

LE CNVA, UNE DYNAMIQUE AU SERVICE DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

par Edith Arnoult-Brill (*)

(*) Edith Arnoult-Brill est présidente du CNVA.
(1) Décret n° 83-140 du 25 février 1983.

Instance consultative placée auprès du Premier ministre, le Conseil national de la vie associative (CNVA), depuis sa création en 1983⁽¹⁾, organise la réflexion sur tous les sujets qui touchent au développement de la vie associative et s'impose comme une force de propositions de nature à conforter la place des associations dans la société.

Les missions

(2) Décret n° 93-397 du 13 mai 1996.

Sa vocation repose sur quatre missions définies par décret⁽²⁾ :

- conduire et suivre les études qui lui paraissent utiles au développement de la vie associative ;
- donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires ;
- proposer des mesures utiles au développement de la vie associative ;
- établir un bilan de la vie associative par mandature.

Les chantiers ouverts par le CNVA, leurs conclusions et les propositions qui en ont découlé résultent de l'investissement de femmes et d'hommes engagés dans la vie associative, ayant nourri une démarche de recherche et d'analyse sur des thèmes transversaux aux nombreux et différents secteurs d'intervention des associations. Cette caractéristique du conseil n'est pas étrangère à l'adéquation que l'on peut constater entre les propositions faites aux pouvoirs publics et les attentes du monde associatif exprimées par les regroupements associatifs dont c'est la responsabilité.

L'importance du rôle du CNVA se mesure à l'ampleur et à la grande diversité des sujets traités et sans aucun doute aux avancées obtenues, même si celles-ci aboutissent souvent bien après les premières recommandations. Le bénévolat, le financement des associations, la fiscalité ou encore la révision des traités de la Communauté et de l'Union européenne, le développement des relations associatives avec les pays d'Europe centrale et orientale, l'utilité sociale... ont fait l'objet des avis et rapports remis aux différents Premiers ministres qui se sont succédé depuis dix-huit ans.

En s'intéressant à la fois aux pratiques associatives et aux évolutions majeures, le CNVA constitue un pôle d'éclairage des pouvoirs publics. A cet égard, les travaux engagés sur la transparence éclairent le rôle du CNVA.

Pour conduire ses recherches, le conseil fait l'objet de saisines du Premier ministre ; il construit aussi sa réflexion à partir de l'actualité législative ou réglementaire. En ce sens, il assure un rôle de veille permanente utile non

seulement aux associations, mais également aux pouvoirs publics. Ainsi peut-on citer, parmi les exemples les plus récents, le travail entrepris sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (loi du 12 avril 2000) qui proposait, dans son article 10 sur la transparence, de nouvelles mesures pour les organismes privés faisant l'objet de financements publics, tels la mise en œuvre de conventions et leur dépôt en préfecture avec les comptes annuels. Le CNVA a contribué à la préparation du décret d'application dont le principal objectif consistait à déterminer les seuils.

● La nouvelle donne des relations entre les pouvoirs publics et les associations

Déjà en 1988 le CNVA posait les bases de la problématique des rapports entre les associations et les collectivités qui contribuent à leur financement. Cette première approche a été complétée par les travaux des années 90 tant sur le financement des associations que sur la transparence.

Les relations entre les pouvoirs publics et les associations apparaissent comme une question clé du développement associatif. Elles ont été influencées par les mutations politiques, sociales et économiques importantes des vingt dernières années. En effet, après le recul de l'Etat-providence, l'apparition des lois de décentralisation conduit à une implication plus forte des collectivités publiques dans la prise d'initiatives. Les associations se sont alors trouvées confrontées à une logique de dispositifs dont les conséquences ont été le plus souvent leur instrumentalisation, voire leur marginalisation. Elles sont alors apparues davantage comme des auxiliaires de la puissance publique, prestataires de services, que comme des partenaires.

Cet état de fait peut être constaté à tous les niveaux du territoire avec une complexité accrue à l'échelon régional, par exemple, où les associations doivent faire face à une double légitimité : celle de l'assemblée politique d'élus et celle de l'administration territoriale de la région. Du côté de la commune, le scénario relationnel n'est pas plus simple. Il n'est pas rare de voir le projet des associations, contenu dans leur objet social, confondu avec le service public ou le marché public. L'insécurité juridique du décideur public et, en vis-à-vis, l'insécurité financière des associations expliquent dans bien des cas les écarts entre le droit et l'usage qui est fait des textes en vigueur (loi Sapin, Code des marchés publics), dont les objets et la portée ne concernent pas toujours le projet des associations.

Parallèlement à ces évolutions qui ont marqué la seconde moitié des années 80, puis progressivement au cours des années 90, les associations se sont révélées efficaces dans la mise en œuvre des politiques publiques. Deux exemples récents le démontrent : la loi relative à la lutte contre les exclusions et le plan gouvernemental « Nouveaux services emplois jeunes ».

Dans le premier cas, les associations ont joué un double rôle actif. Tout d'abord, en amont du projet de loi, elles ont révélé les besoins et interpellé

les pouvoirs publics sur la précarité et ses conséquences pour les populations concernées et la société. Ensuite, elles ont développé des actions dans l'esprit du texte voté par le Parlement.

Dans le cadre du développement de nouvelles activités, l'état modifie son mode d'entrée en relation avec ses partenaires potentiels (associations et collectivités locales) en s'inscrivant d'emblée dans une démarche de projet, ce qui répond, bien entendu, à la culture associative. Ce sont bien le projet et les activités qui en découlent dans une démarche voulue de développement qui justifieront le financement d'un emploi pour les jeunes d'une tranche d'âge. Même si la construction du partenariat n'a pas toujours été facile au début de la mise en œuvre de la loi, on peut dire qu'une nouvelle méthode est née pour agencer la logique publique appuyée sur des orientations politiques et l'initiative privée des citoyens organisés dans les associations.

Ainsi, au-delà de relations fondées sur les moyens attribués aux associations, apparaît la nécessité de mieux articuler les compétences des deux acteurs public et privé. Cela ne va pas toujours de soi du fait que chacun d'eux agit dans un espace symbolique fort, celui de l'intérêt général.

Alors que la démarche associative se place dans une dynamique de projet et qu'elle prouve sa capacité d'intervention dans le prolongement de la logique publique, il est nécessaire de construire les relations des associations avec les pouvoirs publics sur des interventions concertées et partagées. Cela suppose nécessairement une volonté politique visant à favoriser l'expression de la citoyenneté par le biais de la vie associative et à positionner chacun des partenaires dans l'espace social comme acteur autonome.

Or, être partenaire, c'est « faire ensemble » dans le partage d'un objectif commun ou agréé par l'une et l'autre des parties, dans le respect de l'identité de chacune. Néanmoins, la légitimité partagée ne suffit pas, il faut en plus que chaque partenaire s'engage à reconnaître des droits et à observer des obligations. C'est cette analyse qui a conduit naturellement à proposer un cadre contractuel pour un partenariat équilibré, solide et durable : la convention pluriannuelle. Ce point de vue a émergé à plusieurs reprises des travaux du CNVA et, d'une façon très construite, à l'occasion des Assises nationales de la vie associative en février 1999.

Après la circulaire du 7 juin 1996 relative aux conventions-cadres, limitée dans son champ d'application, la circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles apporte, quant à elle, des éléments positifs : la prise en compte du projet de l'association et de son fonctionnement, l'évaluation des conditions de réalisation du partenariat, par exemple. Il conviendra d'analyser les pratiques pour mesurer ultérieurement la pertinence de ces nouvelles dispositions attendues par le monde associatif.

La charte d'engagements réciproques signée par le Premier ministre avec les représentants des coordinations associatives lors de la célébration, le 1^{er} juillet 2001, du centenaire de la loi 1901 marque une nouvelle étape. Il s'agit là de passer du régime de la méfiance à celui de la confiance !

Ce texte reconnaît la légitimité des associations à prendre en charge l'intérêt général dont l'Etat reste le garant sans en revendiquer le monopole. Ceci est une avancée importante. C'est aussi reconnaître la pertinence du projet des associations. Un autre fait marquant est celui de l'évaluation de la mise en œuvre de la charte, confiée au CNVA ; elle sera rendue publique.

Leurs capacités à révéler des besoins, à faire naître de nouvelles solidarités ou encore à animer des territoires font plus que jamais des associations des acteurs privilégiés d'une démocratie vivante. Ces évolutions imposent de porter un regard neuf sur leur démarche qui engendre de nouvelles formes de participation. En arrière plan, la question des relations entre la puissance publique et les associations pose celle du rapport de la société civile organisée au politique. A cet égard, les nouvelles politiques territoriales offrent un nouveau terrain d'expérimentation dans le champ du développement local et de la démocratie participative. Le CNVA lance une recherche-action sur ce sujet, dont les résultats seront connus au cours du premier trimestre 2002.

Les relations entre pouvoirs publics et associations telles qu'elles viennent d'être exposées ont mis à l'ordre du jour la nécessaire clarification des conditions d'application des règles de la commande publique – marché et délégation de service public – aux associations. Le Premier ministre a saisi le CNVA sur le projet de réforme de la commande publique sous cet angle. Dans l'avis rendu en juillet 2000, le conseil réaffirme le caractère original du secteur associatif par rapport au secteur marchand et au secteur public, en estimant que cette distinction doit se retrouver dans les modes de régulation des rapports entre les pouvoirs publics et les associations. L'usage des dispositifs régissant la commande publique démontre que la frontière entre la subvention, les marchés publics et la délégation de service public est particulièrement floue. C'est la raison pour laquelle le CNVA a indiqué qu'il était opportun de clarifier la nature juridique des contrats passés entre les collectivités publiques et les associations. Cette orientation impose de revenir au fond en distinguant les besoins propres de la collectivité et les missions d'intérêt général confiées par elle.

Quant à la réponse des associations aux appels d'offres au motif qu'elles développent des activités qui relèvent de la commande publique, le CNVA a défendu l'idée selon laquelle celles-ci devaient se conformer au droit commun de la concurrence mais avec leurs spécificités, par exemple leur objectif d'insertion. En proposant d'intégrer dans le cahier des charges des conditions d'exécution du marché relatives à l'insertion des personnes ayant des difficultés particulières, le conseil souhaitait faire valider une clause de mieux-disant social. Celle-ci d'ailleurs, au-delà des préoccupations du monde associatif, peut déclencher un changement de nature de l'acte économique par la prise en compte des effets sur la vie sociale.

Depuis cet avis adopté par l'assemblée plénière du 28 juin 2000, plusieurs textes ont été publiés. Outre le relèvement des seuils stipulé dans le décret portant sur le Code des marchés publics paru au *JO* du 8 mars 2001,

il faut noter que l'article 14 prévoit l'inscription de clauses permettant de tenir compte des préoccupations sociales ou environnementales dans les cahiers des charges. Par ailleurs, l'article 30 présente les quatre catégories de services soumises à une procédure allégée, donc exclues de toutes obligations de publicité et de mise en concurrence préalable. Trois d'entre elles concernent très directement les associations.

Parmi les commentaires figurant dans l'instruction du ministère de l'Économie et des Finances parue au *JO* du 7 mars 2001, il faut relever avec intérêt la définition des marchés publics, la distinction qui en est faite avec les subventions et avec la délégation de service public (DSP). Il est envisagé également d'introduire un nouvel alinéa à l'article 38 de la loi Sapin précisant la définition de la DSP.

L'ensemble de ces textes répond aux propositions du CNVA et il devrait clarifier les situations dans lesquelles se trouvent placées les associations.

En revanche, le conseil n'obtient pas de réponse positive sur sa proposition d'introduire par une mesure législative le fait que les conventions d'objectifs ne soient pas soumises au Code des marchés publics.

A propos des dossiers en cours

Au printemps 2001, le Premier ministre a saisi le CNVA de l'examen de certaines propositions contenues dans le rapport que lui a remis le député Bernard Derosier sur la fonction de dirigeant bénévole. Dans son avis adopté le 6 juin 2001, le conseil rappelle que la question du dirigeant associatif est indissociable de celle du bénévolat, qui est le véritable moteur de la vie associative, mais qu'il est devenu indispensable de réfléchir aux conditions d'exercice de la fonction de dirigeant pour en garantir l'accès au plus grand nombre, pour en sécuriser l'exercice et pour la renforcer.

En effet, le dirigeant est un acteur spécifique du projet associatif dont le rôle ne se borne pas à l'exercice de responsabilités liées à la simple exécution de tâches de gestion courante. Il est aussi le garant de l'objet social de l'association, de sa mission. A ce titre, il établit les liens entre le projet et les actions concrètes qui en découlent comme entre le projet et ses acteurs, que ceux-ci soient bénévoles ou salariés.

Les évolutions de ces dernières années – professionnalisation, partenariats multiples et complexes, amplification des risques juridiques – impliquent une disponibilité importante pour assumer des responsabilités électives dans les associations dont l'enjeu est également de garder collectivement la maîtrise du projet.

C'est dans ce contexte doublé de l'apparition dans la circulaire fiscale de septembre 1998 de la possibilité d'indemniser les dirigeants associatifs en raison de leur mandat, à hauteur des trois quarts du Smic, sans remettre en cause la gestion désintéressée de l'organisme, que le CNVA a proposé dans son avis de pondérer le principe de gratuité des fonctions de dirigeant. S'appuyant sur le principe de liberté d'organisation du groupement

découlant de la loi relative au contrat d'association, le conseil a élaboré un cadre rigoureux permettant l'indemnisation de dirigeants, en délimitant les pratiques dans le but d'éviter que le cadre juridique de la loi 1901 ne soit utilisé à des fins détournées. Partant du principe que l'indemnisation est une décision qui relève du contrat d'association, le CNVA a énoncé un certain nombre de principes à respecter en matière de transparence à la fois politique (fonctionnement démocratique, processus de prise de décisions, inscription dans les statuts...) et financière (inscription dans l'annexe aux comptes, recours à un commissaire aux comptes...), prévoyant également l'adéquation de l'indemnisation aux sujétions des dirigeants concernés (exercice effectif du mandat, règles de cumul dans le temps et dans l'espace, montant de la rémunération...). Il a estimé que, dans ces conditions, il convenait de trouver les moyens de faire évoluer le droit fiscal pour que l'indemnisation d'un dirigeant ne soit plus considérée comme un critère de gestion intéressée.

Depuis la remise de l'avis au Premier ministre, plusieurs textes ont été élaborés.

L'article 4 du projet de loi de finance modifie le Code général des impôts (art. 261-7-1^od 2^e alinéa) en introduisant la possibilité de rémunération des dirigeants d'un organisme non lucratif sans lui faire perdre le caractère désintéressé de sa gestion. Un projet de décret précise les modalités d'application de cette disposition, notamment sur la transparence financière et le fonctionnement démocratique. Ces textes reprennent largement les propositions du CNVA.

Un projet d'instruction fiscale se substituant à celle du 15 septembre 1998 prend en compte la nouvelle définition de la gestion désintéressée. Ce texte introduit un cinquième « P », « Partage », pour apprécier la lucrativité d'une activité au même titre que l'affectation des excédents. Le CNVA entreprend un travail d'analyse sur ce dernier texte.

Le CNVA n'a pas pour autant abandonné les pistes qu'il a déjà ouvertes en matière de reconnaissance et de promotion du bénévolat. Des mesures ont déjà été prises par le gouvernement, mais le conseil reste attaché à la naissance d'un congé associatif de neuf jours annuels et à la validation des acquis de l'engagement bénévole. Ces propositions sont actuellement en débat. Conformément à ce qu'il a annoncé lors de la célébration du centenaire de la loi 1901, le Premier ministre va saisir dans les prochains jours le CNVA sur deux thèmes importants : l'activité économique des associations et l'Europe. Le premier sujet permettra au conseil d'affiner sa réflexion sur la non-lucrativité, sur le droit de la concurrence dans l'Hexagone et dans l'espace européen et, plus largement, sur l'association en tant que modèle de développement. Le second, inscrit dans le grand débat ouvert sur l'avenir de l'Europe, concrétisera la pensée et approfondira les propositions tant sur le projet de cadre juridique pour l'association européenne que sur le statut de la charte des droits fondamentaux adoptée au sommet de Nice. ●