



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

# **CONSEIL NATIONAL DE LA VIE ASSOCIATIVE**

## **Avis du CNVA**

**Sur le Document de synthèse  
du Groupe préparatoire de la  
2<sup>ème</sup> Conférence de la Vie Associative**

**26 octobre 2009**

## **SOMMAIRE**

### **I – UNE IMPORTANCE MAL CONNUE ET DONC MAL RECONNUE DU SECTEUR ASSOCIATIF**

**A** . Diversité / poids - la nécessité d'une meilleure connaissance statistique, économique et qualitative

**B** . Des modalités de reconnaissance collective largement à construire et au moins à améliorer : vers un dialogue civil institutionnalisé

**C** . A la recherche d'une clarification des agréments

### **II - LES ASSOCIATIONS : UN LIEU ORIGINAL DE CONSTRUCTION D'UNE SOCIETE PLUS COHERENTE ET SOLIDAIRE QUI A BESOIN DE SOUTIENS.**

**A** . La nécessaire montée en compétences des dirigeants bénévoles associatifs et la valorisation de leurs compétences dans les parcours individuels

**B** . L'engagement associatif – le don de temps valorisé

**C** . La citoyenneté des jeunes – l'apprentissage du vivre ensemble

### **III - UN BESOIN DE SECURITE ET DE STABILITE DANS DES PARTENARIATS RENOUVELES**

**A** . Sécurité et stabilité en termes de ressources humaines

**B** . Sécurité et stabilité en termes de ressources financières

## I – UNE IMPORTANCE MAL CONNUE ET DONC MAL RECONNUE DU SECTEUR ASSOCIATIF

### A. Poids et diversité – nécessité d’une meilleure connaissance statistique, économique et qualitative

#### - Préconisations partagées par la CPCA et l’administration

- Nécessité de mise en œuvre d’un travail de synthèse, de coordination et de valorisation des travaux existants ;
- Souhait de mise en œuvre d’enquêtes annuelles intégrées dans le dispositif des études statistiques de l’INSEE.

Une alternative s’ouvre en la matière, le choix devant être fait selon la CPCA selon un critère d’efficacité d’abord et de faisabilité ensuite :

- Soit une enquête annuelle d’organismes non marchands, conduite progressivement dans le temps mais périodiquement, par secteur d’activité,
- Soit une extension des enquêtes annuelles d’entreprises de l’INSEE vers le secteur non marchand.

#### - Position du CNVA

##### Rappel

Le CNVA rappelle ses prises de position antérieures pour l’amélioration de la connaissance statistique des associations, aux Assises de la Vie Associative<sup>1</sup>, lors de la première Conférence de la Vie Associative et dans ses Bilans de fin de mandature. Le Conseil rappelait sa position notamment dans son ouvrage « Le CNVA au service de la liberté associative » paru en 2001 à la Documentation Française ; ouvrage dans lequel il présentait les différentes étapes franchies dans les années 90. « *Le CNVA a toujours revendiqué que les moyens d’une connaissance réelle et actualisée de la vie associative soit recherchés. Le développement du suivi statistique du secteur associatif et de son activité, en liaison avec l’INSEE (connaissance et classification des associations, analyse des sources de financement et du poids économique et social) est un objectif prioritaire.* ».

Le sujet a été évoqué par le groupe sur le financement des associations, la réflexion s’est poursuivie dans le cadre des travaux lancés par le Premier ministre sur la transparence des associations. Puis il a été mis en place, sous la responsabilité de l’INSEE et sous l’égide du Conseil National de l’Information Statistique (CNIS), un groupe de réflexion comprenant des représentants du CNVA et des organismes concernés. Le rapport de la mission CNIS a été rendu public le 3 septembre 1998. La motion du CNVA du 23 avril 1997 souhaite qu’« *un dispositif permanent d’observatoire statistique des associations soit mis en place à la suite de la mission confiée par le Premier ministre à l’INSEE et que des représentants du CNVA y soient associés.* ». Lors des Assises de la Vie Associative en février 1999, les associations demandent que les pouvoirs publics se donnent les moyens de réaliser la mise en place des propositions élaborées. Afin de dresser une véritable démographie des associations et d’obtenir des données économiques et qualitatives les concernant, il convient de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour créer un dispositif d’observation à partir des propositions contenues dans le rapport du Conseil National de l’Information Statistique (CNIS).

---

<sup>1</sup> - Assises Nationales de la Vie Associative – février 1999  
- Bilan de la Vie Associative – 2002/2004

Deux rapports récents vont dans le même sens : Le rapport Langlais souhaite que l'INSEE termine le compte satellite des ISBL et utilise le fichier WALDEC pour agréger un certain nombre de données. Le rapport Morange, en reprenant certaines propositions du CNVA, préconise de :

- Disposer de chiffres fiables : finaliser le fichier Waldec et mettre en place et assurer le suivi annuel d'un panel d'associations.
- Faire du « jaune » budgétaire sur les associations un document lisible et utilisable, offrant une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État ainsi que des dépenses fiscales en faveur du secteur associatif.

Mobiliser la statistique publique en créant un compte satellite des instituts sans but lucratif (ISBL) et créer une unité en charge des organismes non marchands à la Direction Générale de l'INSEE.

Enfin le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social recommande d'élargir les indicateurs de revenu aux activités non marchandes et considère que les organisations de la société civile participent à deux dimensions du bien-être : la participation à la vie politique et à la gouvernance, car la liberté d'association est une composante essentielle de la démocratie, et l'enrichissement des liens sociaux et la formation du capital social. Pour ces deux dimensions, certains types d'indicateurs sont proposés comme outils de mesure du bien-être d'une société.

### Constat

#### **Le CNVA partage le constat fait par le groupe préparatoire, du dynamisme et de la diversité des associations**

Le Conseil tient à souligner les progrès importants depuis 15 ans des travaux statistiques, qu'ils soient publics, universitaires ou privés, travaux qui interfèrent effectivement peu les uns avec les autres.

Il salue notamment l'avancée décisive que constitue la publication par l'INSEE depuis 2008 des Tableaux de l' Economie sociale - dont les associations constituent les trois quarts des emplois salariés-. Ce sont les premiers chiffres officiels sur ce champ ; ils seront suivis annuellement, mais ils restent encore très partiels. Le CNVA se félicite également de la publication des premiers chiffres de l'INSEE sur le « travail » bénévole, grâce au supplément Vie Associative de l'Enquête sur les Conditions de vie des Ménages de 2002.

Ces premiers chiffres officiels sont cohérents avec les travaux des chercheurs qui ont défriché le terrain, notamment avec les enquêtes du Centre d'Economie de la Sorbonne menées par Viviane Tchernonog. Une confrontation entre chercheurs, statisticiens et représentants des associations serait source d'approfondissements, voire de fécondation mutuelle de ces bases de données, notamment sur les domaines où elles restent lacunaires. En effet, si, grâce aux progrès accomplis par la statistique publique, on connaît désormais précisément les emplois des associations et les salaires qu'elles versent, élément essentiel de leur valeur ajoutée, il n'existe aucune source émanant de la statistique publique sur les ressources des associations, et plus spécifiquement sur les diverses formes de financement public et les administrations et collectivités publiques qui en sont à l'origine.

Le CNVA constate enfin que la représentation des associations au CNIS est insuffisante et éparpillée, alors que c'est au sein de cet organisme que se rencontrent producteurs et utilisateurs de données statistiques et que s'exprime la demande sociale adressée au système statistique public. Le CNVA dispose d'un siège dans la Formation « Commerce, services » qui ne traite que très rarement des associations. Des représentants des associations siègent aussi dans les formations suivantes : Santé, Protection Sociale, Environnement, Urbanisme, Equipement et Logement. Cet éparpillement n'aboutit évidemment pas à une vision cohérente du rôle économique, social et environnemental des associations et ne permet pas une rétroaction réelle sur le service statistique public.

## *Proposition du CNVA*

Dans la continuité de son action antérieure, ayant pris acte des progrès réalisés dans la connaissance statistique du fait associatif, le CNVA partage les préconisations des rapports Langlais, Morange et Stiglitz-Sen-Fitoussi. Il propose de :

- Faire la synthèse des travaux statistiques existants, qu'ils émanent du système statistique public, des travaux universitaires, des fédérations associatives ou du secteur privé. Mesurer les forces et faiblesses de ces instruments afin de les utiliser judicieusement, de les compléter et de progresser vers une approche consensuelle.
- Disposer d'outils partagés par tous : nomenclatures, concepts, méthodes, indicateurs de produit, de résultat ou d'impact, pour garantir la cohérence de l'information et faciliter les comparaisons entre régions et entre pays. Pour les comparaisons internationales, respecter la méthodologie préconisée par l'ONU (Manuel ISBL, 2006) et par le BIT (mesure du bénévolat, à paraître en 2010) est indispensable.
- Préférer à l'extension des enquêtes annuelles d'entreprises une enquête spécifique au secteur non marchand, avec interrogation exhaustive des grandes organisations et sondage aléatoire sur les petites, répétée annuellement ou au moins tous les trois ans. Le questionnaire des enquêtes annuelles d'entreprises est en effet peu adapté aux associations.
- Renouveler périodiquement une enquête sur l'activité bénévole en distinguant plus finement le statut juridique et le secteur d'activité des organisations destinataires. Mieux distinguer dans les enquêtes « emploi du temps » la participation aux associations, en tant qu'usager ou adhérent, du travail bénévole qui s'y exerce.
- Mobiliser les sources administratives existantes : les budgets des associations fournis aux autorités de tutelle ou mis en ligne sur leurs sites, le « Jaune » réformé et les annexes aux budgets des collectivités territoriales qui ne classent pas les associations recevant un financement public par secteur d'activité.

## **B. Des modalités de reconnaissance collective largement à construire et au moins à améliorer : vers un dialogue civil institutionnalisé**

### *- Position du CNVA*

Le CNVA a déjà produit des avis<sup>2</sup> et des réflexions<sup>3</sup> sur la place et le rôle des associations dans le dialogue civil. Un groupe de travail ad hoc avait été constitué sous la précédente mandature et l'ensemble des travaux antérieurs du CNVA sur le sujet et les propositions de ce groupe ad hoc ont même constitué la contribution du CNVA à la première Conférence Nationale de la Vie Associative en janvier 2006.

Concernant le document de synthèse CPCA/Administration pour lequel l'avis du CNVA est sollicité, il convient d'emblée d'indiquer qu'effectivement des avancées significatives ont été réalisées ces dernières années quant à la reconnaissance de l'importance et de la pertinence de la parole associative dans le dialogue civil national.

Des règles officielles ont été édictées, des préconisations ministérielles ont été formulées par le Premier ministre - consultation des associations en amont de décisions les concernant, désignation de référents ministériels...- Malheureusement, il convient aussi d'indiquer que ces décisions ont été peu ou pas suivies d'effet.

La « Charte d'engagements réciproques » signée en 2001 entre l'Etat et la CPCA en tant que représentant de la Vie Associative organisée, prévoyait une évaluation par le CNVA et un débat au Parlement. Ces dispositions importantes ont été oubliées.

<sup>2</sup> - Avis du CNVA «Les associations dans la décentralisations» - décembre 1992

- Le CNVA au service de la liberté associatif – La Documentation Française 2001

- Les Associations et la construction européenne - 2002

- Bilan de la vie associative 1994 –1995 «Les associations dans la procédure de contrats de Plan» – La Documentation Française

- Rapport du CNVA au Premier ministre sur la mise en œuvre des mesures gouvernementales – janvier 2006

<sup>3</sup> - Assises Nationales de la Vie Associative – février 1999 – atelier 1 «L'affirmation de la place des associations dans le dialogue civil»

## **Proposition du CNVA**

**Le CNVA souhaite donc indiquer qu'il conviendrait de mettre en œuvre d'une part les mesures déjà décidées au niveau gouvernemental et de prendre en compte d'autre part les recommandations élaborées par la première Conférence et notamment celles soumises par le groupe spécifique sur le Dialogue civil.**

Le Dialogue civil, qui est l'échange, l'interlocution et le débat entre les Autorités publiques et l'ensemble des acteurs de la Société civile nécessite de bien identifier les organisations habilitées à participer.

S'il est évident de dire que les Autorités publiques invitent qui elles souhaitent et qui le veut finalement, à nourrir et à enrichir la décision publique, il est non moins nécessaire de déterminer des critères de représentativité des associations désirant s'inscrire dans un Dialogue civil cadré et structuré comme peut l'être le dialogue social sans bien entendu revendiquer un parallélisme de forme.

En effet le Dialogue civil, pour être un élément fondamental d'une démocratie résolument plus participative, doit impérativement être « institutionnalisé » c'est-à-dire normé et inscrit de manière pérenne et stable pour ne pas subir les aléas du Politique.

**Le CNVA partage donc les propositions faites dans le document préparatoire concernant l'habilitation à participer au Dialogue civil institutionnalisé à tous les niveaux territoriaux y compris au sein de l'Union européenne où le statut de « l'association européenne » n'a toujours pas été mis en chantier.**

Le CNVA est conscient des difficultés pour faire aboutir cette proposition. Il tient donc à faire remarquer, que la question de la mesure de la représentativité des associations pour participer au dialogue civil qui semble poser problème a pourtant fait l'objet d'une réflexion et de propositions dans le secteur de l'environnement. En effet les conclusions du Grenelle de l'environnement sur le thème « Instaurer une démocratie écologique » ont clairement stipulé la nécessité de définir les critères de la représentativité des acteurs environnementaux. Dans leur prolongement, le Premier ministre a créé un Comité opérationnel chargé de mettre concrètement en œuvre les conclusions. Aussi le Comité opérationnel n°24 « Institutions et représentativité des acteurs » du Grenelle de l'Environnement a élaboré un socle des critères communs doublé d'une déclinaison par catégories d'acteurs concernés<sup>4</sup>.

Le CNVA rappelle qu'il s'est déjà exprimé<sup>5</sup>, comme l'indique le document de synthèse CPCA/Administrations, sur l'intérêt de développer le congé de représentation.

Ses réflexions et avis sur ce dernier sujet sont des contributions utiles pour conforter la prise en compte de l'expression de millions de bénévoles engagés dans une vie associative qui assume aujourd'hui des fonctions civiques, sociales et économiques indispensables.

## **C. Recherche d'une clarification des agréments**

### ***- Préconisations partagées par la CPCA et l'administration***

*Trois problématiques se posent concernant l'agrément des associations :*

- La terminologie qui recouvre des définitions hétérogènes selon les ministères, et qu'il convient de clarifier ;*
- L'objectif recherché de l'agrément qui concerne l'activité, la structure et l'établissement à rendre compatible avec les règles communautaires ;*
- L'harmonisation de l'agrément avec la définition d'un tronc commun.*

*Une réunion inter-administrations a permis de commencer l'élaboration d'un tronc commun aux agréments ministériels. Celui-ci devrait comprendre des critères relatifs au fonctionnement démocratique de l'association, à sa santé financière et à son inscription dans une perspective de développement durable.*

*Ce travail d'expertise administratif devrait être poursuivi également en concertation avec les instances du monde associatif, notamment sur les critères et la mise en œuvre des perspectives de développement durable.*

### ***- Position du CNVA***

<sup>4</sup> - Comité opérationnel n°24, rapport final remis au Premier ministre et au MEMEEDD, présenté par Bertrand PANCHER député de la Meuse

<sup>5</sup> - Avis CNVA du 27 septembre 1997 complémentaire entre emploi et bénévolat dans les associations

Le rapport préparatoire appuie largement ses préconisations sur les travaux du CNVA relatif aux agréments associatifs. Le dernier Avis produit en la matière, adopté en session plénière le 3 juillet 2006, répondait à la saisine du Premier ministre qui souhaitait alors une **réflexion approfondie sur l'utilité et la portée des agréments associatifs**.

Pour ce faire, il demandait au CNVA en application de l'article 9 du décret n° 2003-1100 du 20 novembre 2003 relatif au CNVA de conduire ses travaux en groupe mixte.

Aussi l'Avis remis au Premier ministre est le résultat des travaux réalisés conjointement entre les membres associatifs du CNVA et les représentants des administrations des différents ministères.

Bien que des travaux antérieurs du CNVA avaient porté sur la double idée d'un grand label<sup>6</sup> de l'Etat et d'agréments sectoriels rénovés, l'avis du CNVA est exclusivement concentré sur les agréments. Ceci est dû à deux raisons principales:

- tout d'abord au fait que ces travaux s'inscrivaient dans le contexte de parution du rapport du député Decool sur la place particulière qui pouvait être faite aux associations qui sans disposer de la reconnaissance d'utilité publique œuvre pour l'intérêt général . Ce rapport confirmait la difficulté de trancher le sujet par la voie d'un agrément unique et uniforme sur les différents territoires, national, départemental, régional notamment.
- ensuite aux travaux sur la réforme de la Reconnaissance d'Utilité Publique lancée, par le Conseil d'Etat et auxquels le CNVA participait. Cependant l'étude sur la réforme de la RUP, présentée par la section de l'Intérieur et la section du rapport et des études réunies, adoptée par le Conseil d'Etat le 25 octobre 2000 puis remise au Premier ministre n'a pas connue de suite.

Dans son avis du 3 juillet 2006, le Conseil a dressé un état des lieux constatant la complexité des dispositifs existants mais aussi leur utilité. Aussi,

**Le CNVA réaffirme l'utilité des agréments et la nécessité de les faire évoluer à partir des critères explicites fondés sur le principe que l'agrément est un outil de reconnaissance du projet associatif porteur d'intérêt général, qui n'a pas vocation à devenir un passage obligé pour l'ensemble du secteur associatif.**

**Compte tenu de l'antériorité des travaux sur la question des agréments et de la nouvelle donne européenne, le CNVA recommande de faire aboutir sans délai la réforme des agréments.**

**L'harmonisation des critères permettant de définir un tronc commun transversal à toutes les administrations centrales et déconcentrées, complété de critères sectoriels, constitue l'un des premiers objectifs à atteindre à court terme.**

---

<sup>6</sup> - Utilité sociale, RUP, Intérêt général ...

## **II - LES ASSOCIATIONS : UN LIEU ORIGINAL DE CONSTRUCTION D'UNE SOCIETE PLUS COHERENTE ET SOLIDAIRE QUI A BESOIN DE SOUTIENS.**

Les associations sont l'émanation de la société civile, riches de leurs diversités elles portent une capacité d'innovation qu'il convient d'encourager. Elles doivent pouvoir animer leurs projets sans jouer un rôle supplétif des Pouvoirs publics.

Afin de développer ce rôle d'impulsion, d'animation, d'innovation sociale, l'accompagnement de cette dynamique est indispensable. Les questions de formation, mais également le soutien à la prise de responsabilité associative impliquent une nécessaire réflexion.

Des travaux antérieurs du CNVA<sup>7</sup> sur les ressources humaines dans les associations ont démontrés que « *le bénévolat, qui est à la fois le résultat d'une implication libre et volontaire au service d'un projet collectif, est le socle indispensable à la dynamique associative* ». Il est intimement lié à la vie des associations puisqu'il en constitue le fondement. « *Le CNVA pense donc utile de rappeler les fondamentaux de la Loi de 1901 qui en installant le droit de s'associer, suppose l'exercice de trois libertés dont celle de fonder le contrat d'association sur la participation volontaire et désintéressée de personnes qui conçoivent, développent et promeuvent un projet collectif porteur de valeurs communes. Ce capital humain que constitue le bénévolat est la première ressource collective de l'association au service de son projet* », il se pratique sans contrepartie financière.

Il convient par ailleurs, d'éclairer le champ du volontariat pour éviter des confusions qui viendraient brouiller l'idée même de l'engagement bénévole. Envisager une communication où se confondent les deux aspects de la vie associative -bénévolat et volontariat- porte en soi un risque de bouleversements des pratiques bénévoles et, à terme, fragiliserait les projets associatifs.

### **A. La nécessaire montée en compétences des dirigeants<sup>8</sup> bénévoles associatifs et la valorisation de celles-ci dans les parcours individuels.**

#### ***- Préconisations partagées par la CPCA et l'administration***

##### *a) L'enjeu de la formation des bénévoles*

*Il paraît pour tous pertinent de distinguer la question des dirigeants bénévoles et celle des bénévoles non dirigeants.*

*A l'intérieur de cette distinction, la CPCA souhaite accompagner l'ouverture des OPCA à la formation des bénévoles dirigeants dans leur fonction d'employeur.*

*Cette démarche s'inscrit dans un objectif général de la réforme du CDVA pour répondre à l'ensemble des problématiques de la formation des bénévoles, y compris des dirigeants.*

#### ***- Position du CNVA***

Les associations sont aujourd'hui confrontées à une gestion rendue de plus en plus complexe notamment par des contraintes administratives, de gestion... Permettre aux responsables associatifs de mieux faire face, en leur apportant les connaissances nécessaires, à l'exercice de leurs mandats est indispensable. Pour autant, prendre une responsabilité ne signifie pas entrer dans une norme. Il existe des pratiques différentes où la mise en œuvre de la vie démocratique doit rester centrale. En conséquence, la montée en compétence doit rester un moyen pour mieux faire vivre le projet associatif, sans devenir un but en soi dans une logique de professionnalisation réservée aux dirigeants.

La question de la formation se pose à tous les niveaux de la vie associative, pas seulement pour les dirigeants. La vitalité d'une association tient également à la capacité de ses membres à fédérer et à mobiliser sur le projet associatif. En cela, la formation devrait être plus largement étendue pour fidéliser les bénévoles et construire un engagement durable.

L'organisation d'une association est centrée sur son objet. Sans nier l'intérêt que représente la valorisation, voire la validation de leur parcours pour les bénévoles -y compris dirigeants-, il est essentiel de maintenir la construction d'une formation qui réponde à une véritable stratégie associative et non à la seule logique de parcours individuel.

<sup>7</sup> - Le CNVA au service de la liberté associatif – La Documentation Française 2001

<sup>8</sup> - Qui sont-ils ? Cette notion de « dirigeants » mériterait que l'on en définisse les contours.



La construction d'une stratégie, d'une véritable ingénierie de formation au sein des associations devrait être appuyée et encouragée. La formation des bénévoles gagnerait en visibilité et en pertinence en évitant la logique consumériste qui pourrait être la conséquence d'un développement mal compris de la formation des bénévoles. Cette stratégie impose également une implication forte des réseaux associatifs pour développer une démarche en cohérence avec leurs mouvements et devrait impulser un pilotage différent du CDVA.

De même, la déconcentration des fonds peut, à terme, affaiblir le sens de cette démarche formative et induire un désengagement progressif de l'Etat sur cette action.

#### *b) Les pistes de réforme du CDVA évoquées par la CPCA*

- *financement complémentaire (Française des Jeux)*
- *abondement des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA)*
- *affectation de la taxe sur les salaires*
- *appel au mécénat d'entreprises.*

#### **- Position du CNVA**

Le CNVA note que le budget du CDVA se situe à un niveau constant depuis plusieurs années alors que le nombre d'associations ne cesse d'augmenter. Il rappelle que le bénévolat, pour se développer, a besoin d'un appui permettant le fonctionnement pérenne des équipes et des projets. La mission du CDVA, énoncée dans le décret, précise d'ailleurs le champ de l'enveloppe budgétaire comme étant affectée « *au financement d'actions de formation tournées vers la conduite du projet associatif, au bénéfice des bénévoles responsables élus, responsables d'activités ou adhérents* ». Au regard de l'enveloppe accordée, les associations ne peuvent apporter aux bénévoles, le niveau de formation requis pour la bonne gestion de celles-ci.

L'effort consenti - reconduction de l'enveloppe budgétaire à 9,5 M € en 2008 - n'est pas à la mesure de ce que représente le mouvement associatif et ne traduit pas la volonté d'accompagner le bénévole dans son parcours de formation.

Aujourd'hui, les associations « éligibles » à ce fond représentent 7 millions de bénévoles. A son niveau actuel, l'enveloppe budgétaire représente un investissement potentiel de 0,68€ par bénévole. En d'autres termes, il faudrait vingt ans pour que chaque bénévole actuel puisse espérer bénéficier d'une journée de formation.

**Un financement complémentaire par prélèvement sur la Française des Jeux à hauteur de 0,5%, dans l'optique d'un fonds spécifique, apparaît comme nécessaire aujourd'hui pour la formation des bénévoles.**

**L'abondement des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) est une piste à explorer à condition que celui-ci ne se substitue pas à l'engagement financier des Pouvoirs publics. Le CNVA souligne que l'intervention des OPCA sera par nature limitée aux bénévoles des associations employeurs qui elles-mêmes ne représentent que 10% de l'ensemble des associations. Il est clair que cet apport intéressant, rendu possible par le dispositif législatif à venir<sup>9</sup>, ne couvrirait pas l'ensemble des besoins.**

**Le CNVA partage la proposition d'affectation à la formation des bénévoles d'une partie de la Taxe sur les salaires réglée par les associations employeurs.**

**Par ailleurs, le CNVA est d'avis de maintenir les fonds habituellement consacrés à l'expérimentation pour favoriser et encourager l'innovation et l'émergence d'initiatives qui sont le propre du dynamisme associatif.**

Le CNVA souhaite également mentionner la difficulté pour les plus petites associations à élargir à ces fonds compte tenu de la relative complexité des dossiers et il propose que l'accompagnement initialement prévu au travers des CRIB soit renforcé. Cet accompagnement est rendu d'autant plus nécessaire qu'en son absence les crédits déconcentrés à cette fin risquent d'être peu utilisés alors que les besoins de formation sont récurrents. Le paradoxe serait –alors que ce sont les réseaux associatifs qui portent les plans de formation des bénévoles- qu'ils n'aient plus les moyens de leur mise en œuvre.

<sup>9</sup> - Amendement à la loi relative à l'Orientation et la formation professionnelle, présenté par Mme Marland Minitello

**Le CNVA soutient l'idée d'une refondation du CDVA qui tienne compte à la fois du niveau des fonds alloués au regard des besoins de formation et d'un mode de gouvernance adapté au volume des dossiers à traiter.**

## **B. L'engagement associatif – le don de temps valorisé**

*c) Mesures relatives à la valorisation des compétences acquises par les bénévoles*

### **- Préconisations partagées par la CPCA et l'administration**

*Pour mieux valoriser les compétences acquises au travers de l'expérience associative, il pourrait être opportun d'examiner les différents modèles associatifs pour définir les compétences transversales acquises dans les différents contextes (accueil, gestion de publics hétérogènes, animation, exposés, communication, logistique, conduite de projet, encadrement, etc.). Ce travail d'identification et de formalisation pourrait être conduit avec les entreprises susceptibles d'y trouver un intérêt.*

### **- Position du CNVA**

Reconnaître l'engagement bénévole des salariés du secteur privé marchand et des agents du secteur public dans le parcours menant à la VAE est un progrès. Pour autant, nous ne disposons pas d'éléments de bilan sur la mise en œuvre de la VAE bénévole. Entre autre, les jurys universitaires peu formés à la connaissance de la Vie Associative et parfois peu enclins à la délivrance de diplômes sur la base de la seule expérience bénévole, devraient inciter les différents partenaires à engager un travail sur un référentiel des compétences communes liées à l'exercice des responsabilités associatives.

**La proposition d'une période de bénévolat pour les jeunes, qui ouvrirait droit à une formation, conduit à inverser le sens dans lequel celui-ci doit s'exercer : le bénévolat est et doit rester une démarche volontaire et désintéressée, son inscription dans un projet de validation des acquis de l'expérience doit par contre être facilité et plus largement accessible. D'autant que la démarche de VAE concerne un public plus large : des salariés, des personnes en recherche d'emplois sans distinction d'âge et pour lesquels un appui, un « pré accompagnement » reste nécessaire pour l'accès à cette validation. L'effort consenti par les associations sur ce registre relève de leur seule initiative et mériterait d'être appuyé par des moyens financiers en relation avec une démarche de « retour vers l'emploi » pour les personnes concernées. Cette vision concourt sur certains aspects à la sécurisation des parcours professionnelles.**

**Dans cette optique, entre autre, « Pôle Emploi » a d'ailleurs élaboré un outil « Mitec<sup>10</sup> » qui répond -pour partie- à cet objectif.**

D'autre part, la valorisation c'est aussi une reconnaissance du temps passé sans nécessairement engager une démarche de VAE. Ce temps, valorisé peut être utilement mis en avant. Pour ce faire, certaines associations utilisent déjà des outils - passeport du bénévolat, carnet de vie, etc...- permettant de garder la mémoire du parcours bénévole.

*d) La valorisation financière*

### **- Préconisations partagées par la CPCA et l'administration**

*La valorisation dans les bilans comptables associatifs du temps de travail des bénévoles prend plusieurs modes selon la destination des pièces comptables et procède de différentes méthodes plus ou moins maîtrisées selon les associations ou leurs conseils. Une action d'information voire de réglementation en ce domaine est préalable à toute valorisation financière par les associations dans leurs budgets. Il faut préciser que ce principe de valorisation financière du bénévolat ne fait pas l'unanimité au sein du monde associatif, car il déroge au principe de gratuité de l'engagement bénévole.*

<sup>10</sup> « Mobilité Intersectorielle et Transnationale pour l'Égalité des Chances » est un outil logiciel destiné aux bénévoles, aux sportifs de haut niveau et aux personnes de retour d'expatriation.

## **- Position du CNVA**

Le principe de valorisation financière, bien comprise, du bénévolat ne remet pas en cause le principe de gratuité dès lors qu'il s'attache à la structure et non à la personne. Il est ici question de mettre en lumière le temps consacré par les bénévoles à la conduite de l'association, de son projet, de ses objectifs. Cette valorisation a pour objectif de rendre visible l'apport « économique » du concours bénévole, de relativiser la part du fonctionnement à l'aune du bénévolat.

**Pour la clarté du débat et la bonne compréhension de ce sujet, la mise en place d'une règle commune pourrait faire l'objet d'une réflexion afin d'en cerner les contours et éviter des dérives qui iraient à l'encontre de l'objectif initial. Ce travail pourrait être engagé à la lumière des attendus définis par le CNVA lorsqu'il a travaillé au sein du Conseil National de la Comptabilité (CNC) à l'élaboration du Plan Comptable des Associations et Fondations.**

## **C. La citoyenneté des jeunes – l'apprentissage du vivre ensemble**

### *a) Perspectives pour le volontariat*

## **- Position du CNVA**

La position du CNVA s'appuie nécessairement sur la nouvelle actualité dessinée par la **proposition de loi relative au Service Civique**.

Le CNVA a déjà, à plusieurs reprises, exposé sa conception du Service Civique qu'il rappelle ci-après.

**Outil de participation citoyenne**, le Service Civique doit également contribuer à recréer un temps de brassage social, offrant la possibilité aux jeunes de tous les horizons sociaux et territoriaux de se rencontrer et de partager une expérience commune.

Dès lors qu'on s'accorde à dire que ce dispositif vise à favoriser l'engagement d'une génération, **il ne peut être basé que sur le volontariat des jeunes**. Mais parce qu'il se doit d'être universel (c'est-à-dire proposé à tous les jeunes), l'obligation incombe à l'Etat de le rendre accessible à tous. Les objectifs de mixité énoncés ne doivent pas se limiter à une déclaration de principe : il doit y avoir obligation de moyens.

Le CNVA plaide pour **un Service Civique long** qui constitue pendant toute sa durée l'activité essentielle du jeune. Cet élément nous apparaît déterminant pour différencier les différentes formes d'engagement déjà existantes comme par exemple le bénévolat.

Enfin, le CNVA est opposé à ce que le Service Civique puisse s'effectuer en entreprise. Dans notre conception, le Service Civique constitue un apprentissage par l'action, la dimension collective du projet et le partage de valeurs. Il permet à chacun de s'approprier pleinement son rôle de citoyen. Ceci suppose que **le terrain d'engagement soit maintenu dans une structure à but non lucratif**.

Au vu de ces principes, le CNVA souhaite émettre un certain nombre de remarques concernant la **proposition de loi relative au Service Civique déposée par Monsieur Yvon Collin**, Sénateur.

Il est proposé que le Service Civique s'inscrive dans le **Code du Service National**. Or, ce dernier désigne aujourd'hui les champs d'intervention relatifs à la « Défense de la Nation ». Il semble donc indispensable, soit d'élargir les champs d'intervention dudit Code, soit de ne pas codifier la Loi relative au Service Civique.

L'exposé des motifs de cette proposition de loi laisse penser que le Service Civique s'adresse spécifiquement aux jeunes. Ce sentiment est encore renforcé par l'inscription de la loi dans le Code du Service National. Or, si différentes formes de volontariat, et notamment le volontariat associatif, sont fondées sous l'appellation « Service Civique », **ce dernier doit alors être universel** et s'adresser à tous les citoyens, quel que soit leur âge. Ceci même si le CNVA approuve le fait que l'effort financier de l'Etat se concentre sur le Service Civique des jeunes.

Le CNVA regrette que les **formations civiques**, éléments phares du Service Civil volontaire, aient disparu dans cette proposition de loi. Ces formations sont pourtant essentielles dans la mesure où elles permettent de renforcer la différenciation entre Service Civique et salariat. De plus, lorsqu'elles réunissent de nombreux volontaires, ce qui pourrait être systématisé en envisageant une mutualisation de ces formations entre différentes structures d'accueil, elles constituent un temps précieux d'échange d'expériences, qui contribue pleinement à l'objectif de mixité et de brassage social assigné au Service Civique.

... / ...

Enfin, le Service Civique, tel que présenté dans cette proposition de loi, **engloberait aussi bien du volontariat que du bénévolat**. Le CNVA considère que cette option pose véritablement problème pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ceci entretient ainsi une confusion importante entre deux formes d'engagement différentes alors qu'au contraire il lui semble particulièrement indispensable de développer dans notre pays une véritable culture du volontariat, que beaucoup peinent encore à situer entre bénévolat et salariat.

De plus, ce « label commun » nuit à la lisibilité du Service Civique, dont on sait pourtant qu'elle sera déterminante dans le succès du dispositif. Enfin, inscrire le bénévolat dans le cadre du Service Civique induit un autre risque : celui d'une **hiérarchisation du bénévolat**. Il s'agirait en effet de définir, parmi les champs d'action investis par les bénévoles, ceux qui relèvent du Service Civique et ceux qui n'en sont pas, ce qui, pour le CNVA, est non seulement illégitime mais pose même un véritable problème éthique.

### *Proposition du CNVA*

**En conclusion, le CNVA se prononce en faveur d'un Service Civique volontaire désignant uniquement un temps d'engagement intense effectué sur une période pouvant aller jusqu'à 24 mois. S'il se réjouit de la volonté politique affichée en matière de reconnaissance du bénévolat, le CNVA réaffirme qu'elle doit se concrétiser par des dispositions distinctes de celles du Service Civique, qui devront être discutées à l'occasion de la Conférence de la Vie Associative.**

#### *a) Valorisation académique*

### *Proposition du CNVA*

Il s'agit ici de la **valorisation du bénévolat des jeunes**.

**Dans les collèges et lycées**, la mise en place d'un **livret de compétences**, permettant aux élèves d'identifier les aptitudes qu'ils ont développées à travers diverses expériences extrascolaires (bénévolat, activités culturelles ou sportives, loisirs, ...) semble au CNVA être une initiative à encourager.

**Dans l'enseignement supérieur**, les dispositifs de validation pédagogique des engagements étudiants constituent un outil de reconnaissance intéressant mais particulièrement délicat à mettre en œuvre, tant sont grands les risques de dénaturer l'engagement. En effet, si la valeur civique de l'engagement, qui constitue la substance de la vie associative, mérite d'être encore davantage encouragée par les établissements d'enseignement supérieur, elle ne s'évalue pas. Seules les compétences acquises dans le cadre d'une pratique associative peuvent l'être.

**Le CNVA recommande que ces critères d'évaluation soient examinés précisément et discutés avec les associations. Pour le Conseil, il convient de parler de « validation pédagogique des compétences acquises par la pratique associative » plutôt que de « validation pédagogique de l'engagement associatif ».**

Toute la difficulté est de savoir comment évaluer ces aptitudes. On se heurte en effet bien souvent aux mêmes difficultés que celles rencontrées dans le cadre de la VAE, les jurys universitaires étant peu formés à ces questions.

#### *b) Valorisation professionnelle*

La conduite de projets associatifs permet d'acquérir de nombreux **savoir-faire transposables dans la sphère de l'emploi** et hautement valorisables dans le cadre d'un parcours d'insertion professionnelle. Faire prendre conscience de ce potentiel aux jeunes associatifs, mais aussi aux recruteurs constitue donc un véritable enjeu.

**Il semble intéressant au CNVA que les Pouvoirs publics soutiennent les associations dans une démarche de conception de différents outils permettant d'accompagner leurs bénévoles dans l'identification, la mise en mots et la valorisation des compétences développées via leur activités associatives.**

Un travail de **sensibilisation du monde économique** paraît également indispensable au CNVA, afin que les recruteurs dépassent la seule culture du diplôme et soient attentifs aux expériences associatives, qui constituent un espace de formation complémentaire avec certaines valeurs ajoutées dans les domaines des savoirs faire et des savoirs être.

Le CNVA tient à préciser que la question de la valorisation professionnelle des compétences acquises par la pratique associative ne concerne pas que les seuls bénévoles jeunes : d'autres catégories de la population souhaitent pouvoir être utilement accompagnés dans une démarche d'identification et de valorisation de leurs compétences, et disposer d'outils dédiés pour ce faire.

*c) Valorisation sociale*

Pour le CNVA, la valorisation de l'engagement des jeunes ne saurait se limiter à une valorisation personnelle, qu'elle soit pédagogique ou professionnelle. Il nous semble donc essentiel de travailler largement à la **valorisation sociale** des ces initiatives solidaires, en soulignant leur **apport dans la construction d'un vivre ensemble harmonieux**.

### **III -UN BESOIN DE SECURITE ET DE STABILITE DANS DES PARTENARIATS RENOUEVES**

#### **A- Sécurité et stabilité en termes de ressources humaines**

*a) La requalification du bénévolat en contrat de travail*

##### **- Préconisations partagées par la CPCA et l'administration**

###### *S'agissant de la subordination*

*L'opportunité de rédiger systématiquement un acte d'engagement bénévole tel qu'il est pratiqué par certaines associations fait débat, mais a pour principal avantage de clarifier entre les protagonistes la nature de la relation et de faire apparaître l'importance de la qualité de membre adhérent de l'association.*

###### *S'agissant de la rémunération*

*Bien que les Pouvoirs publics aient d'ores et déjà prévu pour les associations sportives ou pour les associations agréées Jeunesse - Education Populaire des dispositifs d'assiette franchisée ou forfaitaire des cotisations de sécurité sociale, la mise en place d'une réglementation générale sur les remboursements de frais, avantages en nature et indemnités en dehors du droit fiscal fait débat.*

Quand bien même les bénévoles oeuvrent au sein de structures associatives, l'acte bénévole –en soi- ne relève pas d'une relation hiérarchique, domaine de l'organisation du travail. La vie associative se construit à travers les instances, démocratiquement élues, dont elle s'est dotée. De ce fait, le bénévolat exclut la notion même de subordination laquelle est réglée par le Code du travail. Le CNVA souhaite réaffirmer l'impérieuse nécessité pour les associations à ne pas contribuer à son démantèlement.

*b) La stabilité de l'emploi associatif*

##### **- Préconisations partagées par la CPCA et l'administration**

*L'accompagnement des politiques d'emplois aidés par l'Etat est un pré-requis pour l'administration et la CPCA.*

*Sur le terrain, celui-ci est réalisé par et pour les associations. Dans le cadre du nouveau partenariat entre l'Etat et les associations, les associations devraient être présentes et partenaires du pilotage local et/ou national de ces outils. Concernant la professionnalisation des acteurs associatifs employeurs, la poursuite du dispositif « impact emploi » avec plus de 500 tiers de confiance URSSAF est un enjeu important de cet objectif. Au même titre que le déploiement du chèque emploi associatif, il devrait être évalué au regard d'objectifs visant à la fois à l'augmentation des compétences de la fonction employeur des associations et à la qualité de l'emploi associatif.*

##### **- Position du CNVA**

L'emploi associatif est une question centrale qui renvoie notamment au développement des projets associatifs dans un univers de complexité.

En effet, le recours à l'emploi dans les associations n'est pas un objectif en soi. Il répond à la nécessité de disposer de compétences utiles et permanentes pour mettre en œuvre le projet associatif. A cet égard, les salariés d'une association constituent une catégorie de ressource humaine devenue indispensable au côté de l'engagement des bénévoles, ce dernier s'exprimant dans la responsabilité du groupement associatif et/ou ses activités.

Quelques 150 000 associations sur 1 100 000, sont concernées par l'exercice de la fonction employeur et pour celles-ci particulièrement les préconisations du document de synthèse sont ciblés sur des thématiques à approfondir.

**Au regard de l'objectif de la Conférence de la Vie Associative de rassembler le monde associatif dans sa diversité autour de questions transversales et déterminantes pour le présent et l'avenir des associations, qu'elle que soit leur projet, le CNVA recommande de débattre des sujets développés dans le rapport dans un espace de concertation voire de consultation approprié en libérant l'ordre du jour de la Conférence des sujets liés à l'emploi dans les associations.**

## **B- Sécurité et stabilité en termes de ressources financières**

### *a) Les ressources financières privées*

#### **- Préconisations partagées par la CPCA et l'administration**

*Un régime de réduction d'impôt ne procure d'avantages qu'aux foyers et contribuables imposables, contrairement à un système de crédit d'impôt.*

*La CPCA est favorable à la transformation du dispositif actuel, à coût constant pour l'Etat, en crédit d'impôt dans un objectif de démocratisation. Par ailleurs elle préconise la mise en oeuvre avec France Générosités d'une campagne nationale d'incitation. Il lui semble en effet que l'Etat devrait avoir un rôle pro-actif compte tenu du fait que les financements associatifs privés et publics, qui sont largement interdépendants, sont entrés dans une zone d'incertitude très forte du fait de la crise économique*

*La CPCA demande par ailleurs la mise en place d'un Comité de suivi sur les fonds de dotation qui est de nature à avoir de fortes conséquences sur le système des fondations abritées et sur les modalités de financement des causes et missions mises en oeuvre par le secteur associatif.*

#### **- Position du CNVA**

La fiscalité française est devenue l'une des plus attractives du monde pour la philanthropie grâce aux évolutions intervenues ces dernières années. L'étape la plus significative a été la loi de 2003 qui a entériné l'action philanthropique comme une composante majeure de l'action d'intérêt général. Sans entrer dans le détail, le CNVA souhaite souligner les avancées majeures.

Tout d'abord, la défiscalisation devient une réduction d'impôts avec deux taux pour les particuliers. Usuellement 66% du don est déductible mais pour des causes d'urgence notamment il est de 75%. Pour les entreprises le taux pris en compte est de 60%.

Ensuite, deux mesures supplémentaires ont été introduites : le report sur plusieurs années et le relèvement des plafonds.

On comprend à la lecture de ces taux que le législateur a voulu inciter les personnes fortunées à s'investir plus dans les domaines culturels, sociaux, médicaux, de recherche, d'environnement.... C'est d'ailleurs la même philosophie qui préside au dispositif issu de la loi dite "Tepa" et visant les personnes assujetties à l'impôt sur la fortune.

L'idée de faire bénéficier les personnes les moins fortunées d'un crédit d'impôt est généreuse, mais, si elle devait s'appliquer « à montant constant », cela veut dire que les taux actuels seraient réduits. Au moment où l'action dans de nombreux domaines doit être complétée ou prise en charge par des fonds privés soit directement, soit à travers des associations ou des fondations, au moment où les besoins semblent croître au vue de la crise, il serait dangereux de modifier les taux actuels en diminuant leur montant.

Le CNVA constate que le développement d'un « climat philanthropique » stimulant les donateurs prend du temps à s'installer.

**Il semble au Conseil que nous soyons sur la bonne voie, mais pour cela le CNVA considère que deux conditions sont nécessaires :**

- Une stabilité fiscale car des changements successifs et rapprochés créent un trouble chez le donateur qui ne peut s'organiser dans le temps ;
- La mise en place de campagnes d'information régulières pour faire connaître au grand public les dispositifs actuels. Là aussi, de la stabilité est nécessaire pour s'engager dans ces campagnes.

**Le CNVA ne peut donner un avis favorable à toute initiative qui viserait à diminuer le montant des taux de réduction d'impôts actuels. Si l'idée du crédit d'impôts devait être validée, elle ne pourrait l'être qu'en dehors d'une péréquation avec les dispositifs actuels.**

## *b) Les ressources financières publiques*

### **- Préconisations partagées par la CPCA et l'administration**

#### La jurisprudence relative aux différentes formes de financement public

*Selon la CPCA, et comme les travaux préparatoires de la précédente Conférence de la Vie Associative l'avaient constaté, la clarification des relations contractuelles est une nécessité au regard notamment d'un glissement avéré vers la commande publique de la part de l'Etat et des collectivités territoriales sur des pans entiers d'actions publiques (formation, insertion professionnelle, culture, social etc.). L'approche jurisprudentielle ne permet pas, de toute évidence, de répondre totalement à ce besoin de clarification en droit interne comme en droit communautaire.*

*C'est pourquoi la CPCA préconise de donner une base légale à la notion de subvention notamment au regard de l'application des règles européennes sur les aides d'Etat.*

*Selon l'administration, les magistrats dans cet arrêt ne font que reprendre les éléments de doctrine qui définissent une subvention. La définition légale n'apparaît donc pas nécessairement utile. En revanche, fait défaut de toute évidence une clarification des règles permettant de distinguer les opérateurs économiques et les opérateurs sur un marché concurrentiel d'une part, les latitudes offertes dans les conventions quant à l'objet des subventions et aux modalités d'attribution d'autre part, tant au regard du droit français que du droit communautaire.*

*Les relations contractuelles entre l'Etat et les associations s'inscrivent dans un cadre pluriannuel depuis la circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 20008. Comme les travaux préparatoires de la précédente Conférence de la Vie Associative l'avaient préconisé, la mise en oeuvre d'une nouvelle culture du partenariat et du contrat entre associations et Pouvoirs publics ne va pas de soi et suppose du temps et des moyens pour être effective de part et d'autre. Le cadre partenarial a donc été conforté par la circulaire du 16 janvier 2007 relative aux conventions pluriannuelles d'objectif (CPO), à la suite de la première Conférence. La CPCA souhaite la pérennisation et le recours accru des CPO pour assurer une visibilité à long terme pour les associations.*

#### Clarification des rapports entre public et privé, le cas des associations para-administratives

*Un groupe de travail spécifique doit traiter de la question des associations qui sont des démembrements de la puissance publique pour re-préciser les conditions de la notion de transparence, notamment en matière de taux et de contrôle par une ou plusieurs collectivités publiques. La CPCA est hostile à la proposition du rapport du député Pierre MORANGE relative à la requalification d'association de mission de service public.*

#### Euro comptabilité des subventions publiques

*L'Etat doit élaborer un document et des outils pédagogiques et complets pour les collectivités territoriales et les opérateurs. Une meilleure information et des programmes de formation des agents intéressés apparaissent nécessaires pour permettre à tous les acteurs une meilleure maîtrise des règles et concepts applicables. La France peut en outre faire des propositions à la Commission Européenne sur l'inapplicabilité du Paquet Monti-Kroes aux opérateurs qui interviennent strictement au niveau local (application des règles communautaires aux subventions seulement si les échanges réellement intra-communautaires sont affectés).*

### **- Position du CNVA**

Le CNVA rappelle qu'il demande depuis des années un renforcement et un élargissement des conventions pluriannuelles d'objectif<sup>11</sup>.

Il a été un des acteurs clés de leur lancement et constate qu'aujourd'hui ce dispositif doit être encouragé et renforcé. Il est un élément majeur de la pérennité de l'action des associations et contribue à la mise en œuvre des objectifs d'un certain nombre de politiques publiques.

---

<sup>11</sup> - Avis du CNVA «Les contrats pluriannuels d'utilité publique» - 1984

- Avis relatif « Aux engagements pluriannuels entre les associations et les pouvoirs publics» - 1986

- Rapport sur le financement des associations « Pour une vie associative mieux reconnue dans ses fonctions économiques et dans ses actions d'intérêt général» - 1988

- Rapport du groupe de travail mixte «Financement des associations» - 1996

- Assises nationales de la vie associative – février 1999 – atelier 2. «Vie associative, transparence et relations avec les pouvoirs publics»



La raréfaction des financements publics, à laquelle se rajoutent les effets de la crise économique, impacte directement les organisations sans but lucratif. Les CPO sont, entre autres, une réponse à ce besoin de stabilité s'inscrivant dans la durée.

S'agissant d'un outil utile notamment pour renforcer la transparence des relations entre Puissance publique et les associations, le CNVA s'étonne que les nombreuses circulaires produites sur la convention pluriannuelle d'objectifs et la pluri-annualité des financements -7 juin 1996, 1<sup>er</sup> décembre 2000, 24 décembre 2002, décembre 2008, janvier 2007- n'aient pas donné lieu à d'avantage de détermination pour sa mise en œuvre pérenne.

Dans le même temps la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration dite loi DCRA et le décret d'application du 6 juin 2001 en application de l'article 10 fixant les dispositions relative à la transparence financière fixait le seuil de financement à partir duquel une convention est nécessaire (23 000 euros) et celui à partir duquel le dépôt de la convention et des comptes de l'association en préfecture sont obligatoires (153 000 euros).

Ces textes ont étendus le principe du financement public des organismes privés par convention à toutes les collectivités.

**Le CNVA partage la préoccupation énoncée dans le rapport de synthèse quant au recours au Convention Pluriannuelle d'Objectifs.**

Concernant la clarification générale des relations contractuelles entre Pouvoirs publics et associations, le CNVA l'appelle de ses vœux depuis de nombreuses années. A cet égard, l'analyse contenue dans son avis remis au Premier ministre sur « La commande publique appliquée aux associations » est explicite et les éléments de doctrine exposé reste d'actualité.

Ainsi la proposition faite, relative à l'élaboration d'une définition légale de subvention, est soutenue par le CNVA dans la continuité d'ailleurs de ses travaux sur le sujet. Le rapport du CNVA élaboré en groupe mixte sur le thème « Financement des Associations » remis au Premier ministre en 1996 propose notamment « *de contribuer à clarifier les relations entre les associations et les Pouvoirs publics, notamment grâce à une définition des notions de subventions, de prestations de services et de contrats d'objectifs* ». En annexe 1 de ce rapport, figure une analyse concise des enjeux attachés à la notion de subvention produite à l'époque par la direction du budget, validée par le groupe mixte qui pourrait éclairer le débat d'aujourd'hui .

Le texte mentionnait alors « *Aide financière versée par une collectivité publique pour des activité dont elle n'a pas pris ni l'initiative, ni la responsabilité et qui ne constitue pas le prix d'une acquisition directe par cette collectivité de biens ou de services. Elle est accordée soit pour favoriser l'exécution d'un service d'intérêt public, soit à titre de secours ou de soutien si elle a un caractère de libéralité et n'implique aucun remboursement ultérieur de la part du bénéficiaire* ».

Par ailleurs, il importe au CNVA d'ajouter que l'instruction du 28 août 2001 du ministère des finances commentant le décret n°2001 – 210 du 7 mars 2001 relatif au code des marchés publics distingue les subventions des marchés publics :

« *Les subventions constituent une contribution financière de la personne publique à une opération qui présente un caractère d'intérêt général mais qui est initié et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui-ci a définis. Dans le cadre de la subvention la somme d'argent n'a pas de contrepartie directe pour la personne publique ; dans le cas contraire, en présence d'une contre partie directe pour la personne public, il s'agit d'un marché public* ».

**Le CNVA estime indispensable de procéder aux clarifications nécessaires pour distinguer les différents modes juridique opératoires sur lesquels se fondent les relations entre la puissance publique et les associations. Ce travail doit être entrepris à partir d'une doctrine commune révisée.**

Quant aux travaux à venir sur les associations para administratives, le CNVA est d'avis de distinguer deux catégories de préoccupations :

- celle attachée au fait que l'administration à tous les niveaux des territoires a recours le plus souvent par commodité à la création d'une association loi 1901 pour gérer des actions et les financer,
- celle découlant de l'appréciation qui peut-être faite dans le droit fil du droit communautaire, de la réalité de la démarche privée d'une association et de l'indépendance de son projet au regard du volume de financement public alloué.

**S'agissant du 1<sup>er</sup> sujet, le CNVA réaffirme la nécessité d'aboutir enfin à une clarification par les pouvoirs publics eux-mêmes de l'usage qu'ils font de la structure juridique associative aux fins de placer leurs initiatives dans un outil juridique approprié à la démarche publique.**

**S'agissant du second sujet, le CNVA estime qu'il mérite d'être approfondi et éclairé d'une réelle expertise. Ceci est rendu nécessaire par le risque d'une approche caricaturale appuyée sur des éléments quantitatifs qui pourraient induire de la confusion autour de la notion de service public au détriment d'une doctrine encore aujourd'hui à construire de façon partagée.**

La question des relations financières entre la puissance publique et les associations dépasse aujourd'hui les approches antérieures du fait de l'application de la réglementation européenne et la règle de compatibilité des aides-publiques avec les traités.

Le CNVA estime indispensable de mesurer l'importance de cet enjeu et son impact sur la pratique associative dans notre pays.

Cette problématique doit de son point de vue être mise en perspective pour traiter la question au-delà de la production à court terme d'outils adaptés.

\* \* \* \*  
\* \*  
\*