

Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le droit et la liberté d'association et la place des associations dans la société française, Paris, le 29 juin 2001.

Monsieur le Président du Conseil Constitutionnel,
Mesdames, Messieurs,

Il y a, en effet, des lois qui donnent à un pays son visage et son identité. La loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association est indiscutablement de celles-là. Et je suis heureux de m'associer à son centenaire, grâce à vous, et d'ouvrir les travaux de votre colloque.

Si cette réunion se tient au Conseil Constitutionnel, c'est bien sûr parce que la liberté d'association est aujourd'hui l'un des principes les plus profondément ancrés dans notre ordre juridique. Il y a en effet trente ans qu'à l'occasion d'une décision historique, que vous venez de rappeler Monsieur le Président, décision essentielle aussi bien pour la liberté d'association que pour le progrès de l'état de droit, votre très haute juridiction a intégré la loi de 1901 à nos principes constitutionnels en même temps qu'elle donnait sa pleine dimension au contrôle de constitutionnalité des lois.

Quelques années après, j'eus l'honneur, c'est vrai comme Premier ministre, de proposer la révision de la Constitution qui permet depuis lors au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur un grand nombre des lois adoptées par le Parlement. Le respect de notre loi fondamentale s'en est trouvé notablement mieux garanti.

L'autorité de vos décisions trouve sa source dans la Constitution. Elle vient aussi de la collégialité de ces décisions et enfin de votre indépendance. Vous appréciez les choix du Parlement sur le strict plan du droit constitutionnel.

Plus encore qu'une liberté, l'association est une réalité qui a puissamment contribué à façonner la société française tout au long de ce siècle, à y renforcer la tolérance, la solidarité, l'innovation. Une réalité qui s'affirme aujourd'hui à travers plus de 800 000 associations et vingt millions d'adhérents reflétant, dans toute leur diversité, l'engagement des Français, leur sens de l'action collective, leur souci de solidarité comme d'ailleurs leur volonté d'épanouissement personnel. Je remercie et je salue les représentants du monde associatif qui participent à ces journées, et tout particulièrement celles et ceux qui sont venus de loin. Leur présence parmi nous, les actions innombrables qu'ils mènent dans notre pays, sont le plus bel hommage que l'on puisse rendre, cent ans après, à la loi de 1901.

L'association, comme liberté et comme réalité, est aujourd'hui consubstantielle à la vision que nous avons de la République. Le centenaire de la loi de 1901 doit être l'occasion de mieux reconnaître son rôle, de renforcer ses capacités d'actions et de consolider son environnement juridique.

Il est bon de le rappeler, la liberté d'association est plus encore qu'un droit, c'est une conquête. Proclamé de façon éphémère par la loi du 21 août 1790, " le droit de s'assembler paisiblement et de former des sociétés libres " a attendu 1901 pour recevoir une consécration définitive. La liberté d'association a en effet dû vaincre les réticences les plus diverses : la méfiance des révolutionnaires à l'égard des corporations et des corps intermédiaires de l'Ancien Régime, la crainte suscitée par les excès des factions révolutionnaires, la suspicion de l'Empire à l'encontre des groupements politiques. mais aussi l'inquiétude de certains républicains à l'égard des

...groupements politiques, mais aussi impliquées de certains représentants et de certaines congrégations religieuses.

L'apport de la loi de 1901 est d'avoir rompu définitivement avec toute forme de restriction. Sur la base de ce texte historique, renforcé par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, les associations peuvent se former librement et acquérir la personnalité morale sans qu'aucun contrôle a priori ne soit exercé sur leur finalité ou sur leurs statuts.

On mesure, un siècle plus tard, la fécondité extraordinaire de ce geste de confiance envers la société française. Se retourner sur cent ans de pratique associative, c'est en effet retracer les aventures d'une liberté. C'est constater que les associations ont enrichi tous les domaines de notre vie publique et privée, que quatre Français sur dix sont aujourd'hui membres d'une association, et que l'association a accompagné toutes les grandes évolutions de notre société. C'est vrai d'abord dans le domaine sanitaire et social, où les organismes à but non lucratif assument des missions essentielles, à travers des actions qui vont de la participation au service public hospitalier à celle de la médecine du travail en passant par l'aide aux handicapés, les entreprises d'insertion et, bien sûr, la lutte contre l'exclusion. Dans tous ces secteurs, l'intervention des associations a souvent précédé celle de l'Etat et, aujourd'hui encore, elle permet de prendre en compte des situations auxquelles les collectivités publiques ne répondent qu'imparfaitement.

A côté de ce rôle dans le secteur social, l'association a été le lieu privilégié de l'épanouissement personnel des Français. C'est largement à travers elle que s'est exprimée l'explosion de la demande culturelle, à mesure que davantage de temps se libérait pour les loisirs. Omniprésentes dans la sphère sportive, les associations ont également contribué à la diffusion de la culture, dans un domaine qui par nature se prête mal à une action purement administrative et centralisée. Elles ont joué un rôle essentiel en matière d'éducation, tant dans l'enseignement privé que dans l'enseignement public, où elles relaient l'engagement et l'intérêt des parents d'élèves.

Les associations ont enfin investi des domaines nouveaux, essentiels à la vie d'une démocratie moderne. Elles ont aujourd'hui toute leur place dans la défense de l'environnement, dans le contrôle des installations classées ou dans la protection des espaces verts.

Dans le domaine de l'action humanitaire, les organisations non-gouvernementales françaises ont conquis une position internationalement reconnue, illustrée notamment par l'attribution du Prix Nobel de la paix à Médecins sans frontières en 1999 et par l'audience très forte que le Conseil économique et social de l'ONU accorde aux organismes et organisations de notre pays. Les volontaires français expatriés représentent un quart de l'effectif européen des mouvements humanitaires. C'est un témoignage de l'engagement de nos concitoyens et du rayonnement de nos valeurs d'autant plus remarquable que les ONG françaises ne possèdent que des moyens d'action très limités au regard des capacités financières de leurs homologues anglo-saxonnes. En accompagnant le développement de la société française depuis un siècle, les associations ont également aidé les pouvoirs publics à mieux percevoir les domaines dans lesquels ils devaient changer ou renforcer leurs actions. C'est largement à travers le monde associatif que les pouvoirs publics ont été amenés à prendre leurs responsabilités face à des sujets aussi essentiels que l'exclusion, la grande misère, la protection des enfants maltraités, la lutte contre le sida, le renforcement de la sécurité routière ou la reconnaissance des droits des handicapés. Dans tous ces domaines, le mouvement associatif a su être la voix des plus fragiles, la voix de ceux que l'on n'entend pas.

Plus que jamais, notre société a besoin du regard et de la parole des associations pour briser le mur du silence et de l'indifférence. Je remercie les milliers et les milliers de bénévoles et de permanents qui y consacrent leur temps et leur énergie. Cette fonction de vigilance est en effet essentielle dans une société qui, du fait même de sa prospérité d'ensemble, condamne souvent la misère à être solitaire et méconnue.

C'est cette participation au mouvement de notre société qui fait de l'association un instrument unique et irremplaçable de notre cohésion et de notre progrès social. La vitalité du mouvement associatif est une richesse pour notre pays. Les Français y sont justement très attachés : alors même que les autres formes d'engagement reculent, les associations conservent une place

privilegiée, avec plus de 60 000 créations par an. Ni entreprise, ni service public, l'association s'est pleinement imposée comme une forme originale d'action collective qui, au-delà du client ou de l'utilisateur, s'adresse à la personne humaine. C'est cet esprit qu'il importe de préserver et d'encourager.

Cent ans après la loi de 1901, nous devons donc dessiner de nouvelles perspectives pour le développement de la vie associative. Le texte de 1901 a fait ses preuves, peu de lois ont connu une telle fortune et une telle pérennité : par sa souplesse, il continue à fournir le cadre le mieux adapté à la très grande diversité du monde associatif.

Mais il faut aussi prendre acte de l'essor extraordinaire qu'ont connu les groupements à but non lucratif. Dans ces conditions, rester fidèle au principe de liberté posé par la loi de 1901, c'est d'abord accroître les moyens des associations en privilégiant l'approche partenariale et le contrat avec les pouvoirs publics. C'est aussi, sans toucher, bien sûr, à la charte fondatrice de 1901, opérer les ajustements réglementaires qui s'imposent pour que, dans tous les domaines où les associations sont présentes aujourd'hui, leur spécificité ne soit pas méconnue. Cela passe par la pleine reconnaissance du rôle des associations et des bénévoles, la clarification de leurs relations avec les pouvoirs publics et la prise en compte de leur intervention croissante dans la sphère économique.

La reconnaissance du bénévolat est le premier axe d'action que les pouvoirs publics et les représentants du monde associatif doivent se fixer, avec le souci constant de favoriser cet engagement gratuit et de mieux valoriser le temps passé au service d'une association dans le parcours professionnel de chacun.

Dans le même temps, le législateur devrait, je crois, s'attacher, comme il a commencé à le faire, à ce que l'expérience résultant de l'engagement en milieu associatif soit mieux prise en compte dans la validation des acquis professionnels.

L'engagement des jeunes doit être particulièrement encouragé, parce que les associations sont une école de démocratie et une école de solidarité. A la suite de la suppression du service national obligatoire, j'ai souhaité la création d'un volontariat civil de droit public, facteur de cohésion sociale. Et la loi du 29 février 2000 permet désormais à des jeunes de s'impliquer dans un projet associatif entre la fin de leurs études et le début de leur vie active, dans le domaine de l'action sociale ou dans celui de la coopération humanitaire.

Au-delà des jeunes, cette démarche pourrait également être étendue, sous certaines conditions, à d'autres actifs ainsi qu'aux demandeurs d'emploi, dans la ligne de la loi du 29 juillet 1998, qui permet aux personnes sans travail d'exercer une activité bénévole sans perdre le bénéfice de leurs indemnités de chômage. Afin de favoriser, de valoriser même cet engagement et de manifester l'investissement à long terme qu'il représente pour la collectivité, il pourrait donner lieu à l'ouverture de droits, pouvant être pris en compte dans la liquidation de la retraite.

Indépendamment de cette reconnaissance du bénévolat, l'activité des associations doit également être facilitée. Un réseau national d'informations et de ressources, appuyé sur des antennes régionales, représenterait de ce point de vue un instrument utile pour offrir conseil et accompagnement aux associations existantes ou en cours de création. Des pôles logistiques pourraient également être mis en place pour faciliter la mutualisation des moyens administratifs et comptables des petites structures et les aider dans la conduite des formalités administratives. La clarification des relations entre les associations et les pouvoirs publics est le deuxième axe qu'il importe, selon moi, de privilégier.

Cela passe d'abord par la reconnaissance de l'indépendance des associations. Partenaires de l'action publique, elles doivent voir leur autonomie respectée et être pleinement associées à la définition des projets à mettre en oeuvre.

Cela suppose aussi que l'Etat et les collectivités territoriales puissent s'engager dans la durée, en offrant aux associations un cadre financier suffisamment stable pour garantir la pérennité de leur action. La mise en place de conventions d'objectifs pluriannuelles, tant de fois annoncée dans le passé, doit être effectivement généralisée, en faisant porter les obligations réciproques des parties aussi bien sur le montant des subventions que sur la définition d'objectifs quantifiés, les

modalités de versement de l'aide financière et enfin la procédure d'évaluation.

L'augmentation des moyens dévolus au monde associatif doit aller de pair avec un renforcement de la transparence. C'est l'esprit même de la loi de 1901 qui associe strictement la capacité civile reconnue aux associations aux garanties qu'elles sont susceptibles d'offrir.

La généralisation du nouveau plan comptable associatif devrait renforcer la clarté des comptes.

Mais au-delà de l'encadrement réglementaire, c'est une démarche de démocratie et d'autocontrôle qu'il importe de favoriser dans tous les domaines. L'adoption d'une charte, à l'initiative de la Conférence permanente des coordinations associatives, va dans ce sens. Elle sera, pour les pouvoirs publics comme pour les organismes à but non lucratif, une référence utile et elle contribuera au fonctionnement démocratique des associations ainsi qu'à leur transparence financière.

Rénover les rapports entre les pouvoirs publics et les organismes à but non lucratif, c'est enfin accroître l'autonomie financière des associations et leur donner plus largement les moyens d'avoir un patrimoine et des ressources, afin qu'elles puissent engager avec les collectivités publiques un dialogue fondé sur une véritable relation d'égalité. Cela passe notamment par la simplification de la procédure de reconnaissance d'utilité publique, conformément à l'étude que le Conseil d'Etat a consacrée à ce sujet, et par l'augmentation du nombre des associations aptes à recevoir des dons et legs. Cette réflexion devra englober également le droit des fondations.

A côté des subventions, il faut en effet encourager les dons. Cela exige des dispositions fiscales fortement incitatives. Nous sommes dans ce domaine très en retard par rapport à bien d'autres grands pays. Et il me paraît souhaitable que ce retard soit rapidement comblé.

Adapter notre droit au fonctionnement d'un secteur associatif moderne c'est, enfin, tirer toutes les conséquences du développement des associations dans la sphère économique. Avec 300 milliards de francs de chiffre d'affaires, soit 4 % du produit intérieur brut, et plus d'un million et demi de salariés à temps partiel ou à temps plein, les associations participent à la richesse de leur pays. Leur rôle économique est encore susceptible de progresser pour rejoindre les niveaux existant dans d'autres grands pays industriels.

Le statut des salariés du secteur associatif devra, dans les années à venir, faire l'objet d'une réflexion renouvelée afin de rendre plus claire et plus stable le cadre juridique dans lequel les plus petites structures sont amenées à recruter. Cette concertation permettrait également d'aider les associations à renforcer les formations qu'elles offrent à leurs employés et d'étudier les formes que pourrait prendre la représentation des salariés dans les plus grandes associations.

Dans l'immédiat, il est important que le cadre fiscal de l'action associative soit définitivement clarifié. L'instruction du 15 septembre 1998 a rappelé que l'exonération demeurait la règle et l'assujettissement l'exception. La loi de finances pour l'année 2000 a de plus exonéré les recettes commerciales accessoires des associations, dans la limite de 250 000 F. C'est une mesure importante pour les petites associations qui voient leur sécurité juridique accrue et leurs dirigeants bénévoles soulagés d'un travail de gestion particulièrement lourd.

Au-delà de ces réformes, de nouvelles avancées pourraient être envisagées afin de faciliter l'exercice d'activités économiques par les associations. La taxe sur la valeur ajoutée gagnerait sans doute à être déconnectée des deux autres pôles commerciaux, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle : les organismes qui opèrent dans un secteur à taux réduit pourraient ainsi demander à être assujettis à la TVA, ce qui leur permettrait de financer une partie de leurs investissements grâce aux possibilités de déduction ouvertes par cet impôt.

Afin de renforcer encore la sécurité juridique des associations, une procédure d'agrément mériterait d'être mise en place, conformément aux vœux formulés par de nombreux responsables du monde associatif. Confiée à une commission indépendante, elle préserverait les associations qui s'y soumettraient de tout risque d'assujettissement pendant une certaine durée. Enfin, les nécessités d'une bonne gestion, le souhait de favoriser une plus grande variété des profils des dirigeants pourraient justifier que certaines associations soient autorisées à les rémunérer de manière raisonnable. Cette faculté doit toutefois demeurer l'exception et s'accompagner d'une complète transparence des sommes ainsi distribuées. Elle devra aussi éviter, lorsque l'association est financée sur fonds publics, tout risque de perte d'indépendance

entier, lorsque l'association est financée sur fonds publics, tous risques de perte d'indépendance pour ses dirigeants.

Favoriser le développement des associations et le bénévolat, clarifier leurs relations avec les pouvoirs publics, adapter notre droit à leur rôle économique : l'ensemble de ces réformes doivent être conduites dans le cadre européen. Nous devons veiller à ce que le rôle des associations soit pleinement pris en compte dans le fonctionnement des instances communautaires. Nous ne devons pas abandonner l'idée d'élaborer un statut de l'association européenne, débattu hélas depuis de bien longues années. C'est une nécessité pour les associations, dont l'action s'inscrit de plus en plus à l'échelle du continent, et c'est une nécessité pour l'Europe, qui ne progressera pas sans la participation de ses citoyens à l'action sociale et culturelle notamment.

Monsieur le Président du Conseil Constitutionnel,

Mesdames, Messieurs,

L'esprit de liberté instauré par la loi de 1901 est plus que jamais d'actualité. Tout espace laissé aux associations est un espace gagné pour l'initiative, pour la démocratie, pour la solidarité. C'est ce qui justifie que nous aidions le monde associatif à se structurer en privilégiant une démarche volontaire, transparente, et partenariale. C'est aussi ce qui nécessite que nous apportions à la réglementation des différents domaines où les associations ont développé leur activité les ajustements nécessaires pour que leur spécificité soit pleinement reconnue.

Dans ce nouveau siècle, l'engagement associatif jouera, n'en doutons pas, un rôle essentiel pour que notre démocratie sociale soit mieux reconnue et pour que notre démocratie locale soit plus active et plus vivante. Il sera aussi l'un des moyens d'expression privilégiés d'une société plus attentive aux autres, qui a soif d'autonomie et qui aspire à libérer des capacités d'initiative au service du bien commun.

" Dans les pays démocratiques ", écrivait Tocqueville, " la science de l'association est la science mère et le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là ". S'il y a une leçon à retenir des cent premières années d'application de la loi de 1901, c'est bien que les associations sont l'un des ferments d'une démocratie moderne.

Je vous remercie.