



# Démocratie et société civile

*20 propositions pour assurer une réelle participation  
des citoyens et de leurs associations à l'action publique*

Daniel Lebègue

*Président du groupe de travail*

Agnès Martinel

Gaël Virlovet

*Rapporteurs*



# Sommaire

Avant –propos .....	5
Exposé des motifs .....	7
Liste des propositions.....	9
Introduction.....	11

## PARTIE I

### LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS A LA DECISION PUBLIQUE LEGITIME L’ACTION PUBLIQUE

A.Les interactions entre pouvoirs publics et associations contribuent à l’intérêt général.....	16
1.Les associations sont des acteurs importants dans la vie de la cité.....	16
2.Les associations interagissent depuis de nombreuses années avec les pouvoirs publics .....	17
3.Ces interactions associations-pouvoirs publics contribuent à co-construire le Bien commun.....	24
4.Des interactions toujours en tensions .....	27
B.La montée de ces interactions s’inscrit dans une aspiration nouvelle : la participation citoyenne.....	28
1.Un demi-siècle d’émergence de la participation .....	28
2.Des moteurs d’implication puissants .....	28
3.Deux modèles de participation : participatif et délibératif.....	30
4.La place des associations dans la participation .....	30
C.Une mobilisation comportant des risques de dysfonctionnement du processus démocratique.....	32
1.Dépassez les chocs de légitimité .....	32
2.Ne pas éloigner le citoyen de la décision publique .....	32
3.Veiller aux risques d’instrumentalisation.....	33
4.Structurer sans fossiliser, clarifier sans rigidifier.....	33

## PARTIE II

### CE CHANGEMENT DE PARADIGME NE POURRA SE FAIRE SANS DE NOUVEAUX MOYENS

## PARTIE III



## CE CHANGEMENT DE PARADIGME IMPLIQUE DES EXIGENCES

1. Garantir la transparence des décisions publiques.....	44
2. Garantir l'impartialité du processus d'élaboration des décisions publiques .....	47
3. Inciter à la structuration associative .....	50
Conclusion .....	53
Annexe .....	54

## Avant –propos

*Démocratie et société civile : 20 propositions pour assurer une réelle participation des citoyens et de leurs associations à l'action publique.*

La France entrait en campagne électorale lorsque, au début de l'année 2012, Olivier Ferrand, qui s'est toujours attaché à anticiper et éclairer les mouvements profonds d'évolution de notre société, m'a demandé d'animer la réflexion d'un groupe de travail de Terra Nova auteur du thème « Démocratie et société civile ».

C'était un rude défi, que j'ai accepté bien imprudemment de relever, tant la question de la participation des citoyens à l'élaboration, à la mise en œuvre et au contrôle des décisions publiques m'a accompagné depuis quatre décennies dans les responsabilités successives que j'ai exercées, du côté de l'Etat, puis de l'entreprise, enfin dans le monde associatif.

Si la démocratie est entendue comme la prise en main par les citoyens de la vie de la cité, on comprend bien que leur participation effective à la production de l'intérêt général et à la conduite de l'action publique est aujourd'hui centrale dans une société où les citoyens sont mieux informés et plus éduqués qu'ils ne l'ont sans doute jamais été dans l'histoire. Ce rapport ne traite pas de la modernisation nécessaire des règles du jeu institutionnelles et du fonctionnement des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Leur légitimité dans la conduite et le contrôle de l'action publique ne saurait être mise en cause par ceux qui sont attachés à la démocratie, même si leur fonctionnement et leur déontologie appellent à l'évidence de profondes réformes. D'autres rapports, tels ceux des commissions Sauvé et Jospin, en ont tracé les objectifs et les lignes directrices.

Notre groupe de travail a par ailleurs pris le parti de s'interroger à titre principal sur le rôle et les moyens d'action du secteur associatif dans les processus de prise de décisions publiques. D'autres acteurs de la société civile, entreprises, syndicats, experts, intellectuels sont aujourd'hui des parties prenantes reconnues qui contribuent également à la fabrication des politiques publiques. Les modalités de leur participation à la vie de la cité ne sont ici qu'évoquées et méritent sans aucun doute d'autres réflexions, engagées dans d'autres cadres (CESE, FONDA).

Notre approche s'est voulue résolument pragmatique. Le groupe de travail formule 20 propositions très concrètes qui nous ont semblé de nature à renforcer la participation citoyenne à la décision publique. Chacune d'entre elles peut paraître modeste mais c'est leur mise en œuvre simultanée qui pourrait créer le « choc de citoyenneté » qu'attendent,

nous semble-t-il, un grand nombre de nos concitoyens à la recherche d'un vivre ensemble mieux partagé. Je remercie très chaleureusement les personnalités qui ont accepté d'alimenter nos réflexions, en particulier Jean-Paul Delevoye et Pierre Rosanvallon, ainsi que les membres de notre groupe de travail et, au premier chef, ceux qui ont tenu la plume, Agnès Martinel, Gaël Virlovet, nos deux rapporteurs, ainsi que Charles-Benoît Heidsieck, Luc Lamprière, Alice Bonnet et Chloé Touzet.

**Daniel Lebègue**

Président du groupe de travail  
« Démocratie et société civile »

Président de Transparency France et de l'Orse

## Exposé des motifs

Le politique traverse aujourd'hui une crise de légitimité et d'efficacité dont l'abstentionnisme galopant et la défiance des citoyens vis-à-vis des décideurs publiques sont les symptômes les plus manifestes. Dans le même temps, le citoyen montre plus que jamais un désir de s'impliquer dans la chose publique, et les structures qui lui permettent de s'investir dans la vie de la cité sont en nombre croissant. C'est pourquoi au sein de Terra Nova, nous sommes convaincus que la société civile organisée, levier puissant de redynamisation de la démocratie, doit être pleinement intégrée dans les processus de décision démocratique.

Dès lors, plusieurs questions se posent : comment mettre en place une procédure qui permettrait en pratique à ces structures de la société civile, riches de leurs expériences et de leurs connaissances de terrain, de contribuer au mieux à la prise de décision ? Comment les intégrer pleinement et efficacement dans le processus décisionnel, tout en préservant leur capacité à demeurer des instances de veille et de contrôle indépendantes ?

L'enjeu général de ce groupe de travail a donc été :

- d'établir un diagnostic objectif de la situation actuelle : qui sont aujourd'hui ces acteurs de la société civile et comment fonctionnent-ils ? Quelles sont les limites à l'action publique en termes de légitimité et de capacité d'action ? Quels sont les échecs et réussites, les freins et les moteurs propres au mode de fonctionnement qui régit actuellement les relations entre les milieux politiques et associatifs, à travers divers retours d'expérience de coopération au niveau local, national et international ?
- au regard de ces analyses, de dresser l'inventaire des innovations institutionnelles et des nouveaux moyens qui permettront une articulation plus efficace entre les pouvoirs publics et les représentants de la société civile,
- de proposer des mesures visant à créer les conditions d'un nouveau dialogue entre le monde associatif et les politiques.

Dans le cadre du présent rapport, les définitions des concepts que nous utiliserons sont les suivantes :

### **Société civile**

La société civile peut schématiquement se découper en trois sphères complémentaires :

- les citoyens directement et/ou réunis sous forme informelle, comme les collectifs par exemple ;

- les entreprises et l'ensemble du corps social qui les compose, représenté au travers de sa structuration paritaire : syndicats / patronat ;
- le secteur associatif qui se structure lui-même entre le secteur organisé (environ 60 % du secteur), et les associations non affiliées à une fédération. C'est principalement sur cette 3<sup>e</sup> sphère que les travaux du présent rapport se focalisent.

### **Intérêt général, bien commun, utilité sociétale et utilité publique**

Parfois utilisées indifféremment, ces quatre notions peuvent se définir de la façon suivante :

- Intérêt général : c'est ce qui est défini comme tel par une autorité jugée compétente pour arbitrer ce qui relève ou non de l'intérêt général. Très longtemps en France, l'intérêt général a été considéré comme un monopole d'Etat. La décentralisation pose la question de l'élargissement à l'ensemble des pouvoirs publics de la gestion de cet intérêt général. Par définition, la logique induite est « top down » : une autorité arbitre.
- Bien commun : c'est la participation des acteurs de la société civile à un intérêt supérieur à la somme des intérêts individuels concernés. La co-construction du bien commun correspond à la capacité des acteurs à être individuellement et collectivement force de proposition auprès des autorités légitimes pour porter l'intérêt général. La logique est ici « bottom up » : la société civile propose. L'articulation entre les deux notions de bien commun et d'intérêt général caractérise le modèle de société souhaité.
- Utilité sociétale (ou sociale) : c'est la contribution d'une organisation au bien commun. Il s'agit là de pouvoir rendre compte de l'impact de ses actions / activités au service de la Cité, des publics fragiles et/ou des enjeux du territoire.
- Utilité publique : c'est la reconnaissance attribuée par les pouvoirs publics à une organisation qui atteste ainsi de la valeur sociétale de ses activités.



## Liste des propositions

Proposition n°1 : Consacrer dans la Constitution un droit fondamental de participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques.

Proposition n° 2 : Donner aux associations le droit de saisir le Conseil constitutionnel pour tout projet ou toute proposition de loi.

Proposition n° 3 : Elargir le référendum d'initiative populaire aux associations.

Proposition n° 4 : Elargir le champ de l'action en justice pour les associations.

Proposition n° 5 : Faciliter l'accès des associations aux banques de données et aux médias

Proposition n° 6 : Reconnaître aux associations un droit d'innovation.

Proposition n°7 : Faciliter l'implication associative des citoyens

Proposition n°8 : Créer un environnement favorable à la concertation.

Proposition n°9 : Elargir le champ de consultation préalable du CESE pour les projets comportant des enjeux importants pour la vie collective et la société, et donner davantage d'écho aux avis rendus.

Proposition n° 10 : Consacrer le principe de transparence dans la Constitution.

Proposition n° 11 : Garantir pour le citoyen un droit à la traçabilité des décisions publiques

Proposition n° 12 : Faire voter une loi imposant une obligation de déclaration d'intérêts pour les membres du gouvernement, les parlementaires et les fonctionnaires occupant des postes à responsabilité.

Proposition n°13 : Mettre en place des mécanismes d'alerte dans la sphère publique et renforcer la protection des déclencheurs d'alerte dans les organisations.

Proposition n°14 : Assurer la transparence dans les associations qui participent au dialogue public.

Proposition n°15 : Instaurer des principes de représentativité pour les associations.

Proposition n°16 : Préserver l'indépendance des associations.

Proposition n°17 : Inciter au développement de fédérations associatives thématiques.

Proposition n°18 : Clarifier les formes de contractualisation entre associations et pouvoirs publics.

Proposition n°19 : Reconnaître et organiser le dialogue civil.

Proposition n° 20 : Créer un statut des associations européennes transnationales.

## Introduction

Qu'est-ce que la « société civile » ? Tout. Qu'a-t-elle été jusqu'à présent dans l'ordre politique ? Presque rien. Que demande-t-elle ? A être quelque chose.

Depuis 1789 – et même pour certains déjà depuis la fin de l'Ancien Régime<sup>1</sup>, le modèle politique français est marqué par un rejet des corps intermédiaires jugés comme un obstacle majeur à la constitution d'un « Grand tout », d'un « Tout unique », l'Etat qui ne doit former qu'un seul corps<sup>2</sup>.

Ce principe, ciment de l'Etat français au lendemain de la Révolution française, se trouve parfaitement illustré par le discours prononcé par Le Chapelier dans sa présentation du décret abolissant les corporations : « il n'y a plus de corporation dans l'Etat ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général ; il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporations ».

A dire vrai, cette société construite entre deux pôles – l'individu et l'Etat - n'existe plus réellement aujourd'hui. Le temps a fait son œuvre et peu à peu les corps intermédiaires ont fait à nouveau leur apparition. Mais l'évolution demeure timide, et le jacobinisme semble ne jamais être réellement remis en cause. Ainsi que le souligne Pierre Rosanvallon dans son ouvrage *Le modèle politique français*, il sera simplement « amendé ».

Sous la Troisième République, les pouvoirs publics vont progressivement instaurer une législation permettant la création d'associations : loi de 1875 relative à l'enseignement supérieur, loi de 1884 sur les syndicats professionnels, loi de 1890 sur les syndicats de communes, loi de 1898 sur les sociétés de secours mutuel. Si l'évolution demeure timide, ces « lambeaux de liberté arrachés peu à peu à l'Etat »<sup>3</sup> sont les premiers signes d'un mouvement vers la pleine reconnaissance de la liberté d'association, qui sera concrétisé par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

---

<sup>1</sup> Turgot, ministre de Louis XV, avait dénoncé, dans son article sur les fondations dans l'Encyclopédie, les biens de mainmorte et les corporations. A ses yeux, seul l'Etat peut vraiment exprimer la volonté générale, car lui seul maîtrise le temps.

<sup>2</sup> « La France, écrit Sieyès, ne doit point être un assemblage de petites nations qui se gouverneraient séparément en démocraties ; elle n'est point une collection d'Etats ; elle est un tout unique, composé de parties intégrantes ». Sieyès, « Dire sur le veto royal » in P. Rosanvallon, *Le modèle politique français*, p. 36

<sup>3</sup> Paul Nourrisson, *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789*, t. II p. 263

Avec le vote de la loi de 1901, une rupture s'annonce avec la tradition séculaire de méfiance à l'égard des corps intermédiaires. Selon Pierre Rosanvallon, « elle traduit une certaine érosion de la vision rigide et doctrinaire du rapport entre l'individu et l'Etat, entre l'intérêt particulier et l'intérêt général, qui avait largement prévalu tout au long du 19<sup>e</sup> siècle »<sup>4</sup>.

Cependant, toujours selon cet auteur, « cette rupture doit être relativisée (...). L'association est bien restée pour la majorité des civilistes, qui suivent le législateur de 1901, une réalité d'ordre contractuel, située sans ambiguïté dans la sphère privée (...). Mais le trait dominant qui les caractérise revient bien à les exclure de la production de l'intérêt général ».

Ainsi, à l'issue du vote du texte, des voix de l'opposition s'étaient élevées pour dire que venait d'être consacrée une liberté mais non une institution sociale pouvant jouer un rôle pour le bien commun. Le député Lamarzelle avait alors apostrophé Waldeck-Rousseau : « sur le terrain politique, la chambre vous a tout accordé ; sur le terrain juridique, rien pour ainsi dire »<sup>5</sup>.

Plus tard, de nombreux auteurs dénonceront le caractère inachevé du texte. Léon Duguit en 1920 fait état d'une liberté « restée en chemin »<sup>6</sup>. Saleilles évoquera « l'association si pauvre et si étriquée que nous a faite la loi de 1901 »<sup>7</sup>.

Les restrictions initiales du texte, justifiées à l'époque par le débat sur les congrégations alors que la lutte anticléricale battait son plein, ne sont pas ensuite remises en cause. Pourtant, après la Première Guerre mondiale, le débat sur la laïcité ayant été résolu et les problématiques n'étant plus les mêmes, on pouvait légitimement attendre des évolutions vers une reconnaissance pleine et entière de l'association. Il n'en a rien été. Au contraire, peu à peu, les corps intermédiaires ont été dissociés. Ainsi, le fossé s'est creusé entre syndicats et associations. Les premiers ont été très tôt dotés d'un statut leur permettant une représentation en justice entendue de manière très large, basée sur l'intérêt collectif. Les secondes sont demeurées figées dans une difficulté réelle à faire reconnaître leur capacité d'ester en justice. La dualité de régime juridique a également atteint la question du financement. Pendant longtemps, les associations ont été amenées à se financer par l'organisation de quêtes publiques, procédé qui reste en marge de la légalité. Et si la fin du 19<sup>e</sup> voit se développer des structures importantes comme la Ligue de l'enseignement, il s'agit plutôt alors de venir au secours de l'Etat et de compléter son action.

En réalité - si l'on exclut la parenthèse particulière de la période vichyste, il faudra attendre 1945 pour assister à un tournant véritable. La création par l'ordonnance du 3 mars 1945 du « corps familial » représentant l'ensemble des familles auprès des pouvoirs publics

---

<sup>4</sup> P. Rosanvallon, *Le modèle politique français*, p. 330

<sup>5</sup> Intervention du 11 juin 1901 au Sénat

<sup>6</sup> L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> ed. Paris, 1925, T.V. p. 621

<sup>7</sup> R. Saleilles, « Rapport préliminaire sur le projet relatif aux fondations », bulletin de la société d'études législatives, t.VII, 1908, p. 359

(UNAF) constitue un grand pas vers une reconnaissance plus grande du fait associatif. Le texte assigne à l'UNAF une triple mission : donner un avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et faire des propositions dans ce domaine ; représenter l'ensemble des familles françaises auprès des pouvoirs publics ; gérer les services confiés par l'Etat.

Pas encore plus significatif, la Constitution de 1946 consacre la liberté d'association. En 1971, le Conseil constitutionnel la reconnaît dans le bloc de constitutionnalité au nombre des « libertés publiques fondamentales » (décision du 16 juillet 1971).

Au début des années 1950 apparaissent les premières délégations de service public aux associations, notamment dans le secteur sanitaire et social. C'est aussi à cette époque que naît le tourisme social, mouvement en lien avec les organisations syndicales. Peu à peu s'installe la conviction que l'emploi est le levier principal pour lutter contre la précarité. La trilogie chômage-retraite-logement devient l'axe principal des politiques publiques en matière sociale. Parallèlement, l'Etat va confier aux organisations syndicales, salariées et patronales, une délégation d'intérêt général au travers du paritarisme.

A partir de la fin des années 1970, un mouvement s'amorce ainsi vers un développement croissant du nombre des associations et une participation de celles-ci à des tâches déléguées par l'Etat et les collectivités territoriales. Dans de nombreux domaines comme l'enfance, l'éducation surveillée, l'éducation, la culture, se créent de plus en plus des associations auxiliaires de l'Etat ou des collectivités. La décentralisation en 1982 va accentuer le phénomène.

*Aujourd'hui, en France, le monde associatif est composé d'environ 1,3 million de structures et représente 14 millions de bénévoles<sup>8</sup> ainsi qu'1,8 million de salariés. On dénombre également 26 millions d'adhérents dans les associations. La démarche prospective « Faire ensemble 2020 » de la FONDA, et notamment l'enquête réalisée en 2011 auprès de 1300 responsables associatifs, fait émerger des angoisses, des inquiétudes, mais de manière globale plutôt une certaine confiance dans le secteur associatif pour peser sur l'avenir<sup>9</sup>.*

Pourtant, à cet égard, la situation actuelle est loin d'être satisfaisante. Le monde a changé, mais la participation des corps intermédiaires à la décision publique demeure encore restreinte et peu encouragée.

Par ailleurs, ce début du 21<sup>e</sup> siècle est marqué par une certaine défiance des citoyens à l'égard de la politique et des politiques. L'abstentionnisme est l'un des signes inquiétants de cette évolution de la société. Ainsi que l'explique Pierre Rosanvallon, la légitimité d'autorisation – c'est-à-dire celle issue de l'élection- est de plus en plus remise en

---

<sup>8</sup> Repères sur les associations en France – CPCA-CNRS – Mars 2012

<sup>9</sup> Démarche « faire ensemble 2020 » FONDA – Enquête avec le CNRS et analyse des groupes locaux – Octobre 2011

question. Cette crise de confiance engendre une aspiration à une démocratie plus ouverte, où de véritables contre-pouvoirs jouent un rôle face à l'omniprésence de l'Etat.

Dans le même temps, il apparaît que le citoyen aspire de plus en plus à s'impliquer dans la chose publique : les structures lui permettant de participer à la vie de la cité ne cessent de se développer. A côté des associations traditionnelles nées après la Seconde Guerre mondiale, puis de celles issues de la décentralisation, surgissent de nouvelles formes de regroupement. Le développement des nouvelles technologies a accentué le processus. Les collectifs comme les *Anonymous* suscitent de plus en plus d'engouement chez les jeunes. L'investissement associatif y est sans doute plus libre, plus attractif mais aussi plus éphémère.

L'ensemble de ces différents collectifs qui forment un monde associatif multiple, diversifié et hétérogène constitue aujourd'hui ce que l'on désigne par la société civile organisée. Il s'agit de la société dans ses corps intermédiaires structurés et reconnus pour leur rôle actif dans la vie publique. Or nous sommes aujourd'hui convaincus que la société civile organisée, levier puissant de redynamisation de la chose publique, doit être plus fortement intégrée dans le processus de décision démocratique. De nombreuses associations ont aujourd'hui largement montré leur fonctionnalité exploratoire, qui se traduit par la capacité à mettre en avant des idées et des problématiques nouvelles. L'Etat ne peut plus aujourd'hui revendiquer un *monopole de la construction de l'intérêt général*. La société civile organisée est un acteur incontournable de la démocratie.

L'intégration de la société civile organisée au processus de la décision publique est devenue une nécessité. Dans un contexte de crise économique et sociale, les politiques ont un réel intérêt à se tourner vers le monde associatif. La participation des associations à la décision publique ne peut que légitimer l'action publique. Les interactions qui existent aujourd'hui entre associations et pouvoirs publics en sont déjà une preuve flagrante. Ces interactions s'inscrivent dans un mouvement ascendant porté par une aspiration nouvelle : la participation. Si elles revitalisent le débat démocratique, elles ne doivent cependant pas aboutir à des distorsions de démocratie. Bien souvent, les politiques ne savent pas dialoguer avec les acteurs de la société civile. Certes, des expérimentations – le plus souvent locales – de participation des citoyens à la décision publique existent aujourd'hui. Elles constituent cependant des exceptions. (I).

Il importe donc de créer les conditions d'un nouveau dialogue et de nouvelles interactions entre le monde associatif et les politiques. Cependant, un tel projet suppose un changement de paradigme et cette « révolution » ne pourra se faire sans de nouveaux moyens, qu'ils soient institutionnels, politiques ou financiers (II). Enfin, cette évolution appelle des exigences, en termes de transparence, visibilité et indépendance (III).

## PARTIE I

# La participation des associations à la décision publique légitime l'action publique

## A.

### Les interactions entre pouvoirs publics et associations contribuent à l'intérêt général

#### 1. LES ASSOCIATIONS SONT DES ACTEURS IMPORTANTS DANS LA VIE DE LA CITE

##### a) *L'association, un fait politique*

Ainsi que l'énonce l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. ».

L'association se révèle donc comme la manière la plus simple et immédiate de se regrouper entre personnes physique ou morales. En rejoignant d'autres citoyens, dans une structure dont l'objet social ne vise pas le partage des bénéfices, l'adhérent associatif s'engage dans un projet collectif institutionnalisé. Rejoindre une association apparaît alors comme un engagement dans la vie de la cité.

##### b) *Le monde associatif, un acteur socio-économique majeur*

En France, en 2012<sup>10</sup>, on dénombre 1,3 million d'associations. Elles rassemblent 26 millions d'adhérents, ainsi que 14 millions de bénévoles. 14 % des associations (soit 165 000) emploient des salariés, au total 1,8 millions de personnes, soit 1 million d'ETP (Equivalent Temps Plein). Avec 8 % des emplois, le secteur associatif est donc le premier employeur de France après les pouvoirs publics.

Au total, les associations mobilisent salariés et bénévoles pour un total d'environ 2 millions d'ETP. D'un point de vue économique, le secteur pèse pour 4 à 5 % du PIB, soit l'équivalent de l'industrie agro-alimentaire. Le budget cumulé des associations s'élève à 70 milliards d'euros, et la valeur ajoutée à 105 milliards d'euros en incluant la valorisation du bénévolat (35 Md€ selon l'estimation de la Johns Hopkins University dans son étude internationale sur le poids économique du tiers secteur).

---

<sup>10</sup> Repères sur les associations en France – CPCA-CNRS – Mars 2012



Le monde associatif développe des activités dans des domaines très variés : action sociale, santé et médico-social, culture et loisirs, défense des droits, développement rural/économique, éducation, environnement, solidarité internationale, sport...

### *c) L'objet de ce rapport : les associations d'intérêt général*

Le modèle associatif (loi 1901) offre un statut souple, permettant la libre relation entre au moins deux personnes, physiques ou morales, dans un cadre juridique donné. A ce titre, le « fait associatif » regroupe trois réalités complémentaires : les associations portant une mission d'intérêt général, les associations dont l'objectif premier est d'être au service de leurs membres, et les structures ayant choisi ce statut en raison de sa simplicité juridique. Notre analyse se focalise sur la première catégorie : **les associations d'intérêt général**.

## 2. LES ASSOCIATIONS INTERAGISSENT DEPUIS DE NOMBREUSES ANNEES AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

Les interactions entre la puissance publique et les associations se sont développées à partir des années 1950. Avec les années 1980, elles se sont amplifiées à la fois **autour du fait associatif** (création du CNVA<sup>11</sup> en 1983, entrée des « représentants des associations » au Conseil économique et social en 1984, création de la CPCA<sup>12</sup> en 1992) et **dans le renforcement des dialogues thématiques** auxquels étaient conviées les associations concernées. En parallèle, les processus territoriaux de participation dans lesquels les associations ont pu trouver une place, parfois encore floue, se sont multipliés avec la décentralisation. Signée le 1<sup>er</sup> juillet 2001 entre le Premier Ministre et le Président de la CPCA, à l'occasion du centenaire de la loi 1901, la Charte d'engagement réciproque entre l'Etat et les associations consacre le rôle structurant des associations dans la construction de l'intérêt général. Les deux Conférences de la Vie Associative (2009 et 2011) autour du Premier Ministre ont confirmé l'importance des relations entre les pouvoirs publics et le secteur associatif. Plus encore, les dialogues thématiques récents qui associent les associations (Conférence de la famille, conférence de la lutte contre l'exclusion, Grenelle et Conférence de l'Environnement), montrent l'importance grandissante que les pouvoirs publics accordent à l'implication des associations dans la construction des politiques publiques.

On peut distinguer deux grands types d'interaction avec les pouvoirs publics : autour du fait associatif d'une part (ce qui unit les associations), autour de leur mission d'autre part ; la mission regroupant l'objet statutaire et les modalités d'actions d'autre part (là où s'exprime la plus grande diversité).

### *a) Un cadre juridique construit progressivement*

---

<sup>11</sup> Conseil national de la vie associative

<sup>12</sup> Conférence permanente des coordinations associatives

La loi de 1901 distingue d'une part les associations déclarées, d'autre part les associations de fait, dont l'existence est constatée *a posteriori*, sur la base de l'activité de leurs membres, sans dépôt de statuts auprès de l'Etat. Les associations déclarées peuvent ester en justice ce qui constitue un premier mode d'interaction avec la puissance publique.

La loi de 1901 prévoit en outre que certaines associations puissent être reconnues d'utilité publique. Cette reconnaissance par l'Etat n'a pas de conséquences sur les interactions entre la puissance publique et les associations, hormis qu'elle entraîne une vigilance plus soutenue de l'Etat sur l'activité des associations ainsi reconnues.

Un cadre légal de reconnaissance spécifique des différentes associations est ensuite apparu par le biais des **agréments thématiques**, délivrés aux associations par l'Etat. Ces agréments ouvrent des droits pour les associations détentrices, notamment des droits d'interactions privilégiées avec les pouvoirs publics, et donc avec le processus décisionnel public : droit de se porter partie civile, d'ouvrir un établissement sanitaire, d'organiser des compétitions sportives officielles...

Au-delà de la reconnaissance d'utilité publique et des agréments, certaines associations ont reçu des prérogatives ayant un fort impact dans leurs interactions avec le processus décisionnel public. A titre d'exemple, l'Union nationale et les Unions départementales des associations familiales sont nées d'une volonté d'organiser le dialogue entre les pouvoirs publics et les familles. L'ordonnance du 3 mai 1945, confirmée par la loi du 11 juillet 1975, les positionnent comme des partenaires institutionnels des pouvoirs publics dans tous les domaines de la politique familiale, leur donnant un certain nombre de missions, incluant la représentation des associations familiales.

De nombreux autres secteurs (éducation, santé, sport...) ont aussi été progressivement structurés autour de ce dialogue entre l'Etat et le secteur associatif. La Charte de 2001, qui fait l'objet d'un travail de révision en 2013, a comme objectif de donner un cadre général qui permet ensuite d'être décliné selon les enjeux et les besoins des politiques publiques.

L'un des exemples les plus récents est le décret 2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances. Il définit les conditions dans lesquelles ces associations peuvent participer aux instances officielles de dialogue, au niveau national et dans les territoires. Il contribue au cadre de dialogue entre l'Etat et les associations reconnues représentatives dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement.

Alors que la distinction entre association de fait et association déclarée est indépendante de l'objet de l'association, les autres **distinctions institutionnelles** (reconnaissance d'utilité publique, agrément...) sont intimement liées à l'objet associatif et aux modalités de portage de cet objet associatif. Ces distinctions ont permis d'identifier et de faire émerger des acteurs susceptibles de répondre à des enjeux identifiés comme majeurs, soit par les missions qu'ils réalisent, soit par les messages qu'ils portent

Par ailleurs, les associations menant des actions d'intérêt général peuvent bénéficier d'un cadre fiscal attractif (capacité de recevoir des dons, exonération des impôts commerciaux - l'IS et la TVA). Non juridiquement défini, ce statut d'intérêt général relève d'une seule définition fiscale qui n'est pas sans soulever de nombreuses questions. La jurisprudence foisonnante et l'interprétation administrative lors de la réponse aux rescrits fiscaux demandés démontrent que la position des pouvoirs publics en la matière n'est pas stabilisée.

*b) Différentes étapes pour interagir avec les pouvoirs publics, de la conception à la mise en œuvre des politiques publiques*

Afin de bien comprendre les positionnements et les limites des interactions entre les associations et les pouvoirs publics, il convient de rappeler les étapes du processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques.

Schématiquement, cinq étapes structurent ce processus :

- Etape 1 / Aide à la décision : comment les décisions publiques sont-elles éclairées en amont pour pouvoir être prise en toute conscience ?
- Etape 2 / Prise de la décision : qui participe et quel est le processus de décision ?
- Etape 3 / Mise en œuvre de la décision : par qui et comment les décisions sont-elles mises en œuvre ?
- Etape 4 / Contrôle de l'application de la décision : comment est contrôlée la mise en œuvre effective des décisions ?
- Etape 5 / Evaluation des résultats et des impacts de la décision : quels sont les résultats ? Quels impacts directs et indirects les décisions ont-elles permis ? Comment l'évaluation de ces résultats sert-elle à l'amélioration de l'action et/ou devient-elle un outil d'aide à la décision pour les décisions suivantes ?

Dans ce processus, sous certaines conditions, les associations peuvent avoir trois positionnements radicalement différents :

- Au travers de leurs **expertises** et de leur **capacité d'expérimentations** innovantes, les associations peuvent être forces de propositions auprès des pouvoirs publics. Cela concerne notamment les étapes 1 et 5 du processus.
- Au travers de leur **plaidoyer** et de leur **rôle de représentation**, elles peuvent être associées à la prise de décision, voire au contrôle de la décision. Cela concerne les étapes 2 et 4 du processus.
- Au travers de leur **connaissance des publics et/ou territoires** et de leur **capacité d'intervention** sur le terrain, elles peuvent avoir une délégation de service public. Cela concerne l'étape 3.

Les objectifs et les compétences des associations correspondant à chacun de ces trois positionnements ne sont pas nécessairement les mêmes, voire compatibles. Les associations doivent pouvoir clarifier leur rôle et les pouvoirs publics choisir les acteurs les plus pertinents pour répondre à chacun de ces trois besoins. L'articulation entre ces trois positionnements doit être clarifiée afin d'éviter toutes situations de « juge et partie ».

En parallèle, les étapes 1 et 5 doivent être plus rigoureusement organisées car c'est dans ces fonctions d'aide à la décision et d'évaluation des politiques publiques que les opportunités d'interaction sont les plus nombreuses et les moins clarifiées à ce jour. C'est aussi ces étapes qui permettent une prise de décision plus objective et plus pérenne. Face à la complexification des questions économiques, sociales, sociétales et environnementales, des outils d'aide à la décision et d'évaluation rigoureux et efficaces sont indispensables. Force est de constater que ces phases amont et aval des politiques publiques ne sont pas aujourd'hui suffisamment structurées ni outillées.

### *c) Des formes variées d'interventions en fonction des niveaux territoriaux*

Les cinq étapes possibles d'interaction avec la décision publique sont déclinées aux différents niveaux territoriaux : local, national ou international, avec des enjeux très variables selon ces trois segments.

**Au niveau local**, il convient d'analyser quatre niveaux d'interaction entre les pouvoirs publics et les associations : régional, départemental, intercommunal et communal. Selon les compétences de chacune des collectivités territoriales, il faut d'abord noter l'existence de différentes et nombreuses institutions de dialogue entre les associations et les pouvoirs publics. Ainsi, au niveau régional, on retrouve notamment le CESER<sup>13</sup>, outil de prospective et d'évaluation de la politique régionale. Les Conseils régionaux de la vie associative permettent le dialogue entre associations et pouvoirs publics sur la vie associative régionale. En outre, les associations thématiques s'impliquent, parmi d'autres acteurs socio-économiques, à tous les niveaux territoriaux dans des instances officielles de consultation.

Au-delà de la multiplicité des lieux de dialogue, les interactions sont souvent d'abord marquées par l'histoire des relations entre la collectivité (pouvoir public local) et l'association. Ces relations, construites dans la durée, peuvent être impactées par un conflit (ex : recours contentieux contre un projet d'aménagement) ou encore par une dépendance financière de l'association vis-à-vis de la collectivité. La neutralité des échanges territoriaux est donc complexe à établir.

Pour Yves Mathieu, « Le faible lien entre des associations locales, notamment des associations de quartier, et des fédérations leur permettant de passer (par la formation, les échanges, l'accompagnement) à des dimensions plus politiques apparaît notamment lorsque la concertation a lieu à l'échelle du quartier. Confrontées à des perspectives

---

<sup>13</sup> Conseil économique, social et environnemental régional

politiques qu'elles ne maîtrisent pas, les associations locales déclarent manquer de recul, de soutien, de moyens. »

Ensuite, un des enjeux consiste à trouver les moyens d'impliquer les représentants associatifs dans la durée, tout en veillant à ce que le représentant reste bien en lien avec la structure qu'il représente tout au long du processus.

Il est essentiel de prendre en compte les potentielles rivalités entre structures associatives, qui peuvent perturber l'interaction avec la collectivité.

Il arrive qu'une association ayant participé à la définition d'une politique publique locale soit ensuite retenue par la collectivité pour contribuer à sa mise en œuvre. Ces situations sont complexes à gérer car elles peuvent biaiser la parole de l'association en amont de la décision (en un sens qui lui soit favorable par la suite), et stimuler les rivalités entre associations en aval, limitant la portée du travail de co-construction de la politique publique réalisé.

Un des enjeux essentiels dans la co-construction de la politique locale est la place respective des associations et des habitants dans les processus de concertation. L'association a-t-elle une vocation représentative sur un sujet donné ? Comment articuler parole, plus ou moins représentative, des associations, et parole de chaque citoyen ? Comment intégrer dans un cadre adapté à chacune ces paroles respectives ?

Le processus de concertation ou de co-construction mérite donc d'être bien réfléchi. A titre d'exemple, les compétences d'animation ne sont pas forcément les premières compétences des élus locaux ou des techniciens de collectivité. La place prise par le décideur mérite d'être bien réfléchie : est-il animateur de la dynamique, est-il partie prenante des débats, permettant d'aboutir à une politique publique qui dépasse largement la seule collectivité ?

*Un exemple de dialogue entre collectivité et association en région Nord-Pas-de-Calais*

A l'initiative d'une élue régionale en charge de la démocratie participative, la Région a organisé une série de réunions sur le thème « comment passer à un territoire où les politiques publiques sont plus partagées entre les habitants et les associations ». Trois types de demandes ont alors émergé :

- un besoin d'ingénierie, de méthode, d'outillage pour participer ;
- un besoin d'espace dans lesquels les associations puissent se rencontrer et échanger ;
- un besoin de donner de la visibilité à ce qui se fait sur le territoire.

En réponse, la collectivité a mis à disposition plusieurs centaines de jours d'expertise. Des espaces d'échanges de pratiques ont été créés. Un animateur professionnel a été mis à disposition. Les associations assurent le contenu. Ces dispositifs n'imposent pas la forme d'interaction.

**Au niveau national**, les interactions entre associations et pouvoirs publics s'inscrivent dans un cadre plus formalisé.

Dans la prospective et l'évaluation de la décision publique, trois groupes associatifs siègent parmi les membres du CESE : les associations familiales (10 membres), les associations et les fondations (8 membres – 7 pour les associations, 1 pour les fondations), les associations et fondations de protection de la nature et de l'environnement (14 membres). Mais d'autres acteurs associatifs sont également membres du CESE qui, à titre d'exemple, compte ainsi 4 représentants des fédérations associatives de pêche et de chasse, et deux personnes issues d'associations de jeunesse. On voit que la composition du CESE s'inscrit dans une double approche vis-à-vis des structures associatives : thématique ou statutaire.

Le Haut conseil de la vie associative a une dimension d'expertise et de dialogue entre les associations et l'Etat sur les textes législatifs et réglementaires comportant des dispositions spécifiques relatives au financement, au fonctionnement ou à l'organisation de l'ensemble des associations.

Dès les années 1980, le secteur associatif s'est structuré dans sa représentation en la segmentant autour de deux axes : sa fonction d'employeur (26 % des associations) portée par différents syndicats d'employeur, et sa fonction de mouvement de l'ensemble du secteur. Cette dernière est portée par la CPCA – Conférence Permanente des Coordinations Associatives - qui est composée de 16 Coordinations (UNIOPSS, Ligue de l'Enseignement, Coordination Sud, UNAF, CNAJEP, CNOSF...). La CPCA est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics. C'est notamment avec elle que l'Etat a rédigé la Charte d'engagement réciproque entre l'Etat et les associations, et que les conférences de la vie associative sont organisées depuis lors.

Les associations, selon la nature de leur mission, s'impliquent dans de multiples dispositifs (comités, commissions...) de consultation thématique (dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'environnement...).

En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques, elle passe parfois par des associations. C'est notamment le cas dans le domaine sanitaire et social.

Enfin bon nombre d'associations ayant une mission d'intérêt général joue un rôle d'alerte et de contrôle de l'efficacité des décisions publiques.

En matière de prise de décision, selon leur thème, les associations peuvent être reconnues comme des partenaires de négociation. Ainsi le *Grenelle de l'Environnement en 2007* puis *celui de l'insertion en 2008* ont-ils été conçus comme un processus de négociation entre les pouvoirs publics (Etat et collectivités locales), les représentants des employeurs, les syndicats de salariés et les associations. Le premier a notamment permis d'aboutir à 266 engagements qui ont ensuite été traduits dans deux lois successives.

Le Forum social en juillet 2012, la Conférence environnementale en septembre, la Conférence sur la lutte contre les exclusions en décembre ainsi que les Assises de l'entrepreneuriat en avril 2013 semblent consacrer la volonté des pouvoirs publics d'inclure les associations dans les débats nationaux.

En marge de l'action associative, se développent aussi des formes plus informelles d'intervention collective.

### **Les regroupements citoyens extra-associatifs : une nouveauté ?**

Depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle émerge la notion de « collectif » pour désigner un regroupement de personnes agissant ensemble pour développer une action, soit de plaidoyer soit opérationnelle. Avec l'avènement d'Internet, ces « collectifs » peuvent exister dans la sphère virtuelle, les personnes les constituant restant parfois anonymes.

Certains y voient une nouvelle forme de militantisme, nécessitant un moindre engagement. Ils l'interprètent comme une traduction dans la sphère publique du zapping individualiste. D'autres y décèlent une menace pour les associations.

Mais ces collectifs peuvent aussi être regardés comme autant d'avatars des « associations de fait », déjà prévues dans la loi de 1901.

Leur interaction avec la décision publique est restreinte par l'absence d'existence juridique, mais ne leur empêche en rien d'exercer une large gamme d'actions de plaidoyer, ni de développer des expérimentations dont pourront ultérieurement s'inspirer les pouvoirs publics.

*Ainsi, Anonymous est un mouvement collectif ayant émergé à partir de 2006. Ce mouvement regroupe sur Internet des personnes anonymes œuvrant ensemble dans des actions concertées, notamment du piratage informatique (« hacking »). L'anonymat des membres est facilité par le monde virtuel, mais il existe également lors des événements, rencontres physiques, entre les membres, grâce à des masques. Ici, l'anonymat renvoie le collectif à la seule existence de mouvement de volontés agissant ensemble dans une direction donnée.*

*Avaaz, mouvement anglo-saxon, sans base associative en France, mais bien présent sur Internet, propose des pétitions en ligne, s'inscrivant dans l'un des thèmes choisis par voie majoritaire par la communauté de ses adhérents, personnes physiques considérées comme adhérents dès lors qu'elles ont signé au moins une pétition en ligne et déclaré vouloir recevoir de l'information sur les actions d'Avaaz.*

**Au niveau international**, il est d'abord essentiel de noter la dimension encore embryonnaire de la gouvernance internationale, qui structure fortement la place que peuvent y trouver les associations.

Il est cependant nécessaire de distinguer le niveau européen, à la gouvernance structurée, dans lequel les associations peuvent contribuer aux différentes étapes qui entourent la décision publique.

Ensuite, le concept d'associations diffère d'un pays à l'autre. A titre d'exemple, la conception anglo-saxonne ressemble parfois plus à ce que nous appelons fondation qu'à ce que nous appelons association.

Deux secteurs apparaissent relativement avancés en matière d'interactions entre associations et décision publique internationale : la solidarité internationale (développement et humanitaire) et l'environnement.

En ce qui concerne l'environnement, et notamment les conférences sur le climat, les « Organisations Non Gouvernementales » (ONG, dont certaines sont des associations) sont considérées comme parties prenantes, et quelques-unes, reconnues comme interlocutrices de niveau mondial, siègent même à la table des discussions.

Sur les questions de développement et en matière humanitaire les Nations Unies ont développé un nombre de mécanismes qui associent – plus ou moins formellement – les ONG aux processus de décision et à la mise en œuvre opérationnelle des actions menées ou coordonnées par l'ONU ou les agences des Nations Unies. Plus récemment, d'autres institutions, comme les institutions financières internationales, voire même des rencontres internationales, telles que les G8 ou les G20, ont mis en place un système d'accréditation pour les ONG – sur un mode proche de celui de l'accréditation des médias - et ont organisé des espaces de dialogue ou de concertation leur permettant de formuler ou présenter des propositions en amont des réunions.

### 3. CES INTERACTIONS ASSOCIATIONS-POUVOIRS PUBLICS CONTRIBUENT A CO-CONSTRUIRE LE BIEN COMMUN

#### *a) Des associations au service de l'intérêt général.*

Comme énoncé plus haut, ce rapport se focalise sur les interactions entre pouvoirs publics et associations d'intérêt général.

Les missions d'intérêt général des associations peuvent se segmenter autour de 2 axes :

- Les **délégations de service public** : l'initiative relève des Pouvoirs publics. Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques, le secteur associatif est l'un des partenaires des Pouvoirs publics. Ce rôle a été renforcé par la décentralisation. Les Pouvoirs publics ont le choix : faire avec leurs propres services, déléguer aux associations (ex/handicap) ou aux entreprises (ex/ présence postale).

Le choix des pouvoirs publics repose souvent sur un faisceau complémentaire de critères :



- La connaissance des populations et des territoires,
- Les spécificités du modèle associatif (notamment la non lucrativité et le caractère participatif de la gouvernance),
- L'efficacité des structures de coûts qui caractérise le plus souvent le modèle associatif en partie grâce à sa capacité à mobiliser du bénévolat, y compris expert.

- Les **missions d'intérêt général en propre** : l'initiative relève de l'association. Au-delà d'éventuelles missions déléguées, grâce à leur capacité de mobilisation et à leur proximité de terrain, certaines structures (associations, fondations, structures d'insertion par l'activité économique...) portent des missions d'intérêt général « en propre ». Ces dernières peuvent être de quatre natures :

- Eclairage sur les situations et les solutions (fonction d'expertise),
- Porte-parole (fonction représentative),
- Capacité d'expérimentations innovantes (fonction de R&D sociétale),
- Gestion des situations « orphelines » (fonction « compensatrice / réparatrice »).

#### *b) Les associations, lieux d'expérience et d'expertise*

Les associations peuvent disposer d'une véritable valeur ajoutée de connaissance, de savoir-faire, d'expérience et d'expertise qui s'articule autour de trois axes :

- la **connaissance des territoires et des populations** qui permet notamment d'évaluer les besoins et attentes ainsi que les contraintes sur le terrain,
- la **capacité à apporter des réponses adéquates au plus près des citoyens**, par l'expérience pragmatique des modèles ou des schémas évoluant en fonction des réalités de terrain.
- le **modèle économique atypique**, ayant une forte réactivité et une grande capacité à agir, notamment par une mobilisation efficace du bénévolat.

#### *c) Les associations, leviers de l'innovation*

Le champ d'action des associations est large. La souplesse de la loi de 1901 leur offre la possibilité d'explorer les champs des possibles. Du plaidoyer à l'action de terrain, les associations disposent de leviers importants pour l'innovation.

En amont de la décision publique, les associations sont ainsi des acteurs majeurs de l'**expérimentation**. En prise directe avec le terrain, les associations peuvent détecter les signaux faibles, anticiper et réagir grâce à une proximité entre décision et mise en œuvre. Les expérimentations de terrain réalisées par les associations contribuent à éclairer la décision publique, en ouvrant les champs du possible.

Depuis leurs origines, les associations ont ainsi par exemple ouvert la voie de l'innovation sur des sujets aussi variés que l'éducation populaire (début du 19<sup>e</sup> siècle), la formation professionnelle (entre les deux guerres), le tourisme social et les médias (notamment les

radios dans les années 1960), les services à la personne et l'éducation à la nature et à l'environnement (années 1970), l'insertion (années 1980), l'économie verte (années 1990) et la fracture numérique (années 2000).

#### *d) Des associations porteuses d'une parole citoyenne*

Bon nombre d'associations d'intérêt général se revendiquent porteuses d'une parole citoyenne. Cette revendication s'appuie sur une triple légitimité :

- leur assise sociale citoyenne,
- leur niveau de démocratie interne,
- l'écho de leur parole dans l'opinion publique.

En outre, le niveau d'indépendance de l'association vis-à-vis des pouvoirs publics d'une part, mais aussi des acteurs socio-économiques, est également un facteur essentiel dans la légitimation de la parole citoyenne. Cette indépendance est à la fois statutaire et financière, sachant qu'aucune source de financement n'est jamais neutre dans l'indépendance associative, et que c'est la diversité des sources qui assure la seule réelle indépendance financière.

Ainsi, en amont de la décision publique, l'association peut développer une action de **plaidoyer** au sens large. D'abord, elle peut agir de manière à « politiser une question de société » de manière à ce qu'il apparaisse nécessaire que les pouvoirs publics s'en emparent et y apportent une réponse. L'association contribue alors à poser les termes du débat. Elle peut ensuite participer à l'élaboration de la décision publique, par la voie de la consultation (exemples : contribution à une enquête publique, audition par une chambre parlementaire ou une commission municipale, participation à une commission consultative), la concertation initiée par les pouvoirs publics, voire la négociation avec d'autres acteurs, dont les résultats sont entérinés par les pouvoirs publics (exemple : Grenelle de l'Environnement). Les actions de plaidoyer (information, présentation des enjeux et des positions de l'association) auprès des décideurs figurent aussi dans cette catégorie.

On peut aussi retrouver les associations, leurs membres et leurs militants au cœur de pratiques diverses de mobilisation organisée sur le mode du « community organizing » développé aux Etats-Unis où ces modes d'action ont depuis des décennies été un levier puissant de changement, via des actions directes non-violentes (occupation de lieux publics ou privés, actions de rue, etc.).

En aval de la décision publique, les associations peuvent être des acteurs de la **contestation**, en déposant des recours (recours en Conseil d'Etat, par exemple). Elles peuvent également être des acteurs de la **mise en œuvre**<sup>14</sup> et enfin de l'**évaluation** de la décision publique.

---

<sup>14</sup> La mise en œuvre peut relever d'une mission spécifique confiée par les pouvoirs publics à l'association, mais peut aussi être par exemple l'utilisation des possibilités de recours vis-à-vis de tiers, ouvertes par des textes juridiques.

Dispositifs souples, les associations permettent de faire émerger une parole citoyenne structurée. Elles jouent alors le rôle de corps intermédiaire, entre le citoyen et l' élu. Elles revitalisent ainsi notre fonctionnement démocratique, au service du bien commun.

#### 4. DES INTERACTIONS TOUJOURS EN TENSIONS

Les interactions entre pouvoirs publics et associations génèrent différentes tensions.

D'abord, il peut exister des tensions entre les associations, revendiquant notamment des légitimités différentes, se disputant les rôles à jouer et les places à prendre, portant des messages parfois proches mais nuancés, se nourrissant des mêmes ressources.

Ensuite, il existe des tensions entre les associations et les autres structures, notamment les structures plus anciennes, souvent mieux organisées, de la sphère socio-économique. Là encore, la légitimité de la parole associative peut être contestée.

Il existe aussi une tension liée à la légitimité des corps intermédiaires. L'association, porteuse d'une parole citoyenne, se porte entre l' élu et le citoyen. La légitimité de la parole associative doit donc se mesurer à l'aune de la légitimité de la parole du citoyen et de celle de l' élu. Lorsque les deux dernières sont interrogées, parfois même contestées, la parole associative s'en retrouve amoindrie.

Il existe également des tensions insolubles entre une tentation normalisatrice (de contrôle et de stabilisation) et la nécessaire liberté associative (qui pousse à se garder de toute volonté intégratrice). La structuration associative ne doit pas se faire au préjudice du lien avec le terrain, et notamment avec les adhérents impliqués dans le projet associatif.

Enfin, en reprenant Pierre Vanlerenberghe, de la Fonda, « *il existe aujourd'hui une tension forte entre la prestation de service et la participation citoyenne civique.* » Cette dernière tension procède des divers rôles que peut jouer une même association vis-à-vis de la décision publique.

Les interactions entre associations et pouvoirs publics sont susceptibles d'améliorer la capacité de la décision publique à répondre à l'intérêt général, que ces interactions aient lieu aux différents stades de l'alerte, de la préparation de la décision, de la mise en œuvre, du contrôle ou de l'évaluation de la politique publique. Elles s'inscrivent dans une attente croissante de participation à la décision.

## B.

### La montée de ces interactions s'inscrit dans une aspiration nouvelle : la participation citoyenne

#### 1. UN DEMI-SIECLE D'EMERGENCE DE LA PARTICIPATION

D'après Jacques Chevallier, directeur du CERSA-CNRS : « *Le principe de participation, levier de réforme administrative conçue comme le moyen de **régénérer l'appareil administratif et de retisser le lien social et politique** émerge en France dans les années 1960. L'idée de participation était déjà présente en puissance à travers la multiplication des instances de consultation dès le début du siècle, le recours à l'initiative privée dans les domaines socio-économiques, etc. Le principe de la participation est au cœur du statut de fonctionnaire de 1946. Néanmoins, dans les années 1960, le thème est porteur d'une **dynamique de changement**, et préfigure l'avènement d'un modèle administratif débarrassé des lourdeurs bureaucratiques* ».

On assiste à une vague de réformes dans les années 1970, puis à un essoufflement : le discours participatif comporte une large part d'artifice et ne donne que l'illusion d'un partage du pouvoir. **La participation a été pensée comme un supplément et non un substitut du modèle traditionnel.**

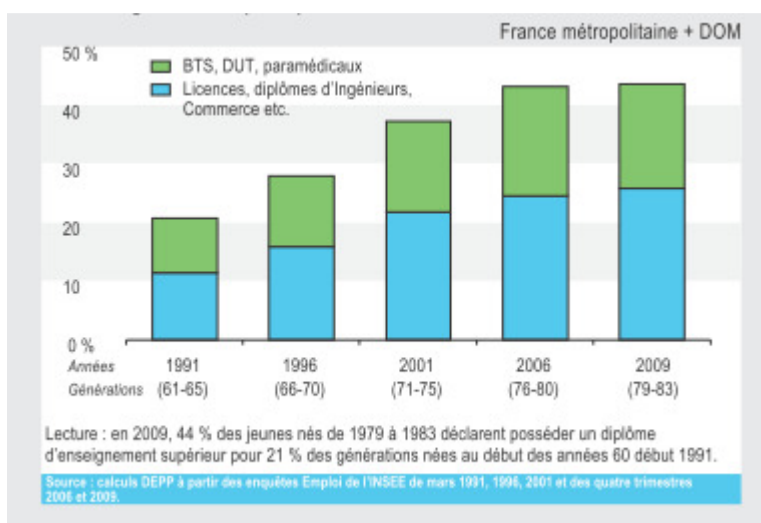
Il y a un développement des pratiques participatives au niveau local, mais les réformes administratives portent ensuite surtout un discours de la transparence et de la bonne qualité des services (Cf. Charte des droits fondamentaux de l'UE).

A partir des années 1990, émergent des dispositifs de « débat public » : débats, états généraux, grenelles, conférences de citoyens... modèle délibératif nouveau. Depuis le milieu des années 1980, émerge une vision procédurale de la démocratie défendue par **Jürgen Habermas : « la démocratie implique la confrontation permanente des opinions. »**

#### 2. DES MOTEURS D'IMPLICATION PUISSANTS

Cette montée de la demande de participation répond à plusieurs facteurs. D'abord, l'augmentation du niveau général d'éducation, en particulier l'augmentation du nombre de

personnes titulaires d'un diplôme d'enseignement secondaire (augmentation de 30 points dans la population adulte depuis 1981) ou supérieur (Cf. graphe ci-dessous).



Une population plus diplômée est légitime à revendiquer une association plus grande à la décision, et donc une participation accrue.

La légitimité des décisions publiques en semble de plus en plus remise en cause. Le citoyen exerce un œil de plus en plus critique sur le pouvoir en place. Jean-Paul Delevoye, président du CESE, estime que les citoyens, en attente de *causes politiques*, sont irrités par les *calculs politiques*. Pour lui, les associations portent des causes politiques, ce qui motive la confiance des citoyens envers elles. En effet, d'année en année, la côte de confiance des associations ne se dément pas.

Aujourd'hui, il ressort donc que pour être acceptée, la décision publique doit être prise au nom d'objectifs communs, partagés. En amont de la décision publique, une phase de pédagogie des enjeux puis une phase d'organisation du débat sont donc nécessaires. En aval de la décision publique, son évaluation partagée est également attendue, à l'aune du bien commun.

Deux autres facteurs contribuent également à cette montée de la demande en participation. D'abord, l'approche anglo-saxonne conçoit l'intérêt général comme formé de l'ensemble des intérêts particuliers. Elle conduit à associer à la décision les parties prenantes (*stakeholders*). Son influence, en France et dans le monde, favorise la participation des porteurs d'intérêt.

Ensuite, la nécessité de répondre à de nouveaux enjeux (par exemple le changement climatique), dans une société complexe, a conduit les pouvoirs publics à associer de nouveaux acteurs à la décision, dans de nouvelles formes de prise de décision.

### 3. DEUX MODELES DE PARTICIPATION : PARTICIPATIF ET DELIBERATIF

Jacques Chevallier distingue les modèles participatifs et délibératifs. Le modèle participatif associe à la décision publique des représentants d'intérêt organisés et repose donc sur le principe de représentation. Le modèle délibératif associe à un même niveau les personnes concernées, citoyens et acteurs socio-économiques, dans un objectif de partage de culture et avec l'idée sous-jacente que de la confrontation des intérêts peuvent naître des terrains de compromis.

### 4. LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA PARTICIPATION

D'après Jacqueline Mengin, de la Fonda, *« après la seconde guerre mondiale, l'Etat est devenu le premier partenaire des associations. Il y avait une compréhension entre les militants associatifs et les agents de l'Etat, des perspectives communes. Les relations étaient structurées. [...] Puis, le libéralisme a sapé les fondations de ces relations. Le bénévolat a été perçu comme un substitut gratuit au service public. [...] Aujourd'hui les associations, qu'elles soient traditionnelles ou contestataires, se sentent dans le vide, hors champ de la sphère publique ».*

Force est de constater que la disparition de structures de planification (ex. : Commissariat Général au Plan) fait perdre la possibilité de travailler sur des perspectives communes. Parallèlement, les expérimentations en matière de participation ont offert des rôles variables aux associations. La question de la représentativité associative a été mise sur la table, suscitant des questions et perturbant les habitudes.

Dans les processus de participation à la décision publique, les associations doivent trouver une place entre l'élu et le citoyen. Elles doivent également trouver une place juste et légitime parmi l'ensemble des corps intermédiaires, parmi les autres acteurs socio-économiques.

Les associations connaissent trois grandes dimensions de légitimité :

- la légitimité statutaire (le fait associatif),
- la légitimité liée à la mission thématique (l'objet associatif), qui se construit dans la représentativité (assise sociale et lien avec la réalité sociale), dans l'expertise et dans la résonance avec les préoccupations des citoyens.
- la légitimité d'employeur (comme acteur socio-économique).

Pour porter leur parole, les associations se sont regroupées autour de trois piliers: la Coordination permanente des présidents d'associations (CPCA) a vocation à regrouper l'ensemble des associations sur le fait associatif, les fédérations et confédérations thématiques rassemblent les associations dont la mission d'intérêt général est commune, l'Union des syndicats et groupements d'employeurs représentatifs de l'économie sociale (USGERES) porte la parole des employeurs associatifs.

Au final, dans ces trois dimensions, et sans confusion entre elles, la place des associations dans les interactions avec les pouvoirs publics reste à consolider, aux niveaux local, national et international.

## C.

### Une mobilisation comportant des risques de disfonctionnement du processus démocratique

Pour que la place des associations dans la construction des politiques publiques soit comprise, il est nécessaire que les processus de participation impliquant les associations soient clarifiés et structurés. Ces interactions qui revitalisent le fonctionnement démocratique peuvent en effet aboutir à des distorsions de démocratie qu'il convient de mettre sous contrôle.

#### 1. DEPASSER LES CHOCS DE LEGITIMITE

Jean-Paul Delevoye estime qu' « *il est difficile d'échapper au choc de légitimité. Chacun revendique sa légitimité pour contester la légitimité de l'autre. Nous devons réfléchir à une modification en profondeur de la répartition des pouvoirs en France* ». Cela signifie que les nouvelles légitimités issues de la demande en participation, doivent permettre de conserver la légitimité des élus de la République. Bertrand Pancher, président de *Décider Ensemble* et député, évoque également les effets de ce choc de légitimité avec l'exemple des lois Grenelle : « *le gouvernement lorsqu'il s'engage dans un projet de loi, est dans la concertation, comme cela a été le cas pour le Grenelle de l'Environnement. Mais cela est ensuite difficile à vivre pour les parlementaires au moment de l'examen du projet de loi.* »

La légitimité associative ne saurait se construire au détriment de la légitimité électorale ou de la légitimité des autres acteurs socio-économiques.

#### 2. NE PAS ELOIGNER LE CITOYEN DE LA DECISION PUBLIQUE

La participation des associations ne doit pas éloigner le citoyen de la décision publique, en créant un voile opaque sur les modalités de prise de décision.

Pour cela, trois éléments doivent être respectés :

- La transparence sur les processus et les acteurs impliqués ;
- La représentativité des acteurs impliqués et leur lien avec la réalité sociale ;
- Le maintien du suffrage universel comme élément central et structurant de la décision publique.



### 3. VEILLER AUX RISQUES D'INSTRUMENTALISATION

L'interaction entre associations et pouvoirs publics est d'autant plus légitime qu'elle est transparente et menée dans la confiance. Elle aboutit à moduler, affiner la décision publique. Or, l'association est une structure souple. Le corollaire est qu'elle offre une prise à l'instrumentalisation. Cette instrumentalisation connaît différentes formes.

Un premier niveau d'instrumentalisation est le contrôle d'une association par une structure autre : pouvoirs publics, acteurs économiques ou sociaux, partis politiques. Seule la transparence sur la vie démocratique de l'association, sur son financement, et les intérêts de ses dirigeants est à même de permettre d'appréhender ce risque de manière satisfaisante. Notons au passage que le financement par les dons du grand public ne garantit pas en lui-même l'indépendance associative, mais peut au contraire rendre l'association dépendante de l'émotion du grand public, et la conduire à orienter son action vers le coup médiatique – ce qui est aussi une forme d'instrumentalisation.

Un second niveau d'instrumentalisation est lié à l'inscription de l'association dans le champ politique. Des acteurs tiers, pour faire progresser des intérêts particuliers, s'appuient, soutiennent ou mettent en avant des combats associatifs au nom de l'intérêt général. C'est un risque beaucoup plus difficilement contournable, qui exige une vigilance au jour le jour.

Un troisième niveau d'instrumentalisation découle de la participation de l'association à la décision publique. En effet, par sa participation, l'association contribue à la légitimation de la décision publique. A quel moment l'association interlocutrice des pouvoirs publics se lie-t-elle à une politique publique ? Dans quelles conditions peut-elle se dégager de cette légitimation ?

Il est alors logique de se demander si un seul et même acteur associatif peut et doit participer à l'ensemble des phases d'interaction avec la décision publique : préparation de la décision, prise de décision, mise en œuvre, contrôle de l'application, évaluation. En évitant la confusion des rôles, on limite l'ambiguïté.

En première approche, plus l'interlocuteur associatif est issu d'un tissu associatif structuré, plus son instrumentalisation devient difficile. Mais la vigilance doit cependant rester de mise, à tous les niveaux territoriaux.

### 4. STRUCTURER SANS FOSSILISER, CLARIFIER SANS RIGIDIFIER

Pour que les interactions entre associations et pouvoirs publics s'inscrivent dans un cadre démocratique satisfaisant, elles doivent bénéficier de moyens adaptés. Les pouvoirs publics ont tout intérêt à échanger avec des interlocuteurs à la fois structurés et en prise avec la réalité de terrain, avec une réalité sociale. C'est vrai en particulier pour les étapes de préparation de la décision et d'évaluation de celle-ci. L'appui à la structuration,

essentiel, ne doit pas aboutir à une fossilisation des têtes de réseau. Il s'agit d'articuler le *top-down* et le *bottom-up* dans un cadre structuré mais suffisamment libre

Alors que la décentralisation s'amplifie à travers un troisième acte, il est nécessaire de clarifier les processus d'interactions entre associations et pouvoirs publics aux différents échelons territoriaux. Cependant, cette clarification ne doit pas aboutir à une rigidification, sous peine de perdre la vitalité démocratique qu'offre l'arrivée de la participation des associations à la décision publique.

La participation des associations à la décision publique répond à une forme d'*empowerment* de la société civile organisée, qui vient perturber le jeu démocratique et la répartition des pouvoirs. Ces interactions s'inscrivent dans un espace qui reste à délimiter entre démocratie représentative et participation citoyenne. Il arrive que les pouvoirs publics fassent peser sur des structures associatives des enjeux parfois trop grands pour elles, confrontées à des crises de croissance et aux problématiques de la professionnalisation.

Il faut donc revisiter le cadre institutionnel de ces interactions associations-pouvoirs publics. Cela implique de changer de paradigme : le Bien commun ne doit plus être conçu comme le monopole de l'Etat et des collectivités publiques. Mais ce changement de paradigme ne pourra se faire sans de nouveaux moyens et de nouvelles exigences.

## PARTIE II

# Ce changement de paradigme ne pourra se faire sans de nouveaux moyens

L'intervention des associations dans le débat public implique aussi de leur donner de nouveaux droits. La garantie d'un renouveau du processus de consultation en amont des décisions publiques est une condition nécessaire mais non suffisante. Il faut également permettre aux associations de provoquer le débat public lorsque les institutions elles-mêmes demeurent dans l'inertie.

Proposition n°1 : Consacrer dans la Constitution un droit fondamental de participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques.

Certains principes, comme le principe de participation<sup>15</sup>, ont été érigés en droits fondamentaux dans notre Constitution. Mais ce principe de participation énoncé dans le Préambule de la Constitution du 7 octobre 1946 ne concerne que le dialogue social et ne s'applique qu'aux partenaires sociaux.

Par ailleurs, l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>16</sup> consacre le droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement<sup>17</sup>. Initié sur la base de la Convention sur l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998, ce droit ne s'applique cependant qu'aux questions environnementales. Cependant, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 13 juillet 2012<sup>18</sup>, a érigé ce principe au rang des droits et libertés que la Constitution garantit.

---

<sup>15</sup> Le principe de participation est énoncé dans le Préambule de la Constitution du 7 octobre 1946. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il faisait partie du bloc de constitutionnalité (CC 5 juillet 1977 décision n°77-79 DC Rec. p. 35 ;

<sup>16</sup> Article 7 de la Charte de l'environnement : « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

<sup>17</sup> Il résulte des travaux préparatoires de ce texte que ce droit de participation implique que « les citoyens soient mis en mesure de donner un avis à un stade précoce, où toutes les options sont ouvertes. Il implique également que « leur avis s'inscrive dans un débat contradictoire ».

<sup>18</sup> CC Décision n°2012-262 du 13 juillet 2012

En outre, l'article L.120-1 du code de l'environnement (article 244 de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010) prévoit que « les décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics sont soumises à la participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement ».

Le droit de participation au processus de la décision publique n'existe donc que dans ces deux domaines du droit social et du droit environnemental. Il convient d'aller plus loin et de créer, de manière générale, un droit fondamental de participation à l'élaboration des décisions publiques: « *Dans les limites fixées par la loi, les associations participent à la détermination des politiques publiques et à l'élaboration des décisions publiques.* ».

Ce principe ne serait plus cantonné au dialogue social et au dialogue environnemental mais concernerait tous les domaines de la vie publique.

Proposition n° 2 : Donner aux associations le droit de saisir le Conseil constitutionnel pour tout projet ou toute proposition de loi.

Actuellement, la faculté de déférer au Conseil constitutionnel un projet ou une proposition de loi est prévue par la Constitution pour le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs (article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958). Certes, la réforme constitutionnelle de 2008 a ouvert une brèche dans ce dispositif en instaurant la question prioritaire de constitutionnalité qui permet à tout justiciable de saisir le Conseil constitutionnel lorsqu'il estime qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit (article 61-1). Cependant, cette exception d'inconstitutionnalité ne peut être mise en œuvre que dans le cadre d'un litige. Elle ne vient pas résoudre la difficulté des textes pour lesquels aucune autorité publique de l'article 61 n'envisage de saisir le Conseil. Bien souvent la décision de saisir ou de ne pas saisir est fondée sur des motifs essentiellement politiques et il serait sain que des tiers à la sphère politique puissent exercer ce droit de saisine a priori.

Ce droit de saisine a priori accordé aux associations pourrait concerner tout projet ou toute proposition de loi. Il pourrait être encadré dans des dispositions strictes exigeant notamment que l'association réponde à un certain nombre d'exigences : attachement à l'intérêt général et aux valeurs républicaines, déclaration d'intérêts de ses dirigeants ou responsables, transparence de l'activité et du financement.

Proposition n° 3 : Elargir le référendum d'initiative populaire aux associations.

La révision constitutionnelle de 2008 a consacré le référendum d'initiative populaire. Ainsi un référendum peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (article 11 alinéa 3 de la Constitution). Ce référendum peut porter sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation

et aux services publics qui y concourent ou sur tout projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Voilà que quatre années se sont écoulées et qu'aucun référendum d'initiative populaire n'a vu le jour. Le texte est pour d'aucuns beaucoup trop restrictif. Il suppose également que des citoyens s'organisent pour porter un projet de réforme. Or, de telles logiques d'organisation collective peuvent émaner des associations : elles ont pour la plupart d'entre elles les structures et les moyens pour rassembler les initiatives et les volontés.

Elargir ce droit d'initiative populaire aux associations constituerait une nouvelle avancée pour la démocratie participative. Cela permettrait aux associations de faire émerger des questions et problématiques nouvelles sur lesquelles elles disposent d'un savoir et d'une expertise particulière.

Proposition n° 4 : Elargir le champ de l'action en justice pour les associations.
---

En l'état actuel du droit, la possibilité pour les associations d'agir en justice tant en matière pénale que dans le domaine de l'action civile demeure encore trop restreinte.

En matière pénale, en premier lieu, les associations peuvent se constituer partie civile « lorsqu'elles ont personnellement souffert du dommage causé par l'infraction » (article 2 du code de procédure pénale). Cette disposition s'est révélée dans de nombreuses situations trop restrictives au regard de la défense nécessaire de l'intérêt général. Ainsi, dans l'affaire des biens mal acquis, l'association *Transparency international* s'est heurtée à une interprétation très restrictive de la cour d'appel de Paris qui a déclaré la constitution de partie civile irrecevable. L'arrêt a certes été ensuite censuré par la Cour de cassation qui a jugé que « pour que la constitution de partie civile soit recevable devant la juridiction d'instruction, il suffit que les circonstances sur lesquelles elle s'appuie permettent au juge d'admettre comme possible l'existence du préjudice allégué et la relation directe de celui-ci avec une infraction à la loi pénale »<sup>19</sup>.

Afin d'assurer une meilleure sécurité juridique pour les associations, il paraît nécessaire d'étendre ce droit d'agir en justice devant les juridictions pénales. L'association pourrait ainsi se constituer partie civile dès lors qu'elle établirait qu'une infraction porte atteinte à des intérêts collectifs qui entrent dans son objet statutaire.

En matière civile, en second lieu, il paraît désormais indispensable de créer les conditions de l'instauration d'une véritable « class action à la française ». Une telle action qualifiée de « recours collectif » ou « d'action de groupe » existe déjà dans de nombreux pays de common-law comme les Etats-Unis et le Canada. Il permet à un grand nombre de personnes victimes d'un même préjudice de se regrouper en vue d'agir en justice contre une entreprise ou une institution publique. Un projet de loi vient d'être déposé pour

---

<sup>19</sup> Cass.crim 9 novembre 2010 pourvoi 09-88272

introduire ce nouveau droit dans le domaine de la consommation. Une telle action de groupe favorisera la réparation des préjudices subis et aurait en outre, du fait de son efficacité, un effet préventif. La réflexion sur l'extension ou l'adaptation de ce droit aux questions sanitaires et environnementales doit être entamée au plus vite.

Proposition n° 5 : Faciliter l'accès des associations aux banques de données et aux médias

L'accès des associations aux informations s'est fortement amélioré au cours des dernières années. En particulier, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) a joué un rôle majeur pour améliorer l'accès des associations à des informations essentielles, favorisant ainsi la transparence au sein de notre démocratie.

Des interrogations émergent aujourd'hui quant à l'accessibilité aux banques de données, qu'Internet rend techniquement possible. Les termes du débat portent sur le choix entre la mise à disposition de données brutes, difficilement lisibles pour le grand public, et/ou de données travaillées, qui comportent le risque d'orienter la réflexion.

Si la réflexion doit bien sûr se poursuivre, la mise en ligne et l'accès Internet aux bases de données doit continuer à se développer. Le principe devrait être l'accès aux documents publics, l'archive publique pour tous dans des délais courts, sauf pour des documents administratifs qui seraient confidentiels.

D'autre part, diverses forces de la société civile organisée bénéficient aujourd'hui d'un accès facilité aux médias, par exemple par un temps d'antenne dédié. Cette situation pourrait être élargie au monde associatif porteur d'une parole citoyenne.

Proposition n° 6 : Reconnaître aux associations un droit d'innovation.

L'une des missions du secteur associatif est l'innovation sociétale. Sa proximité avec les territoires et sa connaissance des fragilités lui permettent d'expérimenter de nouvelles solutions pour répondre aux besoins encore non pourvus ni par les politiques publiques, ni par le marché. Ces expérimentations sont fondamentales pour trouver de nouvelles solutions aux enjeux de société, notamment pour les plus fragiles d'entre nous.

En étant « capteur de signaux faibles », l'histoire prouve que le secteur associatif a joué un rôle essentiel dans l'émergence de nouvelles réponses (éducation dès le début du 20<sup>e</sup> siècle, formation continue entre les deux guerres, tourisme social dès les années 60, services à la personne dès les années 1970, environnement dès les années 1980, fracture numérique dès les années 1990...). *Cette mission de R&D sociétale est structurante dans une dynamique prospective.*

Il ne s'agit en effet pas seulement de trouver des moyens de compensation ponctuels (gestion des urgences), mais aussi de proposer de traiter à la racine certains enjeux. C'est autant en préventif qu'en curatif que les associations peuvent être sources d'innovation. Encore faut-il que les pouvoirs publics puissent offrir un cadre adapté à l'expérimentation.

L'inflation de la législation et de la réglementation de toute part (sanitaire et social, santé publique, éducation, enfance, handicap, environnement...) rend de plus en plus complexe l'action expérimentale.

Il convient donc de créer un cadre juridique adapté aux phases expérimentales. Pour les favoriser, il devra être suffisamment souple pour que les associations puissent continuer à être force de proposition auprès des pouvoirs publics sur la base de « preuves de concept » testées sur le terrain.

Proposition n°7 : Faciliter l'implication associative des citoyens.

La participation des citoyens, représentants associatifs, aux instances de co-construction (consultation, concertation, négociation) des politiques publiques est contrariée par les obligations professionnelles. La possibilité de congés de représentation est prévue pour quelques instances, mais les salariés peuvent difficilement y recourir, sans parler des indépendants et chefs d'entreprise.

Aussi la participation à ces instances apparaît-elle de fait réservée à certaines catégories de citoyens (retraités notamment).

En outre, les frais engendrés par la participation à ces instances (déplacements, impression de documents...) restent le plus souvent à la charge des représentants bénévoles.

Pour faciliter la participation des citoyens, certains acteurs portent l'idée d'un mandat associatif, adapté au secteur concerné.

Pour une démocratie vivante, il convient de relancer la réflexion sur les modalités concrètes de participation des citoyens représentants associatifs aux instances publiques de dialogue, en hiérarchisant les priorités, et en définissant les moyens juridiques et financiers nécessaires.

Proposition n°8 : Créer un environnement favorable à la concertation.

La participation au processus d'élaboration des décisions publiques est multiforme. Elle peut s'instaurer à différents niveaux. Aujourd'hui, les pouvoirs publics utilisent principalement trois formes de participation :

- l'information, qui implique seulement que l'acteur public informe tel ou tel organisme avant de mettre en œuvre une réforme,
- la consultation, dans laquelle il est demandé un avis à une organisation en raison de son expertise dans un domaine particulier,
- la concertation, qui est une discussion préalable sur un projet et qui a lieu toujours à l'initiative des pouvoirs publics.

Tous ces niveaux présentent de l'intérêt. Ils peuvent être parfois plus ou moins adaptés à l'objectif que l'on veut atteindre. Cependant, ils constituent la base des outils nécessaires à

l'élaboration de méthodes de participation des associations au processus décisionnel public. Afin d'approfondir encore les champs du possible, il serait utile de s'inspirer des processus mis en place dans le cadre du paritarisme, et de proposer deux autres formes complémentaires :

- la délibération, qui est une discussion préalable instaurée à l'initiative de la société civile et qui pourrait ainsi être plus facilement force de proposition auprès des pouvoirs publics,
- la négociation, qui implique un dialogue contradictoire structuré préalable présentant les enjeux et contraintes des forces en présence sur un plan d'égalité et aboutissant à la signature d'accords pour agir en commun. Ce dernier outil, déjà mis en œuvre dans certains secteurs et à certaines occasions (Cf. *supra*) doit se développer. Il pourrait en outre être particulièrement adapté lorsque les pouvoirs publics s'appuient sur des opérateurs privés associatifs dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans le cadre de la mutation vers différentes formes de co-construction, il paraît essentiel pour l'évolution démocratique de développer les procédures de dialogue adaptées selon les enjeux afin de permettre une participation plus fine, plus active et plus lisible des associations au processus d'élaboration de la décision publique. Les associations pourraient ainsi faire des propositions de textes, suggérer des modifications et des améliorations de législation ou de réglementation, proposer de consacrer des expérimentations innovantes.

Toutefois, il apparaît important de conforter cette évolution par une clarification des structures éligibles selon les différents processus, notamment pour la concertation, la délibération et plus encore pour la négociation. Face à la richesse et la diversité du secteur associatif qui créent un foisonnement d'initiatives, il n'est pas envisageable que toutes les associations participent de la même façon à la construction des politiques publiques. Afin de pouvoir renforcer la participation associative, il convient donc de définir avec précision les critères d'éligibilité selon les niveaux d'implication dans la construction des politiques publiques (Cf. *infra* / proposition 15).

Par ailleurs, les pouvoirs publics ont d'ores et déjà créé des instances de dialogue permanent. Certaines structures sont des modèles de fonctionnement. Citons à titre d'exemple la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Le pluralisme des convictions et opinions est garanti par la désignation de plusieurs représentants de la société civile : représentants des principales associations ayant pour objet la promotion et la protection des droits de l'homme, des représentants des confédérations syndicales, des représentants des religions, des membres de l'Université, du barreau et des experts français siégeant dans leur capacité personnelle dans les instances des droits de l'Homme des Nations Unies. Elle rend chaque année un certain nombre d'avis fondamentaux pour la vie publique. D'autres structures en revanche semblent moins efficaces. Ainsi, le Haut Conseil Stratégique ne s'est réuni que trois fois depuis sa création.

De plus, il apparaît nécessaire de clarifier toutes ces structures du dialogue, de les simplifier – parfois en les regroupant voire même en supprimant celles qui sont devenues inutiles.



En matière de dialogues thématiques, il est préférable de favoriser la capacité d'implication des associations dans des processus de délibération, voire de négociation, plutôt que de démultiplier les instances de dialogue permanent. La dynamique ainsi créée est alors plus pragmatique et permet d'associer les structures les plus pertinentes selon les sujets traités.

Proposition n°9 : Elargir le champ de consultation préalable du CESE pour les projets comportant des enjeux importants pour la vie collective et la société, et donner davantage d'écho aux avis rendus.

La révision constitutionnelle de 2008 a donné un nouveau souffle au CESE en affirmant son pilier environnemental (troisième pilier du développement durable en complément des piliers économique et social) et en élargissant sa composition aux associations représentatives du monde de l'environnement. Selon Jean-Paul Delevoeye, ces associations, qui ont une expertise différente davantage orientée vers les enjeux internationaux, ont apporté une plus-value notamment technique à l'institution. Le CESE s'est également ouvert aux organisations et mouvements de jeunesse.

Les modalités de saisine du CESE ont été amplifiées. En particulier, une saisine par pétition citoyenne a été instituée.

Durant ces dernières années, le CESE, troisième chambre du pays, instance d'évaluation et de prospective des politiques publiques, s'est présenté comme « la société civile organisée ». Quelques projets ont, par ailleurs, imaginé le CESE comme « le Sénat du futur » : en estimant que les institutions politiques, en raison de leur nature même, focalisent leurs débats sur les questions à court terme et ne peuvent prendre en considération les enjeux du futur, a été portée l'idée de ce « Sénat du futur », qui deviendrait alors le lieu des débats ayant des enjeux sur le long terme<sup>20</sup>. Mais le CESE est aujourd'hui le lieu de dialogue des organisations de la société civile autour de l'évaluation et de la prospective des politiques publiques.

Les modalités de participation du CESE à la décision publique peuvent être affinées.

En amont de la loi, la consultation du CESE doit être recherchée pour l'ensemble des projets de réforme comportant des enjeux de société.

En outre, les avis du CESE, y compris à la suite d'auto-saisine, correspondent à l'expression légitime, partagée et débattue des principaux acteurs de la société civile organisée. Ils doivent trouver davantage d'écho auprès du gouvernement et du Parlement. Pour cela, des procédures d'audition, par les ministres et les commissions parlementaires concernées, doivent être envisagées.

---

<sup>20</sup> Dominique Bourg, Kerry Witheside, *Vers une démocratie écologique*, Coédition Seuil-La République des idées, 2010. Dominique Bourg, *Pour une 6<sup>ème</sup> république écologique*, Odile Jacob, 2011.



## PARTIE III

# Ce changement de paradigme implique des exigences

Le changement de paradigme implique aussi de nouvelles exigences. La démocratie participative suppose d'abord et avant tout d'instaurer une réelle transparence dans le débat public. Les associations doivent elles aussi accepter et intégrer cette exigence. Il convient ensuite d'instaurer de la lisibilité dans la participation mais aussi de l'égalité et de l'impartialité. Les choix des gouvernants qui feront de telle ou telle association l'interlocuteur présent à la table des négociations devra être transparent et impartial. Trop d'opacité et de partialité ont jusqu'à présent été constatées.

1- Il faut d'abord garantir la transparence des décisions publiques.

2- Il faut en parallèle assurer une réelle impartialité dans la participation des associations aux décisions publiques.

## 1.

### Garantir la transparence des décisions publiques

La transparence des décisions publiques est devenue pour les citoyens une exigence démocratique incontournable. C'est l'une des conditions nécessaires à l'existence et au maintien d'une relation de confiance entre les citoyens, les élus et les institutions.

Il faut aujourd'hui renforcer les exigences de transparence dans tous les dispositifs, quels qu'ils soient.

Proposition n° 10 : Consacrer le principe de transparence dans la Constitution

L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 énonce que « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Ce texte est le seul de notre Constitution à envisager une obligation de transparence. Cependant, il demeure très restreint, l'obligation se limitant à l'administration et au champ de la responsabilité en raison d'une décision publique.

Pour le reste, les textes qui garantissent un droit à la transparence sont à un niveau législatif, comme par exemple la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs.

Il faut aller plus loin et consacrer un véritable principe qui s'impose aux autorités publiques, Parlement, gouvernement, institutions judiciaires, AAI, de respecter un droit à la transparence pour chaque citoyen .

Proposition n° 11 : Garantir pour le citoyen un droit à la traçabilité des décisions publiques

L'exigence de transparence implique que chaque citoyen puisse avoir accès à toute information sur le processus d'élaboration des décisions publiques. Pour garantir ce droit à la traçabilité des décisions publiques, il est indispensable d'imposer ***la publication par le gouvernement et le Parlement du contenu des auditions menées dans le cadre de la consultation et de la concertation.***

Cette publication pourrait être réalisée sur le site internet du gouvernement et de chaque Assemblée. Elle pourrait se faire également par une insertion dans l'étude d'impact réalisée par le gouvernement, ou pour chaque Assemblée dans le rapport.

Proposition n° 12 : Faire voter une loi imposant une obligation de déclaration d'intérêts pour les membres du gouvernement, les parlementaires et les fonctionnaires occupant des postes à responsabilité.

Des pays étrangers, comme le Canada, ont instauré une législation prévoyant un cadre précis pour prévenir les conflits d'intérêts. La loi du 12 décembre 2006 a mis en place un régime déclaratif très structuré et encadré par une autorité : le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. En Europe, la Suède a instauré dès 1986 par le biais de l'*Administrative Procedure Act* un code général qui impose des règles particulières aux personnes membres de l'administration ayant un rôle dans le processus de décision (« handling a matter »).

Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique préconise la mise en place d'un tel dispositif général par le biais d'une loi. Cette préconisation n'a en l'état pas été suivie d'effet. Le rapport limite l'obligation de déclaration aux intérêts matériels et professionnels en relation avec la fonction occupée, les intérêts moraux, religieux, intellectuels, politiques, syndicaux et associatifs n'étant pas pris en compte. Or, dans certains cas, la déclaration d'intérêts qui ne seraient pas purement matériels apparaît nécessaire. Ainsi, s'agissant de certaines décisions publiques, il importe que soient clarifiés certains engagements personnels qui pourraient avoir une influence sur la prise de décision. L'appartenance à telle ou telle association ou tel ou tel groupe d'intérêt devrait dans ces conditions devoir être déclarée lorsqu'il existe un risque de conflit d'intérêts en raison des fonctions occupées par la personne concernée.

Proposition n°13 : Mettre en place des mécanismes d'alerte dans la sphère publique et renforcer la protection des déclencheurs d'alerte dans les organisations.

Plusieurs pays comme les Etats-Unis, l'Australie, l'Afrique du Sud, le Canada, Israël ont intégré dans leur législation ce type de mécanisme qui permet à une personne, témoin dans le cadre de son activité professionnelle d'actes illicites ou de faits faisant craindre un risque sérieux d'infraction pénale, d'alerter les autorités ayant pouvoir d'y mettre fin (*whistleblowing*).

A l'instar de ce que propose la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique, il convient de mettre en place un tel mécanisme pour les conflits d'intérêts qui peuvent se révéler dans l'administration conçue de manière large (gouvernement, fonctions publiques). Dans le privé, il convient de renforcer les garanties des déclencheurs d'alerte dans le dispositif résultant notamment de l'article L.1161-1 du Code du travail. De manière générale, il est nécessaire d'encadrer le dispositif pour éviter toutes dérives. L'alerte suppose que les actes dénoncés sont graves. Le déclencheur d'alerte doit être assuré d'une certaine immunité sauf mauvaise foi ou intention de nuire.



## 2.

### Garantir l'impartialité du processus d'élaboration des décisions publiques

Proposition n°14 : Assurer la transparence dans les associations qui participent au dialogue public.

Pour les associations qui souhaitent contribuer à l'élaboration des politiques publiques, il conviendrait d'imposer une obligation de déclaration d'intérêt aux responsables d'associations. Les membres des instances de gouvernance devraient s'y soumettre : les administrateurs, et particulièrement les présidents, pour faire la transparence sur leur association et leurs intérêts respectifs.

L'instauration d'une nouvelle et réelle confiance des citoyens dans nos institutions passe également par l'assurance que les décisions publiques sont élaborées selon un processus garantissant l'impartialité. Les procédures de concertation, de délibération et de négociation ne doivent pas échapper à la règle.

L'impartialité dans les procédures de consultation, cela signifie d'abord que le choix des associations qui viendront s'asseoir à la table des négociations ne soit pas arbitraire. Une des principales critiques du Grenelle de l'environnement résidait dans la faible lisibilité de la stratégie adoptée par le gouvernement pour sélectionner les participants aux tables-rondes. Certaines associations ont eu le sentiment d'être injustement écartées.

Il est certain que l'élargissement des procédures de consultation conduit à se poser la question de la représentativité des associations. A l'instar des syndicats, qui font l'objet de règles précises en la matière, faut-il instaurer des critères précis permettant de déterminer la représentativité des associations ? Nous le verrons plus loin (*Cf. infra / proposition 15*).

En tout état de cause, une mesure simple permettrait d'ores et déjà de garantir une impartialité dans le processus de consultation et de concertation : il s'agirait de donner à la Commission nationale du débat public un rôle d'arbitre, de garant.

Proposition n°15 : Instauration des principes de représentativité pour les associations.

Instaurer une démocratie participative, c'est nécessairement se poser la question de la représentativité. L'expérience du Grenelle de l'environnement ou de la Conférence Environnementale démontre que le processus de concertation engendre lui-même des choix par les gouvernants. Or, les pratiques en la matière ne sont pas réellement apparues jusqu'à présent empreintes d'une véritable lisibilité, ce qui laisse inévitablement planer un doute de partialité. Dans le domaine du droit social, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le monde syndical est régi par des critères de représentativité. Cette logique est certainement transposable au monde associatif pour autant que soient prises en considération les caractéristiques propres de sa structure.

Ainsi, la place de chaque association dans un processus de construction de politique publique doit d'abord être réfléchi en fonction de la finalité de ce processus, et de ce qui est alors attendu de l'association considérée : une expertise scientifique ou juridique, une représentation citoyenne et une assise sociale, l'expression d'un enjeu particulier, la présentation d'un savoir-faire, la possibilité d'une mise en œuvre ultérieure... ?

Il faut sans doute un droit flexible, proche de la « soft law ». Outre la transparence, l'une des conditions d'éligibilité doit être l'exemplarité du modèle de gouvernance.

En ayant pour objectif de garantir l'impartialité dans le choix des structures et la pertinence des choix, la question de la représentativité peut alors être abordée en s'appuyant sur des éléments de représentativité tout en appliquant la méthode dite du faisceau d'indices :

Les indices retenus, pondérés, pourraient être les suivants :

- l'attachement aux valeurs républicaines,
- la transparence,
- la démocratie interne,
- l'indépendance,
- l'expérience de l'association,
- l'expertise,
- la notoriété,
- le nombre d'adhérents,
- l'advocacy, capacité de l'association à représenter l'intérêt général.

Notre souci étant d'inscrire des pratiques participatives dans une logique démocratique, l'attachement aux valeurs républicaines et la transparence seraient obligatoires. Ainsi, toute association dont le ou les responsables n'auraient pas satisfait à l'obligation de déclaration d'intérêts ne pourrait être reconnue représentative.



Proposition n°16 : Préserver l'indépendance des associations.

La question de l'indépendance des associations revient dans les débats de manière récurrente. Tributaires des subventions octroyées par les pouvoirs publics, les associations peuvent gagner d'une main l'assurance de mener à bien un projet mais perdre de l'autre une certaine liberté voire leur indépendance. Il convient dès lors de poser des règles de gouvernance afin de « moraliser » le système.

Pourrait être envisagé qu'à l'occasion de l'attribution de la subvention par l'autorité publique (Etat ou collectivité territoriale), une convention soit systématiquement conclue et que celle-ci comporte *une clause de neutralité*. Cette pratique est courante dans les conventions signées entre les associations et leurs bienfaiteurs issus de la sphère privée. L'Etat ou la collectivité territoriale pourrait ainsi s'engager à rester neutre à l'égard de l'activité de l'association qu'il ou elle finance.

Une autre difficulté peut être liée au refus d'une subvention ou sa suppression sans motif précis. La loi n'exige pas de critères précis et de justifications particulières pour l'octroi d'une subvention. Pour les collectivités territoriales, il faut qu'il y ait un intérêt local. Mais il n'existe pas d'autres conditions. On se souvient de la situation de la Fondation France Libertés qui avait vu sa subvention supprimée en 2008 sans justification précise.

Il faut que ces octrois de subventions puissent être contrôlés et régulés. La *création d'une Haute Autorité de la vie associative* pourrait constituer une mesure intéressante pour permettre une telle régulation. Cette Haute Autorité qui aurait le statut d'une autorité administrative indépendante serait ainsi chargée de contrôler l'octroi de subventions. Elle pourrait émettre des recommandations. Toute association pourrait la saisir notamment lorsqu'elle se verrait refuser une subvention.

Cette Haute Autorité pourrait également édicter des recommandations en matière de gouvernance des associations.

### 3.

## Inciter à la structuration associative

Le renforcement du dialogue civil implique que les institutions soient en mesure d'organiser des consultations dans les meilleures conditions possibles. Ainsi, selon Bertrand Pancher, député de la Meuse « *la concertation ne fonctionne qu'avec des organisations très structurées. (...) Dans certains cas, faute de moyens suffisants, il est nécessaire que les associations se regroupent* ».

Il convient donc de mieux reconnaître et favoriser les fédérations associatives ainsi que les formes permettant aux associations d'unir leur capacité d'interaction auprès des pouvoirs publics. Afin de respecter la liberté associative ainsi que l'esprit d'initiative citoyenne propre au secteur, il est important que ces formes d'alliances ne se traduisent pas nécessairement par des regroupements d'activité ; mais bien aussi par une capacité d'être force de proposition commune.

Par ailleurs, concernant les associations exerçant une activité de délégataire du service public, dans le monde social, sportif ou des loisirs par exemple, force est de constater que l'espace demeure assez flou ; il existe peu de règles, peu de lisibilité. Il apparaît nécessaire de le structurer plus précisément.

Le cadre posé par la loi de 1901 fait l'objet d'un large consensus. Il ne saurait être question de le remettre en cause. La liberté d'association qu'il garantit, la souplesse qu'il permet sont des atouts indispensables pour le monde associatif. Sans doute pourrait-on adapter le texte à notre temps, et notamment à l'avènement des nouvelles technologies. Plus indispensable est de réfléchir à d'autres structures possibles facilitant les regroupements tant pour permettre une parole collective plus forte que pour mieux piloter les délégations de service public.

Proposition n°17 : Inciter au développement de fédérations associatives thématiques.

Le secteur associatif organisé représente environ 60 % des associations. La fonction de représentation de ce mouvement est aujourd'hui assurée par la CPCA – Conférence Permanente des Coordinations Associatives - qui est composée de 16 Coordinations (UNIOSS, Ligue de l'Enseignement, Coordination Sud, UNAF, CNAJEP, CNOSF...). Néanmoins, deux constats méritent d'être rappelés : certains secteurs sont encore mal représentés d'une part, et les fédérations associatives restent souvent fragiles d'autre part.

Dans un contexte de profondes mutations du secteur, la consolidation des fédérations ainsi que le renforcement de l'organisation du secteur sont des éléments structurants pour permettre une contribution optimale des associations aux politiques publiques. La refonte de la Charte prévue en 2013 doit être l'occasion de réaffirmer l'importance de ce mouvement ainsi que celle des synergies entre acteurs associatifs. De plus, la structuration du monde associatif doit pouvoir compter sur l'aide de politiques publiques d'incitation. Des politiques incitatives, notamment par le biais de subventions, pourraient être initiées tant sur le plan local et régional qu'au niveau national.

Par ailleurs, il convient d'assurer que les secteurs qui n'y sont pas représentés trouvent une place dans l'organisation du mouvement associatif porté par la CPCA.

Proposition n°18 : Clarifier les formes de contractualisation entre associations et pouvoirs publics.

Notamment sous l'impulsion Européenne des SSIG – Service Sociaux d'Intérêt Général, les pouvoirs publics sont en court de redéfinition de leurs modes de contractualisation avec le secteur associatif. D'une logique de subventionnement, le mode relationnel passe rapidement à un mode contractuel de commandes publiques, au travers des appels à projets et des appels d'offre.

Sans remettre en cause ce mouvement de recentrage, il semble indispensable de rappeler l'importance de la subvention. Elle doit permettre de favoriser l'initiative associative. La valeur ajoutée associative n'est pas seulement dans sa capacité à faire des associations des partenaires actifs de la mise en œuvre des politiques publiques au travers de délégation de services publics. C'est aussi dans sa capacité d'initiatives novatrices. Tant pour l'indépendance du secteur que pour préserver sa capacité d'innovation, il est pertinent d'analyser avec précision les différentes modalités de contractualisation et d'en clarifier les utilisations.

Une clarification des modes contractuels permettra à la fois d'éviter une marchandisation du secteur associatif mais aussi un déni de réalité sur la nécessité de revoir en profondeur les modèles économiques qui le composent.

D'autre part, cette remise à plat des relations entre le secteur associatif et les pouvoirs publics doit aussi être l'occasion de revoir la temporalité des contributions financières. Un versement tardif des financements, quelle qu'en soit la nature – subvention ou investissement, constitue un facteur de fragilité supplémentaire des associations. Les financements publics représentant à ce jour en moyenne 49 % des budgets, il est essentiel de mesurer l'impact du mode de règlement des financements publics sur les besoins en fonds de roulement et d'étudier les possibilités de diminuer les effets induits sur la trésorerie. Ce serait source d'économies substantielles pour le secteur associatif.

Proposition n°19 : Reconnaître et organiser le dialogue civil.

Le dialogue civil est à l'échelle des enjeux de la Cité ce que le dialogue social est à ceux du travail. Dès l'après guerre, les pouvoirs publics ont délégué au paritarisme une partie des décisions relevant des questions d'emplois et de droit du travail ainsi qu'un pouvoir de propositions et de négociations sur ces sujets. L'épreuve du temps a démontré que même si le modèle demande sans doute quelques évolutions, il présente une vertu indéniable, notamment celle de permettre un débat constructif sur les sujets à forte complexité.

Une dynamique de dialogue s'est plus récemment initiée sur l'environnement. Le Grenelle de l'environnement en 2007 puis la Conférence environnementale de 2012 consacrent un nouveau mode d'interaction entre la société civile et les pouvoirs publics. De même, sur les questions d'insertion et de pauvreté, le Grenelle de l'insertion puis la Conférence sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion amorcent un nouvel angle de débat entre les différentes parties prenantes (Etat, Collectivités territoriales, associations/ONG, entreprises, syndicats et parlementaires).

D'autres sujets (éducation, logement...) sont fondamentalement structurants pour les choix de société à moyen terme. Ils mériteraient eux aussi de faire l'objet d'un dialogue organisé pour tenter de trouver ensemble des pistes de solutions et de co-construire les politiques publiques.

Plus encore, il est essentiel de rechercher une vision transversale des enjeux économiques, sociaux, sociétaux et environnementaux. En raison de l'interaction entre les différents sujets et de la nécessité d'avoir une vision globale de l'écosystème de notre société, il est fondamental de se doter d'une capacité d'un dialogue prospectif global. Aux côtés des dispositifs thématiques, il semble donc nécessaire de faire émerger un véritable dialogue civil afin d'assurer une cohérence entre les différents sujets. Une vision prospective et partagée est en effet indispensable pour assurer la cohérence des politiques publiques entre elles.

Proposition n° 20 : Créer un statut des associations européennes transnationales.
---

Le ministère en charge de la vie associative a relancé le projet, porté jusqu'en 2005 par la Commission Européenne, d'un statut juridique des associations européennes transnationales. Cette démarche mérite d'être poursuivie.

## Conclusion

Face à l'ampleur des défis économiques, sociaux, environnementaux et sociétaux, la co-construction du bien commun émerge comme une nécessité. Loin de s'opposer à une gestion de l'intérêt général légitimement portée par les pouvoirs publics, elle vient la renforcer. Une meilleure convergence entre les contributions de la société civile et la construction des politiques publiques doit permettre d'inventer ensemble des solutions nouvelles qui répondent concrètement aux enjeux de mutation que nous connaissons. L'articulation entre ces deux dynamiques complémentaires devient donc une priorité, tant pour bénéficier de la valeur ajoutée de la société civile aux politiques publiques, que pour assurer une bonne maîtrise et transparence des décisions publiques.

Dans ce cadre, les relations entre les pouvoirs publics et les associations incarnent ce profond besoin de transformation. Pour réussir leur articulation, il convient de mieux reconnaître la place structurante du secteur associatif dans les affaires publiques, de concéder aux associations de nouveaux droits et moyens pour agir plus efficacement encore au service de l'intérêt général, mais aussi de mieux organiser les interactions entre pouvoirs publics et associations.

Les 20 propositions du groupe de travail « Démocratie et société civile » de Terra Nova vont dans ce sens. Elles incitent les pouvoirs publics et les associations à établir une relation plus équilibrée, plus durable et à plus fort impact sur l'intérêt général.

Notre histoire a prouvé que la France a su éclairer les nations par sa capacité à innover en matière de démocratie et de prise en compte des fragilités. Il est essentiel que, fidèle à cette tradition, nous soyons des précurseurs pour faire de la société du 21<sup>e</sup> siècle un modèle plus solidaire et durable. Le rapport de ce groupe de travail vise à y contribuer en permettant de faire bouger les lignes dans une période d'intenses mutations de notre société.

# Annexe

Nous remercions toutes les personnalités soumises à une obligation de réserve qui ont participé à la réflexion, les uns et les autres n'étant pas personnellement engagés par l'ensemble des propositions de ce rapport.

## Composition du groupe de travail « Démocratie et Société civile »

### **Président du groupe**

Daniel LEBEGUE, président de Transparency International France

### **Rapporteurs**

Gaël VIRLOUVET, administrateur de France Nature Environnement (FNE)

Agnès MARTINEL, magistrate

### **Liste des membres**

Loïc BLONDIAUX, professeur de sciences politiques (Paris I)

Sandrine CHOPIN, Handicap International/Coordination Sud

Vincent DAVID, agence Relations d'Utilités Publiques

Charles-Benoit HEIDSIECK, fondateur, Le Rameau

Luc LAMPRIERE, directeur d'Oxfam France

Yves MATHIEU, Missions publiques

Marc-Olivier PADIS, directeur, Revue Esprit

Maud PERDRIEL-VAISSIERE, Sherpa

Myriam SAVY, Transparency International France

## Les auditions

Frédéric BARDEAU, fondateur de Limite

Nadia BELLAOUI, Secrétaire nationale de la Ligue de l'enseignement, CPCA

Philippe CAMPINCHI, ancien président de l'Unef

Jacques CHEVALLIER, professeur à l'Université de Paris II Panthéon-Assas

Jacqueline MENGIN, vice-présidente de la Fonda

Jean-Paul DELEVOYE, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Pierre DUQUESNE, ambassadeur chargé des questions économiques et de développement

Nicolas FROISSARD, Groupe SOS

Brice LALONDE, Conseiller spécial pour le développement durable au Pacte mondial de l'ONU

Bertrand PANCHER, député UMP, spécialisé sur les questions environnementales et la concertation

Pierre ROSANVALLON, professeur au Collège de France, où il occupe la chaire « Histoire moderne et contemporaine du politique », et directeur d'études à l'EHESS, fondateur de la « Républiques des idées »

Pierre VANLERENBERGHE, président de la Fonda

Marie YARED, coordinatrice Avaaz

Paris, le 11 janvier 2012

Monsieur le Président, cher Ami,

Le politique traverse aujourd'hui une crise de légitimité et d'efficacité dont l'abstentionnisme galopant et la défiance des citoyens vis-à-vis des décideurs publics sont les symptômes les plus manifestes. Dans le même temps, le citoyen fait plus que jamais montre d'un désir de s'impliquer dans la chose publique et les structures qui lui permettent de s'investir dans la vie de la cité sont en nombre croissant. C'est pourquoi au sein de Terra Nova, nous sommes convaincus que la société civile organisée, levier puissant de redynamisation de la démocratie, doit être pleinement intégrée dans les processus de décision démocratique.

Dès lors, plusieurs questions se posent : comment mettre en place une procédure qui permettrait en pratique à ces structures de la société civile, riches de leurs expériences et de leurs connaissances de terrain, de contribuer au mieux à la prise de décision ? Comment les intégrer pleinement et efficacement dans le processus décisionnel, tout en préservant leur capacité à demeurer des instances de veille et de contrôle indépendantes ? Pour apporter des propositions novatrices en la matière, nous avons souhaité vous confier la présidence de notre groupe de travail « Démocratie et Société Civile ».

L'enjeu général de ce groupe de travail est donc de mettre au point le mode opératoire d'un processus décisionnel plus démocratique et participatif, depuis l'établissement du diagnostic jusqu'à la mise en œuvre et le contrôle a posteriori des politiques publiques, tant au niveau local, que national et international.

Daniel LEBEGUE  
Président  
Transparency International France



Il s'agira au préalable d'établir un diagnostic objectif de la situation actuelle : qui sont aujourd'hui ces acteurs de la société civile et comment fonctionnent-ils ? Quelles sont les limites à l'action publique en termes de légitimité et de capacité d'action ? Il apparaît ensuite nécessaire d'identifier les échecs et réussites, les freins et les moteurs propres au mode de fonctionnement qui régit actuellement les relations entre les milieux politiques et associatifs, à travers divers retours d'expérience de coopération au niveau local, national et international. Enfin, au regard de ces analyses, il s'agira de dresser l'inventaire des innovations institutionnelles et des nouveaux moyens qui permettront une articulation plus efficace entre les pouvoirs publics et les représentants de la société civile.

Les travaux devront être conclus et le rapport remis d'ici à juin 2012. Une note d'étape pourra être préparée pour début avril.

Avec Romain Prudent, secrétaire général de Terra Nova (01 58 36 15 27, 06 86 84 32 52, [romain.prudent@tnova.fr](mailto:romain.prudent@tnova.fr)), nous restons à votre disposition pour toute demande d'information complémentaire.

Dans l'attente de votre retour, Monsieur le Président, cher Ami, je vous prie de croire en l'expression de mes sentiments bien cordiaux.

Olivier FERRAND  
Président de Terra Nova