

## Quarante ans de consultation et de dialogue avec les associations

### - Repères historiques

Document mis à jour le 14 octobre 2020

#### Nota

*Comme leur nom l'indique, ces fiches « Repères historiques » ne sont que l'indication chronologique des principaux faits marquants liés au sujet traité. Elles ne sont pas des analyses approfondies. Leur objectif est simplement de donner au lecteur des indications de bases, en lui permettant, s'il le désire, d'aller « plus loin », notamment grâce à la bibliographie ou aux sources qui sont mentionnées.*

#### Plan

- 1981 - La première consultation de toutes les associations**
- 1995 - Un mode de dialogue permanent sur des sujets précis**
- 1999 - Les assises de la vie associative** (20 et 21 février)
- 2002 - Une compétence dédiée au ministère chargé de la Jeunesse et des Sports**
- 2006 - La conférence de la vie associative** (23 janvier)
- 2009 - Nouvelle conférence de la vie associative** (17 décembre)
- 2018 - Ambitions pour la vie associative**
  - **Références**

%%%

Le ministère chargé de la Jeunesse et des Sports, dont l'appellation a fluctué au fil du temps, a toujours été plus ou moins en charge du suivi et de la mise en œuvre de la politique de l'État en faveur des associations.

De plus, les services déconcentrés ont toujours été les interlocuteurs privilégiés des associations au-delà du secteur strict de Jeunesse et Sports comme on pourra le voir au travers des quelques dates importantes citées ci-après.

Pour illustrer le propos, parcourons presque 40 ans de consultation des associations.

## 1981 - La première consultation de toutes les associations

En 1981, avec l'élection du nouveau Président de la République est créé un ministère du Temps libre chargé, entre autres, des questions relatives aux associations.

Très vite, le Premier ministre, André Mauroy, charge le ministre du Temps libre, André Henry, d'une réflexion sur les mesures à prendre pour promouvoir la vie associative.

À partir du texte de la proposition de loi socialiste n° 888 déposée en 1979 à l'Assemblée nationale une grande consultation de l'ensemble des associations est organisée entre janvier et juin 1982.

Un texte dit « d'hypothèses fondamentales », préparé par des réunions interministérielles dès septembre 1981, sert de base à cette consultation qui revêt diverses formes.

Tous les secteurs de la vie associative se sont mobilisés et ont permis de recevoir 5 000 réponses d'associations nationales et locales. Des consultations écrites et orales sur l'ensemble du territoire, animées par les services déconcentrés du ministère (directions départementales du Temps libre, de la Jeunesse et des Sports - DDTLJS) ont été organisées à cette fin.

Près de 150 réunions ont été tenues à l'initiative des élus ou des responsables d'associations. Chaque ministère s'est mobilisé consultant les associations de son secteur.

Les grands thèmes évoqués dans le texte « d'hypothèses fondamentales » étaient notamment :

- La reconnaissance d'utilité sociale.
- Le statut de l'élu social.
- Les garanties de financement par le biais de l'économie sociale.
- Les allègements fiscaux.

Principaux points forts des propositions émises par les associations :

La reconnaissance d'utilité sociale constituait le cœur du projet ; or les associations ont craint que celle-ci ne conduise à un nouveau statut plus contraignant, portant atteinte à la liberté associative.

Sur le statut de l'élu social, les avis étaient unanimes pour soutenir l'engagement ; cependant plusieurs secteurs associatifs ont réaffirmé leur attachement au bénévolat. Les demandes sont exprimées autour de la formation et de congé associatif.

S'agissant du financement par l'économie sociale, les propositions étaient peu nombreuses, mais surtout l'ensemble des associations était assez réservé sur le statut de société sans but lucratif qui aurait pu introduire une distinction entre objet économique, activité gestionnaire et vie associative.

Des allègements fiscaux étaient envisagés : exonération de la taxe sur les salaires, allègement des charges sociales pour les vacataires, allègement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), statut fiscal particulier, augmentation de l'extension aux associations déclarées du principe de déductibilité pour les dons effectués par les particuliers, etc...

Parmi les propositions diverses on pouvait noter : accès aux médias et diffusion de la presse associative, mise en place d'instances de concertation, possibilité pour les mineurs d'être élus dans les instances dirigeantes, réduction des taux d'emprunt, etc...

Le projet de loi envisagé n'a pas vu le jour, mais il a donné naissance à des créations qui ont structuré le monde associatif et perdurent encore aujourd'hui : le Conseil national de la vie associative (CNVA) est créé par le [décret n° 83-140 du 25 février 1983](#), le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) par la [loi de finances pour 1985](#) et le [décret n° 85-488 du 6 mai 1985](#) (cf. la fiche « Repères historiques » correspondante).

L'un comme l'autre concerne l'ensemble des associations et est animé par le ministère chargé de la Vie associative qui est aussi celui de la Jeunesse et des Sports.

Le CNVA, instance de consultation placée auprès du Premier ministre, sera réformé en 2011 (par le [décret n° 2011-773 du 28 juin 2011](#)) pour donner naissance au Haut Conseil à la vie associative (HCVA), instance d'expertise placée auprès du Premier ministre.

Le FNDVA, aujourd'hui FDVA, s'adresse à toutes les associations, en dehors du secteur du sport qui a d'autres ressources pour financer la formation des bénévoles.

**La principale caractéristique de cette consultation de 1981 repose sur un texte de base qui laisse le propos ouvert.**

## **1995 - Un mode de dialogue permanent sur des sujets précis**

Il ne s'agissait pas réellement une consultation générale, néanmoins un travail étroit entre associations et pouvoirs publics par le biais de « groupe mixtes » (associations représentées au CNVA et ministères concernés) a été mis en place par le Premier ministre, avec le CNVA, en 1995.

Là encore le ministère de la Jeunesse et des Sports est largement partie prenante, et participe activement aux travaux.

Quatre groupes ont été créés sur les thèmes représentant les principales préoccupations des associations :

- La promotion du bénévolat.
- Le développement de l'emploi dans les associations.
- Le financement des associations.
- Les associations et l'Europe.

Les travaux ont duré six mois ; les propositions suivantes ont émergées :

- Des financements pour la formation des bénévoles et du temps pour se former.
- Faciliter l'engagement, encourager les jeunes, simplifier les démarches administratives, prévoir un congé associatif, reconnaître et valoriser l'expérience associative.
- Faciliter la création d'emplois, augmenter le nombre de postes FONJEP (6 000 à ce jour). Exonérer de cotisation les créations d'emplois. Faciliter l'emploi occasionnel. Reconnaître les associations comme employeurs de l'économie sociale et solidaire (ESS).
- Assurer un meilleur suivi statistique des associations. Raccourcir les délais d'instruction et de versement des subventions. Développer les conventions pluriannuelles, adapter les procédures à la réalité des actions associatives. Améliorer les dispositions fiscales, reconnaître le caractère d'utilité sociale des associations, clarifier les critères d'assujettissement aux impôts commerciaux, revoir la taxe sur les salaires, encourager les dons et le mécénat.
- Reconnaître la capacité des organisations internationales non gouvernementales dont le siège est dans les États signataires ; reconnaître le statut européen des associations. Favoriser l'accès des associations aux fonds européens ; réviser les traités communautaires. Mesurer l'impact des mesures législatives communautaires et nationales sur les activités des associations.

À la suite de la remise des quatre rapports, le 15 janvier 1996, le Premier ministre annonce une série de mesures devant le CNVA.

## Les mesures annoncées :

Exonération de charges sociales patronales pour l'embauche d'un premier salarié ; développement de la formation professionnelle des salariés d'associations. Mise en place de conventions pluriannuelles, facilitation du multi-financement des projets associatifs. Relèvement de l'abattement de la taxe sur les salaires. Révision des instructions fiscales pour clarifier les règles. Renforcement de la transparence des associations. Mise en œuvre du congé de représentation des bénévoles ; possibilité aux associations d'assurer leurs bénévoles. Ratification de la convention du Conseil de l'Europe sur les organisations internationales non gouvernementales ; orientations pour faire aboutir le statut de l'association européenne.

**La caractéristique principale de cette étape de 1995 repose sur un pilotage commun associations/ ministères coordonné par le CNVA (présidence associative et rapporteur du ministère). Ce mode de dialogue nouveau permettait une réelle construction commune des propositions.**

## 1999 - Les assises de la vie associative (20 et 21 février)

**Au cours de cette période le ministère de la Jeunesse et des Sports n'est pas directement en première ligne pour la conception des politiques en faveur des associations ; néanmoins, il assure toujours l'animation et la gestion du FDVA qui attribue près de 40 millions de francs d'aides aux associations (formations et études-expérimentations).**

Les assises sont proposées par le Premier ministre en mars 1998 et annoncées dans une circulaire en septembre 1988 <sup>1</sup>. La préparation, l'animation et l'organisation de ce temps fort sont confiées à la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale en liaison étroite avec le CNVA.

Six grands thèmes sont annoncés dans cette circulaire :

- Transparence et relations avec les pouvoirs publics.
- Citoyenneté active et vie associative.
- Développement d'activités et de services générateurs d'emplois.
- Place des femmes dans la vie associative.
- Enjeux européens.
- Valorisation des ressources humaines et bénévolat.

La ministre de la Jeunesse et des Sports (Marie-George Buffet) était chargée d'engager une réflexion sur le dernier point.

Des travaux préparatoires ont été organisés au niveau national et local (100 forums départementaux ; 20 000 personnes réunies). Les services déconcentrés du ministère ont largement contribué à ces rencontres.

Dès 1995 <sup>2</sup>, le Premier ministre avait demandé aux préfets de nommer dans chaque département un délégué départemental à la vie associative. Dans la très grande majorité des cas, ce sont des agents du ministère chargé de la Jeunesse et des Sports qui ont assuré ces missions auprès de l'ensemble des associations et ont été les artisans des assises au niveau local.

L'ensemble de ces réflexions a abouti à une grande manifestation de restitution pendant deux jours (ateliers et tables rondes).

<sup>1</sup> [Circulaire du 14 septembre 1998](#) relative au développement de la vie associative.

<sup>2</sup> Circulaire du 28 juillet 1995.

### **Les propositions :**

- Soutenir le bénévolat, sans aller jusqu'à un statut particulier, mais favoriser la disponibilité (congé associatif) ; valoriser le don de temps ; validation des acquis de l'activité associative bénévole dans les parcours professionnels ; augmentation des moyens pour la formation (FNDVA).
- Demander d'un statut du volontariat social.
- Fixer des règles assurant la représentativité des associations.
- Revoir le système d'octroi des agréments et habilitations.
- Revoir la présence des associations au Conseil économique et social (CES) dans les Conseils économique et social régionaux (CESR). Créer des CNVA au niveau régional ou départemental.
- Reconnaître le rôle des associations comme employeurs dans les discussions avec les partenaires sociaux.
- Faire reconnaître les associations dans les traités européens aux côtés des autres acteurs de l'économie sociale.

### **Les mesures annoncées :**

- Faciliter l'action des bénévoles.
- Favoriser l'engagement des jeunes.
- Reconnaître la participation des femmes à la vie associative.
- La construction européenne : un des champs nouveaux de la démocratie participative.
- Clarifier les relations entre les associations et la puissance publique, notamment avec le conseil des prélèvements obligatoires (CPO).
- Mise en place d'une mission d'accueil et d'information des associations dans chaque département.
- Simplifier les procédures d'agrément, notamment avec la reconnaissance d'utilité publique (RUP).

**Les caractéristiques de cette démarche ont résidé dans l'importance de la manifestation finale, des assises rassemblant près de 3 000 personnes, ainsi que dans le suivi, grâce à un comité réuni régulièrement en lien avec le CNVA et la CPCA et les ministères concernés.**

### **2002 - Une compétence dédiée au ministère chargé de la Jeunesse et des Sports**

Depuis 2002, le ministère chargé de la Jeunesse et des Sports a toujours assuré la mission de conception et mise en œuvre des politiques en faveur de toutes les associations quel que soit leur secteur d'intervention.

**Au-delà du travail régulier et des propositions qui ont pu être mises en œuvre en faveur des associations, quelques temps forts ont jalonné ces années.**

**La conférence de la vie associative du 23 janvier 2006** (ministre : Jean-François Lamour)

Il s'agissait d'un travail animé par le ministère chargé de la Vie associative en lien avec la CPCA qui a abouti à une manifestation nationale.

Trois groupes de travail se sont réunis pendant six mois (de janvier à juin 2005) à partir des thèmes suivants :

- Affirmer la place des associations dans le dialogue civil.
- Consolider les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations.
- Mieux accompagner et reconnaître l'activité bénévole.

À l'issue des travaux, le CNVA a été consulté sur les rapports des groupes.

### **Les propositions formulées :**

- Promouvoir le bénévolat.
- Développer l'information, la mise en relation avec les associations et l'accueil des bénévoles.
- Valoriser l'activité des bénévoles.
- Sécuriser l'engagement des bénévoles.
- Mieux accompagner les bénévoles (formation, outils).
- Reconnaissance du bénévole, via la validation des acquis de l'expérience (VAE) et le pass-emploi du bénévole, notamment.

### **Les mesures annoncées :**

- Inviter les ministères à consulter les associations en amont de la préparation de textes législatifs et réglementaires.
- Assurer une meilleure représentation des associations au CES et dans les CESR.
- Promouvoir le statut de l'association européenne.
- Développer la connaissance statistique des associations.
- Mettre en ligne dès 2006 un répertoire des associations.
- Intégrer dans le cursus de formation initiale des cadres de la fonction publique une sensibilisation à la vie associative.
- Mettre en place un groupe de travail sur la définition générale de la notion de subvention, commande publique et délégation de service public.
- Développer la garantie de prêts par la création d'un pôle de garantie.
- Réaliser un guide sur la [loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001](#) (LOLF) et ses conséquences sur les relations contractuelles avec les pouvoirs publics.
- Créer dans chaque département un pôle unique d'accueil et de conseils aux associations sous la responsabilité du DDVA. Étendre le périmètre de la médaille de la jeunesse et sports à tous les bénévoles.
- Étendre le champ d'intervention des centres de ressources et d'information des bénévoles à toutes les associations.
- Créer un répertoire des bénévoles ; faciliter le bénévolat en ligne.
- Prendre en compte le bénévolat des étudiants dans leur cursus d'études.
- Créer une semaine de la citoyenneté.
- Créer le titre repas des bénévoles.
- Développer l'assurance des bénévoles par une prise en charge de l'État.

**Caractéristiques de ce temps d'échanges et de l'organisation des travaux : la présidence et le secrétariat des groupes de travail n'étaient pas confiées à des représentants d'associations. Toutefois, certaines mesures ne correspondaient pas aux demandes du monde associatif.**

**Une nouvelle conférence de la vie associative, le 17 décembre 2009** (Haut-Commissaire à la Jeunesse en charge de la Vie associative : Martin Hirsch)

Trois axes prioritaires ont été définis par un comité de pilotage composé de représentants d'associations, de l'État, des collectivités territoriales, de parlementaires et d'organismes institutionnels.

- Le renforcement de la place des associations au sein du dialogue civil.
- La sécurisation des relations entre les pouvoirs publics et les associations.
- La reconnaissance et la valorisation de l'engagement associatif.

La réflexion a ensuite été organisée autour de trois groupes



Des rencontres ont eu lieu sur le terrain pour recueillir l'expression du tissu associatif local (huit réunions entre octobre et décembre 2009) et une enquête auprès de 90 associations dans le cadre de réunions.

Quelques thèmes sont apparus de façon récurrente dans les réflexions.

Les associations étaient soucieuses de leur financement et de la mobilisation des bénévoles. Les responsables d'associations aspiraient à des facilitations pour développer leurs activités, mais dans le respect de leur projet et de leur indépendance.

Les règles communautaires sur le financement (cf. les aides d'État) constituaient une préoccupation nouvelle et importante, ainsi que celles des marchés publics et des appels d'offre.

#### **Les propositions :**

- L'amélioration de la connaissance des associations et le besoin de créer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de la réalité associative.
- La nécessité de réformer le CNVA compte tenu de l'évolution du paysage associatif.
- La sécurisation des conventions au regard des réglementations européennes ; la possibilité de conserver un excédent raisonnable ; un tronc commun d'agrément pour les associations d'intérêt général.
- La reconnaissance de l'expérience bénévole, dans le parcours scolaire, pour la recherche d'emploi ou la réorientation professionnelle.

#### **Les mesures annoncées :**

- Renforcer les instances de représentation et structurer le dialogue civil. Transformation du CNVA en une instance d'expertise. Création d'un médiateur des associations auprès du défenseur des droits.
- Réflexion sur la régulation en matière d'accès aux antennes médiatiques des grandes causes associatives.
- Publication chaque année d'un tableau de bord des associations (enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques - DREES - du ministère de la Santé et des Solidarités et le Conseil national de l'information statistique -CNIS) ; Construction d'outils pour la valorisation comptable du bénévolat.
- Rénover et simplifier les outils de contractualisation avec un modèle unique de convention compatible avec les exigences communautaires
- Valorisation de l'engagement bénévole, réforme du CDVA et augmentation de ses moyens. Charte pour valoriser l'engagement étudiant. Accorder aux mineurs la pleine capacité juridique.

**Caractéristiques de la méthode employée en 2019 : plus que l'établissement d'une liste de propositions, les groupes ont permis des réflexions et échanges autour de thèmes généraux alimentés par des travaux de l'administration.**

## **2018 - Ambitions pour la vie associative**

À la suite de difficultés dans les relations entre le nouveau gouvernement et le monde associatif à l'été 2017, un nouveau dialogue a été engagé en novembre 2017 avec une réflexion collective conduite entre janvier et avril 2018.

Trois thèmes principaux ont été retenus :

- Faire vivre les potentialités de la loi de 1901.
- Bâtir une politique de développement, de soutien et de reconnaissance de la vie associative.
- Faciliter la mission d'intérêt général des associations.

La réflexion a reposé sur un travail coconstruit avec le mouvement associatif.

Des notes d'hypothèses et des rapports rédigés par les associations ont produit la matière pour les groupes de travail animés par les représentants des associations.

Au total plus de 80 propositions ont été présentées et 59 ont été retenues dans le rapport.

### **Les propositions :**

- Mettre en œuvre une politique interministérielle sur l'engagement tout au long de la vie.
- Construire une logique de « parcours d'engagement », pour permettre un engagement tout au long de la vie.
- Augmenter le FDVA sur le volet formation des bénévoles afin de rendre les moyens alloués cohérents au regard du nombre de responsables bénévoles concernés.
- Retravailler les interprétations issues des transpositions des diverses directives européennes, notamment au travers des notions de services sociaux d'intérêt général et de service d'intérêt économique général (SSIG/SIEG), afin qu'elles prennent en compte les spécificités du modèle associatif français
- Reconnaître les têtes de réseaux et leurs fonctions au service de la vie associative.
- Créer une unité dédiée à l'observation de la vie associative au sein de l'INSEE, en lien avec l'INJEP, permettant une observation annuelle suivie et chiffrée de la vie associative.
- Mettre en place une stratégie pensée dans une logique de parcours, destinée à renforcer la performance de l'accompagnement des associations.
- Étudier différentes propositions fiscales.
- Harmoniser les conditions d'appréciation du caractère d'intérêt général d'une association par l'administration fiscale.
- Faciliter et sécuriser le financement des associations.

### **Les mesures annoncées :**

- Promouvoir les groupements employeurs.
- Augmenter les moyens alloués à la formation des bénévoles pour accompagner les transitions, en récupérant notamment les sommes des comptes bancaires inactifs.
- Lancer une étude d'évaluation et de cartographie des dispositifs locaux de soutien à la vie associative et de l'ESS.
- Simplifier la vie des associations en poursuivant le développement du « *compte asso* » et y adosser un bouquet de services numériques.
- Mieux reconnaître l'engagement tout au long de la vie.
- Ouvrir le compte engagement citoyen à l'ensemble des responsables bénévoles.
- Promouvoir le congé d'engagement et développer le mécénat de compétences.
- Observer et évaluer l'impact des actions menées par les associations.
- Valoriser l'engagement des entreprises vis-à-vis des associations.
- Développer une culture française de la philanthropie.

**Caractéristique de cette concertation : un réel travail en commun, notamment avec le mouvement associatif ; le HCVA a été consulté sur le rapport.**

Au terme de ce rapide tableau, on peut noter des modes de consultations et d'organisation différents et des réponses limitées.

Depuis presque 40 ans, le dialogue entre les associations et les pouvoirs publics a connu quelques temps forts de concertation, chacun avec des caractéristiques spécifiques et faisant une place plus ou moins grande à l'initiative associative.

Les demandes et propositions des associations se retrouvent à peu près toujours autour des mêmes thèmes : financement, fiscalité, reconnaissance et encouragement du bénévolat, place et rôle des associations dans le dialogue civil.



Au-delà des consultations, on peut aussi noter les diverses circulaires du Premier ministre concernant les relations entre pouvoirs publics et associations, notamment dans le domaine du financement.

Ce survol permet de mesurer le rôle de ce ministère chargé de la Jeunesse et des Sports dans la politique en faveur des associations.

Plusieurs raisons l'expliquent. Sans les associations, ce ministère n'existerait pas, ce sont ces principaux partenaires. L'éducation populaire caractérise les associations et l'éducation populaire est historiquement l'une des préoccupations prioritaires de ce ministère qui, par ailleurs, dispose d'une implantation locale (région et département), au plus près des associations.

*Fiche rédigée par :*

**Chantal BRUNEAU**

*Conseillère technique et pédagogique  
supérieure*

*Secrétaire générale honoraire du  
Haut Conseil à la vie associative*

## Références

Circulaires relatives aux relations entre pouvoirs publics et associations :

[Circulaire du 22 décembre 1999](#)

[Circulaire du 18 janvier 2010](#)

[Circulaire du 29 septembre 2015](#)

Rapport réalisé par Pierre FRANÇOIS et Claudie QUILLIEN (IGJS) : Evaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion de la vie associative - Octobre 2009.

Divers [rapports parlementaires](#).