqué plus haut. On va voir en effet qu'il rend largement compte du glissement progressif des idéaux qui animent le monde associatif, même si l'essentiel en reste vivant moyennant certains changements de perspective. Un bref détour par l'histoire de notre culture suffira à faire comprendre pourquoi.

La remise en cause des héritages culturels et des conventions sociales, dans le dessein de libérer les dimensions de l'existence humaine jusqu'alors ignorées ou réprimées, commence à prendre son essor dès la première moitié du XIXe siècle. La dénonciation de l'ordre bourgeois par les jeunes artistes bohèmes en est une première manifestation ; en littérature, Edgar Poe et Charles Baudelaire en sont les grands initiateurs. Le premier fait entrer dans l'art du récit les terreurs inconscientes les plus frustes, le second révèle les beautés inouïes dans les moments de paresse et d'ennui qui jusqu'alors paraissaient le comble du non-sens. Depuis lors, les arts, la philosophie et les sciences humaines n'ont pas cessé de déployer ce geste déconstructeur et libérateur : on a successivement donné forme et légitimité à l'inconscient, à la féminité, à l'enfance; plus tard, à la folie, à la banalité, voire à l'animalité ou à la nature en nous. On y est parvenu en inventant des formes inédites de récits (Joyce), d'organisation du monde sonore (Schönberg) ou visuel (Kandinsky).

Ce serait une erreur de croire qu'il n'y a là que les manifestations plus ou moins gratuites ou élitistes d'un travail savant : car le même processus s'est répandu dans toutes les dimensions de la vie sociale, même les plus quotidiennes. Il est à l'origine du mouvement d'émancipation des femmes, de l'attention toujours plus grande portée à l'éducation de nos enfants et de la sensibilité écologique que l'on voit monter aujourd'hui. Un éventail toujours plus large de modes d'existences et d'idéaux est ainsi progressivement reconnu comme porteur d'une authenticité égale sinon supérieure aux grands impératifs moraux, patriotiques ou révolutionnaires. C'est en effet au cœur de ce que l'individu vit et ressent que ces valeurs nouvelles prennent racine et non dans un devoir imposé de l'extérieur au nom de doctrines plus abstraites.

Un champ associatif centrifuge

Il est clair que la diversification des formes et des finalités des pratiques associatives est une conséquence directe de cette mutation : celle-ci inspire aussi bien les services de plus en plus variés que l'on s'efforce d'apporter aux personnes isolées, très âgées ou malades, que les soutiens nouveaux proposés aux familles ou aux enfants, mais aussi le caractère de plus en plus hétéroclite des loisirs, formations ou pratiques d'entretien personnel offerts aux goûts du public. D'autant que, comme on l'a laissé entendre, la mondialisation économique s'est emparée de l'espace ouvert par cette dynamique de mutation des valeurs pour imposer le renouvellement permanent des objets du désir qui assure la croissance dans les sociétés de consommation. Picasso, Webern, Faulkner avaient besoin de faire exploser les traditions pour créer une nouvelle forme d'expression ; ils espéraient, entre autres, imposer ainsi des formes d'existence soustraites aux règles grégaires du marché : mais, au rebours de toutes leurs attentes, celui-ci a fait sien leurs principes iconoclastes parce qu'il a, comme eux, quoique pour des raisons contraires aux leurs, besoin de renverser les idéaux capables de résister aux changements incessants des modes ! Du coup, il n'est plus aucune dimension de la vie sociale qui ne soit touchée par ce mouvement, que ce soit pour y participer ou tenter d'y résister.

Valeurs sentimentales

Contrairement à ce que l'on prétend parfois, cette diversification des idéaux et des centres d'intérêts réputés légitimes ne détruit évidemment pas l'adhésion aux valeurs morales et sociales les plus fondamentales ; en revanche, la manière de les fonder se modifie en profondeur. Chacun peut constater combien la référence aux droits de l'Homme, par exemple, s'appuie aujourd'hui, bien davantage que par le passé, sur *l'émotion* et les sentiments d'empathie ou d'indignation face aux injustices ou aux drames humains. Or, de même que la philosophie des Lumières avait donné une nouvelle extension aux valeurs chrétiennes en les fondant non plus sur Dieu mais sur la Raison et la possibilité de la liberté en l'homme, l'ajout d'une approche émotionnelle de ces idéaux, telle qu'on la vit désormais, élargit encore leur champ d'application. Chaque fois qu'on a changé le fondement des valeurs au cours de notre histoire, on leur a conféré une sphère de rayonnement plus vaste. Si l'on peut dire que la Déclaration des droits de l'Homme est une transposition laïcisée du principe chrétien, elle ne l'étend pas moins, en en changeant la source, à des exigences nouvelles ignorées de la religion, ne serait-ce que la liberté d'opinion. De façon comparable, la dimension sentimentale que nous adjoignons aujourd'hui aux valeurs leur ouvre de nouveaux champs d'application : nous ne voulons plus seulement la liberté du citoyen, nous souhaitons qu'il puisse se réaliser dans toutes ses dimensions, dans toute la mesure de ses talents, aussi bien sur le plan physique et affectif que dans sa carrière professionnelle, dans ses loisirs, à toutes les étapes de son existence.

Dans ce contexte, les convictions qui animaient les grandes associations professionnelles ou d'éducation populaire, gardent bien évidemment leur sens mais sont amenées à intégrer des attentes jusqu'alors ignorées. En même temps, elles voient se constituer autour d'elles des associations d'un genre inédit, directement inspirées par ces attentes nouvelles. Toute la difficulté est alors de construire une perspective sur les valeurs associatives (et les critères de représentativité de ceux par lesquels elles sont portées) qui puisse embrasser dans un cadre commun cette diversité croissante d'intentions.

Associations : le retour

C'est d'autant plus nécessaire que cette diversité de principes tend à justifier des pratiques et la constitution de structures de plus en plus variées. On voit ainsi naître des entités coordonnant des associations essentiellement fondées sur le bénévolat avec des organismes développant des activités économiques indirectement liées à des finalités de solidarité. Parallèlement, un nombre croissant de services demande une expertise qui rapproche, au moins par certains biais, le bénévolat d'un savoir-faire quasi-professionnel. On pourrait multiplier les exemples de cette prolifération de profils intermédiaires toujours plus difficiles à situer dans une catégorie bien définie. Rien ne serait plus contreproductif que d'ignorer ces évolutions sous prétexte qu'elles nous obligent à redessiner en partie les cadres sur lesquels on avait pu s'entendre pendant longtemps. Mais il faut aussi éviter de les suivre aveuglément au risque de

faire l'économie d'un travail de réélaboration des principes qui fondent et garantissent le type original de générosité dont se réclame à juste titre le monde associatif.

II

LE MONDE ASSOCIATIF EN CHIFFRES

Si l'on veut mieux prendre en compte l'apport des associations dans le dialogue civil, tirer le meilleur parti des évolutions profondes que connaît ce secteur, proposer des modalités de représentation légitimes, équilibrées, efficaces où les acteurs de ce monde protéiforme puissent se reconnaître, la perspective d'ensemble que l'on vient d'esquisser, si nécessaire soit-elle, n'est pas suffisante : il faut encore pouvoir s'appuyer sur une description aussi objective que possible de ce qu'est concrètement le champ associatif actuel, afin d'évaluer sans parti pris les formes de représentation qui sont aujourd'hui les siennes et d'en déduire des propositions de réformes susceptibles de répondre efficacement aux problèmes posés. C'est pourquoi nous compléteront le rappel des principaux chiffres et leur analyse par la mise en évidence des contraintes qu'ils imposent de prendre en compte pour toute proposition crédible d'amélioration des modalités de représentation des associations.

La vie associative manifeste en France une vitalité particulière : on recense plus d'un million d'associations effectivement en activité et ce nombre est en constante progression. La structure associative constitue, en effet, la forme la plus aisément accessible et la plus commode pour qui souhaite donner un statut légalement reconnu à un groupe d'individus réunis en vue d'une action collective sans but lucratif. Ce modèle a grandement favorisé l'ouverture d'un espace original et dynamique de libre expression ou d'initiatives sociales en marge du système mercantile : il touche tous les milieux, toutes les classes sociales, tous les âges. Au total, près de trois Français sur quatre participent à la vie associative de façon régulière ou occasionnelle, par un biais ou un autre : adhésion, cotisation, don, bénévolat, emploi salarié, utilisation des services offerts.

A ces demandes indéfiniment variées, les associations apportent les réponses les plus diverses et dans bien des cas irremplaçables : à côté de leur vocation traditionnelle en matière d'entraide, « d'éducation informelle » ou de convivialité, elles s'efforcent de satisfaire un large éventail d'autres attentes. Certaines se consacrent à la « défense des citoyens » sur toute sorte de thèmes, jusqu'à constituer un contre-pouvoir parfois très efficace. D'autres apparaissent comme des auxiliaires de l'administration, au point de se substituer, pour certains services, à l'action des pouvoirs publics, dont il arrive qu'elles soient, de fait, une véritable émanation. Régulièrement, la création puis l'action de nouvelles associations alertent la communauté nationale, anticipent sur la prise en considération puis la prise en charge de questions émergentes ou de nouveaux défis posés à notre société : défense des consommateurs, protection de l'environnement, insertion ou réinsertion, lutte contre de nouveaux fléaux ou de nouvelles maladies. On met fréquemment l'accent, aujourd'hui, sur ces projets associatifs que l'on qualifie de « précurseurs », « découvreurs de besoins » ou encore « émergents ».

La loi de 1901 favorise la densité et la richesse de la vie associative. Les associations peuvent se former librement et cette liberté est même érigée en principe constitutionnel. La création d'une association ne nécessite ni autorisation, ni intervention préalable de l'autorité administrative ou judiciaire ; les buts, à l'exclusion de tout partage de bénéfices, et les statuts sont arrêtés et définis librement par les fondateurs. Toutefois pour bénéficier de la capacité juridique, l'association doit faire l'objet d'une déclaration en préfecture. Ces dispositions, très libérales, expliquent largement le dynamisme du secteur associatif dans notre pays et le nombre extraordinairement élevé d'associations qui y fleurissent, alors que dans d'autres pays européens comparables il est très sensiblement inférieur.

Les associations apparaissent ainsi comme le vecteur le plus puissant, le plus souple et le plus universel, dès qu'il s'agit de donner une forme collective à de nouvelles attentes ou à des solutions inédites, dans les « interstices » encore en friche de la société qui séparent les champs d'activité reconnus ou la sphère publique de la sphère privée. C'est par là que la vie associative parvient à toucher, comme on l'a déjà souligné, tous les publics. Quatre chiffres suffisent à illustrer l'ampleur de son impact : plus d'un Français sur deux est membre d'une ou plusieurs associations ; prises ensemble, celles-ci bénéficient du concours de 12 millions de bénévoles et emploient par ailleurs 1 900 000 salariés ; le budget cumulé du secteur associatif s'élève à plus de 59 milliards d'euros.

Un récent sondage confirme que 87 % des Français ont une bonne opinion des associations : 7 Français sur 10 leur font confiance dans la période actuelle pour agir efficacement face aux difficultés provoquées par la crise.

Ces considérations, au-delà de la multiplicité et de la variété des services qu'offrent les associations, plaident pour l'approfondissement de la concertation entre les autorités et le monde associatif, le développement de ce que l'on appelle le « dialogue civil » : c'est une voie privilégiée pour rapprocher la politique des préoccupations des citoyens.

Dans cette perspective, la définition rationnelle de modalités adaptées touchant la représentation institutionnelle des associations suppose, à tout le moins, que l'on en sache assez sur la réalité de celles-ci pour juger des caractéristiques et des critères les mieux à même de fonder la légitimité représentative en la matière.

Malheureusement, nous disposons d'assez peu de données statistiques officielles, ou simplement fiables, fussent-elles partielles, sur la vie associative en France. A vrai dire le système statistique public ne s'est jamais vraiment penché autrement que marginalement sur le secteur associatif. La présentation des différentes données que l'on trouvera ci-dessous (nombre total d'associations ; répartition par secteurs d'activités ; courbe des créations annuelles de nouvelles structures associatives ; budgets ; nombre de bénévoles, effectifs salariés, profil des dirigeants) s'appuie donc presque exclusivement sur les travaux de quelques chercheurs, notamment sur des enquêtes et des publications de Viviane Tchernonog, chercheur au CNRS et membre du Centre d'économie de la Sorbonne :

- *Le paysage associatif français : mesures et évolutions*, publié en 2007 aux éditions Dalloz ;
- *Les associations en France : poids, profils et évolutions*, diffusé par l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (ADDES) en novembre 2007 et qui constitue une remarquable synthèse de toutes les données confortées réunies par madame Tchernonog.

Celle-ci s'appuie principalement sur une enquête statistique menée en 2005 auprès de 1 725 mairies prenant en compte, par leur intermédiaire, les réponses exploitables de 9 265 associations. Elle avait déjà réalisé ce même type d'enquête, mais avec des effectifs moindres, en 1990 puis en 1999. Lorsque cela était nécessaire, les statistiques tirées du dépouillement des questionnaires ont été extrapolées pour obtenir des évaluations nationales à partir des données de l'INSEE basées sur les enquêtes auprès des mairies ou sur le traitement du fichier « Sirène ».¹

Ces données ont servi pour la présentation du panorama de la France associative lors de la deuxième conférence de la vie associative en décembre 2009. Elles figurent également sur le site Internet du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative consacré aux associations (« *Les chiffres clés de la vie associative* »).

¹ Quelques données sont tirées par ailleurs du « *Que sais-je* » sur les associations de Charles Debbasch et Jacques Bourdon (PUF) et du bilan de la vie associative 2004- 2007 du Conseil national de la vie associative.

LA VIE ASSOCIATIVE AU PRISME DES ENQUÊTES NATIONALES

Nombre d'associations

C'est sur la base d'extrapolations comparables à celles qui viennent d'être évoquées que l'on s'accorde pour évaluer, comme nous l'avons indiqué, le nombre d'associations actives à 1 100 000, au sein desquelles on peut distinguer :

- 928 000 associations sans salarié (84 % du total) ;
- 172 000 associations « employeurs » (16 %), avec un ou plusieurs salariés et, pour certaines, jusqu'à plusieurs milliers dont les statuts varient selon les cas : temps plein, temps partiel, emploi occasionnel, emploi saisonnier.

Taille des associations

Pour mesurer la taille des associations, on peut s'appuyer sur différents critères : le nombre d'adhérents, le nombre de bénévoles, l'effectif de salariés pour les associations « employeurs »² ou encore le budget annuel. Quel que soit le paramètre privilégié, on retrouve le même contraste entre une multitude de très petites structures et un groupe plus restreint d'organisations considérablement plus développées.

Si l'on considère les *effectifs*, les plus petites associations comptent quelques adhérents et bénévoles, très souvent moins de 10, alors que les plus grandes sont de véritables entreprises : la Croix Rouge Française compte 17 000 salariés et 54 000 bénévoles. Les deux tiers des associations comptent moins de 100 adhérents et 40 % moins de 50. 15% seulement des associations « employeurs » comptent plus de 500 adhérents, chiffre que n'atteignent que 3 % des associations sans salariés.

La répartition des associations selon le nombre d'adhésions se présente ainsi :

Nombre d'adhérents	Associations sans salariés	Associations « employeurs »	Toutes associations
Moins de 50	43 %	22 %	40 %
50 à 99	25 %	19 %	24 %
100 à 199	18 %	22 %	19 %
200 à 499	9 %	21 %	11 %
500 à 999	2 %	8 %	3 %
1000 et plus	1 %	7 %	3 %

² Le terme association « employeur » sera utilisé pour toutes les associations qui comptent dans leurs effectifs du personnel salarié.

S'agissant des ressources financières, on observe que beaucoup d'associations fonctionnent sans *budget* (associations dites sans budget : ASB) alors que les plus grandes ont des budgets considérables : 15 % des associations disposent d'un budget inférieur à 1 000 euros alors que 2 % ont un budget de plus de 500 000 euros.

Quel que soit l'angle sous lequel on les envisage, il faut garder à l'esprit que les petites associations, celles aux très faibles effectifs ou aux petits budgets, représentent la majorité du monde associatif : elles constituent une part essentielle du tissu associatif français.

L'aire d'intervention

Plus de la moitié des associations n'interviennent que dans les limites d'un territoire communal et 7 % se bornent à exercer leurs activités au sein d'un quartier. Moins de 10 % interviennent au niveau national, dont 4 % au niveau international.

L'appartenance à un réseau

Les avantages pour une association d'appartenir à un réseau (fédération, union ou coordination) sont évidents : action commune, aides diverses (organisationnelle, juridique, pédagogique...), partage des idées, du savoir-faire, etc. En contrepartie, l'appartenance à un mouvement peut être ressentie comme porteuse d'un certain risque de perte d'indépendance. De surcroît, l'adhésion à une structure fédératrice n'offre, pour beaucoup d'associations, les plus petites en particulier, aucun intérêt ni avantage immédiat. Au demeurant, 60 % des associations n'ont aucune présence, ni aucun lien au-delà du niveau départemental.

On estime que 56 à 57 % des associations appartiennent à un réseau, soit environ 620 000. Pour les seules associations « employeurs », ce pourcentage monte à 69 %. Les associations de petites tailles, récentes ou militantes sont, avec celles des secteurs des loisirs et de la culture, les moins enclines à rejoindre un réseau. Dans le domaine du sport, en revanche, toutes les associations, même les plus petites, sont systématiquement affiliées à la fédération correspondant à leur pratique.

D'un côté, la prolifération des très petites associations est donc une dimension incontournable de la vie associative qui ne saurait sans injustice être ignorée dans le dialogue civil ; de l'autre, leur éparpillement même et le peu de poids qu'elles ont par rapport aux grandes fédérations rendent particulièrement problématique la définition d'un système de représentation équilibré qui fasse une juste place aux unes et aux autres. La capacité de dépasser cette contradiction en première approche insurmontable sera un test déterminant pour la crédibilité des réformes proposées.

Répartition par grands secteurs d'activité

Avant d'entrer de manière un peu plus fine dans la mise en perspective des principales données dont nous disposons sur la vie associative, il est indispensable, pour fixer le cadre où elles s'inscrivent, de proposer un premier aperçu de la répartition des associations par secteurs d'activité. Nous reviendrons plus loin sur les mérites comparés des différents critères sur lesquels on peut s'appuyer pour classer les associations mais il paraît légitime, en première approche, de se référer aux neuf grands secteurs d'activités distingués par madame Tchernonog dans ses travaux, d'autant qu'ils recourent largement les catégories retenues dans les tableaux les plus couramment utilisés. En voici une brève présentation (étant entendu qu'il n'est pas rare qu'une même association développe des activités relevant de plusieurs secteurs).

- *Action caritative et humanitaire*, prise notamment en charge par les associations intervenant en situation d'urgence ou en direction des populations les plus démunies. Les populations concernées peuvent être très variées : sujets en rupture sociale ou en détresse, victimes de catastrophes, malades, immigrés, sans domicile fixe, détenus.
- *Action sociale et santé* : établissements sociaux ou médico-sociaux, maisons de retraite, foyers, centres sociaux, dispensaires, centres de santé ou de soins ; ce secteur comprend aussi les associations de malades, de lutte contre une maladie ou axées sur la sensibilisation et la prévention.
- *Défense des droits et des causes* : défense des consommateurs ou des résidents d'un quartier, préservation du patrimoine, protection de l'environnement.
- *Éducation, formation et insertion* : établissements d'enseignement, centres de formation, dispositifs de soutien à l'insertion professionnelle, aide aux chômeurs.
- *Sports, chasse et pêche*.
- *Culture* : établissements culturels, maisons de la culture, organisation d'activités culturelles et de spectacles.
- *Loisirs* : équipements de loisirs, petites associations spécialisées dans une activité récréative, amicales, comités des fêtes, organisations de tourisme social (camps et colonies de vacances).
- *Défense des intérêts économiques et du développement local* : syndicats d'initiative, agences locales, promotion du tourisme et de la vie locale.
- *Autres domaines*.

Dans cette répartition, dont on trouvera plus bas le tableau détaillé, les associations sportives, récréatives et culturelles représentent 60 % du total ; celles du secteur sportif (avec la chasse et la pêche) englobent à elles seules un quart des associations ; les deux autres grands secteurs sont ceux de la défense des droits et des causes (15,5 %), puis de l'action sociale et de la santé (11,3 %).

En fait, cinq secteurs d'activités, comptant chacun plus de 100 000 associations, concentrent près de 90 % des associations :

- Sport, chasse et pêche inclus (265 000 associations);
- Culture (205 000) ;
- Loisirs et vie sociale (196 000) ;
- Défense des droits et des causes (171 000) ;
- Action sociale et santé (124 000).

Renouvellement et création d'associations

Entre 2000 et 2005, on a compté en moyenne chaque année 62 000 créations d'associations.

Les chiffres qui correspondent à la croissance réelle du secteur associatif sont cependant moindres car ils doivent tenir compte des structures qui cessent d'être actives ou tombent en déshérence. Bien que le nombre de ces défections soit difficile à établir avec exactitude, il est important : on estime en effet que 9 % des associations disparaissent dès leur naissance et l'on sait que, dans les deux premières années, le taux d'abandon est élevé. Par ailleurs 20 % des créations correspondent en fait à des fusions d'associations, à des restructurations ou à des renouvellements de structures anciennes.

Au bilan, le taux de croissance réel s'établit à environ 60% du nombre brut des créations, soit 37 000 associations supplémentaires chaque année.

En moyenne sur la période 1999-2005, le secteur associatif a crû de 4,2 % par an. Les deux secteurs qui ont connu le plus de créations ces dernières années ont été celui de la défense des intérêts économiques et du développement local ainsi que celui de l'action caritative et humanitaire, avec respectivement 17 000 et 14 000 associations supplémentaires entre 1999 et 2005. Le seul secteur qui apparaît en diminution est celui de l'éducation, de la formation et de l'insertion (moins 2,7 % par an), ce qui représente environ 10 000 associations en moins, toujours entre 1999 et 2005.

Ces chiffres laissent apparaître en filigrane le dynamisme avec lequel des besoins jusqu'alors ignorés ou abandonnés aux ressources individuelles de ceux qui les éprouaient prennent, grâce aux associations, une place identifiée dans l'espace public et l'action collective.

Le tableau de répartition, en nombre et en pourcentage, des associations dans les 9 secteurs d'activités pour l'année 2005 et de l'évolution annuelle moyenne de leur nombre sur la période 1999-2005 se présente ainsi :

Secteurs d'activités	Répartition associations en nombre et en pourcentage dans le secteur			Evolution nombre
	Associations sans salariés	Associations « employeurs »	Total	
Action caritative et humanitaire	35 400 3,8 %	5 400 3,1 %	40 800 3,7 %	8,7 %
Action sociale Santé	88 100 9,5 %	35 700 20,8 %	123 800 11,3 %	5,7 %
Défense des droits et des causes	163 600 17,6 %	7 100 4,1 %	170 700 15,5 %	3 %
Education Formation Insertion	29 300 3,2 %	15 500 9 %	44 800 4,1 %	Moins 2,7 %
Sports	216 200 23,3 %	48 500 28,2 %	264 700 24,1 %	5,9 %
Culture	173 400 18,7 %	31 400 18,3 %	204 800 18,6 %	5,1 %
Loisirs et vie sociale	179 900 19,4 %	16 200 9,4 %	196 100 7,8 %	1,5 %
Défense des intérêts économiques Développement local	29 600 3,2 %	11 000 6,4 %	40 600 3,7 %	12,1 %
Autres secteurs	12 500 1,4 %	1 200 0,7 %	13 700 1,2 %	18,5 %
Total	928 000	172 000	1 100 000	

Budget

Le budget annuel cumulé de tout le secteur associatif, dont on a vu qu'il s'élève à 59 milliards d'euros, indique assez le poids économique des associations, d'autant que cette évaluation ne tient pas compte de l'apport considérable des bénévoles ni des ressources en nature, notamment celles qui correspondent aux locaux mis à disposition. Comme on peut s'y attendre, ces 59 milliards se répartissent inégalement entre les structures fondées sur le seul bénévolat et celles qui recourent à des professionnels :

- 10,871 milliards vont aux associations sans salariés (18 % du budget total) ;
- 48,519 milliards aux associations « employeurs » (82 %).

15,6 % des associations ont un budget annuel inférieur à 1 000 euros ; 2 % ont un budget annuel de plus de 500 000 euros. Le budget moyen des associations sans salariés est de 11 700 €, celui des associations « employeurs » de 282 000 €. Le tableau suivant met en parallèle la répartition de ces deux types d'associations par tranches budgétaires :

Total des ressources annuelles de l'association	Associations sans salariés	Associations « employeurs »	Toutes associations
Moins de 1 000 €	18,4 %	0,8 %	15,6 %
1 000 à 5 000 €	37,1 %	5,7 %	32,1 %
5 000 à 10 000 €	16,4 %	7,9 %	15 %
10 000 à 50 000 €	24,7 %	29,7 %	25,5 %
50 000 à 100 000 €	2 %	14,1 %	4 %
100 000 à 200 000 €	1 %	14 %	3,1 %
200 000 à 500 000 €	0,3 %	14,6 %	2,6 %
500 000 € et plus		13,2 %	2,1 %

Du point de vue de l'importance des ressources financières, les associations « employeurs » ont bien évidemment une part prépondérante ; la tranche dans laquelle le budget annuel est supérieur à 500 000 euros ne comprend d'ailleurs que des associations de ce type qui gèrent à elles seules 55 % des capitaux dont dispose le monde associatif.

Les secteurs aux plus forts budgets sont, respectivement, ceux de l'action sociale et de la santé, qui drainent à eux seuls plus du tiers des ressources globales du monde associatif (21,516 milliards), puis celui de l'éducation, de la formation et de l'insertion, suivi de celui du sport (tous les deux près de 9 milliards chacun). A l'autre bout de la chaîne, le secteur de la défense des droits et des causes ne reçoit que 4% du total.

Là encore, la difficulté principale est de concevoir des critères de représentativité qui puissent équilibrer et pondérer, sans incohérence ni arbitraire, le poids économique des structures avec d'autres facteurs, de telle manière que la puissance réelle des grandes fédérations ne soit pas minimisée ni privilégiée à l'excès.

Structure des budgets. Financements

Les structures de financement des associations sont sensiblement différentes selon le statut et les fonctions des personnes auxquelles elles font appel pour déployer leur action : salariés, volontaires, bénévoles, simples adhérents.

Les recettes d'activités (vente de services, prestations, manifestations diverses) constituent, si l'on y inclut l'ensemble des revenus générés, qu'ils proviennent du public ou du privé, la première ressource des associations : elles couvrent presque la moitié de leur financement, soit 46 % pour les associations sans salariés et 48,7 % pour les associations « employeurs ». Au total, les recettes associatives représentent annuellement près de 29 milliards d'euros (28,9 exactement).

Les cotisations apportent environ 12 % des financements, part qui monte à 26 % pour les associations sans salariés. Mais elles participent de façon encore plus importante au financement des secteurs du sport ou de la défense des droits et des causes.

Les dons (de toutes origines, mécénat inclus), avec 2,9 milliards d'euros chaque année, représentent 5 % des financements associatifs. Pour les associations sans salariés, leur part s'élève à près de 10 % (9,7 % exactement). Pour celles à caractère humanitaire, les dons atteignent 26 % des budgets.

Le total des cotisations, des dons et du mécénat atteint 10 milliards d'euros par an.

Les financements d'origine publique sous toutes leurs formes (subventions, paiements de fournitures contractuelles, de prestations, de journées, de services divers) alimentent les budgets associatifs à hauteur de 51 % : ainsi calculé, ce pourcentage apparaît encore supérieur à celui des recettes d'activités mais il intègre la part de celles-ci qui est payée par l'État ou les collectivités territoriales et qui correspond plutôt à l'achat de services qu'à une subvention publique. La disparité est notable entre les associations « employeurs », pour lesquelles les financements publics représentent 56 % des ressources, et les associations sans salariés où cette proportion descend à 26 %. Dans les grandes associations, notamment celles des secteurs de la santé et de l'action sociale, les financements publics constituent les deux tiers des ressources. Leur pourcentage atteint 92 % pour les associations dont le budget dépasse les 500 000 euros. Les deux autres secteurs où la part des financements publics est importante, mais inférieure à 50 %, sont, d'abord, celui de la défense des intérêts économiques, ensuite celui du développement local et celui de l'éducation, de la formation et de l'insertion.

Reste que les subventions publiques *stricto sensu* (sans contrepartie de prestations) représentent seulement 18 % du financement des associations mais 38 % de celui des associations « employeurs ». Cela correspond, chaque année, à 20,4 milliards d'euros. Le poids des subventions est particulièrement marqué dans les secteurs de la défense des intérêts

économiques et du développement local (43 % de subventions dans les budgets) ou de la culture (40 %). A l'opposé les secteurs du sport et de la défense de droits et des causes sont relativement peu subventionnés.

Pour l'origine de ces financements publics, subventions et prestations, les communes viennent largement en tête (63 % des associations bénéficient d'un financement communal), suivies des départements (22 % des associations perçoivent un financement des conseils généraux) puis de l'État (10 % des associations). La part des régions reste très modeste : elle ne concerne que 6 % des associations et celle de l'Europe est exceptionnelle : 1 % des associations en bénéficie. Au total, les communes financent en France 14 % des budgets associatifs, l'État 12,3 %, les conseils généraux 10 % et les régions 3,5 %.

Le défi que doivent ici relever les réformes visant à assurer la meilleure représentativité possible aux acteurs qui porteront la parole associative est de donner un écho suffisant à l'intensité des initiatives prises au niveau local sans se perdre dans une superposition complexe d'échelons de représentation.

Les associations et l'emploi salarié

Au total, le nombre de salariés employés par les associations est de 1 902 000 ; en équivalent temps plein (ETP), il est estimé à 1 045 800. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte des personnels mis à disposition ni bien sûr, *a fortiori*, du travail accompli par les bénévoles. Un tiers de ces salariés est concentré dans les 3 000 plus grandes associations. Les deux secteurs qui génèrent le plus d'emplois sont celui de l'action sociale et de la santé (49 % des emplois salariés), puis celui de l'éducation, de la formation et de l'insertion (17 %). Le temps partiel est fréquent en ce domaine, de même que les emplois occasionnels ou saisonniers. Aussi la proportion de contrats à durée déterminée (CDD) y est-elle importante, atteignant 25% (contre 18% des emplois, toutes branches confondues, au niveau national³). Les associations des secteurs de l'insertion, du sport, de la culture et des loisirs sont celles qui y recourent le plus massivement.

³ Une grande partie des données figurant dans ce paragraphe provient des statistiques de l'INSEE.

La répartition des associations « employeurs » en fonction du nombre de salariés se présente ainsi :

Nombre de salariés	Pourcentage d'associations « employeurs »
1 ou 2	44 %
3 à 9	30 %
10 à 99	24 %
100 et plus	2 %

Les trois quarts des associations « employeurs » comptent moins de 10 salariés.

L'emploi dans les associations est largement féminisé (68 % de femmes). Il est majoritairement composé de professions intermédiaires et comprend peu d'ouvriers (12 %). Cela est confirmé par la part importante, 39 %, des salariés du niveau Bac plus 2 ou au dessus.

26 % des associations ont recours aux aides à l'emploi et 54 % des emplois jeunes dans les associations ont été pérennisés.

La question n'est donc pas seulement de savoir quelle balance établir (et sur quels critères) entre les associations qui recourent largement au salariat et celles qui s'appuient essentiellement ou exclusivement sur le bénévolat : force est, en effet de constater, qu'entre le pur bénévolat et la professionnalisation achevée, le monde associatif favorise l'émergence de nouvelles formes, hybrides ou originales, d'activités, qui tiennent de l'emploi rémunéré par certains traits et de l'engagement généreux par d'autres. L'image que donnera la représentation future du monde associatif doit, d'une manière ou d'une autre, refléter ce phénomène tout en en prévenant certaines dérives possibles.

Les mises à disposition

Le secteur associatif bénéficie de 136 900 mises à disposition qui représentent 56 400 emplois en équivalent temps plein, dont une majorité est financée sur un autre budget que celui de l'association bénéficiaire. Un quart seulement de ces mises à disposition concerne des associations sans salariés (13 900 ETP), principalement dans les secteurs du sport et de la culture.

Les bénévoles

Un Français sur quatre pratique le bénévolat associatif. Au total, en 2005, on comptait de l'ordre de 18 millions de bénévoles dont 14,2 millions effectivement actifs (ces estimations étaient respectivement de 13 800 000 et 10 960 000 en 2002)⁴. On considère que le rapport entre le nombre de bénévoles et le nombre de ceux qui s'engagent effectivement est de l'ordre de 1,25. Le bénévolat représenterait 935 000 emplois en équivalent temps plein.

76 % des bénévoles sont au service d'une association sans salariés. Ce type d'association concentre donc les trois quarts du volume d'activités du bénévolat : 712 600 ETP contre 222 800 pour les associations « employeurs ».

Le secteur sportif totalise 29 % du volume d'activités du bénévolat ; viennent ensuite les secteurs de la culture (16 %) puis de l'action sociale et de la santé (13 %). En moyenne, le bénévolat représente l'équivalent de deux personnes à temps plein dans chaque association sportive.

Les effectifs moyens en engagements bénévoles selon le type d'associations (sans salariés ou « employeurs ») et selon les secteurs d'activités se présentent ainsi :

Secteurs d'activités	Nombre moyen d'engagements bénévoles par association	
	Associations sans salariés	Associations « employeurs »
Action humanitaire	23	75
Action sociale	17	20
Santé	20	36
Défense des causes et des droits	13	24
Éducation Formation Insertion	19	24
Sport Chasse Pêche	15	21
Culture	14	16

⁴ Ces chiffres proviennent des enquêtes de l'INSEE sur les conditions de vie des ménages traitées par monsieur Lionel Prouteau.

Loisirs et vie sociale	15	19
Défense des intérêts économiques Développement local	14	17
Autres secteurs	21	17
Ensemble	15	22

L'effectif moyen en bénévoles est donc de 15 dans une association sans salariés et de 22 dans les associations « employeurs ». L'action humanitaire et la santé sont les deux secteurs qui comptent le plus de bénévoles par association.

On constate que, dans ce cas comme dans d'autres, le secteur dans lequel une association déploie ses activités, les finalités qu'elle poursuit, le recours préférentiel à des salariés ou à des bénévoles sont plus ou moins statistiquement corrélés, même si ces statistiques comportent de nombreuses exceptions. Il faudra donc veiller à ce que les divers critères de représentativité que l'on privilégiera ne conduisent pas à sur-représenter certains types d'associations qui, par le biais de ces corrélations, se trouveraient promus de tous les points de vue.

Les dirigeants et les présidents d'associations

La population des présidents d'associations est globalement âgée et peu féminisée ; elle comprend surtout des cadres supérieurs.

57 % des présidents ont plus de 56 ans et un tiers a plus de 65 ans. 46 % sont retraités ; ils sont particulièrement nombreux dans ce cas à la tête des associations sans salariés. On ne compte que 31 % de femmes présidentes d'association ; 42 % des présidents sont des cadres moyens ou supérieurs, 15 % des enseignants, 8 % des professions libérales et 6 % des chefs d'entreprise.

Enfin il faut noter la forte ancienneté des présidents dans leur fonction, où ils tendent à être régulièrement reconduits et assez rarement remplacés : ainsi, un tiers des présidents de grandes associations (plus de 50 salariés) comptent plus de 10 années d'exercice.

Il n'est pas difficile de comprendre que le temps libre dont disposent les retraités, surtout quand ils bénéficient de revenus suffisants, facilite leur engagement assidu dans une activité associative, de même qu'il est aisé de saisir pourquoi un haut niveau d'étude ou une riche expérience professionnelle favorisent les qualités d'organisation, de communication et de représentation que l'on attend d'un président.

Les évolutions du monde associatif

Il est difficile d'apprécier les évolutions du monde associatif dès lors qu'il y a peu ou pas de statistiques officielles, ni de recueils réguliers de données. Viviane Tchernonog s'appuie donc essentiellement sur ses deux enquêtes successives (1999 et 2005), même si celles-ci n'ont pas porté sur les mêmes effectifs d'associations (respectivement 5 300 et 9 265).

L'augmentation du nombre d'associations a été, sur 6 ans, de l'ordre de 200 000. Elle est un peu plus rapide en ce qui concerne les petites associations et celles des secteurs de la défense des intérêts économiques et du développement local (12 % par an), de l'aide humanitaire et de l'action caritative (9 %), de l'action sociale, du sport et de la culture (un peu moins de 6 % d'augmentation annuelle). Seul le secteur de l'éducation, de la formation et de l'insertion apparaît en baisse.

Le poids économique des associations est en hausse : le budget cumulé du secteur associatif augmente d'environ 2,5 % par an, plus rapidement que le PIB (environ 2 %). Cette hausse s'explique davantage par l'augmentation du nombre des associations que par la hausse des budgets eux-mêmes, qui auraient plutôt diminué (- 1,3 %).

Les financements publics sont en hausse, en moyenne de 1,6 % par an. Cela est dû à l'accroissement des financements des conseils généraux (20 % en 6 ans) et des régions, même si la part de celles-ci reste modeste. En revanche, les financements de l'Etat, qui représentaient 15 % des budgets cumulés du secteur associatif en 1999, sont en baisse (moins 5 % en volume). Mais la hausse des financements publics est moins rapide que l'augmentation du nombre d'associations, ce qui implique inmanquablement une certaine concurrence vis-à-vis des subventions. Enfin, la hausse des financements privés (3,5 % annuellement) est, quant à elle, deux fois plus rapide que celle du public.

L'emploi salarié dans les associations, de 1999/2000 à 2005/2006, connaît une croissance de l'ordre de 2,5 % par an. Les associations ont ainsi créé environ 300 000 emplois depuis 2000, dont 30 000 pour l'année 2008. Cette hausse concerne surtout les secteurs de l'insertion et de l'aide à la personne, avec pour ces deux secteurs un fort impact compte-tenu de leur importance en nombre d'associations. Les trois secteurs de l'action humanitaire, de la défense des droits et des causes, de la défense des intérêts économiques et du développement local ont vu aussi leur nombre de salariés augmenter, mais avec un impact plus faible.

Le bénévolat est également en hausse au cours de la même période, en effectifs (23 %) comme en volume estimé de travail (30 %). Mais cette hausse est essentiellement due, là encore, à l'augmentation régulière du nombre d'associations. Elle concerne plus particulièrement les petites associations, alors qu'une légère baisse affecte les associations « employeurs » qui semblent avoir plus de difficultés à recruter de nouveaux bénévoles. Le bénévolat « se déplace », des associations « professionnalisées » centrées sur autrui en direction de celles tournées vers l'intérêt des membres. Les trois secteurs qui profitent le plus de ce mouvement sont ceux de la culture, de la défense des droits et des causes, de la défense des intérêts économiques et du développement local. Le secteur culturel se montre actuellement très attractif vis-à-vis du bénévolat.

SYNTHESE DES PRINCIPALES DONNEES TOUCHANT LES ASSOCIATIONS

La France compte 1 100 000 associations et ce chiffre continue à croître chaque année d'environ 37 000 (200 000 au total entre 1999 et 2005). Cette augmentation régulière du nombre de nouvelles associations, souvent porteuses de projets innovants ou ayant vocation à faire face à de nouveaux défis de société, les place toutefois en concurrence vis-à-vis des adhérents, des bénévoles et de la recherche des financements, notamment pour les subventions publiques.

Le budget total du secteur associatif s'élève à 59 milliards d'euros. Dans les budgets associatifs, la part des recettes et celle des financements publics sont prépondérantes. La décentralisation a restructuré les financements d'origine publique. L'Etat a diminué les siens, alors que les départements et les régions intensifiaient leurs aides. Globalement les financements publics restent élevés et ont crû ces dernières années plus rapidement que le PIB.

Le secteur associatif est un gros employeur : près de 2 millions de salariés au total mais dont les statuts sont assez divers.

18 millions de bénévoles servent les associations. Le bénévolat n'est pas en crise, du moins pour les petites associations et celles tournées vers l'action humanitaire ou la culture. Mais les bénévoles sont à la recherche d'expériences diversifiées et enrichissantes au plan personnel. Ils remettent plus facilement leur engagement en cause et la durée de celui-ci est globalement moindre.

Les associations sont dirigées très majoritairement par des hommes, souvent retraités, et le renouvellement des présidents est lent. Les femmes, les jeunes et les catégories sociales les plus modestes restent très mal représentés dans les équipes dirigeantes.

Au-delà des actions et des missions que remplissent les associations, le poids économique du secteur associatif est considérable. L'ensemble mérite une attention particulière des autorités et milite en faveur d'un dialogue organisé et structuré dans lequel le monde associatif se reconnaisse.

Le tableau suivant regroupe les principaux chiffres évoqués dans les pages précédentes

TABLEAU RECAPITULATIF

DONNÉES	TOUTES ASSOCIATIONS	ASSOCIATIONS « EMPLOYEURS »	ASSOCIATIONS SANS SALARIÉS
Nombre	1 100 000	172 000 (16 % du total)	928 000 (84 % du total)
Associations en réseau (union, fédération...)	56 à 57 % soit 620 000		
Nombre par secteur :			
- sport	265 000		
- culture	205 000		
- loisirs-vie sociale	196 000		
- défense des droits et des causes	171 000		
- action sociale et santé	124 000		
Nombre de créations annuelles	62 000		
Croissance nette annuelle en nombre	37 000		
Données budgétaires			
Budget total annuel (en milliards €)	59	48,52	10,87
Budget moyen annuel		282 000 €	11 700 €

Structure des financements Part dans les budgets associatifs			
Recettes d'activités	29 milliards €	Part : 48,7 %	Part : 46 %
Part des cotisations	12 %	9 %	26 %
Dons	2,9 milliards € Part 5 %	Part : 4 %	Part : 10 %
Part financements publics (toutes natures)	51 %	56 %	26 %
Subventions publiques	20,4 milliards €	Part : 38 %	Part : 18 %
Personnels			
Salariés En ETP	1 920 000 1 045 800 ETP	1 920 000 1 045 800 ETP	
Mises à disposition En ETP	136 900 56 400 ETP	42 500 ETP	13 900 ETP
Bénévoles	18 millions dont 14,2 « actifs »		76 % des bénévoles du secteur associatif
Bénévoles en ETP	935 300 ETP	222 800 ETP	712 500 ETP
Nombre total ETP	2 037 500 ETP	1 311 100 ETP	726 400 ETP
Effectif moyen en bénévoles	16	22	15

LE BESOIN DE STATISTIQUES PLUS COMPLETES

Le dialogue avec le monde associatif pâtit d'une connaissance par trop imprécise de ses caractéristiques objectives. Des progrès sur ce point sont réclamés avec insistance depuis de nombreuses années, au fil des travaux et rapports sur la vie associative. Dans le cadre de la préparation de la deuxième Conférence de la vie associative, le groupe de travail sur « La place des associations dans le dialogue civil » présidé par madame Cornette, conseillère-maître et ancienne présidente de chambre à la Cour des comptes, soulignait ce besoin essentiel. Des décisions ont été prises en ce sens à la suite de son rapport, en décembre 2009 : elles visent « à développer la connaissance des associations avec la création d'un tableau de bord annuel ». Cette question a été confiée à madame Edith Archambault, professeur émérite à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et spécialiste de l'économie sociale.

Ce tableau de bord devrait être publié chaque année sous la responsabilité du futur Haut Conseil à la vie associative ; il sera alimenté par :

- les données existantes ;
- deux enquêtes, l'une auprès des ménages confiée à la direction de la recherche, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère du travail, l'autre auprès des associations, ciblée sur le bénévolat et les ressources et confiée à une équipe du CNRS ;
- un programme de travail élaboré par le Centre national de l'information statistique (CNIS) pour optimiser les études existantes de l'INSEE et procéder à des enquêtes spécifiques sur la vie associative.

L'INSEE créera une rubrique « économie sociale et associative » sur son site Web et améliorera le répertoire « Sirène ». Enfin l'exploitation du répertoire national des associations (RNA) sera organisée à des fins de recherches, avec la constitution d'échantillons représentatifs d'associations. Un comité d'usagers sera mis en place pour suivre cette évolution du RNA. Ce dernier point confirme le besoin d'élaborer et de mettre au point une répartition des associations qui vise une bonne représentativité du secteur associatif.

L'ensemble de ces mesures traduit une ambition indéniable et leur mise en œuvre serait de nature à répondre au souci de mieux connaître les réalités du secteur associatif. Mais encore faut-il que leur mise en œuvre ne tarde pas trop et que le souci de perfection ne l'emporte pas sur le concret et les aspects pratiques, alors que l'urgence d'une avancée en ce domaine est avérée.

Il apparaît en l'occurrence que la demande prioritaire est celle de l'élaboration, dans les meilleurs délais, d'une matrice à partir de laquelle pourrait être réalisé un tableau de bord du secteur associatif. Il s'agit de répondre d'abord à la question « De quelles données a-t-on besoin ? » avant d'aborder celle qui vient immédiatement après : « Comment remplir ce tableau ? ». Il est regrettable que près d'un an après cette seconde conférence de la vie associative, les pouvoirs publics et le monde associatif ne disposent toujours pas d'une première ébauche dudit tableau.

III

COMMENT CLASSER LES ASSOCIATIONS ?

Si l'on veut structurer le dialogue entre les associations et la puissance publique, quelle que soit la conception qu'on en ait, il faut préalablement être en mesure de classer ou de répartir les associations selon des séries de critères, afin d'assurer une représentativité aussi fidèle que possible du monde associatif. Deux approches viennent tout de suite à l'esprit : la première consiste à répartir les associations selon leurs grandes caractéristiques organisationnelles ; la seconde vise à les distribuer en secteurs d'activité. On peut en imaginer une troisième, qui tenterait de combiner les deux précédentes : c'est ce qu'a entrepris Viviane Tchernonog, en s'appuyant sur un classement des associations en trois grands types qui relèvent à la fois des caractéristiques fonctionnelles et des domaines d'activités.

RÉPARTITION SELON LES CARACTÉRISTIQUES FONCTIONNELLES

Une première analyse des associations peut être faite selon leurs différentes caractéristiques organisationnelles et fonctionnelles, à partir d'un certain nombre de critères.

Le but poursuivi

Il convient d'abord de considérer les objectifs que poursuivent les associations, en distinguant, notamment, celles qui sont tournées vers les autres, ou vers l'intérêt général, de celles qui ne développent leurs activités qu'au profit de leurs seuls membres. De même si une association est la seule ou une des seules à prendre en charge une question ou un problème, il s'agit là d'un aspect important qui mérite d'être repéré.

La taille

Elle peut être mesurée selon différents critères : le nombre d'adhérents, l'effectif de bénévoles, l'aire d'intervention (du quartier au territoire national), le nombre d'implantations. Il faut aussi considérer l'organisation de l'association ; lorsque celle-ci couvre tout le territoire, elle peut constituer une seule association avec des antennes ou des délégations locales ou, à l'inverse elle peut être très décentralisée, chaque implantation ayant le statut d'une association. Ainsi si l'on compare le Secours catholique et le Secours populaire, à vocation identique et à taille comparable, le Secours catholique, très unifié, représente une seule association alors que le Secours populaire, très décentralisé, comprend un millier d'associations, chaque implantation locale en formant une !

L'appartenance à un réseau

L'appartenance à un réseau associatif (fédération, union, coordination) est une donnée fondamentale et déterminante dans le classement des associations. Elle facilite grandement la réponse au problème de la représentation.

Mais il faut rappeler qu'une grande partie des associations, plus de 40 % (46 % pour les associations sans salariés) n'appartient à aucun réseau : c'est notamment le cas des petites associations. Assurer leur représentation est un impératif mais aussi une question délicate à résoudre.

Le type de public

Une association peut s'adresser à divers publics : des adhérents, des usagers ou encore des militants.

Le nombre des usagers est une donnée importante pour une association puisqu'elle mesure en pratique son audience, voire son poids dans la société ou auprès des pouvoirs publics.

Associations reconnues « d'intérêt général » ou « d'utilité publique »

Une association peut se prévaloir, d'être « reconnue d'intérêt général » ou « reconnue d'utilité publique » : ces formes de reconnaissance officielle leur confèrent évidemment une légitimité sociale accrue.

Les caractéristiques financières et budgétaires

La première donnée à considérer est naturellement le montant total du budget, mais il faut aussi examiner les différents types de ressources, leur volume et leur part respective dans le budget : cotisations, recettes d'activités ou de prestations, dons, mécénat, financements privés ou publics, etc.

L'appel à la générosité publique

L'appel à la générosité publique (dons) est un aspect très important, à la fois dans le principe mais aussi selon la part prise par ces dons dans le budget.

Les financements publics

En cas de financements publics, la nature de ceux-ci (subventions, recettes d'activité, occasionnelles ou contractuelles), leur origine (commune, département, région, Etat, fonds européens) et leur part dans le budget total sont à considérer.

Le patrimoine

La valeur du patrimoine, sa constitution (avoirs financiers, immobiliers...) et ses origines (dons, legs...) constituent dans certains cas une caractéristique discriminante.

Les avantages en nature

Le type d'avantages, leur provenance et la valeur qu'ils représentent doivent également être pris en considération.

Les bénévoles

Le poids du bénévolat au sein d'une association peut évidemment être estimé d'après le nombre de ses bénévoles, mais aussi selon les types de tâches qu'ils accomplissent (gestion, direction, militantisme, action sur le terrain, accompagnement, expertise) ou le volume de travail qu'ils « produisent » (en équivalent temps plein).

Les emplois salariés

L'emploi ou non de salariés par une association est bien sûr un aspect essentiel.

En cas d'emplois de salariés, il convient de considérer le nombre de ceux-ci, la structure des emplois (permanent, occasionnel, saisonnier), le type de contrat (à durée indéterminée, à durée déterminée), la catégorie de tâches (administration, action sur le terrain...) ainsi que la formation éventuelle qui est délivrée.

Les mises à disposition

Comme pour les emplois salariés, les éléments concernant les mises à disposition sont leur nombre, leur origine (administration centrale, collectivité territoriale...), leur caractéristique (permanente, occasionnelle), la prise en charge ou non de la rémunération par l'association et les tâches confiées à ce personnel mis à disposition.

Les dirigeants

Les associations tiennent parfois une part de leur spécificité du profil des dirigeants, notamment du président : âge, statut, activité, ancienneté dans les fonctions...

Les principales caractéristiques à prendre en considération en termes de représentativité

Si l'on se donne pour objectif de constituer, dans un système quelconque, une représentation aussi fidèle que possible du monde associatif dans sa diversité, il apparaît en tout cas qu'une petite dizaine de traits essentiels, qui propres à caractériser toute association, doivent être pris en compte dans les critères de choix :

- le but poursuivi, notamment sous deux aspects, l'utilité pour la collectivité et le cas échéant la prise en charge par l'association d'une question ou d'un problème qu'elle est seule à traiter;
- la taille, essentiellement par le nombre d'adhérents ou de membres ;
- l'aire d'intervention : locale (commune), départementale, nationale voire internationale ;
- l'appartenance à un réseau : union, fédération, coordination ; ce point, très discriminant, renvoie le plus souvent à la distance qui sépare les grandes structures des petites associations de terrain ;
- le nombre de bénévoles ;

- l'emploi de salariés ; cette caractéristique est vraiment une donnée fondamentale qui distingue très nettement deux grandes catégories d'associations, les associations « employeurs » et les associations sans salariés ;
- le budget, son volume et sa structure, notamment les proportions respectives des différentes ressources, cotisations, recettes, dons, subventions ;
- le recours aux subventions publiques et surtout le volume de celles-ci et la part qu'elles prennent dans le budget ;
- l'appel à la générosité publique.

Dans le cas des grandes associations, généralement liées à un réseau, une série de critères de représentativité a été proposée⁵ au cours des auditions que nous avons menées; elle mérite d'être citée ici :

- développer des activités d'intérêt général ;
- appartenir à une fédération, si possible ouverte à l'international ;
- constituer une structure d'ampleur nationale ;
- être soutenu par une fondation ;
- afficher une politique de développement et un mode de gouvernance moderne et transparent ;
- s'appuyer sur une démarche de qualité (évaluations régulières) et sur une communication soignée.

RÉPARTITION PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS

Dès lors que l'on souhaite mettre sur pied un système qui se veut représentatif du monde associatif, une répartition par activités ou par regroupement d'activités plus ou moins voisines paraît presque inévitable. Même si cette démarche ne doit pas être la seule (nous avons vu qu'il était aussi souhaitable de considérer aussi les grandes caractéristiques fonctionnelles des associations), cette répartition par secteurs d'activités semble à la fois logique et incontournable.

La difficulté réside naturellement dans la définition des différents secteurs. Le découpage doit être suffisamment fin pour pouvoir refléter fidèlement tous les champs d'actions de la vie associative, mais il ne doit pas non plus multiplier le nombre de familles d'activités au risque d'être très lourd à utiliser et inopérant en pratique. La marge de manœuvre est donc étroite.

⁵ *Cette proposition a été développée par les dirigeants de « L'Arche en France ».*

Chacun selon ses appréciations, sa connaissance de la vie associative et son imagination peut bien sûr bâtir une telle répartition, mais on ne saurait faire fi de la nécessité de se mettre d'accord et d'adopter une répartition commune. Des modèles existent déjà : nous avons vu que Viviane Tchermog a utilisé pour ses travaux sur le paysage associatif une répartition en neuf ou quinze secteurs. On se souvient également que, dans le rapport trisannuel du Conseil national de la vie associative, les associations sont classées dans 9 secteurs et 57 sous-secteurs.

Nous avons eu l'occasion de souligner que la répartition en 15 des activités en 15 secteurs semble plus logique et plus cohérente. Elle distingue notamment dans deux secteurs particuliers l'environnement (au lieu de l'inclure dans le secteur de la défense des droits et des causes) et le sport en excluant la chasse et la pêche (classées dans un secteur qui leur est propre). Cette distinction de l'environnement dans un secteur à part apparaît en tout cas indispensable. Elle fait aussi la distinction entre le secteur de l'action sociale et celui de la santé. C'est ce tableau que nous retiendrons préférentiellement, comme on le verra dans la dernière partie, pour définir les critères de représentativité touchant les types d'activité.

Classement utilisé par les bilans de la vie associative

Un bilan de la vie associative est dressé tous les trois ans par le Conseil national de la vie associative (CNVA).

Dans ces bilans les associations sont classées selon leurs activités en 9 secteurs divisés chacun en sous-secteurs (57 sous-secteurs au total).

La répartition en secteurs et sous-secteurs utilisée dans le dernier bilan, celui de 2004-2007, était la suivante :

1. Secteur éducation-formation avec 6 sous-secteurs :
 - Parents d'élèves
 - Associations périscolaires
 - Etudiants et anciens élèves
 - Enseignement privé
 - Formation continue et permanente
 - Autres associations

2. Secteur santé, action sociale et familiale, personnes âgées avec 5 sous-secteurs :
 - Santé
 - Personnes âgées
 - Action sociale
 - Associations familiales
 - Centres sociaux et autres

3. Secteur commerce, activités économiques, emploi, consommation comprenant 6 sous-secteurs :
 - Commerçants et artisans
 - Amicales et associations professionnelles
 - Amicales du personnel, associations d'entreprises
 - Associations à fonction économique
 - Consommateurs et usagers
 - Chômeurs, aide aux chômeurs, emploi

4. Secteur logement, habitat, environnement avec 5 sous-secteurs :
 - Locataires, copropriétaires et résidents
 - Ecologie et défense de l'environnement
 - Associations d'habitants
 - Architecture, urbanisme, habitat social
 - Associations de propriétaires fonciers

5. Secteur chasse-pêche :
 - Chasse
 - Pêche

6. Secteur culture, tourisme, échanges internationaux comprenant 8 sous-secteurs :
 - Musique
 - Théâtre et danse
 - Ciné-clubs, cinémas, audiovisuel, arts plastiques
 - Sauvegarde du patrimoine, sociétés historiques, sociétés régionalistes
 - Syndicats d'initiatives, associations de tourisme
 - Organisation de solidarité internationale
 - Gestion de bibliothèques, édition, philosophie
 - Radios libres

7. Secteur loisirs-jeunesse divisé en 9 sous-secteurs :
 - Comités des fêtes
 - Associations spécialisées de loisirs
 - Associations polyvalentes de loisirs
 - Maisons, foyers, clubs de jeunes
 - Mouvements de jeunesse et d'éducation populaire
 - Associations socio-éducatives
 - Foyers ruraux
 - Associations diverses de jeunesse
 - Amis ou spécialistes d'animaux

8. Secteur sport avec 10 sous-secteurs :
 - Associations multisports locales
 - Associations multisports scolaires ou universitaires
 - Associations multisports d'entreprises
 - Judo, boxe, arts martiaux, sports de tir et de combat
 - Sports de l'eau et de la mer
 - Sports collectifs de ballon
 - Sports équestres, tennis, ski, golf, sports aériens
 - Sports mécaniques et cyclistes
 - Ping-pong, gymnastique et sport divers
 - Boule et pétanque

9. Secteur divers vie sociale avec 6 sous-secteurs :
 - Comités des œuvres sociales
 - Amicales de sapeurs-pompiers
 - Associations d'anciens combattants et amicales d'une classe
 - Associations et clubs politiques
 - Associations religieuses
 - Associations d'immigrés ou d'aide aux immigrés, défense des droits de l'homme, des rapatriés

Cette classification est certes, par sa décomposition en sous-secteurs, très fine, voire trop, mais paraît parfois un peu curieuse : l'environnement est présenté comme un sous-secteur du logement, la répartition des sous-secteurs du sport est discutable, les animaux sont classés dans le secteur loisirs-jeunesse. Les principaux inconvénients de ce tableau résident dans le fait que l'environnement n'apparaît pas comme un secteur à part entière et dans le nombre élevé de sous secteurs.

Répartition en nombre des associations par secteurs d'activités

Quel que soit le classement par secteurs d'activités que l'on adopte, la répartition du nombre d'associations par grandes activités présente les mêmes traits.

Rappelons que les associations sportives, récréatives et culturelles prédominent, puisqu'elles représentent 60% de l'ensemble. Au sein de ce dernier groupe, les associations sportives, avec celles de chasse et de pêche, représentent à elles seules 24 % du total.

Les associations de type « militant » (opinion, expression, défense des droits, des causes et des intérêts divers, défense des consommateurs, défense de l'environnement, du cadre de vie) viennent ensuite ; elles représentent, on s'en souvient, 15 % du monde associatif.

Enfin les associations tournées vers les autres (associations humanitaires, d'action sociale, de santé ou encore d'éducation), par opposition aux associations dites de membres ou d'adhérents, forment la troisième grande classe d'associations.

RÉPARTITION DES ASSOCIATIONS EN TROIS GRANDS TYPES

Comme nous l'avions annoncé, un rapprochement entre les classements fondés sur les caractéristiques fonctionnelles des associations et les répartitions par secteurs d'activités conduit Viviane Tchernonog à distinguer trois grands types d'associations marqués par des différences majeures dans leur logique d'action et leur fonctionnement :

- les associations dont le projet est articulé à l'action publique ;
- les associations dont le projet présente un fort contenu militant ;
- les associations de membres orientées vers la pratique d'une activité.

Cette classification ne vaut pas seulement par sa simplicité et le sens fort des distinctions qu'elle met en lumière : elle permet également de faire ressortir des corrélations particulièrement suggestives entre ces trois caractérisations principes et d'autres traits discriminants : le premier type implique, par exemple, dans presque tous les cas, la présence de salariés au sein des associations concernées alors que celles des deux autres types s'appuient essentiellement sur le bénévole.

Les associations du premier type, celles dont le projet est articulé à l'action publique, représentent environ 15 % du total des associations, mais 83 % des ressources du secteur associatif et elles sont principalement alimentées par des financements publics. Il s'agit essentiellement des trois secteurs sanitaire et social, culture et défense des intérêts économiques. Ces associations adhèrent très majoritairement à des réseaux ou des fédérations.

Le second type, dont le projet présente un fort contenu militant, ne représente que 5 % des budgets du secteur associatif mais 30 % des bénévoles. Il s'agit notamment du secteur de l'action caritative et humanitaire, de celui de la défense des droits et des causes ainsi que les associations de quartier. La taille des associations concernées est limitée et leurs budgets sont surtout alimentés par les recettes d'activités, les cotisations et les dons. Une partie seulement de ces associations du deuxième type adhère à un réseau.

Enfin les associations du troisième type, celles orientées vers la pratique d'une activité, ressortent majoritairement des secteurs sport, loisirs et culture. Leurs activités sont tournées vers leurs propres membres, adhérents ou pratiquants. Elles représentent la part la plus nombreuse de la vie associative, 56 % des associations et 49 % du « travail » bénévole, mais seulement 12 % des budgets. Ces associations sont de petite taille avec de très petits budgets, essentiellement alimentés par les cotisations.

Cette répartition en trois grands types a le mérite, répétons-le, de croiser les caractéristiques fonctionnelles des associations et les secteurs d'activités.

Quel que soit le système de représentation mis en place, celui-ci devrait veiller à équilibrer la représentation de ces trois types d'associations. Il doit notamment ne pas faire une trop grande part aux seules associations du premier type, à gros budgets, employant la majorité des salariés du secteur associatif et appartenant presque toutes à un réseau. Il doit, en revanche, prendre soin de donner une juste place aux associations des deux autres types de taille et de budget le plus généralement modestes.

LA REPRÉSENTATION DES ASSOCIATIONS : UNE QUESTION COMPLEXE QUI APPELLE UNE RÉPONSE COMPRÉHENSIBLE ET OBJECTIVE

Dans cette question de la représentativité du monde associatif, il s'agit moins de résoudre le problème des grandes entités que d'être certain que les petites associations, celles qui n'appartiennent à aucun réseau mais qui constituent l'essentiel du tissu associatif sur le terrain, puissent faire connaître leurs difficultés, leurs questions et leurs attentes. En effet les grandes associations, ainsi que les grandes fédérations, ont toujours la possibilité et les moyens de se faire entendre du pouvoir politique. Il convient donc de ménager une place aux petites associations de terrain. De même, il faut être très attentif aux associations qui ne comptent que des bénévoles et qui sont les plus nombreuses (84 % du monde associatif), même si leur poids économique est moindre que celui des associations employeurs.

Enfin plusieurs personnalités auditionnées ont insisté sur la place qui doit être faite aux « associations émergentes ». Si ce souci apparaît légitime, force est toutefois de constater que les exemples concrets que l'on donne de ce type d'associations désignent plutôt des mouvements associatifs qui ont déjà un passé glorieux (aide au logement, associations de défense des patients, protection de l'environnement) que des initiatives naissantes.

Le nombre considérable d'associations, leur très grande variété sont une réelle difficulté quand on veut bâtir un système de représentation faisant, autant que possible, place aux structures les plus variées. Cela peut inciter à édicter des règles très restrictives quant au renouvellement des mandats : certains s'opposent au principe même d'un mandat renouvelable, d'autres n'acceptent la possibilité que d'un seul renouvellement. C'est, disent-ils, la condition *sine qua non* pour faire vivre les organismes de représentation, les ouvrir à toute la diversité du monde associatif afin de rendre vivant, créatif et crédible le dialogue civil. L'argument ne manque pas de poids, d'autant que nombre des personnalités que nous avons auditionnées ont regretté devant nous le très faible et très lent renouvellement des représentants du monde associatif.

Mais ce diagnostic n'en est pas moins partiel : l'univers des associations, dont on souligne de toute part et à bon droit la diversité, entretient avec les autres champs d'activité des rapports non moins complexes : la maîtrise de toutes ces dimensions prend du temps, demande du

travail et requiert un certain talent. Ceux qui l'ont acquise ne sont pas si nombreux et tous ne sont pas aussi aisément remplaçables qu'on l'imagine. Bref, s'il faut indubitablement favoriser l'émergence de personnalités nouvelles, représentatives et compétentes à la tête du mouvement associatif, cela ne signifie pas qu'il ne faut plus rien attendre de certains au moins de ceux qui les auront précédés. De même faut-il s'efforcer de concilier un renouvellement plus rapide des titulaires de tel ou tel mandat et la possibilité pour les plus investis d'approfondir leur expérience dans des postes de responsabilité, gage d'une expertise susceptible de profiter à tous.

La nécessité de construire un système clair de représentation des associations est régulièrement évoqué et justement réclamé. Citons une des conclusions du groupe de travail, évoqué plus haut, sur « La place des associations dans le dialogue civil » mis en place à l'occasion de la deuxième conférence de la vie associative et présidée par madame Cornette : *« Le choix qui préside à l'identification et au mode de représentation de tel ou tel partenaire associatif pour siéger dans les différentes instances doit être explicité et doit reposer sur des critères objectifs et faisant sens ».*

IV

LA REPRESENTATION DES ASSOCIATIONS AUJOURD'HUI

Le système de représentation du monde associatif s'est constitué au fil des ans, soit selon des dispositions prises par les pouvoirs publics, soit autour d'initiatives prises par le secteur associatif lui-même.

Dès sa création, le Conseil économique et social (CES) a fait une place, certes modeste, aux associations, au titre de la représentation des activités sociales. Une importante réforme du Conseil vient d'être votée : le secteur associatif lié à la défense de l'environnement y trouvera dorénavant une large place, mais les autres familles d'associations ne voit leur part augmenter que très modestement.

La création, en 1983, du Conseil National de la Vie Associative (CNVA) est venue pour la première fois structurer le dialogue entre le gouvernement et le monde associatif. Après avoir connu plusieurs évolutions tendant à lui donner plus de prérogatives et une meilleure représentativité, ce Conseil connaîtra aussi dans un proche avenir d'importantes transformations, notamment quant à sa vocation. Il devrait évoluer vers un Haut Conseil à la vie associative dédié à l'expertise, mais la question de conserver ou non une part de représentativité à ce nouvel organisme ne doit pas être a priori écartée.

Plus récemment, dans les années 90, le secteur associatif a entrepris de s'organiser pour assurer sa représentation auprès des pouvoirs publics. La Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) est l'organisme essentiel de cet effort d'auto-organisation. Mais d'autres structures par secteurs d'activités ou par thèmes méritent aussi l'intérêt des pouvoirs publics

Si la CPCA comprend également des entités régionales, à l'inverse il n'y a pas de structures officielles auprès des collectivités territoriales qui pourraient jouer auprès de celles-ci le rôle du CNVA au niveau national. Il existe seulement un délégué départemental à la vie associative auprès des préfets. Cette absence de système organisé de représentation du monde associatif au niveau local a été unanimement dénoncée et regrettée lors des auditions.

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. SA TRANSFORMATION EN CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

La représentation du secteur associatif dans l'ancien Conseil économique et social

Le Conseil économique et social (CES) comptait jusqu'à présent 191 membres représentant les principales activités économiques et sociales du pays, ainsi que 40 personnalités qualifiées (loi organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée).

Au titre du secteur associatif, le CES comprenait :

- 10 représentants des associations familiales ;
- 5 représentants des autres associations.

La part ainsi faite au monde associatif était modeste et même faible : 8 % des membres du CES (hors personnalités qualifiées).

La désignation de ses représentants se faisait selon les principes suivants (décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 modifié) :

- pour les 10 représentants des associations familiales, 6 étaient désignés par l'Union nationale des associations familiales et 4 l'étaient par des mouvements familiaux habilités par cette Union ;
- les 5 représentants des autres associations étaient désignés par décret du Premier ministre sur propositions du Conseil national de la vie associative ; en pratique, pour ceux-ci, la Conférence permanente des coordinations associatives était traditionnellement consultée.

Compte tenu du très faible nombre de places qui lui étaient accordées, la représentation du monde associatif au Conseil économique et social s'avérait inévitablement incomplète et même insatisfaisante ; ainsi, par exemple, le secteur de la santé et de l'action sociale n'y était pas représenté. La prochaine réforme du Conseil n'améliorera qu'à la marge, dans le meilleur des cas, cette configuration.

La représentation du secteur associatif dans le nouveau Conseil économique, social et environnemental

Le Conseil vient donc de faire l'objet d'une profonde rénovation (loi organique du 22 juin 2010), suite à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ses attributions sont élargies au domaine environnemental et le Conseil prend ainsi le nom de Conseil économique, social et environnemental (CESe). Il comptera au total 233 membres dont 40 personnalités qualifiées, représentant respectivement :

- la vie économique et le dialogue social (130 représentants et 10 personnalités qualifiées) ;
- la cohésion sociale et territoriale et la vie associative (55 représentants et 15 personnalités qualifiées) ;
- la protection de la nature et l'environnement (18 représentants et 15 personnes qualifiées).

Pour le monde associatif, le CESe comprendra :

- 10 représentants des associations familiales (sans changement par rapport au CES) ;
- 8 représentants de la vie associative et des fondations (3 de plus que précédemment mais en ajoutant ainsi les fondations) ;
- 18 représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement.

Cette composition du CESe en ce qui concerne le secteur associatif appelle plusieurs observations. Globalement le monde associatif sera donc mieux représenté, avec au total 36 représentants, soit 18 % des membres du nouveau CESe contre 8 % dans le CES (hors personnalités qualifiées dans les deux cas). C'est bien évidemment l'arrivée des 18 membres d'associations de la protection de la nature et de l'environnement qui vient augmenter cette proportion, car la représentation des autres secteurs de la vie associative n'aura que très peu évolué : trois membres de plus, mais en ajoutant les fondations, pour un total qui reste très modeste. Force est de constater que cette représentation du monde associatif dans le nouveau Conseil sera très déséquilibrée entre les associations environnementales et toutes les autres. Le secteur de la protection de la nature et de l'environnement représente de l'ordre de 1,5 à 3 % du monde associatif selon ce que l'on y inclut, en tout cas moins de 5 %, mais il comptera la moitié des places au CESe. Chacun peut comprendre le souci de faire toute leur place à des structures qui s'investissent dans un secteur, celui de l'environnement, qui s'impose toujours plus fortement dans le débat public et dans l'élaboration des plateformes politiques. Ce choix politiquement prioritaire n'en n'a pas moins pour effet secondaire d'entraîner un indéniable déséquilibre dans la représentation du monde associatif. Sans doute est-ce un inconvénient qui n'a pas pu être évité, mais les représentants des associations sont nombreux à mal s'en accommoder.

Les Conseils économiques et sociaux régionaux

Les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) ont succédé, en 1992, aux comités économiques sociaux et régionaux. Ce sont des assemblées consultatives représentant les forces vives de la région. Ils seront rebaptisés après la réforme du Conseil économique et social : « conseil économiques, social et environnemental régional ».

Selon les régions, ils comprennent entre 40 et 110 membres avec quatre collèges représentant les différentes catégories socioprofessionnelles. Les associations sont présentes dans le troisième collège, celui « des organismes et associations participant à la vie collective de la région », collège qui comprend 25 % des sièges de chaque conseil. Un arrêté du préfet de région désigne la liste des organismes de toute nature représentés au CESR, puis un arrêté confirme la désignation nominative des représentants de ces organismes.

LE CONSEIL NATIONAL DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le Conseil National de la Vie Associative (CNVA) constitue, depuis plus de vingt cinq ans, la pièce maîtresse de la concertation entre le monde associatif et les autorités gouvernementales. Depuis sa création, en 1983, sous-tendue par la volonté d'en faire un véritable parlement des associations, le CNVA a connu d'importantes évolutions sur lesquelles nous souhaitons revenir de façon plus détaillée que nous ne l'avons fait plus haut : c'est nécessaire pour bien apprécier la situation actuelle et mieux appréhender le projet de transformation à court terme en Haut Conseil de la vie associative. Ces évolutions successives ont concerné les missions imparties au Conseil, son mode de fonctionnement et surtout sa composition. Si ces modifications lui ont certes conféré au fil des textes un champ d'actions plus large, elles l'ont aussi alourdi, le rendant plus difficile à actionner et à gérer.

Création en 1983

Le Conseil national de la vie associative a été créé par décret n° 83-140 du 25 février 1983 avec l'objectif de mettre à la disposition du gouvernement un outil de connaissance et d'analyse de la vie associative. Placé auprès du Premier ministre, le CNVA recevait pour mission d'établir un bilan annuel de la vie associative, de faire toute proposition de réformes susceptibles de l'améliorer et de conduire les études qui paraîtraient utiles à son développement. Le CNVA comprenait alors 56 membres au total, 12 nommés par les deux Hauts Comités en charge du loisir social, de l'éducation populaire, de la jeunesse, des sports et de l'environnement, 34 nommés par le Premier ministre sur proposition des différents ministères (soit 16 ministres ou secrétaires d'Etat au total) et 10 personnalités qualifiées. Le mandat des membres était de deux ans, renouvelable une seule fois. Le Conseil devait se réunir au moins deux fois par an.

Le principal reproche qui pouvait être fait à ces dispositions était la désignation nominative directe des membres par les autorités gouvernementales.

Premières modifications en 1996 : extension du champ de compétences et augmentation du nombre des membres

Le décret n° 96-397 du 13 mai 1996 a modifié une première fois ces dispositions. Toujours placé auprès du Premier ministre, le champ de compétences du CNVA a été élargi en lui attribuant pour missions d'étudier et de suivre l'ensemble des questions intéressant la vie associative, de donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires qui lui étaient soumis et de proposer les mesures utiles au développement de la vie associative. Le Conseil devait établir au cours de chaque mandature (3 ans) un rapport d'ensemble sur la vie associative et son évolution.

Sa composition était dans le même temps considérablement élargie, avec au total 72 membres : 66 nommés par le Premier ministre après consultation des associations par les différents ministères, chaque titulaire recevant un suppléant, 6 personnes qualifiées et un représentant (avec voix consultative) par ministères (24 ministères étaient initialement concernés). Le mandat des membres était de 3 ans, renouvelable cette fois sans limite. Le CNVA devait se réunir au moins deux fois par an. Les membres de ce CNVA restaient donc directement désignés par le Premier ministre, les associations étant simplement consultées. Le point vraiment nouveau et important résidait dans l'examen par le CNVA des projets de textes concernant le fonctionnement des associations.

Création en 2001 d'un groupe permanent de la vie associative

Le décret n° 2001-865 du 21 septembre 2001 est venu compléter ce dispositif en créant, en dehors du CNVA, un groupe permanent de la vie associative auprès du Premier ministre, ayant vocation à assurer la concertation entre les pouvoirs publics et les associations sur toutes les mesures concernant la vie associative. Ce groupe devait ainsi suivre les mesures prises par l'ensemble des ministères en direction de la vie associative, veiller à leur cohérence ainsi qu'à leur conformité avec les dispositions de la charte des engagements réciproques qui avait été signée entre l'Etat et les associations le 1^{er} juillet 2001. Ce groupe permanent de la vie associative était composé du président du CNVA, des présidents de chacune des coordinations composant la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA, voir ci-dessous), des représentants des ministères concernés (26 à l'époque) et du délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale. Présidé par le Premier ministre, ou par un ministre délégué, ce groupe disposait d'un comité de suivi opérationnel de 19 membres.

Alors que la question de la désignation directe par le Premier ministre des membres du CNVA et donc de leur légitimité vis-à-vis du monde associatif restait posée, la création de ce groupe permanent de la vie associative venait en outre empiéter sur les prérogatives du CNVA, voire faire double emploi avec celui-ci.

Refonte en 2003 : augmentation du nombre de membres, modifications de leur mode de désignation et création d'une commission permanente

Le décret 2003-1100 du 20 novembre 2003 a assez profondément refondu le Conseil national de la vie associative, avec l'ambition de rénover le partenariat entre l'Etat et le monde associatif.

Si les missions dévolues au CNVA, toujours placé auprès du Premier ministre, n'ont pas évolué, sa composition et surtout le mode de désignation de ses membres ont par contre été largement modifiés. Le CNVA est désormais composé de 112 membres :

- 66 représentants des associations (ce nombre a été porté à 70 par décret n° 2007-142 du 1^{er} février 2007) avec autant de suppléants ; la liste des associations devant désigner ces membres est arrêtée par le Premier ministre sur proposition des différents ministères (une association ne pouvant compter qu'un seul membre dans le CNVA, titulaire ou suppléant) ; les membres titulaires et suppléants sont ensuite nominativement proposés par chacune des associations retenues puis nommés par arrêté du Premier ministre ;
- 10 personnalités qualifiées nommées par le Premier ministre ;
- 6 élus représentant les collectivités territoriales, régions, départements et communes (2 pour chacune de ces collectivités) avec seulement voix consultative ;
- une trentaine de représentants des ministères avec voix consultative.

Le mandat des membres est de trois ans renouvelable. Le Conseil doit se réunir au moins deux fois par an.

Le CNVA est en outre doté d'un bureau composé de son président, de ses deux vice-présidents et de 12 membres élus en son sein, ainsi que d'une commission permanente comprenant ce bureau, les représentants des collectivités territoriales et ceux des ministères concernés par l'ordre du jour. Cette commission se réunit à sa convenance sur les ordres du jour qu'elle détermine. En pratique ce bureau et cette commission remplacent le groupe permanent de la vie associative.

Ces nouvelles dispositions présentent deux points forts : la désignation des membres par les associations elles-mêmes, conférant à ceux-ci plus de crédibilité, même si la liste des associations retenues reste du ressort des autorités gouvernementales ; l'adjonction d'un bureau et surtout d'une commission, véritable cheville ouvrière du Conseil. Cette disposition

renforce le CNVA et elle est plus cohérente que l'existence en parallèle du précédent groupe permanent de la vie associative qui était venu alourdir le dispositif, en faisant plus ou moins double emploi avec le CNVA.

En revanche, le nombre total des membres du CNVA est dorénavant très élevé, trop important, 112 au total, 182 si l'on prend en compte les suppléants (dont 150 avec voix délibérative). Cela rend illusoire tout espoir de travail efficace en séance plénière. En pratique, la force de proposition du Conseil réside dans sa commission permanente, mais celle-ci dispose en fait de peu de moyens et d'un très faible budget.

Transformation du CNVA en Haut Conseil à la vie associative

Le CNVA a joué un rôle essentiel, depuis sa création, dans la concertation entre les associations et l'Etat. Il a conduit plusieurs études et a rendu de nombreux avis. Ceux sur la fiscalité des associations, sur les agréments, ou encore sur le projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, avaient été précieux pour le gouvernement.

Mais il est apparu, à l'expérience, dans les réflexions au sein du CNVA lui-même et au travers de divers rapports sur le monde associatif (J-L Langlais en janvier 2008 et P. Morange en octobre 2008), que cette véritable mission d'expertise du CNVA méritait plus de lisibilité : la fonction de dialogue entre la puissance publique et les associations devait donc, selon ces analyses, être renvoyée à d'autres instances, afin que l'institution puisse se consacrer pleinement à un travail de réflexion directement utile au développement de la vie associative.

Un projet de réforme du CNVA a donc été adopté en séance plénière le 30 juin 2009. En vue de le finaliser, un groupe mixte « CNVA – représentants des ministères » a été constitué : il a remis récemment ses conclusions qui ont été présentées le 28 juin dernier au comité de suivi mis en place lors de la dernière conférence de la vie associative. Il propose de laisser la fonction représentation de la vie associative à la CPCA mais également aux coordinations sectorielles, et de refondre le CNVA autour de la seule fonction d'expertise. Le CNVA serait transformé en Haut Conseil à la vie associative (ou Haut Conseil consultatif à la vie associative), fondé sur quelques principes directeurs, sur lesquels il faut s'arrêter un instant pour saisir la nature du tournant qui s'annonce.

Toujours rattaché au Premier ministre, ce Haut Conseil :

- serait obligatoirement saisi de tous les projets de textes législatifs et réglementaires susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des associations, quel que soit leur domaine d'activité ;
- recueillerait et mettrait à disposition les données quantitatives et qualitatives existantes sur le secteur associatif ;

- proposerait les mesures utiles au développement de la vie associative et formulerait des recommandations en vue d'améliorer la connaissance des réalités du secteur associatif.⁶

Il serait composé de trois catégories de membres :

- des conseillers issus du secteur associatif, représentatifs des différents domaines qui caractérisent la démarche associative (exemples : la gouvernance associative, les ressources humaines, les financements, les règles et normes...); ces conseillers pourraient être 25 au total ;
- des personnalités qualifiées, experts des différentes questions (juridique, sociale, économique...); elles pourraient être au nombre de 10 ;
- des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le rapport insiste sur les moyens et le budget à accorder à ce Haut Conseil et à son bureau, qui serait composé de 4 conseillers, de deux représentants des ministères et des collectivités et d'une personnalité qualifiée, pour qu'ils puissent effectivement remplir leurs missions. Il faudrait notamment que ce Haut Conseil puisse disposer d'un secrétariat permanent et de quelques rapporteurs.

Cette profonde transformation du CNVA appelle une série de réflexions.

Telle qu'elle est envisagée, elle laissera totalement la représentation de la vie associative au niveau des fédérations ou des coordinations, en particulier de la CPCA. Or il faut rappeler que plus de 40 % des associations n'appartiennent à aucun réseau : le risque est réel qu'une grande partie du secteur associatif ne se sente plus représentée. Ainsi dans la situation actuelle, certains secteurs de la vie associative pourraient être absents du débat et le monde des petites associations, qui constitue le tissu associatif de terrain, serait en pratique exclu.

Une telle limitation du Haut Conseil à la seule fonction d'expertise devrait nécessairement, nous semble-t-il, induire une réflexion des coordinations associatives et de la CPCA sur ce contexte changeant qui peut modifier leur rôle, voire les pousser à repenser pour partie leur mode de fonctionnement. Mais elles sont naturellement seules à pouvoir en décider et nous sortirions de notre rôle si nous nous avisions de les conseiller ! Loin de nous cette pensée, au demeurant : nous nous bornons ici à constater l'amorce d'une redistribution des rôles. Plusieurs de nos interlocuteurs parmi les plus proches de ces coordinations n'ont cependant pas caché qu'ils souhaitaient les voir évoluer notablement. Mais plus généralement, c'est l'ensemble des associations aussi bien que les politiques qui devraient se demander comment, dans cette conjoncture, assurer une représentation aussi efficace que possible du monde

⁶ *Cet énoncé des missions est celui qui figure dans le rapport final du groupe mixte.*

associatif dans sa diversité. C'est, bien entendu, ce que nous tentons de faire ici, à notre niveau.

Les membres du futur Haut Conseil, qui devront être choisis tant pour leur connaissance générale du monde associatif que pour leurs compétences particulières sur tel ou tel aspect de son organisation (juridique, budgétaire, sociétal...), le seront également en raison de leur expérience au sein des associations : ils seront donc naturellement et nécessairement issus de cette mouvance. Immanquablement, qu'on le veuille ou non, on attachera à leur nomination une forte connotation de représentativité ; les différents secteurs voudront être présents dans ce Haut Conseil. La présidente du CNVA admet elle-même que cet aspect de représentativité ne saurait être totalement exclu dans la perception de ces choix. Peut-on dans ces conditions, d'une manière réaliste, déconnecter ce futur Haut Conseil de tout aspect de représentation du monde associatif ?

LES CONFÉRENCES NATIONALES DE LA VIE ASSOCIATIVE

Les premières assises de la vie associative s'étaient déroulées en 1999. Deux conférences nationales de la vie associative se sont ensuite tenues, la première en 2006, la seconde fin 2009. Toutes deux ont été préparées en étroite collaboration avec le CNVA, notamment pour arrêter les thèmes d'études. La préparation des travaux s'est faite à chaque fois en concertation avec tous les acteurs du monde associatif et tout particulièrement avec la CPCA.

Première conférence de la vie associative

Initiée en 2004 par le gouvernement, cette première conférence s'est tenue en janvier 2006. Trois thèmes de réflexion avaient été retenus et préparés par des groupes de travail. Ceux-ci avaient remis en juin 2005 leurs conclusions qui avaient été ensuite soumises à l'avis du CNVA puis à un examen interministériel, avant d'être débattues lors de la conférence. Ces thèmes étaient les suivants :

- l'affirmation de la place des associations dans le dialogue civil ;
- la consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations ;
- la reconnaissance du bénévolat.

A l'issue de cette première conférence, 25 mesures gouvernementales avaient été retenues et le CNVA avait réalisé une synthèse des travaux de la conférence.

Deuxième conférence de la vie associative

La deuxième conférence s'est déroulée en décembre 2009. Sa tenue répondait à une demande forte du monde associatif. Auparavant trois groupes de travail avaient été constitués et huit conférences en région avaient été organisées pour préparer les réflexions sur les trois thèmes suivants :

- la place des associations dans le dialogue civil ;
- les relations entre les associations et les pouvoirs publics, État et collectivités locales ;
- la reconnaissance et la valorisation de l'engagement bénévole et volontaire.

A l'issue de cette deuxième conférence, le gouvernement a mis en place un comité de suivi des 17 mesures retenues. Celui-ci s'est réuni à deux reprises.

Les conférences de la vie associative : des propositions qui ne sont que très partiellement réalisées

Ces deux conférences ont été à chaque fois l'occasion de véritables échanges et débats sur la vie associative avec une large participation de tout le secteur associatif. Mais force est de constater qu'à trois ans d'écart, les thèmes retenus ont été peu ou prou les mêmes et que les 25 mesures retenues à l'issue de la première conférence n'avaient connu que peu de concrétisation.

Cette fois, à la suite de la conférence tenue fin 2009, un comité de suivi a été mis en place mais son format, la rareté des réunions et la méthode de travail limitent considérablement son rôle. Peut-être aurait-il été préférable de mettre en place un comité de pilotage très restreint, sous la responsabilité de la direction de la vie associative, auquel on aurait donné toute latitude pour concrétiser rapidement les mesures en principe actées par le gouvernement. Certes, il serait naïf d'ignorer que chacun des partenaires peut avoir de bonnes raisons de demander trop ou de procrastiner : mais il serait à terme contreproductif de donner, pour ainsi dire, le sentiment que le jeu de la mise en œuvre ne vaut pas la chandelle des grandes conférences

LA CONFÉRENCE PERMANENTE DES COORDINATIONS ASSOCIATIVES

La Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) est une association créée en 1992 pour défendre et promouvoir la vie associative dans son ensemble. Elle a été déclarée en 1999 et elle est devenue au fil du temps un interlocuteur incontournable des pouvoirs publics dans le dialogue avec le monde associatif. Elle regroupe aujourd'hui 16 coordinations associatives nationales, représentant 700 à 800 fédérations et unions. La CPCA revendique ainsi au total la représentation d'environ 500 à 600 000 associations.

Les objectifs

La CPCA veut être un lieu où se discute, s'évalue et se définit la place des associations dans la société française ; dans cette perspective, elle se fixe pour objectifs :

- de faire reconnaître le monde associatif ;
- de contribuer à promouvoir la vie associative ;
- de rassembler et de défendre l'ensemble des associations qui répondent à certains critères (lien social, citoyenneté, participation à la lutte contre l'individualisme, le racisme, la xénophobie et le sexisme, défense d'une Europe sociale et de la solidarité internationale...);
- d'améliorer l'efficacité des coordinations membres ;
- de rechercher une vision prospective de la vie associative ;
- de développer des partenariats avec toutes les organisations qui adhèrent aux mêmes valeurs et poursuivent les mêmes objectifs.

La CPCA a contribué à l'élaboration et soutient la charte des engagements réciproques signée entre l'État et les associations le 1^{er} juillet 2001.

La composition

La CPCA comprend actuellement les 16 coordinations suivantes :

- ANIMA'FAC : coordination des associations étudiantes
- CADECS : coordination des associations de développement économique, culturel et social
- CCOMCEN : comité de coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l'éducation nationale
- CELAVAR : comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale
- CNAJEP : comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse populaire
- CNL CAFF : comité national de liaison des coordinations associatives féminines et féministes
- CNOSF : comité national olympique et sportif français
- COFAC : coordinations des fédérations et associations culturelles et de communication
- Coordination justice-droits de l'homme
- Coordination SUD : coordination solidarité, urgence et développement
- FONDA, qui est en fait un laboratoire d'idées sur la vie associative mais qui ne comprend que des personnes physiques et non pas des associations
- Ligue de l'enseignement

- Conso France : collectif d'organisations de consommateurs
- UNAF : union nationale des associations familiales
- UNAT : union nationale des associations de tourisme
- UNIOPSS : union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux.

Cette composition n'a pas évolué ces dernières années.

Une organisation régionale et un effort de rayonnement vers l'Europe

A partir de 2000, des CPCA régionales se sont mises en place sous l'égide de la CPCA nationale ; en pratique elles sont plus ou moins actives selon les régions.

La CPCA est aussi très présente au niveau européen. Elle entretient un dialogue avec divers organismes associatifs des pays membres de l'Union européenne. Elle s'efforce de promouvoir la place des associations françaises dans les différents programmes européens et apporte son aide pour l'obtention de financements ou de subventions de l'Europe.

Forces et faiblesses de la CPCA

La CPCA est aujourd'hui un interlocuteur essentiel et incontournable du gouvernement et des pouvoirs publics dans le dialogue avec le monde associatif. Elle représente une grande part du secteur associatif, mais cela ne concerne quasiment que des grandes associations, toutes « employeurs ». Sa composition est marquée par l'éducation populaire et la jeunesse. Sur les 500 à 600 000 associations répertoriées par la CPCA, le secteur sportif, par le biais du Comité national olympique et sportif (CNOSF), en représente près de la moitié (on estime le nombre d'associations sportives, chasse et pêche inclus, à 265 000 ; le CNOSF indique en représenter 180 000). Il n'est pas certain que tous les petits clubs sportifs sur le terrain se reconnaissent au travers du CNOSF, qui est plutôt un organisme traitant de l'olympisme et du sport de haut niveau...

A l'inverse, le secteur de l'aide sociale ou encore celui de l'action caritative et humanitaire, dont l'importance est en forte hausse ces dernières années, sont sous-représentés. Certains secteurs sont totalement absents, c'est notamment le cas du monde de la protection de la nature et de l'environnement. Enfin si pour le secteur de la santé, les organismes de santé y sont présents, tout un volet de ce domaine n'est pas représenté : associations de malades et de patients, familles, handicapés, « consommateurs »...

Il serait donc souhaitable que la CPCA s'ouvre à certains secteurs absents aujourd'hui (santé, social, environnement...), mais il n'est pas certain que les fédérations ou organisations concernées le désirent.

C'est bien entendu un défi à relever pour cette organisation mais tout autant, à vrai dire pour les associations qui en font partie sans s'y reconnaître ou celles qui n'y adhèrent pas : celles-ci peuvent chercher à faire évoluer la CPCA de l'intérieur ou à la concurrencer de l'extérieur, mais perdent plus qu'elles ne gagnent au *statu quo*. Et le défi est aussi pour les politiques, de quelque bord qu'ils soient : selon qu'ils sauront ou non instituer des formes de dialogue civil capables de pousser les nouvelles associations à se coordonner entre elles, le monde associatif sera pour eux un relais d'inspiration nouvelle ou un facteur d'inertie. Plus le champ associatif devient hétérogène, plus cette exigence de coordination devient nécessaire : faute de quoi c'est le rapport avec la société civile elle-même qui se dissout.

D'AUTRES RÉSEAUX ASSOCIATIFS PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS OU PAR THÈMES

Dans le domaine de la représentation des associations au travers de réseaux, il ne faut faire une place particulière aux fédérations ou organisations qui, en dehors de la CPCA, prennent en compte des secteurs d'activités ou des thèmes particuliers. On en évoquera rapidement ici quelques exemples.

- France Bénévolat, créé en 2003, vise à développer le bénévolat associatif en permettant à toute personne qui le souhaite de pouvoir trouver une mission bénévole en fonction de ses centres d'intérêt, de son temps, de ses impératifs et de ses attentes ; agissant comme une véritable agence mettant en relation associations et bénévoles, France Bénévolat comprend actuellement un réseau de 80 centres d'accueil départementaux et 200 relais d'information.
- L'Union nationale des organismes faisant appel aux générosités, baptisée « France Générosité », fédère des associations et fondations qui, pour les causes qu'elles défendent, font appel à la générosité publique : dons, legs, donations. La fédération vise à promouvoir le développement de la générosité et l'information du public ; elle s'attache à conseiller et à soutenir les initiatives des associations et fondations membres, à mutualiser les prestations et les services. Les budgets cumulés des membres de France Générosités représentent 5,5 milliards d'euros.
- France Nature Environnement fédère toutes les associations régionales et départementales de protection de la nature et de l'environnement, ainsi que des associations directement affiliées, soit au total 2 800 à 3 000 associations qui représentent 700 000 bénévoles ; structurée par pôles, « nature », « eau », « aménagement durable du territoire », France Nature Environnement possède en pratique l'exclusivité de la représentation de ce secteur.
- e Collectif inter associatif sur la santé (CISS) qui regroupe 33 associations intervenant dans le domaine de la santé sous un aspect original, mais de plus en plus important, celui de la défense et de l'aide aux malades, aux handicapés, aux familles et aux « consommateurs » de soins en général.

- La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) regroupe 800 associations de solidarité et organismes au service des plus démunis qui, au total, gèrent plus de 2 200 établissements et services pour l'accueil, l'urgence, l'hébergement, la réinsertion, l'information. La FNARS analyse et évalue les actions et les dispositifs en place ; elle délivre des formations ; elle organise des événements de sensibilisation ; enfin elle a mis en place un observatoire du numéro d'appel 115.
- La Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France comprend 4 500 associations locales et une centaine d'unions départementales ; elle compte au total 270 000 adhérents.

La problématique de la représentation des fondations rejoint à bien des égards celle de la représentation des associations, même si elles n'obéissent pas aux mêmes règles. La Fondation de France a été créée pour faciliter les projets à caractère philanthropique, associatif, éducatif, social, culturel, scientifique... Aujourd'hui, elle soutient 674 fonds et fondations qui bénéficient de 520 000 donateurs, apportant annuellement 85 millions d'euros. Le Centre français des fondations complète en quelque sorte cette action en contribuant à une meilleure connaissance des fondations, en favorisant le développement de ce secteur. Ce centre comprend aujourd'hui 150 adhérents représentants de fondations.

Cette courte présentation n'a naturellement aucune prétention à être exhaustive. Elle vise simplement à montrer que, pour la représentation des associations, il existe de multiples possibilités, organismes, fédérations, collectifs, qui méritent l'attention et que les pouvoirs publics doivent veiller à intégrer cette diversité dans une approche cohérente et équilibrée du monde associatif.

A ce stade de l'exposé, il devrait devenir assez clair que l'on y parviendra davantage en proposant un cadre dynamique, libre et ouvert de concertation où toutes les associations, petites ou grandes, pourront s'inscrire, qu'en imposant des listes complexes de critères, des procédures contraignantes ou des conditions malthusiennes.

LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Créé par décret n° 2004-657 du 2 juillet 2004, le Conseil de développement de la vie associative s'était substitué au Conseil de gestion du fonds national de développement de la vie associative. Lui-même devrait être remplacé par un fonds de développement de la vie associative, selon une mesure décidée lors de la dernière conférence. Ce fonds, dans la lignée des deux organismes précédents, contribuera au développement des associations (sauf celles du secteur sportif,) en attribuant des concours financiers au profit des bénévoles ou pour les responsables de formations liées au fonctionnement des associations. Ce fonds s'appuiera sur un comité consultatif (comprenant deux élus, un sénateur et un député, 11 représentants des ministères et 10 personnalités qualifiées) et sur des commissions régionales.

LE NIVEAU LOCAL. LES DÉLÉGUÉS DÉPARTEMENTAUX À LA VIE ASSOCIATIVE

Si la conférence permanente des coordinations associatives comprend des représentations régionales (CPCA régionales), le Conseil national de la vie associative n'a, quant à lui, jamais essayé au niveau local, à l'exception, déjà mentionnée, des huit conférences régionales organisées en prélude à la Deuxième conférence nationale de la vie associative, symboliques du besoin de décentralisation et de consultation sur le terrain.

A l'occasion des deux conférences de la vie associative, les deux groupes de travail ayant traité de la place des associations dans le dialogue civil (le premier en 2005 sous la présidence de monsieur Bruno Durieux, ancien ministre, le second en 2009 sous la direction de madame Cornette, conseillère-maître à la Cour des comptes) avaient souligné cette absence de concertation au niveau local entre l'Etat, les collectivités territoriales et le monde associatif. Toutes les personnalités auditionnées ont également évoqué ce point, regrettant unanimement cette absence d'organisme de représentation du secteur associatif auprès des collectivités territoriales, les avis divergeant toutefois sur le niveau exact de celui-ci. Mais il apparaît, de l'avis général, que seules des structures locales sont de nature à laisser toute leur place aux petites associations de terrain.

Actuellement, le seul correspondant local officiellement chargé du suivi des associations au sein de l'administration est le délégué départemental à la vie associative, correspondant de la direction en charge de la vie associative au niveau central, aidé par la mission d'accueil et d'information des associations. Ce délégué auprès du préfet a pour mission :

- de dialoguer avec le monde associatif ;
- de faciliter l'accès des associations à l'information ;
- d'observer les évolutions du milieu associatif local ;
- de proposer des actions de formation ;
- d'animer les Missions d'Accueil et d'Information aux Associations (MAIA).

Ces MAIA sont en fait une simple mise en réseau des acteurs locaux de la vie associative : les services déconcentrés de l'État, les représentants des collectivités territoriales et les associations elles-mêmes.

Par ailleurs, la plupart des maires, des présidents de conseils généraux et régionaux désignent des adjoints en charge de la vie associative.

En pratique, les petites associations ne sont guère connues que des communes et n'entretiennent des relations qu'avec l'échelon municipal, puisque, rappelons-le, 60 % des associations n'agissent qu'au niveau communal, dont 7 % sont présentes seulement dans les quartiers.

UNE EXPÉRIENCE DE REPRÉSENTATION LOCALE DES ASSOCIATIONS MISE EN PLACE PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR

Une initiative particulièrement originale et éclairante en matière de représentation des associations au niveau local mérite d'être présentée et développée ici. Elle émane du Conseil général des côtes d'Armor dont le président, monsieur Claudy Lebreton, député, est également président de l'Assemblée des départements de France.

Le Conseil général des Côtes d'Armor a mis en place depuis 2007, en liaison avec la direction départementale de la jeunesse et des sports et la préfecture, un Conseil départemental de la vie associative (CDVA). Cette instance, élue, a vocation à représenter les associations du département des Côtes d'Armor ; 60 associations siègent dans ce Conseil, réparties en cinq collèges représentatifs des grands secteurs d'activités du monde associatif :

- ***solidarité (action sociale, famille, retraités, handicap...) ;***
- ***cadre de vie, défense des consommateurs et environnement ;***
- ***jeunesse, éducation et culture ;***
- ***sports, loisirs et tourisme ;***
- ***emploi, formation, insertion et égalité hommes-femmes.***

La force essentielle de ce CDVA réside dans la procédure retenue pour la désignation de ses membres : la voie électorale lui confère une légitimité forte auprès du monde associatif du département.

Six objectifs prioritaires ont été fixés au CDVA :

- développer une réflexion sur la vie associative ;
- proposer des mesures utiles en faveur de celle-ci ;
- constituer ainsi un conseil pour la vie associative du département ;
- recenser les associations dans le département ;
- favoriser les échanges entre acteurs de la vie associative ;
- plus généralement, devenir un partenaire dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Pour constituer le premier conseil, en 2007, une lettre circulaire avait été adressée aux 5 700 associations du département répertoriées par le Conseil général à partir des subventions accordées ; chacune d'entre elles était invitée :

- à présenter sa candidature au CDVA si elle le souhaitait, en précisant le collège sur lequel elle se positionnait et le nom du représentant qu'elle proposait ;
- à participer au scrutin pour élire les membres de ce CDVA.

Une centaine d'associations avaient fait acte de candidature et 450 environ avaient participé à ce premier scrutin organisé conjointement par le Conseil général et la direction départementale de la jeunesse et des sports.

En juin 2010, il a été procédé au renouvellement de la moitié des membres selon la même procédure, mais l'appel à candidature a aussi été lancé par voie de presse. C'est le CDVA lui-même, désormais constitué en association, qui cette fois a organisé le scrutin.

Lors de la constitution initiale du CDVA, avaient fait acte de candidature uniquement des grandes associations appartenant toutes à un réseau, ce qui s'expliquait par le mode de contact basé sur la liste des associations subventionnées par le Conseil général. Lors du renouvellement, grâce à la publicité par la presse locale, de très nombreuses petites associations, n'appartenant pas à un réseau, se sont cette fois portées candidates. Dorénavant le CDVA comprend un grand nombre de ces petites associations hors réseau. Ceci est assez rare, voire même exceptionnel, pour être souligné car en pratique les petites associations en marge de tout réseau sont très mal représentées. Il apparaît donc qu'une organisation locale puisse permettre de corriger cet effet ostracisant.

En pratique le CDVA travaille par collège, chacun tenant des réunions à sa convenance. Il comporte aussi un conseil permanent d'une dizaine de membres, deux par collège, qui est l'interlocuteur privilégié des différents partenaires départementaux. Des membres du CDVA sont intégrés dans les différentes commissions du Conseil général à titre d'observateurs consultatifs.

Depuis sa création, le CDVA a notamment travaillé sur la mise en place d'un groupement d'employeurs associatifs pour une mutualisation de salariés à temps partagé ou encore sur la réalisation d'un annuaire électronique de la vie associative dans le département. Il a contribué aussi à l'installation d'une « Maison de la citoyenneté ». Le cinquième collège (emploi, formation, insertion, égalité hommes-femmes), composé de 8 associations, a débuté le recensement des besoins en personnel et en matériel des associations de ce secteur. Le CDVA mène également des études sur des sujets d'actualité : ainsi 350 associations ont participé à une réflexion sur l'impact de la réforme territoriale sur le monde associatif. Enfin le CDVA travaille en liaison avec la CPCA régionale de Bretagne ; le 7 octobre prochain une journée est organisée sur le thème « les associations et la crise ».⁷

⁷ Tous ces éléments sur le Conseil départemental de la vie associative des Côtes d'Armor ont été obtenus auprès de son président, monsieur Pascal Gilbert et de la vice-présidente madame Marie-Christine Le Serre. Auparavant, monsieur Claudy Lebreton, Député, président du Conseil général des Côtes d'Armor, Président de l'Association des Départements de France, nous avait présenté les grandes lignes du projet, de sa « philosophie et de sa mise en œuvre.

Cet exemple de structure au niveau d'un département a quelque chose d'exemplaire car il montre ce qu'une organisation au niveau local peut apporter au dialogue entre les pouvoirs publics et le secteur associatif, dans un cadre qui fait place aux petites associations de terrain à partir d'une représentation élue.

LES ENGAGEMENTS DU SECTEUR ASSOCIATIF

Le secteur associatif, conscient du rôle essentiel qu'il joue dans notre société, des intérêts qu'il défend, du poids économique qu'il représente et de ce que son développement doit à l'argent public, s'est attaché à traduire une volonté de déontologie, de respect des règles et de transparence par l'instauration de chartes, l'une en partenariat avec l'État, l'autre entre associations elles-mêmes. La charte des engagements réciproques et le Comité de la charte méritent d'être brièvement évoqués.

La charte des engagements réciproques

A l'occasion du centenaire de la loi de 1901, l'État et la CPCA avaient signé une charte sur la base d'engagements réciproques visant à mieux reconnaître le rôle fondamental de la vie associative dans la société et à renforcer les relations partenariales fondées sur la confiance et le respect de l'indépendance des associations. Cette charte est devenue depuis un texte de référence pour le monde associatif. Elle a inspiré de nombreuses adaptations au niveau local, qui facilitent les relations entre les collectivités territoriales et les associations.

Le texte de la charte prévoyait une évaluation tous les trois ans. Depuis sa signature en 2001, aucune n'a été menée, bien que la conférence de la vie associative de 2006 ait pointé cette absence. Les décisions prises à la suite de la conférence de 2009 prévoient qu'il soit procédé à cette évaluation par le futur Haut Conseil de la vie associative, donc en pratique pas avant 2011.

Le Comité de la charte

Le Comité de la charte de déontologie des organisations faisant appel à la générosité du public, communément appelé « Comité de la charte », a été créé en 1989 par de grandes associations et des fondations soucieuses de l'intérêt public, voulant préserver et développer une relation confiante avec les donateurs. Il se fonde sur trois grands principes : la transparence, un référentiel comptable et l'information des donateurs.

Ce Comité s'appuie sur une charte et des textes d'application qui s'imposent aux associations et fondations membres. Il réunit au total plus de 60 organisations qui s'engagent non seulement à respecter la charte mais aussi à se soumettre à un contrôle continu.

Ce Comité élabore les principes déontologiques, donne son agrément (valable trois ans) aux organisations candidates et contrôle en permanence les associations et fondations membres. Ces contrôles, menés par 50 personnalités indépendantes, portent sur le fonctionnement interne, la rigueur de la gestion, la qualité de la collecte des fonds publics et la transparence financière. Le Comité contribue également à des études sur le monde associatif (par exemple : la rémunération des dirigeants, la gouvernance et le contrôle des associations).

Le Comité de la charte comprend aujourd'hui 64 organisations agréées qui collectent chaque année 1,3 milliard de dons provenant de la générosité du public (sur un total annuel en France de 2,9 milliards) ; cela correspond à 7,6 millions de donateurs. Les associations du Comité de la charte représentent un budget global annuel de 3,2 milliards d'euros ; elles comptent 372 000 bénévoles et 34 442 salariés (en ETP).

Bien que certains le considère comme une instance régulatrice extérieure à l'univers des associations, il serait à la fois intéressant et opportun que le Comité de la charte soit représenté dans tout système qui se voudrait représentatif du monde associatif, compte tenu de ce qu'il incarne et de l'originalité de son action.

LA REPRÉSENTATION DU SECTEUR ASSOCIATIF FRANÇAIS AU NIVEAU EUROPÉEN

Le Conseil économique et social européen (CESE), créé en 1957 par le traité de Rome, constitue l'assemblée consultative de tous les partenaires économiques et sociaux européens. Il leur permet de se faire entendre par des avis formels de la Commission, du Conseil et du Parlement.

Le CESE comprend aujourd'hui 344 conseillers issus des milieux socioéconomiques des 27 pays membres et répartis en trois groupes : employeurs, salariés et activités diverses. Le secteur associatif relève du troisième groupe. La France compte au total dans le CESE 24 conseillers, mais le secteur associatif n'est représenté que par une seule personne.

Naturellement le monde associatif et ses organismes représentatifs, CNVA et CPCA en premier, réclament une augmentation significative de cette représentation associative française au niveau de l'Europe. Lors des deux conférences de la vie associative, les groupes de travail concernés par cette question avaient fait le même constat de faiblesse de la représentation française au niveau des instances européennes et formulé la même demande.

Il n'a jamais été donné suite à cette requête. Les enjeux sont pourtant non négligeables. L'audience du secteur associatif français est faible ; une représentation plus étoffée aiderait les réseaux associatifs français face au lobbying du monde anglo-saxon, en particulier de la Grande Bretagne et de l'Allemagne qui sont très présentes auprès des institutions européennes. Force est de constater, par exemple, que 1 % seulement des associations

françaises bénéficient de subventions européennes. Dans un avenir plus ou moins proche, les projets de structuration du dialogue civil européen prendront probablement forme, par exemple avec la définition d'un statut européen associatif : il serait important que la France puisse se faire entendre, d'autant que la spécificité de notre association type loi de 1901 est très éloignée des approches des autres pays et en définitive peu comprise...

LES RELATIONS ASSOCIATIONS - POUVOIRS PUBLICS À L'ÉTRANGER

Les comparaisons avec l'étranger, sur cette question de la représentation des associations auprès des pouvoirs publics, ne sont pas aisées.

Chaque pays a son approche du statut associatif : il est risqué de procéder, dans ces conditions, à des comparaisons entre la France, dont la législation est extrêmement libérale en la matière, et d'autres pays où la définition du champ associatif peut être beaucoup moins large, le statut fait aux associations beaucoup plus restrictif.

Si l'on s'en tient à quelques grandes nations européennes, Grande Bretagne, Allemagne, Italie Espagne, on constate globalement que les relations entre les associations et les pouvoirs publics sont assez peu développées, voire inexistantes, et qu'il est difficile de tirer d'une comparaison des enseignements sans ambiguïté.

*Italie*⁸

Il n'y a pas en Italie de structure représentant le secteur associatif auprès des pouvoirs publics. Il n'y a pas non plus d'organisation associative fédérative ayant vocation à représenter tout ou partie du monde associatif⁹. Toutefois il peut y avoir sur certaines thématiques très précises des associations qui se regroupent (par exemple sur les maladies chroniques). Il n'existe pas de liste de ces éventuels regroupements.

Le gouvernement italien a procédé, début 2010, à une enquête sur le secteur associatif avec un recensement qui a dénombré 222 151 associations. Cette enquête utilisait trois classements des associations : par régions, par typologie (associations sportives, religieuses, culturelles, politiques, syndicales...)¹⁰ et par secteurs d'activités.

⁸ Ces éléments ont été obtenus auprès de madame Catherine Marcadier, conseillère pour les affaires sociales à l'ambassade de France à Rome.

⁹ Seul le Comité national olympique italien (CONI) a vocation à représenter l'ensemble des associations sportives italiennes.

¹⁰ Il faut noter qu'il y a donc des associations à caractère politique ou syndical.

Cette répartition des associations italiennes par domaines d'activités se présentait ainsi (liste des secteurs d'activités et nombre d'associations par secteurs) :

Secteur d'activités	Nombre
Sport	79.080
Culture	41.814
Récréation	35.485
Tutelle des travailleurs	18.930
Education et formation	14.308
Environnement	6.120
Tutelle des traditions locales	4.343
Assistance sociale	4.201
Religion	3.652
Socio-sanitaire	3.446
Bienfaisance	2.754
Politique	2.671
Tutelle des droits	2.339
Recherche scientifique	2.021
Tutelle de la famille	987
Total	222.151

Allemagne¹¹

Si l'Allemagne se pose le problème de la représentation des associations auprès des pouvoirs publics, il n'existe pas en pratique de système de représentation formelle. Une commission gouvernementale a mené une enquête sur cette question en 2001.

La structure syndicale forte, le partenariat entre syndicats et pouvoirs publics, mais aussi un secteur associatif moins nombreux, moins morcelé, tout cela contribue à expliquer que l'Allemagne compte deux fois moins d'associations que la France pour une population sensiblement plus importante.

¹¹ Ces éléments ont été obtenus auprès de monsieur Markus Woelke, conseiller à l'ambassade d'Allemagne à Paris.

La politique vis-à-vis de l'engagement est abordée dans le traité de coalition entre le SPD et la CDU/CSU. Un cadre et des règles ont été ainsi définis pour promouvoir l'engagement associatif dans le pays.

Une sous-commission traite au Bundestag du secteur associatif et fait rapport chaque année. Un Haut Responsable du secteur associatif est rattaché au ministère de la famille, de la jeunesse et des seniors.

Une instance vaut cependant d'être présentée plus en détail : le Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) que l'on peut traduire par « Réseau fédéral de l'engagement ». Il ne s'agit pas d'un organe d'État, mais d'un réseau organisé d'acteurs de la « société civile » : associations mais aussi autorités fédérales ou locales et monde de l'entreprise.

Créé en 2002 à l'occasion de l'année internationale des volontaires, le BBE a vocation à promouvoir l'engagement et la participation civiques sous toutes leurs formes et dans tous les secteurs de la société : santé, sport, éducation, culture, entraide, économie, etc.

Le BBE compte aujourd'hui 220 membres provenant de trois réseaux :

- autorités fédérales et locales ;
- société civile et secteur tertiaire ;
- entreprises et monde professionnel.

Le BBE est organisé en une assemblée générale et un comité de coordination de 40 membres. Les candidats au BBE sont examinés en assemblée générale ; il n'y a donc pas de membres désignés, ni par les autorités, ni par les associations. Le comité de coordination est composé à partir d'une liste d'une quinzaine d'organismes agréés : les deux églises allemandes, l'association fédérale du bien-être, le conseil allemand de la culture, la confédération olympique, le ring de protection de la nature, les femmes allemandes, l'association fédérale des personnes âgées, les pompiers, la fédération des fondations allemandes, etc. Dix groupes de travail sont constitués sur divers thèmes : le cadre juridique et les finances du BBE, l'engagement citoyen, l'avenir du bénévolat, les immigrants et l'intégration, l'engagement en Europe...

Il n'y a pas, en Allemagne, de réel équivalent à la CPCA ; il existe toutefois quelques coordinations mais uniquement par secteurs ou par thèmes.

Au niveau local, il n'existe pas, sauf en Bavière, de dispositif officiel de concertation avec les associations.

Espagne¹²

Le droit d'association est reconnu en Espagne par la Constitution depuis 1978. Il est régulé par une loi organique de 2002. Il existe plusieurs types d'associations : associations visant à défendre l'intérêt général et poursuivant des buts à caractères social, culturel, sportif, environnemental ; associations créées par l'État pour un objectif déterminé ; associations estudiantines, associations à caractère syndical, associations de fonctionnaires civils et militaires, associations de droit canon, partis politiques... Certaines associations (politiques, syndicales, religieuses) sont soumises à des statuts particuliers.

Lors de sa création, une association doit être inscrite sur un registre qui peut être selon le cas :

- le registre national, pour les associations, fédérations, confédérations et unions qui exercent leurs activités sur plus d'une communauté autonome (équivalent d'une région) ;
- l'un des 17 registres des communautés autonomes espagnoles, pour celles dont l'action se limite à une seule communauté ;
- un registre spécial pour les associations soumises à un statut particulier.

Le registre national compte actuellement 34 522 associations.

Les dispositions concernant le fonctionnement des associations sont très proches des dispositions françaises : pas de but lucratif, assemblée générale, comité directeur (équivalent de notre conseil d'administration), président, secrétaire, trésorier, etc. Certaines associations peuvent être reconnues d'utilité publique.

Pour faciliter le dialogue civil, il existe au niveau local, celui des municipalités, des conseils permettant de faire le lien entre les administrations et le public, notamment le secteur associatif. Ces conseils, organisés soit par territoires, soit par domaines d'intérêt, sont des organismes exclusivement consultatifs composés de représentants des administrations et directions, d'experts, de représentants des associations et de divers organismes.

L'exemple de la ville de Madrid est, dans ce contexte, particulièrement riche. La municipalité a mis en place au fil des ans un modèle de participation citoyenne qui fait une très large place aux associations et qui comprend deux séries de conseils :

- 21 conseils territoriaux pour chacun des districts de la capitale ;

¹² Ces éléments ont été obtenus auprès de madame Garcia Ruiz, sous-directrice générale pour le volontariat et les ONG au ministère espagnol de la santé et de la politique sociale, par l'intermédiaire de madame Annie Thomas, conseillère pour les affaires sociales et plus particulièrement de mademoiselle Sophie Ditlecadet, stagiaire à l'ambassade France à Madrid.

- 8 conseils sectoriels correspondant à différents domaines de compétences de la mairie (« *areas de gobierno* »).

Les conseils territoriaux sont des organes consultatifs d'information et de participation à la vie du district. Comprenant 51 personnes au maximum, les associations y sont très largement présentes : 25 membres environ représentant les grands secteurs associatifs : femmes, personnes âgées et retraités, parents d'élèves, jeunes, sport, culture, action sociale, entraide mutuelle, immigrés, consommateurs, commerçants, environnement... Ces membres sont désignés pour quatre ans non renouvelables par le conseiller municipal président de chaque conseil territorial.

L'un des conseils sectoriels est celui des associations de Madrid. Créé récemment, en mars 2010, il se veut l'espace permanent de dialogue entre la municipalité et le monde associatif. Il comprend 20 membres, dont 11 pour les associations, qui sont élus et représentent 654 associations fédérées madrilènes (soit au total environ 175 000 membres). Parmi les autres conseils sectoriels peuvent être cités :

- le Conseil des femmes de la ville de Madrid ;
- le Conseil du volontariat et de la solidarité de la ville de Madrid ;
- le Conseil municipal pour le handicap ;
- le Conseil des personnes âgées de la ville de Madrid ;
- le Forum de dialogue.

Chacun de ces conseils comprend des représentants élus d'associations du secteur concerné ainsi que des experts désignés.

Comme en France, les fondations jouent en Espagne un rôle important pour la défense des causes d'intérêt général ou pour favoriser le développement de certains secteurs sociaux. Les principes, régissant le fonctionnement de ces fondations, sont très proches des nôtres. Il existe au niveau national un Conseil supérieur des fondations, organe consultatif, composé de représentants de l'administration centrale, des communautés autonomes et des fondations. Les représentants des fondations sont élus. Ce Conseil est chargé d'informer le public, de promouvoir les fondations et de formuler des propositions pour leur fonctionnement.

Si en France les organisations non gouvernementales (ONG) agissent quasiment exclusivement à l'étranger, il n'apparaît pas en être de même en Espagne où les actions des ONG s'exercent au profit de la communauté espagnole : action sociale, lutte contre l'exclusion ou la pauvreté, aide aux handicapés, aux personnes âgées, etc.

Ainsi, il existe un Conseil d'État des organisations non gouvernementales d'action sociale, organe collégial de nature institutionnelle, à caractère consultatif, dépendant du ministère du travail et des affaires sociales. Il est conçu comme un lieu de rencontre et de dialogue entre les différents services et acteurs des domaines relevant de l'action sociale. Présidé par le

Secrétaire d'État aux services sociaux, à la famille et au handicap, assisté de deux vice-présidents, le directeur général des services sociaux et un représentant élu des ONG, ce Conseil comprend 37 membres au total :

- des représentants des directions générales de l'administration (famille et enfance, coordination des politiques sur le handicap, intégration des immigrants, institutions pénitentiaires, plan national contre la drogue et le SIDA, institut de la femme, institut des personnes âgées...);
- des représentants, élus pour quatre ans non renouvelables, des ONG des différents secteurs de l'action sociale (exclusion, pauvreté, handicap, immigrants et réfugiés, etc.).

Ce Conseil se réunit au moins deux fois par an ; il est assisté d'une commission permanente qui se réunit tous les trimestres.

Enfin, dans cette organisation du dialogue entre les pouvoirs publics et le monde associatif, il faut également évoquer deux plates-formes, la plate-forme des ONG de l'action sociale qui complète en quelque sorte le Conseil d'État des ONG d'action sociale présenté ci-dessus, et la plate-forme du volontariat.

La plate-forme des ONG de l'action sociale est une organisation nationale privée qui vise à promouvoir et à développer l'action des ONG dans le secteur social. Elle joue un rôle d'interlocuteur entre les ONG et les administrations publiques. Cette plate-forme est actuellement composée de 25 ONG, fédérations ou réseaux nationaux qui rassemblent 3 500 000 membres, 400 000 volontaires et 91 000 salariés. A titre indicatif, le comité directeur est notamment composé de représentants de la Croix Rouge espagnole (présidence), de l'organisation nationale des aveugles et de la fédération des femmes progressistes (deux vice-présidences), de l'union démocratique des retraités d'Espagne (secrétariat général) et des centres de développement rural (trésorier).

L'Espagne fait la distinction, comme la France, entre bénévoles et volontaires, mais le nombre de volontaires y est beaucoup plus élevé. La plate-forme du volontariat est la seconde plate-forme dans le domaine de l'action sociale. Elle vise à promouvoir le volontariat ; elle participe à l'élaboration des politiques et des programmes de volontariat. Cette plate-forme regroupe 77 organisations, 800 associations et 800 000 volontaires. Elle gère l'observatoire du volontariat qui dépend du ministère du travail et des affaires sociales. A titre indicatif, la présidence est actuellement assurée par la fédération des associations de lutte contre la drogue.

Des plates-formes similaires, des ONG et du volontariat, existent également au niveau des communautés autonomes.

L'Espagne est certainement le pays qui a mis en place le dispositif le plus étendu et le plus varié de partenariat entre les pouvoirs publics et le monde associatif.

Ce dispositif concerne tous les niveaux de l'administration, État, communautés autonomes, municipalités et il prend en compte les différentes formes du secteur associatif : associations, fédérations, unions mais aussi ONG et fondations. Il présente des formes variées : Conseil d'État, conseils territoriaux ou sectoriels, plates-formes. Enfin il convient de souligner qu'il fait une large place à des représentants élus du monde associatif.

A cet égard, l'exemple espagnol ouvre des perspectives riches d'enseignement, par la diversité des instances de concertation ou d'échange avec les associations qu'il illustre : il parvient à articuler, pour faire émerger des représentants associatifs, le recours aux élections avec l'appel à des critères de représentativités variés selon les buts poursuivis.

V

PROPOSITIONS

Si l'on veut faire émerger une représentation qui reflète au plus près la diversité et les équilibres réels du monde associatif, il faut s'assurer, bien sûr, qu'elle réponde à *des critères de représentativité* assez variés et objectifs pour entraîner une large adhésion ; on doit ensuite veiller à ce qu'elle soit issue de *procédures de nomination* transparentes à la légitimité incontestable ; enfin, il convient que *les rôles des représentants associatifs et des instances au sein desquels ils interviennent* soient clairement définis et respectés, sur la base d'un compromis accepté, après concertation, par toutes les parties concernées.

Nous allons revenir dans un instant sur tous ces points et quelques autres qui leur sont liés, mais les progrès, même marquants, que l'on fera en la matière n'auront que des effets limités si l'on ne fait pas évoluer parallèlement l'organisation et les structures de dialogue avec les associations, d'une manière qui puisse susciter la participation active des acteurs aujourd'hui encore marginalisés et leur donner des motifs immédiats de coordonner leurs efforts.

Cela suppose de mettre en place un dispositif qui permette à toutes les associations, grandes ou petites, locales ou internationales, de faire entendre leur voix et de participer à l'élaboration de problématiques communes, dans un cadre aussi souple et simple que possible. On favorisera ainsi des échanges plus intenses entre ceux qui interviennent au niveau local, ou ont une action très ciblée, et leurs partenaires plus « généralistes » qui s'expriment au niveau national : c'est une voie privilégiée pour que des personnalités talentueuses acquièrent ainsi, progressivement, l'expérience, la connaissance du domaine et de ses acteurs, qui leur permettront de participer efficacement à la représentation du monde associatif à côté de ceux qui assument déjà cette tâche. C'est dans cette perspective que nous proposons, on le verra, la création de Conseils régionaux des associations dont les représentants contribueront à nourrir les réflexions au sein d'une Conférence de la Vie associative dont le rôle serait renforcé.

Critères de représentativité

Pour s'imposer comme légitime, le choix des représentants associatifs doit couvrir autant que possible les principaux domaines dans lesquels les associations interviennent, les grands types d'organisation et d'action qui les distinguent (selon, par exemple, le rôle qu'y jouent les bénévoles ou les salariés, le caractère spécialisé ou général de leur objet, leur implantation locale ou nationale...), avec, de surcroît, le souci de nommer des personnalités qui, outre leur expérience de la vie associative, disposent, au moins pour certaines d'entre elles, d'une expertise plus particulière touchant l'organisation du secteur (questions juridiques, économiques, sociétales, etc.)

A cet égard, nous y reviendrons, le futur Haut Conseil de la Vie Associative, même s'il on attend de lui un travail d'expertise, ne pourra sans doute pas remplir correctement sa tâche s'il ne répond pas à ces critères de représentativité. Ceux-ci, au demeurant, doivent valoir, du moins dans leur grandes lignes et comme idéal régulateur, pour toutes les instances où l'ensemble des associations sont ou seraient appelées à être représentées : cependant, s'ils doivent s'imposer comme un cahier des charges à respecter lorsque que les nominations sont la prérogative d'un haut responsable de l'État (Président de la République, Premier ministre, Présidents des Assemblées), ils ne peuvent avoir qu'une portée indicative de pondération des postes à pourvoir dans le cas où les grands courants associatifs seraient systématiquement appelés à choisir leurs représentants, *a fortiori* si une procédure électorale devait être instaurée à un niveau ou à un autre.

Reste à déterminer comment repérer de la façon la plus pertinente les grands domaines de la vie associative. Parmi les classements disponibles des associations par secteurs d'activité, dont les principaux ont été présentés plus haut, deux semblent plus près de répondre au souci de consensus, de relative clarté, d'évidence intuitive des principes de classification qui s'impose si l'on veut qu'une telle grille soit comprise et utilisée :

- le premier se trouve dans le rapport trisannuel du Conseil national de la vie associative, qui classe les associations en 9 catégories, subdivisées en 57 groupes ;
- le second apparaît dans l'ouvrage que Viviane Tchernonog a consacré au *paysage associatif français* (Daloz, Paris, 2007), où elle s'efforce de concilier simplicité et pertinence des critères dans une classification en 9 ou 15 rubriques selon les cas.

Le classement utilisé par le CNVA a l'avantage, on l'a déjà noté, d'associer un premier tri très schématique à une catégorisation plus fine. Mais il pâtit d'un certain flou (les organisations de solidarité internationales se retrouvent, par exemple, à côté des syndicats d'initiative sous la rubrique « culture ») et il fait une part insuffisante aux nouvelles pratiques associatives.

Le classement retenu par Viviane Tchernonog, basé, rappelons-le, sur des statistiques significatives portant sur 9 265 associations, comporte lui aussi 9 grands secteurs, mais il est affiné, dans certains tableaux qui distinguent 15 domaines. Cette dernière répartition

paraît la plus satisfaisante, en ce qu'elle est suffisamment fine, sans compter toutefois un nombre trop élevé de secteurs, tout en étant bien adaptée aux dernières évolutions du paysage associatif, notamment en ce qui concerne l'environnement.

Rappelons qu'en 2007 ce classement, avec le pourcentage d'associations par secteurs, se présentait ainsi :

Secteurs d'activités	Pourcentage d'associations dans ce secteur
Sports	22,9 %
Culture	18,5 %
Loisirs et vie sociale	16,2 %
Défense des causes ou des droits	9,2 %
Action sociale	7,3 %
Santé	5,6 %
Défense des intérêts économiques	4,2 %
Action caritative et humanitaire	3,6 %
Education, recherche	3,3 %
Défense des consommateurs, d'habitants et du cadre de vie	2,6 %
Chasse et pêche	1,7 %
Défense de l'environnement	1,6 %
Insertion professionnelle, aide aux chômeurs	1,3 %
Formation professionnelle	0,4 %
Divers et associations non classées	1,7 %

Toutefois les associations peuvent aussi se caractériser par d'autres aspects : implantation locale ou nationale ; inscription dans un réseau ou organisation en fédération ; poids relatif en termes de nombre d'adhérents, de salariés, de bénévoles ; structure des ressources (cotisations, subventions, dons, mécénat, etc.) ; utilité, originalité, efficacité des services rendus. Ces critères, répétons-le, doivent être croisés avec la répartition en domaines d'activité, si l'on veut parvenir à une représentation équilibrée du monde associatif. A cet égard, l'approche simplifiée, en trois catégories, que Viviane Tchernonog développe par ailleurs, constitue un instrument précieux : la distinction qu'elle opère entre les associations dont le projet est lié à l'action publique, celles qui sont d'ordre militant et celles qui sont orientées vers la pratique d'une activité révèle en effet des corrélations fortes entre ces traits originaux et d'autres caractéristiques organisationnelles, budgétaires, fonctionnelles. On peut s'en inspirer pour faire la part qui doit leur revenir aux petites associations, aussi bien que pour repérer, par exemple, des associations pour ainsi dire « charnières », qui réunissent à elles seules les spécificités d'un très large champ de la vie associative.

Rappelons pour mémoire une possibilité souvent évoquée, mais qui est loin de faire consensus : celle d'un label d'habilitation au dialogue civil qui serait décerné par les pouvoirs publics en concertation avec les organismes représentatifs de haut niveau (CNVA, CPCA...). Il serait délivré, en fonction de critères et d'exigences explicitement définis, aux associations qui seraient ainsi qualifiées pour entrer dans les instances représentatives ou autorisées à participer à la réflexion, à la concertation, aux conférences et aux travaux sur la vie associative. Outre que le choix risque de comporter un certain arbitraire, une telle approche peut conduire à figer le système et surtout à exclure presque systématiquement certaines catégories d'associations, notamment celles qui ne s'inscrivent dans aucun réseau.

Le Haut-Conseil de la vie associative

Afin de séparer autant que possible ce qui relève de l'expression publique du monde associatif, touchant ses convictions ou objectifs, de ce qui concerne la contribution objective au travail sur les questions d'organisation législative ou réglementaire de ce secteur, le groupe de travail chargé de préciser le projet d'un Haut-conseil de la vie associative a souhaité centrer celui-ci sur les questions d'expertises, laissant ainsi à d'autres entités, existantes ou à créer, la tâche de représenter les associations. Il est sans doute raisonnable de s'en tenir au principe de ce choix, inspiré, entre autres, par le souci de sortir des ambiguïtés porteuses d'inertie où se trouvait le CNVA, supposé remplir les deux rôles à la fois. Il nous paraît cependant indispensable, en raison même du défi que représente, on l'a vu, l'extrême diversité du monde associatif, de faire en sorte que cette instance puisse faire valoir une expertise embrassant réellement, dans ses grandes lignes au moins, la multiplicité des secteurs associatifs et les principaux types d'organisations qu'on y trouve.

Dans ce but, nous avançons trois préconisations :

– ***Le choix des membres du Haut-conseil devrait refléter la répartition en grands domaines d'activités, types de structures et modes d'intervention, tels qu'ils ressortent des tableaux et des listes présentés au début de la présente partie.***

– Afin de donner un maximum de légitimité aux nominations, on pourrait leur ***appliquer la procédure qui prévaut pour le Conseil constitutionnel et quelques autres hautes instances de la République : le Président de la République et les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil économique, social et environnemental désigneraient chacun, après concertation, un nombre donné de membres du Haut conseil. L'idéal serait que cette procédure puisse se dérouler dans le respect des critères de représentativité évoqués dans la préconisation précédente;*** mais s'il s'avérait que cela entraîne des contraintes trop difficiles à concilier, il faudrait se résoudre à choisir entre l'une ou l'autre solution.

– Reste que ces moyens de garantir une certaine représentativité ne suffiront jamais à faire de ce Conseil un reflet exhaustif du monde associatif, ce que d'ailleurs aucune formule

réaliste ne permettrait d'atteindre, sauf à mettre en place une assemblée pléthorique, exposée d'emblée à la paralysie. Pour assurer que l'ensemble du monde associatif se reconnaisse suffisamment dans le Haut-Conseil tout en maintenant le nombre de ses membres dans des proportions raisonnables, il serait souhaitable d'édicter la règle suivante : *si une centaine d'associations d'un secteur exprime officiellement le souhait que le Haut-conseil examine une question, celui-ci aura l'obligation de donner une réponse circonstanciée à cette demande, soit en s'engageant à instruire lui-même le dossier, soit en indiquant pour quelle raison il n'est pas en mesure de s'en charger et, dans ce cas, quelle instance lui semble légitime pour le faire. De cette manière, tous les secteurs du monde associatif sauront qu'ils sont, au moins indirectement, susceptibles de trouver un relais effectif dans le Haut-Conseil.*

Pour ce qui concerne la structure du Haut conseil, sa composition, ses fonctions et les principes de son fonctionnement, tels qu'ils sont prévus par le groupe de travail dont nous avons rappelé les conclusions dans la deuxième partie de ce rapport, il nous semble que, dans la mesure où le projet paraît recevoir un assez large assentiment dans la communauté associative, il n'y a pas lieu d'en remettre l'architecture d'ensemble en question. Sous réserve, du moins, qu'on intègre les suggestions que nous avons faites touchant le respect des critères de représentativité, la procédure de nomination des membres associatifs et le « droit d'interpellation » par les associations.

Il nous paraîtrait judicieux de laisser vacantes trois ou quatre places au sein du Haut conseil, au moment où ses membres seront nommés, de manière à ce que ceux-ci puissent coopter quelques pairs après avoir pris concrètement la mesure des tâches ou des besoins. Dans un groupe aussi exposé aux regards d'un milieu particulièrement vigilant, on ne doit craindre aucun détournement de cette liberté ; au contraire, l'expérience prouve que, dans de tels cas, le groupe s'attache à recruter des gens particulièrement brillants et constructifs dont la présence est fédératrice et le rayonnement utile à l'institution. C'est en tout cas une assurance de pouvoir compléter son éventail d'expertise en tant que de besoin.

Nous partageons le souhait du groupe de travail de voir le Haut conseil doté de moyens suffisants pour instruire en profondeur les dossiers, assurer le suivi de ses travaux et de ses échanges avec d'autres partenaires, contribuer à établir un programme de recherches indispensables et favoriser sa mise en œuvre. Cela suppose un minimum de permanents qualifiés et de crédits, qui ne représentent d'ailleurs pas un budget considérable, mais faute de quoi la nouvelle instance ne pourrait remplir son rôle de façon satisfaisante.

Des Conseils régionaux des associations

Au delà de l'énoncé et du respect de critères de représentativité toujours plus ou moins partiels et discutables, l'enjeu majeur est de *faire en sorte que la représentation publique du monde associatif intègre progressivement les acteurs significatifs de domaines importants dont on*

sait que la voix est encore insuffisamment entendue. Il va de soi que les représentants actuellement reconnus de ce monde, en raison de leur rôle à la tête de grandes associations ou travers la CPCA, ont su tisser des réseaux et acquérir une connaissance des problèmes qui expliquent, pour une part non négligeable, le rôle central qu'ils sont amenés à jouer. Mais ils sont les premiers à reconnaître qu'ils ne peuvent à eux seuls représenter l'ensemble du monde associatif et qu'il est urgent de faire en sorte que d'autres figures, représentant des horizons différents, émergent.

Pour y parvenir, il faut surmonter plusieurs problèmes. Des associations d'un type nouveau, encore petites ou moyennes, dont on a vu qu'elles constituaient une part importante de ce champ, doivent être à même de faire valoir leurs préoccupations : or il est évident qu'elles n'y réussiront jamais si on ne trouve pas un moyen pour que leurs représentants acquièrent une maîtrise suffisante des enjeux et des questions techniques ou organisationnelles de l'ensemble du champ. Il est essentiel, d'autre part, de susciter des échanges plus intenses entre les acteurs de terrain et les instances de représentation nationales voire internationales. On évitera, cependant, de recréer un nouveau CNVA, alors même que les difficultés que celui-ci a rencontrées amènent aujourd'hui à le supprimer. Enfin, il existe de nombreuses instances dans les secteurs de la santé, de l'emploi, de l'éducation, de la culture auxquelles les associations sont invitées à participer : il serait tout à fait inutile et même contre-productif de multiplier encore ces structures sectorielles qui, bien qu'elles aient de véritables avantages, n'ont pas permis jusque là d'enrichir et de rééquilibrer suffisamment la représentation des associations au niveau national.

Pour créer une dynamique fédératrice du monde associatif dans sa diversité et favoriser l'apparition de nouveaux porte-parole aux côtés de ceux qui remplissent déjà ce rôle, il nous semble que la meilleure solution consisterait à créer des Conseils régionaux dont les membres seraient élus par des associations locales. Afin de rester au plus près du terrain, les élections se tiendraient dans chaque département, qui désignerait ainsi ses représentants au Conseil régional des associations. Celui-ci devrait être consulté, par le Conseil régional et le préfet de Région, sur les mesures qui touchent les associations, tout en constituant des lieux d'échange et de propositions, non seulement sur les questions associatives mais sur d'autres qui leur sont liées indirectement ou directement. Comme dans les Côtes d'Armor, un bureau du conseil, composé d'une dizaine de membres élus au sein de l'assemblée, devrait assumer certaines fonctions de représentation, de coordination, de suivi.

L'idée peut surprendre, susciter le scepticisme ou des craintes au premier abord. Mais après avoir envisagé diverses alternatives et étudié les principales implications, nous sommes fermement convaincus que *c'est la seule mesure susceptible d'induire, par l'élan spontané dont elle est porteuse, une participation toujours plus large de tous les types d'associations.*

A ceux qui penseraient qu'un tel projet est irréaliste, on fera observer qu'il est déjà mis en place dans le département des Côtes d'Armor, selon des modalités que nous avons présentées

dans la deuxième partie de notre rapport. Nul ne peut contester que ce qui est réel est possible!

Une autre difficulté tient au fait que les communes et les départements entretiennent des relations plus étroites avec les associations (et les subventionnent bien plus largement) que les régions. A la réflexion, il nous a toutefois semblé que la montée progressive en puissance de l'échelon régional, aussi bien que la nécessité de ne pas multiplier les structures pour des raisons de visibilité, de simplicité, d'économie, plaident pour des Conseils régionaux et non départementaux. Cependant, c'est afin de tenir compte de la vitalité du niveau départemental, et de faciliter la participation active des associations locales, que nous suggérons d'organiser les élections au Conseil régional des associations par départements : chacun des dits départements enverrait les représentants élus par son collège d'associations au Conseil régional. Cela aurait encore l'avantage de favoriser, en tant que de besoin, un dialogue pleinement légitime entre les représentants associatifs élus par le département, les membres du Conseil général ou le préfet, fût-ce de façon moins institutionnalisée qu'au niveau régional.

Les modalités précises de l'élection devraient évidemment être négociées avec les partenaires associatifs, mais on peut s'inspirer du modèle suggestif déjà mis en place dans le département des Côtes d'Armor où, comme on l'a vu, chaque association dispose d'une voix, les fédérations détenant autant de voix que d'associations qu'elle fédère. On peut éventuellement penser à des pondérations en fonction de l'importance des structures concernées (nombre d'adhérents, de bénévoles, budget...). Afin d'assurer une représentation équilibrée des associations correspondant aux grands secteurs d'activité et types de structures que nous avons évoqués, on gagnera à former des collèges regroupant les associations d'un même grand domaine qui éliront en leur sein leurs représentants. Autrement dit, les associations de santé éliront des acteurs du domaine associatif de la santé, les associations culturelles des représentants de l'action culturelle, etc. On doit s'attendre à ce que les collèges soient appelés à être en nombre différents selon les départements, en fonction de la densité de peuplement, de la proportion entre la population rurale et la population citadine, etc. Sauf à verser dans un formalisme excessif, ces particularités locales ne devraient pas poser de problèmes insurmontables : à tout prendre, elles sont plutôt un gage de diversité qu'un obstacle.

L'expérience des Côtes d'Armor montre que, si le premier scrutin a mobilisé une minorité d'associations, le deuxième, appuyé sur l'expérience du premier Conseil élu et précédé d'une campagne de presse, a suscité une participation beaucoup plus large. Partant de ce constat, si l'on craint que le même scénario ne se répète et que les premières élections aux Conseils régionaux des associations n'attirent encore qu'un nombre relativement modeste d'associations, on peut parfaitement imaginer de réserver, dans cette phase de mise en place, un petit contingent de places à des « membres de droit », représentant de grands réseaux associatifs et la CPCA régionale. Un tel aménagement assurerait, en tout état de cause, une certaine représentativité à la nouvelle structure, étant entendu qu'une telle mesure ne saurait

être que transitoire : elle n'aura plus de raison d'être dès lors que le nombre de candidats et celui des votants sera suffisamment significatif.

Ce n'est pas ici le lieu de déterminer précisément la périodicité des élections : on peut aussi bien la fixer à deux ans, si l'on privilégie le parallèle avec la Conférence nationale de la vie associative, qu'à cinq ans, si l'on met plutôt l'accent sur la continuité du travail avec le Conseil régional ; entre ces deux extrêmes, certains préféreront sans doute une durée intermédiaire de trois ou quatre ans, qui évite la lassitude de scrutins trop rapprochés, donne aux élus le temps d'agir mais permet cependant un renouvellement régulier de la représentation associative.

Un renforcement du rôle de la Conférence nationale de la vie associative

Si l'on veut tirer le meilleur parti de la promotion d'une nouvelle génération de représentants compétents que devrait entraîner l'instauration des Conseils régionaux des associations, il convient de mettre en place un dispositif qui conduira les plus influents d'entre eux à prendre un rôle national. Mais il faut renoncer d'emblée à la mauvaise idée d'instituer un quelconque « conseil national de la vie associative », ce qui équivaldrait à reconstituer un ersatz du CNVA, alors même que l'on s'appête à le dissoudre, justement parce qu'il ne répond pas aux attentes ! Plutôt que de créer une nouvelle structure, il nous paraît plus simple et plus efficace *d'établir un lien organique entre les Conseils régionaux des associations et la Conférence nationale de la vie associative, en disposant que la majorité des participants à la Conférence devront être des représentants choisis par les Conseils régionaux en leur sein. Il conviendrait alors de confirmer officiellement la règle imposant de réunir la Conférence tous les deux ans, en explicitant son rôle de représentation du monde associatif, de porte parole de ses préoccupations et de ses propositions, de forum d'échanges et d'approfondissement, tant auprès de l'opinion que des pouvoirs publics.*

Afin d'accompagner la mise en application concrète des mesures annoncées par le gouvernement, d'assurer en continu un travail de veille et de mise à jour des propositions, un comité de suivi devrait prolonger de manière permanente le temps fort que constitue la Conférence. Il ne devrait pas se limiter, comme c'est actuellement le cas, à faire le point à l'occasion de quelques réunions annuelles, mais devrait avoir les moyens de poursuivre à plein temps ses activités. Pour plus d'efficacité, les représentants associatifs qui y participeraient devraient être peu nombreux, 5 ou 6 environ. Le rôle de la Conférence serait ainsi, on le voit, notablement renforcé, avec une représentation des associations considérablement plus complète, élargie, directement ou indirectement, à tous les secteurs du monde associatif et à la diversité des types d'organisations ou d'activités dont il est constitué.

Si le principe de créer les Conseils régionaux des associations était retenu mais que les délais incompressibles de leur mise en place empêchaient l'envoi de leur représentants à la conférence de la vie associative, il serait dommage de devoir reporter à la Conférence

suivante la pleine réalisation du projet : mieux vaudrait, sans doute, explorer avec les partenaires la possibilité de retarder de quelques mois la prochaine Conférence afin que les représentants régionaux puissent y participer.

Procédure de nomination des membres associatifs au CESe

A partir du moment où les Conseils régionaux des associations fonctionneraient et délègueraient leurs représentants à la Conférence nationale de la vie associative, il paraîtrait parfaitement légitime que les membres associatifs du Conseil économique, social et environnemental (CESe) soient nommés sur proposition des délégués à la Conférence de la vie associative ou d'un Comité élu par eux. C'est, en tout cas, ce que nous proposons.

A très court terme, cependant, s'agissant de nominations qui doivent être annoncées dans les prochains jours, ce schéma est évidemment inapplicable. Force est donc de définir une autre procédure, transitoire. D'après les informations que nous avons pu recueillir, il semblerait qu'un compromis ait été trouvé, selon lequel le CNVA proposerait des personnalités pour quatre des nominations attendues, les autres restant du ressort de l'exécutif. S'il est vrai qu'un accord se soit fait sur cette base, il ne nous appartient pas d'y ajouter des commentaires, moins encore de prétendre l'amender si peu que ce soit. Disons simplement que, dans le dessein de mieux refléter la diversité du monde associatif, la façon la plus pragmatique de procéder consisterait, selon nous, à s'efforcer de ***compléter le profil de la représentation actuelle pour faire place à des personnalités venant de secteurs dont la plupart de nos interlocuteurs regrettent l'absence : c'est le cas, notamment, des associations qui s'occupent de l'accès au logement et de la précarité, de celles qui regroupent les patients ou développent des pratiques innovantes particulièrement utiles.***

Il ne serait pas inutile, sur ce point, de solliciter l'avis, non seulement de la CPCA, mais également de quelques grands réseaux qui, bien qu'y étant formellement représentés, ont le sentiment que leurs préoccupations y sont insuffisamment portées (nous avons cru comprendre que le Secours populaire, le Secours catholique, Emmaüs, AIDES, L'Arche et quelques autres sont dans ce cas) ; il serait bon aussi de consulter des acteurs qui ne font pas partie de cette Conférence permanente, tels que le Collectif Interassociatif pour la Santé ou France Bénévolat.

Il va de soi qu'on ne représentera pas directement toute la diversité du monde associatif au travers des 7 membres du CESe issus de ce champ (auquel s'ajoutera le représentant des fondations et les représentants du secteur environnemental) : mais la démarche que nous proposons permettrait un meilleur équilibre, particulièrement si l'on pouvait nommer de surcroît deux ou trois acteurs liés au milieu associatif dans le collège des Personnalités Qualifiées. ***On doit, du reste, avoir une vue d'ensemble des nominations au CESe, au CES***

européen et au Haut Conseil de la Vie Associative, pour pondérer le choix des personnalités sollicitées en vue d'une représentation aussi fidèle que possible.

S'il n'était pas trop tard, on aurait pu, là encore, envisager d'adopter une démarche s'inspirant de celle qui prévaut pour le Conseil constitutionnel et quelques autres grandes institutions, quitte à modifier ou simplifier ce modèle pour tenir compte de la spécificité du cas.

La dimension européenne

En dépit des efforts remarquables de quelques personnalités, qui remportent des succès non négligeables, il apparaît que le monde associatif français demeure, en dépit de sa grande richesse, largement marginalisé à Bruxelles. D'une part, les conceptions qui prévalent au sein de nos associations sont très minoritaires en Europe ; d'autre part, les représentants associatifs anglo-saxons, notamment, ont une pratique du *lobbying* notoirement plus ancienne et efficace que la nôtre.

Touchant le premier point, il serait hautement souhaitable que la prochaine Conférence nationale de la vie associative se saisisse de la question suivante, en s'efforçant d'y apporter une réponse claire : puisqu'il est patent que notre modèle associatif constitue une exception en Europe où il est improbable qu'il finisse par s'imposer dans son ensemble, quels en sont les éléments essentiels à nos yeux (mais recevables par nos partenaires européens) dont nous devrions prioritairement rechercher à accroître l'audience au sein de l'Union ?

S'agissant du second point, quelques initiatives ciblées suffiraient sans doute à entraîner un progrès notable.

Il conviendrait d'abord que, pour tout ce qui concerne la dimension européenne, les représentants des associations se voient désigner un interlocuteur unique et permanent au sein du gouvernement, en mesure de coordonner, autant que possible, l'action des différents acteurs concernés, et d'organiser la concertation en vue de définir une stratégie cohérente et partagée. Cela suppose, évidemment, que celle-ci puisse avoir un contenu suffisamment porteur et prometteur ... ce qui nous renvoie au premier point !

Il faudrait ensuite dégager quelques fonds, d'ailleurs très modestes, destinés, d'une part, à créer un groupe de travail capable de concevoir et accompagner des actions de lobbying efficaces et, d'autre part, couvrir les frais de déplacement des représentants d'associations petites ou moyennes (les grandes ne manquent pas de moyens pour cela), porteurs de projets prometteurs en direction de l'Union européenne.

Enfin, le Service civique qui se met aujourd'hui en place peut grandement contribuer au rayonnement des associations françaises en Europe, à condition que l'on y associe des

concours locaux et nationaux, donnant lieu à des partenariats avec la presse et des sites internet, pour mettre en valeur les meilleures initiatives, avec éventuellement une finale prenant la forme d'une grande émission de télévision : l'audiovisuel est, en effet, un moyen privilégié de faire ressentir les sens nouveaux de l'engagement à travers la multiplicité des projets auxquels il donne lieu. Un tel exemple, pourvu qu'il ne soit pas présenté comme un modèle que l'on chercherait à imposer, pourrait servir d'amorce à une concertation européenne en vue de lui donner un prolongement, fût-ce sous des formes différentes, dans plusieurs pays de l'Union.

*
* *

S'il était permis de paraphraser gaiement, en prélude à quelques phrases de conclusion, la formule rhétorique favorite d'un homme politique jadis célèbre, nous dirions que la mutation que connaît le monde associatif est à la fois un défi et une chance. Un défi, parce qu'elle donne lieu à un éclatement sans précédent des pratiques et des valeurs dont se réclament les associations. Une chance, parce cet éclatement même nous fait obligation de trouver une perspective en partie inédite susceptible de faire apparaître à nouveau l'unité et le sens profond de la vie associative. La question de la représentation des associations et de leur représentativité constitue, à cet égard, le révélateur le plus direct et le plus parlant. C'est ainsi, en tout cas, que nous l'avons comprise, en nous efforçant de lui apporter des réponses concrètes et coordonnées.

RAPPEL SUCCINCT DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

1- Haut conseil de la vie associative

-Sans revenir sur la fonction d'expertise de cette structure, sa légitimité ne paraît pas acquise si le choix de ses membres ne reflète pas dans leur diversité les grands secteurs d'activité, les principaux types d'organisation, la variété d'objectifs qui caractérise le monde associatif (le rapport propose à cet égard des critères de représentativité).

-Pour donner une autorité plus grande encore au Conseil, ses membres pourraient être nommés selon la procédure en usage pour le Conseil constitutionnel et d'autres hautes instances de la République.

-Afin que toutes les acteurs du monde associatif se sentent au moins indirectement concernés par les travaux du Conseil, un « droit de saisine » devrait être reconnu à des collectifs d'associations, selon la règle suivante : si une centaine d'associations d'un secteur exprime officiellement le souhait que le Haut conseil examine une question, celui-ci aura l'obligation de donner une réponse circonstanciée à cette demande, soit en s'engageant à instruire lui-même le dossier, soit en expliquant pour quels motifs il n'est pas en mesure de s'en charger et, dans ce cas, quelle instance lui semble indiquée pour le faire.

2- Conseils régionaux des associations

Pour créer une dynamique fédératrice du monde associatif dans sa diversité et favoriser l'apparition de nouveaux porte-parole aux côtés de ceux qui remplissent déjà ce rôle, la meilleure solution consisterait à créer des Conseils régionaux des associations dont les membres seraient élus par les associations locales. Afin de rester au plus près du terrain, les élections se tiendraient dans chaque département, qui désignerait ainsi ses représentants au Conseil régional des associations. Celui-ci devrait être consulté, par le Conseil régional et le préfet de région, sur les mesures qui touchent les associations, tout en constituant un lieu d'échanges et de propositions. C'est la seule mesure susceptible d'induire, par l'élan spontané dont elle est porteuse, une participation toujours plus large de tous les types d'associations.

Ce projet pourrait paraître irréaliste, mais il ne l'est pas : la preuve, il est déjà mis en œuvre avec succès depuis trois ans dans le département des Côtes d'Armor. Nul ne peut contester que ce qui est réel est possible !

3-Renforcer la Conférence nationale de la vie associative

-Une fois les conseils régionaux de la vie associative mis en place, ce sont leurs représentants qui devraient majoritairement composer l'assemblée de la Conférence nationale de la vie associative, dont il faudra clairement réaffirmer qu'elle se tiendra bien, désormais, tous les deux ans. Elle a vocation, dans cette perspective, à devenir un lieu privilégié d'expression du monde associatif.

-Un comité permanent de suivi de la Conférence, composé d'une dizaine de membres élus en son sein, assurerait la continuité du travail, la mise à jour des propositions, et la participation à la concrétisation des mesures retenues par le gouvernement.

4- La nomination des membres associatifs du CESe

-On le voit, tous les volets de ce projet s'articulent dans le dessein d'assurer une représentation plus large et plus diversifiée du monde associatif. S'il était réalisé dans toutes ses composantes, il paraîtrait naturel que les membres associatifs du CESe soient nommés sur proposition des délégués à la Conférence de la vie associative ou d'un Comité élu par eux.

-A court-terme, cependant, s'agissant de nominations qui doivent être annoncées dans les prochains jours, ce schéma est évidemment inapplicable. S'il n'était pas trop tard, on aurait pu, là encore, s'inspirer de la procédure qui prévaut pour le Conseil constitutionnel, quitte à la simplifier pour l'adapter à la spécificité du cas. Sans doute les dés sont-ils jetés : nous émettons simplement le vœux que l'on s'efforce de compléter le profil de la représentation actuelle pour faire une place à des personnalités venant de secteurs dont la plupart de nos interlocuteurs regrettent l'absence au CESe : défense des patients, lutte contre la précarité, insertion professionnelle, notamment.

5- La dimension européenne

Le modèle associatif français est très minoritaire en Europe et la pratique du *lobbying* à Bruxelles ou ailleurs beaucoup plus familière aux associations anglo-saxonnes qu'aux nôtres.

-La prochaine conférence de la vie associative pourrait se pencher sur ce thème : puisqu'il est patent que notre modèle associatif constitue une exception en Europe, quels en sont les éléments essentiels à nos yeux (mais « eurocompatibles ») dont nous devrions prioritairement chercher à accroître l'audience dans l'Union ?

-Il serait bon que les associations aient l'attache d'un interlocuteur unique au sein du gouvernement pour les questions européennes.

-Un très modeste budget permettrait utilement de couvrir les frais de déplacement à Bruxelles des représentants d'associations petites ou moyennes, porteurs de projets prometteurs en direction de l'Union européenne, mais aussi de préparer et d'accompagner d'indispensables actions de *lobbying*.

-Le service civique pourrait devenir une vitrine des associations françaises en Europe, si on l'accompagnait de concours et d'émissions de télévision mettant en lumière les meilleurs projets : il faudrait alors négocier avec nos partenaires européens, sans bien sûr leur imposer notre vision, pour tenter de mettre sur pied une version européenne du projet.

Le Premier Ministre

004680

Paris, le 21 JAN 2010

Monsieur le Président, *bonjour*

La deuxième édition de la Conférence nationale de la vie associative s'est tenue le 17 décembre dernier. A cette occasion, dans ce cadre de réflexions et de propositions partagées entre tous les acteurs concernés, l'amélioration de la place et du rôle des associations dans le débat public, à travers notamment un dialogue civil enrichi entre les pouvoirs publics et les associations, est apparue comme un objectif prioritaire.

Au cœur de cette problématique, se pose la question cruciale et complexe de la représentation des associations et des enjeux qui y sont attachés.

Le premier d'entre eux concerne la notion même de représentation associative et sa définition : celle-ci peut en effet privilégier par exemple le nombre de bénévoles, la notoriété publique, la nature des ressources mais aussi l'impact de l'action d'une association, l'originalité de son approche ou son caractère innovant et reproductible.

Le deuxième enjeu a trait à la nécessaire prise en compte de la diversité associative dans la construction de la représentation associative, qu'il s'agisse de la représentation des différents champs sectoriels d'intervention, de la représentation des différents champs territoriaux d'intervention ou de la représentation des différentes formes associatives.

Enfin, se pose la question des modalités mêmes de désignation. Plusieurs hypothèses ont été évoquées au cours des travaux préparatoires à la conférence le 17 décembre 2009 : désignation d'associations « partenaires » de l'Etat dans le dialogue civil par un « label » délivré par la puissance publique, organisation d'un mode de désignation par les pairs, recours à la Conférence permanente des coordinations associatives ou autres... Aucune d'entre elles n'a fait à ce jour l'objet de consensus, des modalités équilibrées restant à trouver.

Aussi, j'ai décidé de confier au Conseil d'analyse de la société (CAS) que vous présidez une réflexion d'ensemble sur cette importante question de la représentation du monde associatif.

Monsieur Luc FERRY
Ancien Ministre
Président du Conseil d'analyse de la société
113 rue de Grenelle
75007 PARIS

Cette mission intervient dans un contexte d'évolution des instances nationales assurant la représentation du monde associatif, comme en témoignent en particulier l'élargissement de la représentation associative au sein du Conseil économique, social et environnemental voulu par le Président de la République et la transformation du Conseil national de la vie associative (CNVA) en Haut Conseil à la vie associative, annoncée le 17 décembre dernier.

Les conclusions de vos travaux, menés en lien avec Monsieur Martin HIRSCH, Haut Commissaire chargé de la vie associative, feront l'objet d'un rapport à me remettre d'ici l'été prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous

Fil lon
François FILLON

AUDITIONS ET ENTRETIENS
DANS LE CADRE DE
LA MISSION SUR LA REPRESENTATION DES ASSOCIATIONS

<i>DATE</i>	<i>PERSONNALITES</i>	<i>TITRE ET ORGANISME</i>
<i>18 janvier 2010</i>	<i>Monsieur Martin HIRSCH</i>	<i>Haut Commissaire à la Jeunesse et aux Solidarités Actives</i>
<i>4 février 2010</i>	<i>Madame Sylvie BENTEGEAT</i>	<i>Conseillère technique du Haut Commissariat à la Jeunesse et aux Solidarités Actives</i>
<i>15 février 2010</i>	<i>Madame Marie-Thérèse CORNETTE</i>	<i>Présidente de la 5^{ème} Chambre à la Cour des Comptes</i>
<i>9 mars 2010</i>	<i>Monsieur Yann DYEUVRE</i>	<i>Directeur DJEPVA</i>
	<i>Madame Sylvie BANOUN</i>	<i>Sous directrice de la vie Associative et de l'Education Populaire</i>

<i>7 avril 2010</i>	<i>Madame Edith ARNOULT-BRILL</i>	<i>Présidente de CNVA</i>
	<i>Monsieur Christian SAOULT</i>	<i>Président du CISS</i>
	<i>Monsieur Jacques HENRARD</i>	<i>Président de la CPCA</i>
	<i>Monsieur Jean-Marc ROIRANT</i>	<i>Président du groupe Associations du CESe</i>
<i>14 avril 2010</i>	<i>Monsieur Jacques DERMAGNE</i>	<i>Président du CESe</i>
<i>16 avril 2010</i>		<i>Forum des Associations agréés en santé</i>
	<i>Monsieur François SOULAGE</i>	<i>Président du Secours Catholique</i>

<i>23 avril 2010</i>	<i>Monsieur André HIRCHBERG</i>	<i>Président de France Générosité</i>
<i>6 mai 2010</i>	<i>Monsieur Francis CHARHON</i>	<i>Directeur général de la Fondation de France</i>
	<i>Monsieur Philippe DACOSTA</i>	<i>Directeur du Bénévolat et de la Jeunesse à la Croix Rouge Française</i>
	<i>Madame Carole MOINARD</i>	<i>Directrice de cabinet adjointe Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives</i>
	<i>Monsieur Michel SOUBLIN</i>	<i>Président du Comité de la Charte</i>
	<i>Monsieur Michel TAPOL</i>	<i>Président exécutif de France Bénévolat</i>
<i>10 mai 2010</i>	<i>Monsieur Daniel ZIELINSKI</i>	<i>Délégué général de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale</i>

<i>27 mai 2010</i>	<i>Madame Mélanie GRATACOS</i>	<i>Déléguée générale d'ANIMAFAC</i>
<i>1^{er} juin 2010</i>	<i>Madame Françoise LAROUDIE, Monsieur Bruno GRELL, Monsieur Eric PIRET</i>	<i>L'Arche</i>
<i>2 juin 2010</i>	<i>Madame TCHERNONOG</i>	<i>Chargée de recherche au CNRS Centre d'économie de la Sorbonne</i>
<i>2 JUIN 2010</i>	<i>Monsieur Bernard LESTERLIN</i>	<i>Député</i>
<i>7 juin 2010</i>	<i>Monsieur Gilles Le BAIL, Monsieur Benoît MICHAC</i>	<i>CNAJEP</i>
	<i>Madame Joëlle BOTTALICO</i>	<i>Secours Populaire</i>

<i>9 juin 2010</i>	<i>Madame MARLAND – MILITELLO</i>	<i>Députée</i>
	<i>Monsieur GILLOIS</i>	<i>FONDA</i>
<i>22 juin 2010</i>	<i>Monsieur Jean-Jacques LOZACK</i>	<i>Sénateur</i>
<i>23 juin 2010</i>	<i>Madame Claude GREIFF</i>	<i>Députée</i>
	<i>Monsieur Frédéric DECK</i>	<i>France Nature Environnement</i>
<i>30 juin 2010</i>	<i>Monsieur Claudy LEBRETON</i>	<i>Président de L'Association des Départements de France</i>
<i>2 juillet 2010</i>	<i>Madame Edith ARCHAMBAULT</i>	<i>Professeur émérite Paris 1 Panthéon Sorbonne</i>

<i>5 juillet 2010</i>	<i>Monsieur Nicolas BASSELIER</i>	<i>Directeur général de L'Association des Maires de France</i>
<i>12 août 2010</i>	<i>Monsieur Aimeric RAMADIER</i>	<i>Conseiller technique du Président de la République pour la Fonction publique, la réforme de l'Etat, la jeunesse et les associations</i>
<i>Nous souhaitons, en outre, remercier de tout coeur les correspondants qui nous ont fait bénéficier d'utiles lumières sur la vie associative dans d'autres pays de l'Union Européenne, et tout particulièrement :</i>	<i>Madame Catherine MERCADIER</i>	<i>Conseillère pour les Affaires sociales à l'ambassade de France à Rome</i>
	<i>Monsieur Markus WOELKE</i>	<i>Conseiller à l'ambassade d'Allemagne à Paris</i>
	<i>Madame GARCIA RUIZ</i>	<i>Sous-directrice générale pour le volontariat et les ONG au ministère espagnol de la Santé et de la Politique sociale</i>
	<i>Madame Annie THOMAS</i>	<i>Conseillère pour les Affaires sociales à l'ambassade de France à Madrid</i>
	<i>Madame Sophie DITLECADET</i>	<i>Stagiaire à l'Ambassade de France à Madrid</i>

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION, p 2

I – UN MONDE ASSOCIATIF EN MUTATION, p 5

- glissement progressif des idéaux, p 5
- Un champ associatif centrifuge, p 6
- Valeurs sentimentales, p 6
- Associations : le retour, p 7

II- LE MONDE ASSOCIATIF EN CHIFFRES, p 8

-
- La vie associative au prisme des enquêtes nationales, p 11
- Synthèse des données, p 23
- Le besoin de statistiques plus complètes, p 26
-

III- COMMENT CLASSER LES ASSOCIATIONS ? p 28

-
- Répartition selon les caractéristiques fonctionnelles, p 28
- Répartition par secteurs d'activité, p 32
- Répartition en trois grands types, p 36
- Le problème de la représentation des associations, p 37

IV- LA REPRESENTATION DES ASSOCIATIONS AUJOURD'HUI, p 39

- Du CES au CESe, p 40
- Le CNVA, p 42
- Les Conférences nationales de la vie associative, p 47
- La CPCA, p 48
- Réseaux associatifs, p 51
- Le conseil de développement de la vie associative, p 52
- Les délégués départementaux à la vie associative, p 52
- L'expérience du Conseil départemental des associations dans les Côtes d'Armor, p 53
- Les chartes, p 56
- La représentation associative française au niveau européen, p 57
- Relations associations-pouvoirs publics à l'étranger (Italie, Allemagne, Espagne), p 58

V- PROPOSITIONS, p 64

- Critères de représentativité, p 65

- Le Haut conseil de la vie associative, p 67
- Des Conseils régionaux des associations, p 68
- Un renforcement du rôle de la Conférence nationale de la vie associative, p 71
- Procédure de nomination des membres associatifs du CESe, p 71
- La dimension européenne, p 72

RAPPEL SUCCINCT DES PRINCIPALES PROPOSITIONS, p 75

ANNEXES :

- **Lettre de mission**
- **personnalités auditionnées**