



PREMIER MINISTRE
LE HAUT COMMISSAIRE À LA JEUNESSE

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS
SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX SPORTS

RAPPORT

EVALUATION APPROFONDIE DE LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS DE PROMOTION ET D'ACCOMPAGNEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Rapport établi par les inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports

Claudie QUILLIEN,
Inspectrice Générale de la Jeunesse et des Sports

Pierre FRANCOIS,
Inspecteur Général de la Jeunesse et des Sports

OCTOBRE 2009

SOMMAIRE

Résumé	p.5
Les 14 recommandations essentielles	p.8
Introduction, périmètre du rapport	p.9
 I - LE DELEGUE DEPARTEMENTAL A LA VIE ASSOCIATIVE (DDVA)	 p.11
 I-1. Quelques caractéristiques	 p.11
- Un dispositif ancien	
- Un dispositif qui survit aux alternances politiques	
- Un dispositif non consolidé réglementairement	
 I-2. Structuration et actions du réseau des DDVA	 p.13
- La désignation des DDVA	
- Le financement des DDVA	
- L'animation du réseau des DDVA	
- Les actions des DDVA ; quelques exemples	
 I-3. Le DDVA, un rôle innovant d'assembleur au service de la vie associative locale	 p.23
- Un bilan positif, avec une restriction	
- Pour un renforcement de la fonction de DDVA dans le cadre de la réforme territoriale de l'Etat	
 I-4. Pour une nouvelle circulaire du Premier ministre fixant de nouvelles missions au DDVA	 p.29
- Dresser un état des ressources disponibles	
- Etablir un rapport annuel départemental public	
- Organiser le contrôle	
- Développer l'évaluation	
 II - LES CENTRES DE RESSOURCES ET D'INFORMATION POUR LES BENEVOLES (CRIB)	 p.38
 II-1. Les CRIB, une réponse initiale sectorielle	 p.38
- Un volontarisme affirmé	
- Une méthode rigoureuse, avec deux points faibles	
 II-2. Le constat d'une implantation réussie : l'enquête de juillet 2005	 p.41
- Les associations supports des CRIB	
- Les conventions de création des CRIB	
- Les partenaires des CRIB	
- Les services proposés par les CRIB	
- Les moyens humains des CRIB	
- Les moyens financiers des CRIB	
- Les besoins des CRIB	

II-3. Les évolutions à partir de 2006	p.45
- L'élargissement à l'ensemble des dirigeants associatifs - Une nouvelle définition des CRIB - Les difficultés de gestion des postes FONJEP	
II-4. Trois exemples	p.48
- Le CRIB de la Nièvre - Les CRIB de Moselle - Le CRIB de Paris	
II-5. CRIB et dispositif local d'accompagnement (DLA), concurrence ou complémentarité ?	p.55
II-6. Les CRIB, un devenir à clarifier	p.58
III- LE CONSEIL DU DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (CDVA)	p.59
III-1. La déconcentration et le choix du niveau régional	p.60
- Les conclusions de la mission d'audit (mars 2007) - Une déconcentration en deux temps : - Une phase initiale sur la base du volontariat - La généralisation de la déconcentration en 2009	
III-2. Les premiers bilans	p.66
- Un bilan globalement satisfaisant dans la mise en place et le fonctionnement du dispositif dans les 7 régions volontaires - L'émergence et la consolidation de partenariats locaux: - en Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine, - en Limousin, - en Pays de la Loire, - en Picardie, - en Poitou-Charentes. - Un examen particulier de la région d'Ile-de-France : - un mouvement associatif local, partenaire actif ; - un conseil régional très en retrait. - Une généralisation effective depuis le 1^{er} janvier 2009 - Une évaluation qualitative des programmes d'action en attente de consolidation	
III-3. Vers une nouvelle réforme du CDVA	p.83
III-4. Le rôle de l'INJEP dans la valorisation des études financées par le CDVA	p.84

**IV- LE FONDS DE COOPERATION DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE (FONJEP),
UN INSTRUMENT DE SOUTIEN A LA VIE ASSOCIATIVE** **p.86**

IV-1. Le FONJEP aujourd'hui p.86

- Rappel du dispositif
- L'impact du FONJEP sur les politiques territoriales
- L'impact du FONJEP dans le développement du partenariat local

IV-2 les évolutions marquantes depuis 2006 p.89

- Les réformes législatives écartent la gestion de fait
- La décision d'attribution de la subvention d'Etat n'est plus subordonnée à l'adhésion de l'association au FONJEP
- La déconcentration au niveau régional devient une réalité

IV-3 quel avenir territorial pour le FONJEP ? p.92

Glossaire p.93

Liste des personnes rencontrées p.95

Liste des annexes p.97

RÉSUMÉ

Les moyens d'accompagnement et de promotion de la vie associative font l'objet de dispositifs nombreux et très diversifiés; des déductions fiscales pour dons à des associations jusqu'aux distinctions honorifiques pour le bénévolat, en passant par le mécénat, les aides à l'emploi ou les modes de subventionnement, les mécanismes qui pourraient être recensés apparaissent bien différents selon leur nature, leur intérêt, leur technicité ou leur stabilité, ces caractéristiques étant elles-mêmes déterminantes pour fonder l'intérêt de l'étude et, éventuellement, de la réforme de ces mécanismes.

Ainsi, par exemple, l'outil que constituent les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) est-il actuellement réinterrogé, au regard de la raréfaction des moyens et de l'application des règles de l'Union européenne relative aux services sociaux d'intérêt général.

Le régime fiscal des associations, et notamment celui des réductions d'impôt, est réinterrogé quant à lui chaque année lors de la préparation de la loi de finances, comme en témoignent les questionnaires parlementaires, mais bénéficie au total d'une certaine stabilité.

Enfin -dernier exemple- le régime complexe et discuté des agréments fait actuellement l'objet d'un réexamen en profondeur à la demande du Président de la République.

Des dispositifs, plus modestes sans doute, n'ont jamais été examinés, alors même qu'ils ont mobilisé une partie de l'administration et de ses moyens humains ou financiers ; c'est le cas pour les délégués départementaux à la vie associative (DDVA), pour les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB). D'autres se situent actuellement dans un contexte de réforme : la déconcentration récente des crédits du conseil du développement de la vie associative (CDVA) ou encore - pour certains aspects - le fonds jeunesse - éducation populaire (FONJEP) .

De plus, tous ces dispositifs sont interpellés par la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat.

Le DDVA a été conçu à l'origine (1995) comme le coordinateur interministériel auprès du préfet de l'information des associations. La fonction, toujours définie comme interministérielle, a été confirmée (2002) et élargie à un début de responsabilité d'animation des politiques en direction des associations.

Globalement, le réseau des DDVA a rempli les missions confiées, même si l'appareil de mesure de ses activités est trop empirique.

Ce réseau a été également bien animé, hormis durant une brève période. Il s'est montré inégalement efficace sur une des missions confiées : l'information relative aux crédits européens, défaillance qu'il n'est guère difficile de surmonter.

La réorganisation de l'administration territoriale n'emporte nullement l'inutilité du DDVA ; l'interministérialité vis-à-vis du monde associatif doit continuer à être organisée aux côtés du préfet, et les missions peuvent être renforcées, par un texte de même niveau que lors de la création ou de l'évolution des fonctions de DDVA, soit une instruction du Premier ministre.

Les missions nouvelles, d'un niveau plus stratégique que précédemment, devraient porter sur la mobilisation des outils de connaissance du mouvement associatif, la production d'un rapport public annuel départemental relatif à la vie associative, la planification d'une politique de contrôle, le développement des pratiques d'évaluation.

Le réseau des CRIB a permis à un certain nombre d'associations de se voir confier une mission d'information et de conseil de bénévoles associatifs, d'abord exclusivement sportifs, puis de tous les champs associatifs. Construit sur des bases partenariales et financières fragiles, aucunement animé par l'administration qui l'a créé, et peu observé par elle faute d'outils, il ne doit sa dynamique qu'à lui-même et sa survie à une gestion de sauvegarde des moyens financiers (postes FONJEP) qui le structurent encore.

Pourtant, les missions confiées, autrefois exercées par les services de l'Etat eux-mêmes, puis par les DDVA, ne peuvent être réintégrées dans les premiers, réorganisés et dotés de moins d'agents, ni auprès des seconds, dont le profil a évolué. Dès lors, il apparaît nécessaire de pérenniser ce réseau, y compris en le rationalisant, de le doter d'un appareil simple et efficace de mesure de ses actions (définies elles-mêmes comme étant de premier niveau), et d'en structurer une animation, jusqu'à présent inexistante.

La nécessité de clarification et de simplification des relations financières entre le monde associatif et l'Etat répond à une préoccupation récurrente des associations. La déconcentration de la gestion des dispositifs comme le CDVA ou le FONJEP en est l'illustration.

Le conseil du développement de la vie associative (CDVA) a succédé en 2004 au Fonds national du développement de la vie associative créé en 1985. Ce dispositif financier soutient principalement les projets associatifs de formation des bénévoles. Cet outil de l'Etat a fait l'objet d'une réforme importante avec la déconcentration du dispositif et de ses crédits au niveau régional, engagée en 2008 sur 7 directions régionales volontaires et généralisée en 2009. Cette décision ministérielle fait écho au chantier de modernisation de l'Etat de 2007 qui avait conclu en ce sens.

La réforme traduit la volonté de l'Etat d'intervenir au plus près du terrain et de ses acteurs locaux. Le choix du niveau territorial régional s'inscrit dans la logique de la réorganisation territoriale, le niveau régional étant chargé du pilotage et de la coordination des politiques publiques. La déconcentration du CDVA, au-delà de la modestie des crédits mobilisés (9 M€ en 2009), a contribué au développement sinon à l'amplification d'un partenariat local où le mouvement associatif a joué un rôle particulièrement actif dans l'ensemble des phases précédant la décision préfectorale. La mobilisation de l'Etat auprès des collectivités locales et notamment du Conseil régional a permis de développer une collaboration pouvant conduire jusqu'à l'instruction conjointe de l'appel à projets, sans aller toutefois jusqu'au cofinancement attendu.

Si la réforme semble donc bien engagée sur le terrain, une évaluation nationale de ses 2 années de fonctionnement devrait conduire à identifier les évolutions souhaitables et permettre la consolidation de la déconcentration avec l'installation des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

Depuis 45 ans le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est un instrument de l'Etat au soutien de projets associatifs nécessitant pour leur mise en œuvre l'embauche d'un salarié. Le FONJEP est un dispositif fiable, solide, reconnu pour son bon fonctionnement, la qualité de sa gestion ; c'est un instrument de l'interministérialité unanimement apprécié tant par les financeurs publics que par le monde associatif.

Il était cependant nécessaire de clarifier sa place et son rôle au regard des enjeux territoriaux. La réforme du dispositif entreprise en 2007, avec notamment la création d'un échelon régional déconcentré, s'inscrit, en l'anticipant, dans la logique de la réorganisation territoriale de l'Etat.

Il conviendra de développer et consolider ce niveau régional qui ne représente encore que 5% des postes FONJEP déconcentrés.

LES 14 RECOMMANDATIONS ESSENTIELLES

1. Confirmer l'existence des DDVA
2. Élargir les missions des DDVA :
 - état des ressources techniques disponibles ;
 - rapport départemental annuel public sur l'état de la vie associative ;
 - planification du contrôle ;
 - développement de l'évaluation.
3. Améliorer l'appareil de mesure des actions des CRIB.
4. Pérenniser le réseau des CRIB, y compris en le rationalisant.
5. Animer, selon les modalités adaptées à l'un et à l'autre, le réseau administratif des DDVA et le réseau associatif des CRIB et former les acteurs.
6. S'appuyer sur la réorganisation territoriale de l'Etat pour consolider la déconcentration du CDVA.
7. Développer le partenariat avec les instances régionales publiques et associatives afin de favoriser :
 - le cofinancement du dispositif ;
 - la mutualisation de la formation des bénévoles visant à leur professionnalisation.
8. Rendre effective l'évaluation du dispositif telle que prévue par les instructions 2008 et 2009.
9. Améliorer le dialogue de gestion.
10. Mettre en place un véritable pilotage du dispositif CDVA à l'échelon central.
11. Permettre à l'INJEP de poursuivre et terminer le travail de valorisation des études financées par le CDVA entre 2004 et 2008.
- 12..Conforter le FONJEP comme organe de gestion des subventions publiques.
13. Consolider le niveau régional dans le processus de déconcentration du FONJEP.
14. Mettre en place une évaluation nationale consolidée du dispositif FONJEP.

INTRODUCTION

« L'évaluation approfondie des moyens d'accompagnement et de promotion de la vie associative » est l'un des rapports demandés au service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports par une lettre de mission de septembre 2008 de Mme BACHELOT, Ministre de la santé, de la jeunesse, et des sports et M. LAPORTE, Secrétaire d'Etat à la jeunesse, aux sports et à la vie associative. Cette lettre de mission porte sur la période 2008/2009. Les modifications apportées en janvier 2009 à la composition du gouvernement (Décret 12-01-2009) et aux répartitions de compétences entre ses membres – Mme BACHELOT étant devenue Ministre de la santé et des sports, M. LAPORTE, Secrétaire d'Etat aux sports, M. HIRSCH, Haut Commissaire à la jeunesse en charge également de la vie associative (Décret 16-01-2009) - n'ont pas modifié la commande ministérielle, le cabinet de M. HIRSCH ayant confirmé en février 2009 son intérêt pour ce rapport ainsi que le cadrage du champ investi.

Dans la même période, trois événements importants étaient survenus, ayant un impact fort sur la délimitation du périmètre du rapport envisagé sur les moyens d'accompagnement et de promotion de la vie associative :

- ❖ d'une part, la publication de deux rapports :
 - en août 2008, le rapport de M. Jean-Louis LANGLAIS, inspecteur général honoraire de l'administration, demandé par Mme BACHELOT en janvier 2008, ayant pour thème « Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations » ;
 - en octobre 2008, le rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée nationale, et présenté par M. Pierre MORANGE, député, consacré à « Gouvernance et financement des associations » ;
- ❖ d'autre part, consécutivement à la révision générale des politiques publiques et aux différents conseils de modernisation des politiques publiques, la mise en œuvre de la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat (instruction du Premier ministre du 19 mars 2008), aussi bien au niveau départemental (instructions du Premier ministre du 7 juillet et du 31 décembre 2008) qu'au niveau régional (instruction du Premier ministre du 19 septembre 2008 relative aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) ;
- ❖ enfin, le discours du Président de la République au palais de l'Elysée le 16 janvier 2009, lors des vœux au bureau du conseil économique, social et environnemental et à des représentants du monde associatif. Proposant « un new deal entre l'Etat et les associations », ce discours a repris ou donné des orientations pour l'action des ministres et des administrations, entraînant l'ouverture de certains chantiers ou accélérant des prises de décisions.

C'est ainsi notamment que la question récurrente des agréments, qui aurait dû faire l'objet d'une partie du présent rapport, a été prise en charge par un groupe de travail, reprenant d'ailleurs de précédentes études du CNVA, afin de « changer de A à Z ce maquis » de « pas moins de quarante agrément exigés de la part des ministères ».

L'ensemble de ces éléments et leur croisement ont été déterminants pour définir le périmètre du présent rapport.

En effet, s'agissant des moyens d'accompagnement et de promotion de la vie associative, il est apparu que nombre de dispositions d'ordre national proposées par les rapports précités étaient en cours d'étude ou d'aboutissement.

Par contre, certains dispositifs d'accompagnement et de promotion de la vie associative, d'ordre territorial, apparaissaient comme devant être expertisés (outre le fait que certains ne l'avaient d'ailleurs jamais été) au double regard des propositions des deux rapports et des restructurations en cours dans les réseaux territoriaux de l'Etat.

C'est pourquoi la mission d'inspection générale a centré ses analyses sur ces dispositifs territoriaux à revisiter ; en cela, elle prend en compte d'une part, les constats partagés du rapport « Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations » (nécessité de donner « une meilleure cohérence, une visibilité accrue et donc une inter ministérialité affirmée ») et du rapport « Gouvernance et financement des associations » (« proposition : au niveau local, rationaliser les dispositifs d'accompagnement et coordonner les différents interlocuteurs »), et d'autre part, les perspectives ouvertes par les restructurations, (cf. notamment la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2008, fixant l'une des missions régionales des DRJSCS « de promotion de la vie associative par l'information, le conseil et l'accompagnement des bénévoles et des structures »).

Les constats partagés par les deux rapports précités le sont également par d'autres acteurs importants (cf. étude de la CPCA en collaboration avec la FONDA. « L'accompagnement pour les associations », avril 2008, et notamment chapitre III : « la recherche de complémentarités : une question centrale. »).

C'est pour ces raisons que sont spécialement étudiés ici les dispositifs des DDVA (délégués départementaux à la vie associative) – incluant les MAIA (missions d'accueil et d'information des associations)-, des CRIB (centres de ressources et d'information des bénévoles), de la déconcentration récente des crédits du CDVA (conseil du développement de la vie associative), des dernières années de gestion des postes FONJEP (fonds jeunesse éducation populaire).

Il apparaît d'ailleurs que ces dispositifs ne sont pas toujours très bien connus des associations, auxquelles pourtant ils s'adressent ; ainsi une enquête de la lettre d'information électronique « lettrasso » (février à mai 2009) indique que parmi les 1860 associations ayant répondu, 51 % connaissent le FONJEP, 45 % les CRIB, 42 % les DDVA, 10 % le CDVA et 6 % les MAIA.

I- LE DELEGUE DEPARTEMENTAL À LA VIE ASSOCIATIVE :

I-1. QUELQUES CARACTERISTIQUES DU DDVA

- UN DISPOSITIF ANCIEN

C'est une circulaire du Premier ministre (M. Alain Juppé) 4257-SG du 28 juillet 1995 qui a instauré le délégué départemental à la vie associative, en demandant à chaque préfet de désigner « un agent de catégorie A ayant acquis à travers les fonctions qu'il a exercées une bonne connaissance du monde associatif » et en fixant le cadre de ses missions.

Celles-ci sont des missions de coordination et de liaison de trois ordres :

- entre les services extérieurs de l'Etat et les organisations associatives ;
- entre les différents services de l'Etat ;
- entre les différents services de l'Etat et les responsables des collectivités territoriales en matière associative.

Ces missions portent surtout sur la facilitation de l'accès : à l'information (surtout juridique et fiscale), aux dispositifs d'appui, aux sources de financement des associations.

De plus, le délégué départemental à la vie associative est chargé également d'une mission particulière à l'égard des bénévoles : le recensement et la diffusion des informations relatives à leur accueil, à leur orientation et à leur formation.

Enfin, il doit exercer une fonction de veille sur les expériences et les projets innovants.

Le DDVA doit tenir au moins une fois l'an une réunion des services concernés, sous la présidence du Préfet ; de même, il établit un rapport annuel sur le développement de la vie associative, qu'il adresse à la fois au ministre chargé de la jeunesse et des sports et au délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

Ces directives restent valables à ce jour, ayant été précisées et actualisées au fil du temps, ce qui marque l'intérêt du dispositif, qui toutefois n'a pas été renforcé sur un plan réglementaire.

- UN DISPOSITIF QUI SURVIT AUX ALTERNANCES POLITIQUES

C'est une autre circulaire, interministérielle, du 22/12/1999, relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements qui a redéfini et renforcé le rôle du DDVA, en s'inscrivant dans le cadre d'une circulaire du Premier ministre (M. Lionel Jospin) du 14/09/1998 relative aux orientations de la politique gouvernementale en faveur du développement de la vie associative.

La circulaire interministérielle a demandé alors aux préfets des départements :

- de nommer, ou confirmer, en tant que DDVA un cadre de catégorie A, ayant acquis par ses fonctions une bonne connaissance de la vie associative ;
- de lui adresser une lettre de mission définissant sa fonction et lui fixant des objectifs de travail ;
- de souligner le rôle interministériel de ce DDVA, devant s'appuyer sur des correspondants associatifs désignés par chaque chef de service déconcentré ;
- de lui faire présenter régulièrement devant le collège des chefs de service les questions associatives du département.

De fait, la circulaire interministérielle du 22/12/1999 a conforté le dispositif du DDVA et apporté de nombreuses précisions, mais n'a pas apporté de modifications fondamentales. Le dispositif est d'ailleurs resté en l'état alors qu'il aurait pu être consolidé ultérieurement.

- UN DISPOSITIF NON CONSOLIDE REGLEMENTAIREMENT

Seules des circulaires, quel qu'en soit le signataire, (Premier ministre, circulaires interministérielles ou ministérielles) ont donné les bases du dispositif.

Le décret 2004-374 du 29/04/2004 relatif aux pouvoirs des préfets aurait pu permettre des évolutions soit à l'initiative des préfets, soit (même si cela n'est pas précisément l'esprit des textes de déconcentration) sur la proposition des directions d'administration centrale ou des ministres.

En effet les dispositions prévues sur les chefs de projet (art. 27) ou les délégations interservices (art. 29) auraient pu renforcer le statut et les missions du DDVA. Or peu d'initiatives particulières ont été prises.

On peut citer toutefois, au niveau régional, la formule particulièrement intéressante de « pôle de compétence régionale de la vie associative » utilisée dans la région Limousin, s'appuyant expressément sur l'art. 28 du décret 2004-374 du 29/04/2004 et explicitant le rôle du pôle dans une lettre de mission du préfet de région au directeur régional de la jeunesse et des sports (20/05/2005).

De même, au niveau départemental on peut citer la création d'un pôle de compétence « vie associative » par arrêté du préfet (02/08/2004) dans les Alpes-Maritimes.

La double dépendance des DDVA en ce qui concerne le niveau national, n'a peut-être pas permis les initiatives nécessaires aux évolutions, entre d'une part le ministre chargé de la jeunesse des sports et de la vie associative et d'autre part, la délégation à l'économie sociale (dans ses nombreuses variantes : délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale ; délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale).

Le réseau des DDVA s'est toutefois solidement implanté, et, grâce en partie à une animation bien structurée, s'est montré productif.

I- 2. STRUCTURATION ET ACTIONS DU RESEAU DES DDVA

- LA DÉSIGNATION DES DDVA.

La désignation des DDVA a commencé durant l'été 1995, puis surtout à l'automne de cette même année, essentiellement parmi les agents des directions départementales de la jeunesse et des sports et a concerné massivement les chefs de service.

Une circulaire de la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire – bureau de la promotion associative – du 23 mars 2000 fait état du fait que 90 % des DDVA ont été désignés parmi les cadres des services déconcentrés.

Une réponse du 16 décembre 2008 du Secrétaire d'Etat à la jeunesse, aux sports et à la vie associative à une question écrite de Mme MARLAND MILITELLO, député, indique que fin 2008, tous les DDVA sont des agents des services jeunesse et sports ; les quelques DDVA hors de ces services ont été par ex. une déléguée départementale aux droits des femmes dans l'Aube ou un chargé de mission du secrétariat général pour les affaires régionales et européennes dans le Bas-Rhin, ou encore le sous-préfet à la ville en Moselle.

Quelques éléments conjoncturels ont parfois permis une vigilance accrue des préfets quant à la désignation des DDVA ; ce fut le cas notamment en 2000 pour la préparation du centenaire de la loi de 1901, ou en 2001 lors de l'élaboration des projets territoriaux de l'Etat (PTE) dans lesquels le secteur associatif a souvent été pris en compte (cf. rapport de M. Jean-Marie LHONEN, inspecteur général de la jeunesse et des sports, septembre 2001). Il en a été un peu de même, avec une prise de conscience de la nécessité d'une coordination régionale, lors de la préparation (1998-2000) des derniers contrats de plan Etat-Région 2000-2006.

- LE FINANCEMENT DES DDVA

La question du financement des activités des DDVA a été posée assez tôt et a donné lieu à une enquête de la direction d'administration centrale en charge de la vie associative en mars 2000, enquête portant sur les frais de fonctionnement engendrés par la fonction, les frais de reprographie, impression et diffusion de documents, l'organisation de formation et réunions.

Ce n'est toutefois qu'à partir de l'année budgétaire 2001 que seront accordés des crédits sur une base égalitaire par DDVA, quels que soient le département et l'activité.

Cette dotation par DDVA, qui semble avoir été initialement de l'ordre de 7 800 €, se situe actuellement à environ 6 800 €.

Le projet annuel de performance du programme 163 « jeunesse et vie associative » pour 2008 donne en effet les indications suivantes :

- « Les crédits de fonctionnement des délégués départementaux à la vie associative (DDVA) : Le montant de l'enveloppe 2008 est évalué à 0,708 M€. Le coût moyen annuel s'élève à 6 808 € par DDVA : il est de 7 000 € pour les départements de métropole, à l'exception de Paris qui bénéficie d'une dotation de 8 000 € de même que les DOM-COM. L'objectif ainsi fixé est de parvenir à un accès plus simple et plus équitable des associations à une information de haute qualité et de rassembler les missions complémentaires de plusieurs services au profit des associations dans un lieu unique.

L'enveloppe globale doit permettre aux 104 DDVA d'assurer leur fonctionnement correspondant aux frais de déplacement, d'animation et de communication des missions d'accueil et d'information des associations (notamment la diffusion, en direction des associations, de l'information sur l'accès aux fonds communautaires, la couverture en responsabilité civile des bénévoles et le volontariat associatif ».

Mais une enquête « de terrain » ne donne pas les mêmes indications ; en effet, le montant de dotation alloué par le bureau gestionnaire d'administration centrale vient alimenter le budget opérationnel de programme (BOP) de la région concernée, contribuant ainsi à la constitution d'une dotation déconcentrée globale (et non spécialisée).

De plus, le montant réel des crédits mis à disposition de l'unité opérationnelle - la direction départementale et le DDVA - par le responsable du BOP - le directeur régional - peut-être différent selon les besoins recensés et la négociation qui en découle, et peut donc aboutir à des variations importantes.

Le tableau ci-dessous, portant sur la région Champagne-Ardenne (1.339.000 habitants au 1/01/2006) reflète cette situation.

CREDITS UTILISES POUR LA FONCTION DDVA				
ANNEE	ARDENNES	AUBE	MARNE	HAUTE-MARNE
2000	0	0	0	0
2001	2 286,73 €	?	2 286 €	2 288 €
2002	3 820 €	7 640 €	3 820 €	3 820 €
2003	7 600 €	15 200 €	7 600 €	7 600 €
2004	5 400 €	?	5 400 €	5 400 €
2005	5 600 €	8 000 €	7 000 €	5 594 €
2006	15 593,36 €	4 800 €	11 688 €	7 700 €
2007	12 980,01 €	5 600 €	11 600 €	4 000 €
2008	7 681,99 €	5 600 €	11 600 €	4 995 €

Le dialogue annuel de gestion, au cours duquel les responsables de programme (niveau national) et les responsables de BOP (niveau régional) échangent sur les moyens accordés par les premiers aux seconds et sur les objectifs fixés de la même façon ne semblent pas faire une grande place à la question des DDVA, soit par la faiblesse des crédits en cause, soit par le flou des objectifs fixés, mais plus certainement encore par la forte animation du réseau des DDVA, qui n'attend pas spécialement les réunions du dialogue de gestion pour l'information et l'échange.

- L'ANIMATION DU RESEAU DES DDVA

Outre la disponibilité des agents du bureau dédié à la vie associative, l'animation du réseau prend deux formes : les réunions annuelles et la production d'un document national.

Le bureau du développement de la vie associative, du volontariat et du bénévolat recouvre, comme son intitulé l'indique, des compétences larges et diversifiées. Composé de 14 postes (pas toujours pourvus), il gère également le CDVA (4 agents) et dispose donc de 6 à 8 agents de catégorie A pour assister le directeur d'administration centrale chargé de la vie associative.

L'animation du réseau est essentiellement fondée sur des réunions annuelles de l'ensemble des DDVA ; les formes de ces réunions ont pu varier selon les années, entre une grande réunion nationale permettant la présence du ministre en charge de la vie associative (juin 2004) ou des réunions par zones géographiques, plus lourdes et répétitives pour les organisateurs mais permettant plus d'échanges entre des participants moins nombreux.

Les programmes de ces sessions annuelles, pour les plus récentes, montrent la qualité certaine de ces formations. En effet, toutes les questions relatives à la vie associative, au moins dans ses aspects législatifs ou réglementaires, y sont abordées, avec le concours d'experts d'horizons divers : compagnie nationale des commissaires aux comptes, direction générale de la modernisation de l'Etat, mission des études, de l'observation et des statistiques, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes... De plus, les agents du bureau d'administration centrale concerné assurent un suivi constant.

Toutefois on n'observe jamais dans ces sessions l'intervention de représentants du monde associatif ou d'élus, susceptibles d'apporter d'autres éléments aux formations et de dynamiser les débats.

Enfin il semble que l'animation du réseau ait cherché, pendant un moment, un second souffle, sans doute en raison des bouleversements des services, aussi bien centraux que déconcentrés. A cet égard, la réunion nationale des DDVA, qui a été organisée le 25 juin 2009 dans les locaux de l'ENA, a marqué une reprise de contact entre l'administration centrale et les DDVA fortement appréciée par ceux-ci, qui n'avaient plus été réunis depuis le premier semestre 2007 (réunions interrégionales échelonnées).

De plus, la qualité des interventions lors de ce regroupement réellement interministériel et la part donnée aux témoignages et échanges ont renouvelé la motivation des intéressés. De nouveaux objectifs, énoncés au plus haut niveau (cf infra) contribueraient au maintien de cette remobilisation.

En second lieu, il importe de noter une pratique intéressante qui est l'élaboration d'un volumineux document annuel intitulé : « Synthèse des rapports annuels des DDVA ».

Ce fascicule contient l'ensemble des rapports envoyés à l'administration centrale par les DDVA, ou souvent par les préfets eux-mêmes, selon un plan type qui en facilite la lecture. La collection de ces brochures permet un suivi intéressant et permettrait au lecteur patient une analyse département par département de l'action du DDVA.

Toutefois une critique majeure doit être portée : le recueil intitulé « synthèse..... » n'est pas une synthèse, mais une compilation ordonnée des productions des DDVA.

Une véritable synthèse, sans doute un peu difficile à réaliser, permettrait néanmoins une bien meilleure analyse globale, et faciliterait le pilotage stratégique que préfets et DDVA sont en droit d'attendre. La fonction de « guide des bonnes pratiques » que revêt au mieux la « synthèse des rapports annuels » n'est pas suffisante.

Enfin, une autre critique doit être dressée à propos de ce dispositif de recueil annuel des rapports d'activité départementaux : celle de son abandon depuis deux ans. Or, malgré son insuffisante exploitation pour le pilotage du réseau, il permettait au moins un panorama des activités des DDVA.

Un autre moyen d'animation du réseau des DDVA a également été supprimé récemment, à savoir l'intranet des DDVA ; ce support de communication interne avait été créé en 2006, pour le coût modeste de 3.000€ attribués à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire. Toutefois, il a été très peu utilisé et fermé en début 2008. L'espace « vie associative » de l'intranet ouvert à tous les agents des services et établissements de jeunesse et sports (bien que pas toujours à jour) supplée quelque peu à cette suppression.

- LES ACTIONS DES DDVA ; QUELQUES EXEMPLES

Il importe d'observer que les activités des DDVA, recensées grâce à la méthode de « synthèse des rapports annuels d'activité », ne sont connues que par cette voie déclarative, et n'ont pas fait à ce jour l'objet d'enquêtes ou de rapports nationaux par des instances habilitées (inspections générales par exemple).

Le panorama d'activité qui suit est issu des rapports d'activité-qui ont été concentrés- de 5 DDVA choisis de façon aléatoire (Ardenne, 295.000 habitants ; Gironde, 1.422.000 habitants ; Loire, 760.000 habitants ; Seine St Denis, 1.504.000 habitants ; Seine-Maritime, 1.270.000 habitants ; population au 1-1-2006 selon l'INSEE) de l'année 2004

RAPPORT D'ACTIVITE DDVA - ARDENNES 2004

1- MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DDVA

- Pas de rapport d'activité pour 2001-2002
- Dernier rapport du DDVA : 2000-2001
- Difficulté de mise en œuvre de la circulaire initiale (12/1999) faute de personnel (site internet, fichiers des associations...).
- Réunion d'une « MAIA » restreinte en 2000.

2-RECENSEMENT DEPARTEMENTAL DES LIEUX RESSOURCES

- Réalisé mais non diffusé
- Projet d'actualisation et diffusion pour 2005

3- JUNIORS ASSOCIATIONS

- Organisation de « rencontres départementales », avec la F.O.L.

4- EMPLOI ASSOCIATIF

- Participation aux travaux du DLA
- Conférence « droit du travail et associations », avec CDOS ;
- Conférences « emplois aidés » et « rôle des F.A.F (fonds d'assurance formation) » ;
- Développement du logiciel « impact-emploi » (URSSAF).

5- SOUTIEN A LA VIE ASSOCIATIVE

- Soutien technique : présentation d'un logiciel de comptabilité dans le cadre du FNDS avec expert comptable ;
- Soutien au développement : convention pluriannuelle avec F.O.L. pour un centre de ressources à la vie associative (CRVA);
- Soutien stratégique : information sur la diversification des partenariats financiers (vulgarisation de la loi 1/08/2003, relative au mécénat).

6- CENTRE DE VACANCES ET DE LOISIRS

- Réunion d'associations organisatrices et de directeurs sur « le projet éducatif » avec psychosociologue.

7- FORMATION

- Fonction de « chef de projet » (coordinateur) des différentes formations mises en œuvre par plusieurs réseaux associatifs (CDOS, F.O.L.), avec édition d'un catalogue départemental coordonné.

RAPPORT D'ACTIVITE DDVA - GIRONDE 2004

1- MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DDVA

- Existence du DDVA depuis 1996
- Travail interministériel « suivi et régulier » sur la vie associative sans MAIA formalisée ; difficulté avec la trésorerie Générale ;
- Création de point d'appui à la vie associative envisagée dans le projet territorial de l'Etat (PTE).

2- RECENSEMENT

a- Recensement des lieux ressources

- Recensement réalisé ;
- Diffusion de l'état des lieux sur la rubrique DDVA-vie associative du site internet de la préfecture ;

b- Recensement des correspondants associations des administrations

- Recensement actualisé diffusé aux têtes de réseaux départementaux, et publié sur le site internet de la préfecture.

3- MINEURS ET PROJETS ASSOCIATIFS

- Constitution d'un groupe de travail départemental avec diverses Fédérations départementales ; animation de réunions sur les juniors associations, les contrats éducatifs locaux et leurs suites, et de réalisation d'une exposition mobile dans les lycées et collèges.

4- EMPLOI ASSOCIATIF

- Participation à l'expérimentation du chèque conseil association (aide, organisationnelle ou téléphonique à une association) et à l'information sur le chèque emploi associatif ;
- Rapprochement du secteur de l'économie sociale par des collaborations avec le chargé de mission spécialisé du SGAR ;

5- SOUTIEN A LA VIE ASSOCIATIVE

- Actualisation du répertoire « les services publics et les associations » ;
- Participation au « Guide Aquitaine de l'association » ;
- Diffusion du guide pratique de l'association « Guidon » ;
- Participation aux réflexions en vue de la création d'une CPCA départementale.

6- FORMATION

- Pas de « centralisation » des initiatives ;
- Choix d'actions ciblées sur le public des responsables d'associations sportives et sur le thème du développement du projet associatif sportif sur un territoire.

RAPPORT D'ACTIVITE DDVA - LOIRE 2004

1- MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DDVA

- Actualisation de la désignation des correspondants association dans les administrations départementales de l'Etat ;
- Une vingtaine de réunions, plénières ou thématiques, sur 3 ans ;
- Difficulté de maintenir le niveau de mobilisation ou d'intérêt du réseau des correspondants et également la disponibilité du DDVA ;
- Peu de mentions dans les circulaires des autres ministères du rôle du DDVA ;
- Positionnement de la fonction de DDVA comme un « exercice permanent de gestion des opportunités, tirant profit des pratiques et des perspectives de coopération interministérielle qui émergent au fil de la conduite des politiques publiques »

2- RECENSEMENT

- Guide « ressources de la vie associative » édité et diffusé en 1999 et 2001, puis en 2004 (utilisation des sites internet de la préfecture et de la DDJS) ;

3- ACCES DES FEMMES AUX RESPONSABILITES ASSOCIATIVES

- Actions de formation (le projet associatif, l'animation d'un groupe, la gestion d'une association) en concertation avec la déléguée départementale aux droits des femmes.

4- SOUTIEN A LA VIE ASSOCIATIVE

- Soutien du « point d'appui à la vie associative » du chef lieu du département ;
- Démarche concertée (CAF FASILD, conseil général, etc..) de soutien au réseau des centres sociaux de la Loire, à partir de diagnostics territoriaux partagés de la vie associative et de son expression des besoins sociaux.

5- FORMATION

- Diffusion des informations relatives à l'analyse financière des associations (logiciel PICCASO)

RAPPORT D'ACTIVITE DDVA SEINE ST DENIS 2004

1- MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DDVA

- Actualisation et diffusion de l'annuaire départemental des partenaires des associations ;

- Difficulté de réunion(s) du réseau des correspondants, en raison d'un changement de DDJS / DDVA ; réunion du réseau après cette nomination (bilan 2003-2004 ; projet de CRIB ; imprimé unique de demande de subvention).

2- CONSEIL AUX DIRIGEANTS ASSOCIATIFS

Le DDVA tient un tableau de bord

241 interventions ont été recensées en 2003 (171 en 2002, 196 en 2001).

Forme du contact

	2001	2002	2003
Par téléphone	78%	78%	84%
Par entretien	2%	20%	15%
Par courrier ou mail		2%	1%

Public à l'origine du contact

	2001	2002	2003
Dirigeants	60%	70%	68%
Futurs créateurs	15%	15%	24%
Services communaux	20%	12%	5%
Autres	5%	3%	3%
	2001	2002	2003
0-15 mn	68%	63%	67%
15-45 mn	20%	19%	22%
+45 mn	12%	18%	11%

Contenu du contact

	2001	2002	2003
Obligations sociales	17%	14%	19%
Fonctionnement	26%	30%	33%
Création d'association	15%	13%	18%
Obligations fiscales	12%	10%	16%
Comptabilité gestion	9%	14%	10%
Activités économiques	2%	1%	1%
Divers	19%	18%	3%

En 2003 très nette augmentation du nombre d'interventions de la MAIA (plus de 40% par rapport à l'année précédente) ; meilleure reconnaissance de la structure par les services municipaux et surtout les bureaux des associations de la préfecture et des sous-préfectures qui adressent de manière systématique les usagers à la MAIA pour toute question ou conseil d'ordre juridique.

Le nombre de dirigeants consultant la MAIA reste stable, en revanche les futurs créateurs sont plus nombreux à la contacter (15% en 2001 et 2002, 24% en 2003). L'intervention auprès du public nécessite souvent un accompagnement plus long (2 ou 3 contacts) pour les aider à mieux définir leur projet et rédiger leurs statuts.

Contenu des interventions : forte demande de renseignement sur le fonctionnement de l'association et la rédaction des statuts. Les questions concernant les obligations sociales et fiscales sont également en progression.

3- FORMATION

a. Formations pour les responsables associatifs

- Obligations sociales des associations, avec l'URSAFF ;
- Comptabilité associative, avec un expert comptable ;
- Information sur la SACEM et les droits d'auteurs, avec le délégué régional;

b. Formation à la demande d'une commune

- Aubervilliers et Stains ; formations généralistes à la demande des services municipaux de vie associative.

RAPPORT D'ACTIVITE DDVA SEINE-MARITIME 2004

1- MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DDVA

- Parution de l'Etat des lieux-ressources en 2002, sous forme de « guide de la vie sociative en Seine-Maritime » ;
- Réunion régulière de la MAIA ;
- Inscription de la MAIA au projet territorial de l'Etat ;
- Contexte favorisé par un rapport du CES sur la vie associative (décembre 2001) avec préconisations de mesures ; application de la mesure préconisée de création d'une agence régionale de développement de la vie associative ; nomination d'un correspondants associatif au conseil régional.

2- JUNIORS ASSOCIATIONS

- Politique de développement commune aux 2 DDVA de la Haute-Normandie ;
- Comité de pilotage régional –réunions bi annuelles – avec les collectivités locales (conseil régional, conseils généraux, association des maires) caisses d'allocations familiales, DRAC..., et convention d'appui aux juniors associations.

3- SOUTIEN A LA VIE ASSOCIATIVE ; FORMATIONS

- Dispositif élaboré autour des actions prévues dans le contrat de plan Etat Etat-Région (2000-2006) et portant sur :

* la formation des bénévoles de tous les secteurs associatifs, avec un programme, un calendrier et une méthodologie élaborés;

* la formation approfondie des lieux ressources qui se sont eux-mêmes constitués en association « réseau vie associative haut normand »

I-3. LE DDVA : UN ROLE INNOVANT D'ASSEMBLEUR AU SERVICE DE LA VIE ASSOCIATIVE LOCALE

Cette extrême diversité des actions permet de tirer un certain nombre d'enseignement sur le rôle et les fonctions des DDVA.

Même s'il est parfois (rarement en fait) attribué au DDVA des actions qui sont de façon naturelle celles du DDJS (domaine des centres de vacances et de loisirs – désormais, « accueils collectifs de mineurs » -, domaine du sport et notamment des subventions de l'établissement public « centre national de développement du sport »). Le DDVA a pu conquérir une identité propre.

Celle-ci se manifeste fortement dans les fonctions de collecte, d'organisation puis de diffusion multi-supports (brochures, sites internet, colloques, forums et salons...) des informations relatives à la vie associative et à son développement.

Elle se manifeste notamment sur les questions relatives d'une part, à l'emploi dans le milieu associatif d'autre part, à la formation, parfois par action directe ou, le plus souvent, sous l'angle de la coordination.

La spécificité du DDVA se manifeste enfin dans la structuration des dispositifs d'accompagnement et de mise en réseau des acteurs de la vie associative, au sein de l'administration ou à sa périphérie (URSSAF, CAF) où il exerce une fonction de mise en cohérence des actions et des dispositifs, ou encore dans les partenariats avec les associations elles-mêmes pour le déploiement des politiques publiques.

Dès lors il apparaît nécessaire non seulement de préserver le rôle très singulier du DDVA mais de le conforter par une plus grande lisibilité et visibilité dans les nouvelles structures déconcentrées de l'Etat au niveau départemental voire au niveau régional et de compléter son rôle par de nouvelles fonctions.

Au total, le dispositif des délégués départementaux à la vie associative semble avoir globalement atteint les objectifs qui lui étaient assignés.

- UN BILAN POSITIF, AVEC UNE RESTRICTION

Cela apparaît clairement pour les objectifs initiaux, relativement simples, fixés par la circulaire de 1995 sous l'angle général de « la coordination et la liaison » dans trois directions : entre services de l'Etat et organisations associatives ; entre services de l'Etat ; entre services de l'Etat et responsables des collectivités territoriales – l'investissement des DDVA ayant été toutefois plus limité sur ce champ -.

De même, les objectifs plus précis fixés par la circulaire de 1999 (qui date donc de dix ans), ont été pour la plupart atteints mais les évolutions du contexte en montrent désormais les limites.

Ainsi, si l'objectif – renouvelé – de coordination interministérielle a donné lieu en général à de réelles actions en ce sens, on ne peut noter que très rarement dans les rapports des DDVA que le collège des chefs de service ait été régulièrement saisi des questions associatives du département.

S'agissant de l'élaboration d'un état départemental des lieux d'information, d'accueil et d'appui des associations, c'est également un objectif rempli, au prix d'une veille constante, les changements étant rapides (dissolution en 2002 du groupement d'intérêt public « réseau information gestion »- GIP.RIG-, créé en 1993, et des labels en découlant ; création des centres de ressources et d'information des bénévoles...), et d'une utilisation accrue des nouveaux modes de diffusion de l'information, notamment les sites internet des préfectures (cf. à titre d'exemple parmi bien d'autres, la préfecture de Seine-Maritime).

On peut noter également que les travaux les plus récents ont largement dépassé le niveau de « l'état des lieux d'information, d'accueil et d'appui » pour atteindre un niveau de connaissance du milieu associatif beaucoup plus complet (cf. en ce sens l'étude sur les associations présentées en Poitou-Charentes en 2007, réalisée par les services statistiques de l'URSSAF sur la base d'une convention entre les URSSAF et les services de jeunesse et sports).

En ce qui concerne l'objectif de mise en place d'un dispositif d'accueil et d'information des associations, l'appréciation est plus nuancée selon que l'on se réfère à l'un ou l'autre des aspects évoqués dans la circulaire. En effet, celle-ci développe deux points, sans doute complémentaires mais malgré tout distincts ; d'une part elle mentionne « la constitution d'un réseau de lieux ressources pour les associations au sein des services de l'Etat dans le département », d'autre part l'établissement de « partenariats pertinents » - l'un et l'autre de ces mots ayant un sens particulier -, avec « les autres acteurs impliqués dans l'accueil, l'information et l'appui aux associations : les fédérations associatives, les collectivités locales » [ainsi que « les points d'appui du G.I.P. RIG, » qui ont disparu en tant que tels].

Le format et la vocation même des missions d'accueil et d'information des associations (MAIA), qui constituent ce réseau, sont évidemment très différents dans un cas et dans l'autre : le premier est celui d'une structuration pour l'information des associations, le second est celui d'une plateforme, plus politique, pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Mais surtout, s'agissant de l'information sur les sources de financement, mission précisément confiée aux DDVA, une sérieuse défaillance peut être soupçonnée en ce qui concerne les crédits européens.

Pour l'établissement du présent rapport, il a été procédé à un sondage auprès de deux régions (Franche-Comté et Rhône-Alpes) pour connaître le degré de mobilisation des DDVA concernés sur l'information à communiquer aux associations en la matière. En effet, les crédits de la mesure 10 B de l'objectif 3 du FSE destinée à l'appui aux microprojets associatifs pouvaient représenter sous certaines conditions, une source non négligeable de financement des projets associatifs. Or, le sondage en question a fait apparaître une situation très contrastée : les DDVA de la plus petite des deux régions sont apparus en possession des informations et en situation dynamique pour leur mise en œuvre auprès des associations ; certains de ceux de la plus grande des deux régions semblent avoir découvert la mesure 10 B du FSE à l'occasion de l'enquête de l'inspection générale, et peu connaissaient l'étude –excellente – réalisée de mars à juillet 2008 pour la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS) de Rhône Alpes relative à l'appui aux microprojets associatifs soutenus par la mesure 10B.

D'autres régions ont su créer des outils efficaces, grâce à une bonne dynamique inter-associative et inter-administrative, comme CRISTEEL, centre régional inter-associatif de soutien technique aux échanges européens en Lorraine, soit « l'Europe au service des citoyens et des associations ».

Une telle situation doit être corrigée notamment dans le cadre des programmes d'animation et de formation du réseau des DDVA dont la poursuite nécessaire a été précédemment mentionnée.

Cette démarche est d'autant plus opportune que la mesure 4-2-3 du FSE pour 2007-2013 vise également les « petits porteurs de projets associatifs »

Enfin, le dernier volet de la circulaire de 1999 était celui de la consultation des associations, plus conjoncturel il est vrai puisque axé sur les suites des assises nationales de la vie associative (février 1999). A cet égard, on peut noter que la nécessité de consulter les associations est régulièrement rappelée (cf. cir. n° 5131/SG du Premier ministre aux ministres, 26 janvier 2006 :

« Je vous demande de veiller, lors de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ainsi que lors de l'examen des projets d'actes européens, à associer systématiquement vos partenaires associatifs aux travaux préparatoires »), sans être toujours suivie d'effets.

Ainsi, le bilan des DDVA apparaît positif au regard des objectifs de 1999 et porteur d'une riche culture de la vie associative. La question se pose dès lors de son maintien ou non dans le cadre de la réorganisation profonde de l'administration territoriale de l'Etat. A cette question, les auteurs du présent rapport répondent en faveur du maintien du DDVA, les réorganisations en cours dans les structures de l'Etat déconcentré permettant de franchir une nouvelle étape et de fixer de nouveaux objectifs.

- POUR UN RENFORCEMENT DE LA FONCTION DE DELEGUE A LA VIE ASSOCIATIVE DANS LE CADRE DE LA REFORME DE L'ETAT TERRITORIAL.

La réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat distingue nettement le niveau régional, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, du niveau départemental, dont la logique d'organisation est de répondre aux besoins des citoyens sur le territoire (cir. du Premier ministre – 7 juillet 2008)

- La mission « vie associative », composante structurelle des services territoriaux

La réorganisation en cours concerne le niveau départemental comme le niveau territorial et comprend un axe majeur, celui de la cohésion sociale, qui inclut la vie associative.

- La réforme au niveau départemental

Ainsi les organigrammes des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) de la cohésion sociale font apparaître cette dimension.

A ce titre d'exemple trois des quatre DDI des départements de l'Auvergne présentent bien des « missions » ou des « cellules » dédiées à la vie associative :

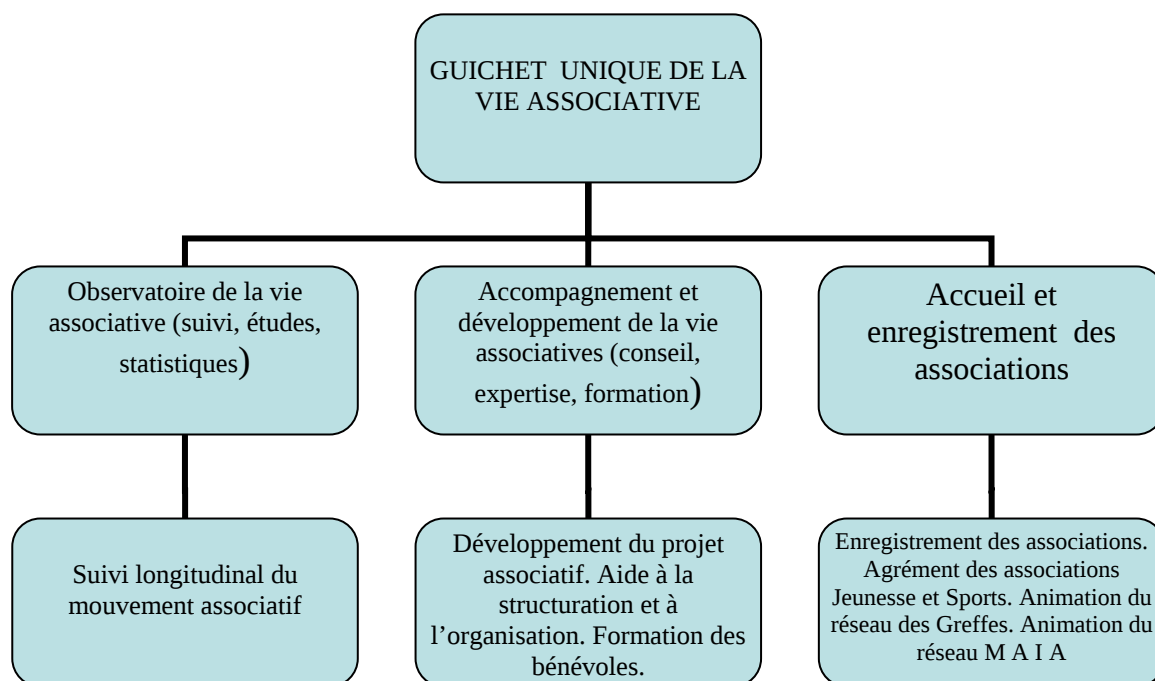
- aucune mention de « vie associative » dans l'organigramme la DDCSPP de l'Allier ;
- un service de la cohésion sociale au sein de la DDCSPP du Cantal avec quatre thématiques : la protection des populations vulnérables ; sports et politique éducatives ; accès au logement et hébergement ; guichet unique de la vie associative ;
- une mission « vie associative, évaluation/inspection/contrôle » pour la DDCSPP de Haute Loire avec quatre rubriques : maison départementale de la vie associative ; missions d'accueil et d'information ; missions d'évaluation d'inspection et de contrôle ; missions « vie associative » ;
- une mission « vie sociale et associative, jeunesse et solidarité » pour la DDCS du Puy de Dôme, déclinée en sept points : éducation populaire ; protection de la famille ; missions « jeunesse et vie associative » et « missions sport » ; politique éducative territoriale ; économie solidaire ; aide sociale Etat ; lien santé/social. Les précisions relatives à ces sept champs d'action comprennent notamment : agrément/accompagnement des associations ainsi que inspection/contrôle.

Les cellules « vie associative » des nouvelles DDI peuvent a minima exercer les fonctions initialement dévolues au DDVA, soit :

- la mise en place d'un service permanent d'accueil, d'information, de conseil et d'accompagnement des associations et de leurs dirigeants.
- le développement d'outils d'information et de communication destinés à diffuser la connaissance des services offerts aux associations (lettre électronique « vie associative », pages dédiées à la vie associative sur le site Internet de la Préfecture et des services de l'Etat ou portail Internet « vie associative », réunions locales d'information, participation à des événements locaux et départementaux consacrés à la vie associative,...) ;
- la coordination des « correspondants associations » des autres directions départementales (DD des finances publiques, DD des territoires), des unités territoriales de la DIRECCTE, de l'Inspection Académique et des organismes publics présents dans le département (URSSAF, CAF, MSA, CPAM, SACEM,...) ;
- le développement d'une animation des acteurs départementaux de la vie associative (fédérations départementales associatives quel que soit le secteur d'activité concerné, lieux ressources « vie associative », associations et centre de ressources spécifiques).

Elles peuvent également selon les cas assurer la prise en charge des déclarations des associations précédemment exercée par le bureau des associations de la préfecture, ce qui présente l'avantage du contact initial avec les responsables associatifs et donc, éventuellement, la possibilité d'accompagnement du projet dont ils sont porteurs.

Le « guichet unique » prévu dans l'organigramme de la DDCSPP du Cantal a cette vocation.



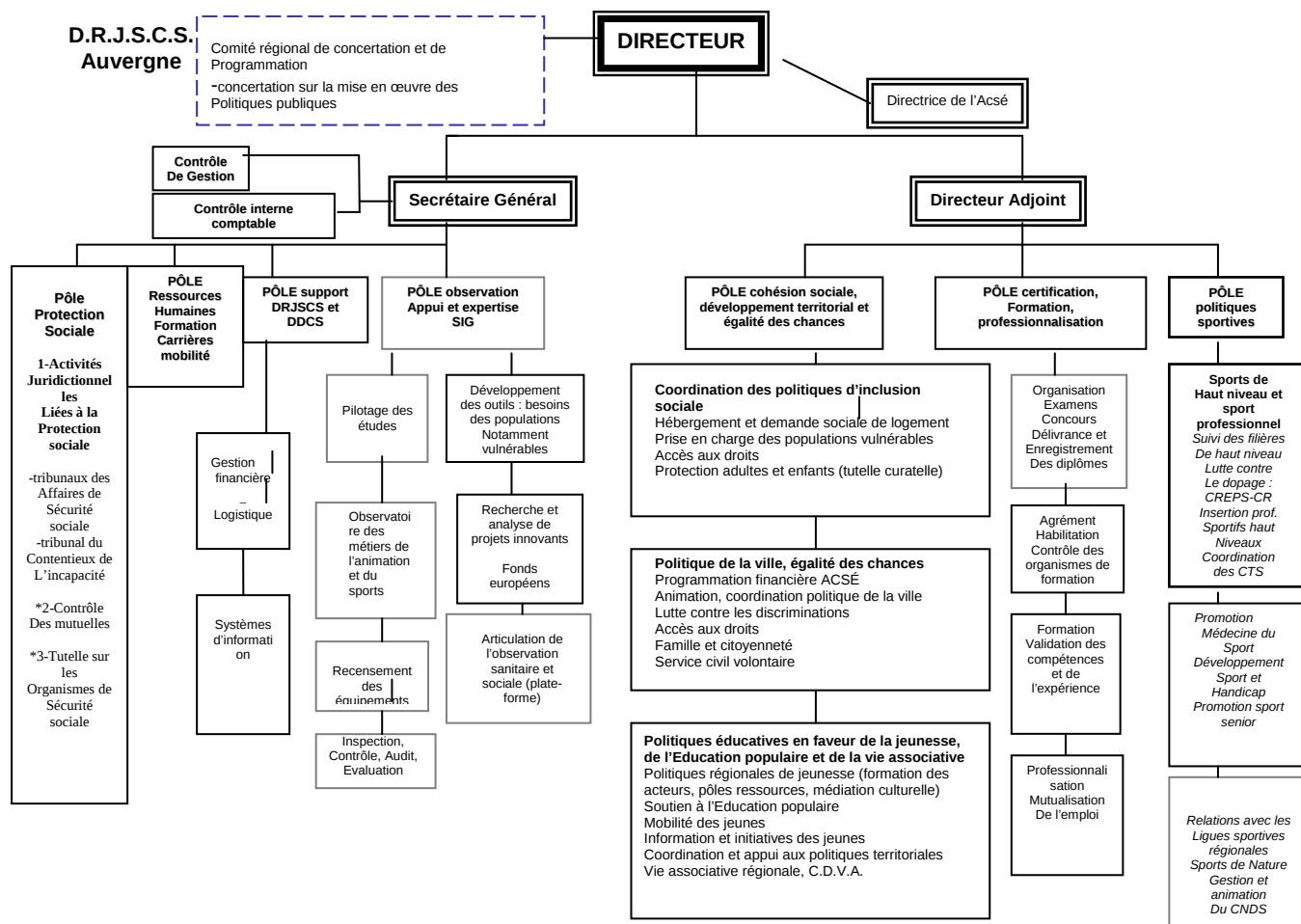
A cet égard, on doit noter qu'a été conduite dans quelques départements une expérimentation du dispositif dit de « guichet unique » ; dans ces départements (Indre et Loire, Isère, Yonne, Loiret, Somme, Lozère, Loire et Cher) des transferts ont été opérés de la préfecture à la direction départementale Jeunesse et Sports (transferts de personnels et/ou de matériel) dans des conditions très variables entre transfert de charges et transfert de moyens.

Ces expérimentations, de toutes façons dépassées par la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, n'ont pas donné lieu à des directives de généralisation, d'autant plus qu'elles pourraient se heurter à un obstacle juridique majeur ; en effet, la loi du 1^{er} avril 1901 dispose dans son article 5 que « la déclaration préalable [en] sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social ».

- LA REFORME AU NIVEAU REGIONAL

En application de l'instruction du Premier ministre du 19 septembre 2008 relative aux DRJSCS les organigrammes prévisionnels de ces futurs services, tels que réalisés par les huit préfigurateurs et validés par les préfets de région, présentent eux aussi des départements ou des missions dédiés à la vie associative ; ainsi que des « pôles » d'observation et d'études et des cellules « inspection, contrôle, audit, évaluation »

L'exemple de la future DRJSCS d'Auvergne comporte de telles structures



A ce niveau régional, doivent être assurées les fonctions de pilotage d'une part, et d'appui ou d'expertise d'autre part relatives à la vie associative, comme le suggère Monsieur Patrick LAVAURE chargé de mission auprès du Secrétaire général des ministères sociaux dans une note de septembre 2008.

« Ainsi s'agissant de la thématique de la vie associative, une part de pilotage pourra relever du niveau régional, en s'appuyant sur le principe de subsidiarité. Il s'agit par exemple de la déconcentration des crédits de formation du CDVA (centre de développement de la vie associative) et de la gestion en partie régionale des postes FONJEP (fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire).

La plupart des grands réseaux associatifs disposent d'un échelon régional structuré (parfois, c'est uniquement à cet échelon que les instances déconcentrées des fédérations associatives sont implantées). Souvent chargé de missions spécifiques (formation des cadres et des dirigeants, actions de promotion, pilotage des projets locaux...), il est nécessaire de s'appuyer totalement sur cet échelon pour viser l'efficacité de l'action de l'Etat vis-à-vis des associations.

Le niveau régional constitue le niveau pertinent de développement des recherches et des études sur la vie associative (observatoire de la vie associative), et d'élaboration des actions de formation des bénévoles (qui peuvent ensuite faire l'objet d'une mise en œuvre au plan

départemental). Ce regroupement contribuera à développer les fonctions d'observation des données sociales et d'ingénierie sociale de la DRJSCS, appliquées au secteur associatif.

Il peut également constituer le niveau territorial de conception et de production d'outils documentaires utiles à la mission d'information des associations développée au plan départemental.»

Ces nouvelles structures et la répartition des missions de délégué à la vie associative qu'elles supposent ne rendent pas inutile l'identification de la fonction de DDVA voire la création d'une fonction de DRVA comme l'ont suggéré plusieurs DRJS ; elles permettent au contraire de franchir une nouvelle étape dans l'accompagnement des associations.

Recommandation :

1. Confirmer l'existence des DDVA, dont l'utilité persiste au-delà des restructurations des administrations.

Ainsi comme en 1995, (« circulaire Juppé ») puis en 1998 (« circulaire Jospin »), une nouvelle circulaire du Premier ministre pourrait intervenir pour confier de nouvelles missions aux DDVA et, à partir d'un état des lieux beaucoup plus qualitatif de la vie associative, pour renouveler ses missions vers le contrôle parce qu'il est légitime et vers l'évaluation parce qu'elle est nécessaire.

I-4. POUR UNE NOUVELLE CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE FIXANT DE NOUVELLES MISSIONS AU DDVA

- DRESSER UN ETAT DES RESSOURCES TECHNIQUES DISPONIBLES

- **Une connaissance insuffisante**

De nombreuses observations sont régulièrement formulées dans les rapports, les études ou les discours d'autorités publiques sur la méconnaissance du milieu associatif.

Ainsi en août 2005, le journal « Les Echos » rendait compte du rapport du député Jean-Pierre DECOOL intitulé « Des associations en général : vers une éthique sociale » rendu en juillet 2005 au Premier ministre, de la façon suivante : « un rapport parlementaire pointe le flou entourant le monde associatif. Manque d'informations statistiques, classification archaïque, contrôles insuffisants : ces dérives sont nombreuses et inquiétantes, » avec le titre « Les associations souffrent d'un flou législatif grandissant ».

De même, les rapports plus récents de M. le député MORANGE ou de l'inspecteur général de l'administration honoraire M.LANGLAIS reprennent cette question.

Ainsi M. LANGLAIS qui évoque « un secteur à ce jour sous estimé de la société civile » plaide pour la « confection d'un outil statistique fiable qui reposerait sur le compte satellite de l'INSEE » et également pour un « observatoire de la vie associative » sous forme d'une mise en réseau des nombreux centres de ressources existants (dont il cite des exemples).

M. MORANGE dresse ce même constat, lorsqu'il écrit « il est évident qu'aucune politique publique ne peut être efficace si elle ne s'appuie pas sur une réelle connaissance du secteur associatif » et lorsqu'il rappelle que les préconisations formulées en 1998 dans le rapport du conseil national de l'information statistique n'ont été suivies d'aucun effet.

Plusieurs des propositions de son rapport se rapprochent de celles de M. LANGLAIS, notamment celle relative à un observatoire national ou celle portant sur le rôle de l'INSEE.

Une autre observation, très critique, porte sur le « jaune budgétaire » document à l'usage des parlementaires, qualifié de « simple liste dont la lecture est particulièrement indigeste ».

Ces constats sont tout aussi valables au niveau national qu'au niveau départemental ; mais il existe à ce niveau une connaissance empirique du milieu associatif qui mérite d'être mieux formalisée et rendue publique, dans une perspective de meilleur accompagnement et de promotion de la vie associative.

Ce peut-être ici un des objectifs de l'animation du réseau des DDVA (cf.supra) d'autant qu'il existe désormais d'une part, des repères méthodologiques parfaitement maîtrisés, notamment grâce aux travaux de l'équipe MATISSE avec Mme Viviane TCHERNONOG au centre d'économie de la Sorbonne et, d'autre part, des outils tel le système WALDEC désormais opérationnel, ou encore, pour certains départements le logiciel SALSA ; par contre le dispositif de déclaration des subvention prévu depuis mai 2006 par voie législative se révèle inopérant.

- **Un outil pertinent pour l'identité et l'objet des associations : WALDEC**

Waldec, le web des associations librement déclarées est en préparation depuis plusieurs années. Il semble devoir être utilisable par les administrations rapidement comme l'indique le ministre dans une réponse à la question écrite d'un parlementaire M. DOLLEZ début mai 2009 :

« Le ministère de l'intérieur s'est doté d'instruments lui permettant de recenser les acteurs de la vie associative. Le projet Waldec a pour objet de créer le « répertoire national » des associations françaises, (tenue de « l'état civil » des associations de la loi de 1901), d'échanger des données entre les services de l'État, de réduire significativement le nombre des pièces à fournir dans les divers dossiers à présenter à l'administration, de permettre la production de statistiques sur le monde associatif, de dématérialiser à terme la procédure de déclaration, de modification et de dissolution d'association. Cinq départements, dont Paris, restent à équiper. Au 20 février 2009, 467 104 dossiers d'associations figurent dans la base de données - dont 24 373 associations dissoutes - et 1 196 379 dossiers anciens y ont été recopiés. L'ensemble du territoire sera doté de cette application d'ici à la fin du premier semestre 2009 ».

Cette réponse a d'ailleurs été ensuite confirmée et précisée sur plusieurs aspects fin mai 2009 pour faire suite à une nouvelle question écrite de Mme MARLAND-MULITELLO.

- **Un outil pertinent pour la connaissance financière des associations : SALSA**

Le système d'analyse logicielle des subventions aux associations (SALSA) est un programme d'analyse financière des comptes des associations. Développé initialement dans le département de l'Allier en 2001, il a été étendu progressivement dans 29 puis 32 départements, sous l'égide conjointe du ministère de l'intérieur et du ministère des finances.

Ainsi la circulaire interministérielle intérieur-finances du 18 octobre 2005 qui vise à l'expérimentation de SALSA ne mentionne-t-elle nullement les DDVA, ce que plusieurs d'entre eux avaient remarqué et signalé avec regret dans leurs rapports d'activité.

Il faut d'ailleurs observer que l'animation et le suivi de l'expérimentation, prévu avec précision par cette circulaire (enquête, bilan, réunion nationale), n'ont pas été réalisés et pourraient sans doute valablement être relancés. Le suivi a été tellement peu assuré qu'il n'a même pas été possible de retrouver la liste des trente deux départements concernés.

Toutefois, certains des utilisateurs de SALSA semblent en être satisfaits et cette ressource technique, là où elle est valablement utilisée peut être utile à « l'état des lieux associatif » visé ici.

- **Un dispositif défaillant : la déclaration obligatoire des subventions aux associations**

Le troisième outil important pour le recueil d'information utile à la confection d'une synthèse annuelle départementale relative à la vie associative aurait pu être fondé sur la publication des subventions versées aux associations.

En effet, la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif a prévu –par la voie d'un amendement parlementaire - que le montant des subventions accordées par les personnes morales de droit public aux associations soit tenu à disposition du public par voie électronique (art.22, loi précitée). Le décret d'application prévu par la loi (17 juillet 2006) puis un arrêté (25 septembre 2006) puis une série de circulaires (octobre 2006, janvier 2007, février 2008) ont précisé toutes les modalités de ce dispositif, sans pour autant lui donner l'efficacité envisagée, le résultat de « moins de 700 fichiers corrects chaque année sur toutes les collectivités territoriales de France », selon une note interne de la DJEPVA montre la distance entre les objectifs et les résultats, même en tenant compte du régime particulier des communes de moins de 3500 habitants qui peuvent publier par voie d'affichage.

Aussi peut-on souscrire à l'appréciation de M. le député BEAUDOUIN qui relevait dans une question écrite du 17 février 2009 que « l'information demeure difficilement accessible » et que « l'opacité perdure en matière de subventions aux associations ».

Malgré tout, malgré la qualité ou la productivité inégale des « outils lourds » de la connaissance associative (Waldec, salsa, publication des subventions), les DDVA sont en mesure –et peuvent donc se voir fixer comme objectif nouveau- de produire un état des lieux ou une synthèse départementale, de la vie associative ; ceci marquerait une nouvelle étape, plus qualitative, dans l'accompagnement et la promotion de la vie associative.

- ETABLIR UN RAPPORT PUBLIC ANNUEL DEPARTEMENTAL SUR LA VIE ASSOCIATIVE.

Si la production d'un document relatif à la vie associative au niveau départemental peut être un objectif à poursuivre, sa nature, son périmètre, son mode de production, sa périodicité, sa publicité sont autant de questions à résoudre, sans même que les réponses à celles –ci n'épuisent le sujet.

Aussi doit-on en la matière envisager une méthode de progressivité et d'expérimentation.

Différentes étapes peuvent être cernées, de la réalisation d'un rapport sur les relations de l'Etat avec les associations du département (un bon exemple, datant de 2007, est présenté en annexe 1) à un document de type « bilan » ou « panorama » de la vie associative, à l'instar, -et toutes proportions gardées -du « bilan de la vie associative » présenté par le CNVA ; ce dernier comporte notamment (documentation française, CNVA, bilan de la vie associative 2004-2007) une description des dynamiques de création, territoriales ou sectorielles, une approche économique et une analyse en termes d'emplois associatifs.

Quelles qu'en soient les caractéristiques, un rapport relatif à la vie associative départementale, porté par le préfet ne peut pas manquer d'être un moyen d'accompagnement, de promotion et de reconnaissance de la vie associative.

Il doit néanmoins être articulé avec d'autres fonctions à mettre en œuvre, qui sont le contrôle et l'évaluation.

- ORGANISER LE CONTROLE

La question du contrôle des associations, sous un intitulé simple, est en réalité une question complexe. Elle a été éclairée de nombreux travaux, dont entre autres , le rapport du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en 1998 sur « Le contrôle par l'Etat des associations subventionnées » ou le rapport en 1999 de l'inspection générale des affaires sociales intitulé « Pratique des subventions aux associations dans les directions du ministère de l'emploi et de la solidarité ». Parmi ces travaux, on peut également retenir la note, remarquable, du CNVA « Légitimité des contrôles et transparence des associations : constats et propositions », document de travail pour le rapport du groupe mixte « transparence financière des associations » publié en janvier 1997. (cf. annexe 2). Si un certain nombre d'éléments de contexte ont évolué, la problématique générale reste d'actualité. De fait, la légitimité du contrôle s'agissant du strict aspect des subventions publiques, n'est pas mise en cause. Elle a d'ailleurs un fondement légal incontournable, ancien de sept décennies, par le décret-loi du 2 mai 1938.

« Toute association, société ou collectivité privée qui reçoit une subvention de l'Etat est tenue de fournir ses budgets et comptes au ministre qui accorde la subvention. Elle peut en outre être invitée à présenter les pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile. Tout refus de communication entraînera la suppression de la subvention. Le président du comité de contrôle financier et le contrôleur des dépenses engagées près le département ministériel intéressé peuvent obtenir communication des documents sus-indiqués ».

Sur un plan plus général encore, l'autorité qui accorde (ou refuse) la subvention publique doit être en mesure de justifier sa décision : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art 15 déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, préambule de la constitution de 1958).

En réalité c'est la pratique et surtout l'insuffisance des contrôles qui sont en cause, et qui sont souvent relevées.

Ainsi la cour des comptes dans ses rapports publics annuels pour l'année 1999 – « L'Etat et les associations dans le secteur culturel »-ou pour l'année 2000 -« Etude sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales » formule-t-elle de nombreuses observations sur cette question.

Dans l'étude précitée, elle relève avoir constaté précédemment une « situation caractérisée notamment par l'absence de recensement des associations subventionnées, par une définition peu satisfaisante des relations juridiques et financières entre autorités publiques et organismes associatifs, et par des insuffisances dans le contrôle effectif de l'emploi des fonds mis à la disposition des associations ».

De même, la commission des finances du Sénat par le rapport d'information de M. Philippe DALLIER «Politique de la ville : une efficacité entravée » novembre 2007, s'appuie sur le constat de la cour des comptes : « un contrôle de l'emploi des fonds lacunaire » (enquête sur la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville) pour préconiser «une obligation : suivre et contrôler pour plus d'efficacité »

Le rapport du député Pierre MORANGE (octobre 2008) analyse lui aussi la question du contrôle en préconisant une simplification et une graduation des contrôles.

Enfin, le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (Jacques DONZEL, Jean-Pierre BOUCHOUT, avril 2009) consacré aux moyens de fonctionnement des CROS et CDOS, et notamment sa partie consacrée à leurs relations financières avec les services déconcentrés du ministère chargé des sports a mis à jour de nombreuses anomalies dans les relations en question et renforce les constats déjà établis.

Devant l'ensemble des demandes institutionnelles relatives au contrôle financier des associations, il importe d'apporter des réponses concrètes.

C'est en ce sens qu'une nouvelle circulaire du Premier ministre, déjà évoquée, pourrait confier au DDVA une nouvelle mission.

Celle-ci porterait sur l'établissement d'un plan, coordonné entre les administrations, et approuvé par le préfet du département, de contrôle des budgets associatifs et de l'emploi des crédits de subventions de l'Etat.

A cette fin, un choix de méthode pourrait être laissé au niveau départemental, plutôt qu'imposé au niveau national, entre par exemple, une logique financière en fonction du montant de la subvention ou une sélection des contrôles plus thématiques permettant, grâce à une programmation pluriannuelle, de couvrir progressivement les différents secteurs d'activité.

Par contre, il apparaîtrait utile que le niveau national encadre cette politique de systématisation des contrôles, en créant des objectifs et des indicateurs dans les programmes annuels de performance.

En effet, on peut observer qu'actuellement le programme 163 « jeunesse et vie associative » ne comporte que deux objectifs et indicateurs attachés portant sur la vie associative :

- objectif n° 1 : fournir une information de qualité aux jeunes et aux usagers institutionnels, avec l'indicateur : qualité de service rendu pour l'information relative à la vie associative (dont l'interprétation est d'ailleurs délicate).
- objectif n°7 : optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations avec l'indicateur : répartition des subventions déconcentrées par montant alloué.

Ces outils sont insuffisants et doivent être complétés par d'autres, à élaborer avec les acteurs eux-mêmes ; mais il peut leur être rapidement ajouté, si la politique de systématisation des contrôles est envisagée, un objectif correspondant et un indicateur simple, du type nombre de subventions accordées/nombre de contrôles effectués.

Des indicateurs de cette nature, dont il est possible de s'inspirer, existent dans le programme 103 « accompagnement des mutations économiques sociales et démographiques », où, s'agissant de la formation professionnelle, il est prévu de renseigner le ratio «pourcentage de la masse financière contrôlable effectivement contrôlée »(la cible étant de 3,50% pour 2008) ainsi que le ratio « proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ du contrôle » (la cible étant de 1,30% pour 2008).

L'implantation dans les départements d'une démarche méthodique de contrôle des budgets associatifs recevant des subventions de l'Etat, malgré l'aspect de sécurisation qu'elle peut revêtir, ne peut suffire pour l'accompagnement des associations à elle seule ; elle doit être accompagnée d'un développement des pratiques d'évaluation.

- DEVELOPPER L'EVALUATION

La question de l'évaluation est apparue contrastée durant la présente enquête. Faisant l'objet d'une littérature abondante, elle est abordée parfois avec simplisme, souvent avec expertise par nombre de ceux, dans les associations et les administrations, qui en recherchent la mise en œuvre.

Il importe à cet égard de resituer quelques définitions de nature institutionnelle et aussi le particularisme que représente l'évaluation des actions menées par des associations.

Sur ce point, il importe de rappeler que le projet associatif est fondateur de l'action, et que la subvention et la convention ne transforment pas l'association en exécutant; dès lors, le cadre lui-même de l'évaluation doit être adapté, notamment par l'élaboration commune des outils de l'évaluation.

• L'institutionnalisation de l'évaluation

Le concept d'évaluation est à l'honneur dans la vie publique nationale depuis une vingtaine d'années, puisqu'on en fait généralement remonter l'origine à la circulaire du Premier ministre (M. Michel ROCARD) du 23 février 1989 relative au renouveau du service public et au rapport VIVERET « l'évaluation des politiques et des actions publiques» de la même année.

C'est dans ce contexte qu'a été donnée la première définition réglementaire de l'évaluation par le décret du 22 janvier 1990 : « l'évaluation d'une politique publique au sens du présent décret a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ».

Une nouvelle définition remplace celle-ci par le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques : « l'évaluation d'une politique publique au sens du présent décret a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

Le décret précité a lui-même été abrogé par un autre décret (2008-663) en date du 4 juillet 2008.

- **L'impact de la LOLF**

La loi organique relative aux lois de finances est en effet intervenue (1^{er} août 2001), introduisant une logique de performance et des mécanismes nouveaux, notamment la notion de projet annuel de performance comprenant « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié »(art. 51-5-a).

- **L'évaluation des actions des associations subventionnées**

Durant toute cette période, dans des textes de rangs inférieurs, aussi bien le Premier Ministre que les différents ministres ont donné des instructions relatives à la mise en œuvre de l'évaluation. Sans recherche -inutile- d'exhaustivité, peuvent être citées dans la dernière décennie quelques circulaires du Premier ministre :

- *La circulaire du 1^{er} décembre 2000*, relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs (C.P.O) entre l'Etat et les associations : « une politique d'évaluation et de suivi des actions financées par l'Etat doit être mise en œuvre... » mais aussi « un guide établi conjointement par les services de l'Etat et les représentants des mouvements associatifs » définira « les principes selon lesquels ces projets ou actions pourront faire l'objet d'une évaluation », les modalités d'évaluation et de suivi devant être définies par les signataires de la convention.

- *La circulaire du 24 décembre 2002*, relative aux subventions de l'Etat aux associations, comprenant notamment un rappel du caractère obligatoire de l'évaluation dans le cas des C.P.O.

- *La circulaire du 16 janvier 2007*, relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs, rappelant le « commun accord entre l'administration et l'association » pour l'évaluation des conditions de réalisation des projets ou des actions auxquels l'Etat a apporté son concours.

- **La situation actuelle**

La situation actuelle montre que le principe partenarial ci-dessus évoqué a été mis en œuvre. L'examen de certaines pratiques d'évaluation indique que celles-ci se développent mais que quelques limites apparaissent.

- L'élaboration d'outils communs.

Le guide méthodologique qui avait été prévu dans la circulaire en 2000 a été élaboré par l'administration, mis en discussion avec des associations (cf. préambule du guide) et diffusé en automne 2002.

Un bilan d'application de la procédure d'évaluation devait être réalisé en 2003. Il semble qu'il l'ait été, mais le document en question - sans doute riche d'enseignement - n'a pas pu être consulté.

Le chantier a de plus été rouvert, puisqu'un groupe de travail spécialisé doit se consacrer actuellement à la question de l'évaluation au sein du conseil supérieur de l'économie sociale, qui réunit, entre autres, des représentants des associations et des administrations, dont la DJEPVA (cf. « Positions et propositions de la CPCA en réponse à la mission d'information parlementaire sur le financement et la gouvernance des associations », mai 2008).

Il faut noter également durant ces années d'autres documents importants, tels la charte de l'évaluation des politiques publiques adoptée par la société française de l'évaluation (2003) ou le guide de l'évaluation des contrats urbains de cohésion sociale de la délégation interministérielle à la ville (2007).

- Des pratiques d'évaluation repérées.

Au niveau de l'administration centrale, les pratiques d'évaluation portent sur les CPO. A cet égard a été notamment observée la démarche mise en place par la DJEP de novembre 2006 à fin 2007.

Celle-ci a porté sur 26 associations ou fédérations nationales de six secteurs : scoutisme, chantiers de jeunes bénévoles, associations de formation, monde rural, maisons de jeunes et de la culture, auberges de jeunesse. Elle apparaît comme une réelle démarche d'évaluation (évaluation « en cours d'action » ou « in itinere » pour reprendre le langage des spécialistes) dont une des conclusions -retenue ici dans le champ d'application du rapport- a été de montrer l'articulation difficile entre administration centrale et services déconcentrés dans la démarche d'évaluation d'une CPO. Pourtant un certain nombre de démarches d'évaluation des actions des associations se développent aussi « sur le terrain ».

Au niveau des services déconcentrés, qui connaissent tous l'évaluation des postes FONJEP, des pratiques d'évaluation diverses ont été mises en œuvre dans le cadre de plusieurs politiques publiques, parmi lesquelles celle de la politique de la ville ou celle des contrats éducatifs locaux. Peuvent être cités entre autres les démarches des directions régionales d'Aquitaine (sport, insertion et politique de la ville), du Nord-Pas-de-Calais (diagnostic de territoire) ou de la direction départementale de Seine-Saint-Denis sur l'impact des emplois associatifs « STAPS » (sciences et techniques des activités physiques et sportives) dans les quartiers.

Dans le domaine des contrats éducatifs locaux, la publication récente (cahier de l'action, N° 23, INJEP) « construire une démarche d'évaluation partagée » relate une expérimentation originale dans le Pas de Calais.

Ces exemples n'altèrent pas le constat, certes empirique, d'une pratique de l'évaluation encore peu développée. Deux raisons peuvent en être données : l'une tient à l'insuffisante formation en ce domaine, l'autre porte sur l'opportunité de la démarche elle-même.

- Des limites au développement de l'évaluation

↳ Un déficit de formation

La formation des agents à l'évaluation semble insuffisante. Les bilans de la formation professionnelle continue ne présentent pas une grande précision sur la définition des champs abordés, car, édités pour faire l'objet d'une consolidation par la fonction publique, ils retiennent des thèmes très larges.

Néanmoins, les précisions obtenues auprès du bureau en charge de la FPC indiquent que 11 stages relatifs à l'évaluation étaient prévus en 2007 et 6 ont été supprimés (20 stages étaient prévus sur le thème vie associative, et 6 ont été supprimés).

En 2008, 8 stages consacrés à l'évaluation auraient été programmés (et 9 pour la vie associative). En 2009, aucun stage consacré à l'évaluation n'apparaît dans le plan national de formation (PNF).

L'examen rapide de six programmes régionaux de formation (PRF) de grandes régions ne fait pas plus apparaître d'action de formation consacrée à l'évaluation.

Quelques projets seraient en préparation pour 2010 (Midi-Pyrénées par exemple).

La seconde limitation au développement de l'évaluation tient à la définition du périmètre des conventions pluriannuelles d'objectifs.

↳ Un cadre défini pour la pratique de l'évaluation

La réponse du Haut commissaire à la jeunesse à une question écrite d'un parlementaire introduit une délimitation du champ de l'évaluation.

La question (27-1-2009) du député, Monsieur Le Fur, porte sur la généralisation éventuelle des contrats d'objectifs pluriannuels, et sur l'abaissement du seuil de 23 000 € à partir duquel la convention devient obligatoire, entraînant l'obligation d'une évaluation (cf. supra, circulaire du 24-12-2002).

La réponse (25-5-2009) indique que « la contractualisation pluriannuelle n'apparaît pas nécessairement appropriée pour les subventions de faible montant et pour les associations de taille modeste ». Il en va donc de même pour l'évaluation.

- **La définition de la mission du DDVA en matière d'évaluation**

Ces éléments amènent à préciser les contours de la nouvelle mission à confier au DDVA. Celle-ci consisterait à porter le développement de la démarche d'évaluation, en s'assurant de la formation des acteurs et en contribuant à élever le niveau de cette formation. Elle ne viserait pas à systématiser l'évaluation pour toute association et pour toute subvention, mais à mettre au service des administrations et des associations un nouvel outil dynamique, propice à l'amélioration des actions.

Recommandation :

2. *Élargir les missions du DDVA pour le positionner à un niveau plus stratégique, permettant au préfet, à partir d'une mobilisation des ressources techniques disponibles, d'élaborer un rapport départemental annuel public sur l'état de la vie associative, de planifier un dispositif de contrôle et de développer l'évaluation.*

II- LES CENTRES DE RESSOURCES ET D'INFORMATION POUR LES BENEVOLES (CRIB)

La création des CRIB est une des mesures issues de la démarche consultative et participative menée en automne 2002 par le ministre des sports sous le nom de « états généraux du sport ».

La conclusion de cette démarche nationale a eu lieu sous la forme d'un vaste rassemblement à la cité des sciences et de l'industrie en décembre 2002, avec la participation du Président de la République.

L'un des constats ayant été celui des besoins importants des bénévoles du milieu sportif en matière d'informations et de conseils pour la gestion et l'animation des associations, la réponse apportée a donc été celle de la création des CRIB.

Cette réponse s'est montrée volontariste et méthodique.

II-1. LES CRIB, UNE REPONSE INITIALE SECTORIELLE

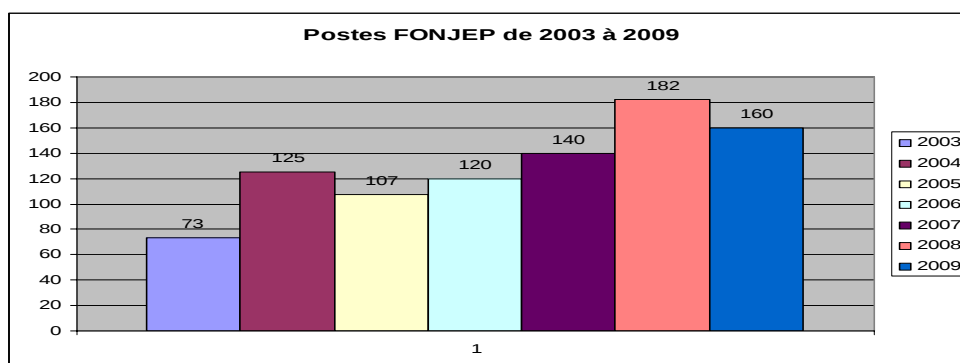
- **Un volontarisme affirmé**

La mise en œuvre de la réponse aux besoins constatés dans le milieu sportif a été rapide, puisque c'est par une instruction du 25 février 2003, signée par lui-même, que le ministre des sports a engagé la création des CRIB, en souhaitant que 30 à 35 départements soient concernés dès 2003.

Des moyens ont été mis immédiatement à disposition essentiellement sous la forme de postes FONJEP, c'est-à-dire sous la forme d'une participation forfaitaire de l'Etat au financement d'un emploi.

Ce volontarisme ne s'est pas démenti au fil des années, le nombre d'associations -ou de groupements d'associations - ayant été labellisés CRIB étant de 111 au 31 décembre 2006, puis 128 au 1^{er} juin 2007, et enfin de 156 au 1^{er} juillet 2008.

Dans le même temps, le nombre de postes FONJEP a évolué selon les chiffres suivants, d'après un relevé du FONJEP lui-même :



Les ruptures dans ces chiffres indiquent une discontinuité dans l'allocation des moyens face à une croissance dans le nombre de bénéficiaires.

En plus des moyens immédiatement mis en œuvre, le volontarisme s'est manifesté par deux autres aspects : d'une part, par l'annonce d'une réunion nationale des responsables de CRIB (instruction du 12 janvier 2003), d'autre part, par la création d'un logo, d'usage obligatoire pour les CRIB (instruction du 22 septembre 2003).

- **Une méthode rigoureuse, avec deux points faibles.**

La mise en œuvre des CRIB s'est appuyée sur une méthode rigoureuse, clairement énoncée dans l'instruction initiale et dans un cahier des charges précis pour ces structures.

Le calendrier de travail a été précis et la démarche pour la création d'un CRIB a elle aussi été détaillée (diagnostic de situation, structures éligibles, comités de sélection, dossier de candidatures...).

Les finalités du CRIB ont été définies : « répondre aux attentes des dirigeants sportifs qui souhaitent bénéficier d'une information concrète et de qualité, d'un accompagnement, de conseils mais surtout d'un allègement des obligations administratives et comptables.../... » .

Cette définition de l'objectif de la structure à créer a permis consécutivement une définition des prestations attendues, à savoir :

- un rôle de premier conseil et d'information ;
- une fonction d'orientation vers d'autres compétences ;
- une fonction - « troisième niveau de prestation », selon le cahier des charges – de conseil, d'expertise, d'aide au projet, de mandataire, dans le domaine de l'emploi, dans le domaine juridique, et en matière de recherche et de mobilisation de ressources financières.

Toutefois cette méthodologie rigoureuse a été fragilisée de deux façons dans la construction du réseau, d'une part en ce qui concerne le financement des structures (subventions et autofinancement) et d'autre part en ce qui concerne l'évaluation de leur fonctionnement.

- S'agissant des financements, la construction du réseau des CRIB a été envisagée en partenariat avec les collectivités locales et également par l'activité productrice des centres, mais ni l'un ni l'autre de ces éléments n'ont été approfondis pour donner une solidité à l'édifice.

✎ Sur le premier aspect, la circulaire se montre précise : « la recherche de financements croisés, Etat/collectivité(s) locale(s) donne tout son sens à l'appel à candidature, afin que les soutiens humain, logistique et/ou financier que nécessitent la mise en place et le fonctionnement d'un centre ressources soit solidement établi, dès l'origine ».

Le cahier des charges reprend l'idée de façon plus exigeante en indiquant : « le centre ressources doit faire l'objet d'un financement croisé... ».

Pourtant, cette exigence n'est accompagnée d'aucun cadrage (taux de participation souhaitée de la collectivité dans le budget prévisionnel, par exemple) ni d'aucune condition formelle (production d'une délibération de l'organe décisionnel de la collectivité, par exemple).

La volonté d'une mise en œuvre rapide de la démarche l'a sans doute emporté sur d'autres considérations.

↳ Sur le second aspect, l'auto - financement, la perspective a bien été ouverte par l'évocation de « prestations de services rémunérées », mais la mise en œuvre en a été reportée à plus tard (2004 est mentionné) « lorsque les contacts nécessaires auront été pris au niveau national, avec les autorités concernées » celles-ci étant, selon l'article 4-4 du cahier des charges, le ministère de l'économie et des finances/direction générale des impôts et le conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

L'instruction complémentaire précisant les modalités de mise en œuvre de ces prestations, qui devait parvenir « ultérieurement », n'a jamais été réalisée.

Il en est d'ailleurs de même en ce qui concerne la question de l'évaluation.

- S'agissant de l'évaluation du fonctionnement des centres ressources, le principe en a bien été posé et quelques éléments matériels ont été formalisés (états mensuels, rapports semestriels, rapport annuel et bilans quantitatifs et qualitatifs des prestations réalisées) ; mais les indicateurs d'activités, d'efficience, d'efficacité et de résultats - susceptibles de charpenter cette évaluation et de lui donner sens - qui devaient être « communiqués ultérieurement » ne l'ont jamais été, la circulaire 07-138 du 10 octobre 2007, relative à l'évaluation de l'action du ministère en matière de vie associative, ne pouvant guère être retenue comme un outil suffisant (simples indices de satisfaction des usagers).

On peut observer par ailleurs, en marge de cette question de l'évaluation, la position du centre national de développement du sport (CNDS) sur le rôle et la qualité des CRIB ; le CNDS qui accorde des subventions à plus de 46 000 associations sportives par an, situe bien les CRIB comme autant de conseillers possibles en matière d'évaluation lorsque son directeur écrit dans sa directive du 29 janvier 2009 : « l'association [bénéficiaire] devra également indiquer systématiquement la façon dont elle entend mesurer les résultats de l'action subventionnée.

A cet effet, elle pourra recourir en tant que de besoin aux services du CRIB ».

C'est donc sur la base de l'instruction du 25 février 2003 que s'est développé le réseau des CRIB destiné aux responsables associatifs du mouvement sportif ; développement rapide, puisque le nombre actuel de ces structures est de 156.

Les CRIB ont ensuite quitté leur vocation spécifique auprès du mouvement sportif au profit d'une ouverture vers l'ensemble des associations à la suite de la conférence nationale de la vie associative de janvier 2006.

La circulaire initiale a de ce fait été annulée par celle du 28 novembre 2007 qui a redéfini le dispositif, en tenant compte des constats d'une enquête importante menée par la direction des sports (instruction 05-146 du 4 juillet 2005).

II-2. LE CONSTAT D'UNE IMPLANTATION REUSSIE : L'ENQUETE RELATIVE AUX CRIB DE JUILLET 2005

L'enquête menée par la direction des sports en juillet 2005, assez complète et pertinente, a donné lieu à une synthèse permettant de fixer la physionomie des CRIB à l'automne 2005, soit peu après l'élargissement des compétences du ministère chargé des sports à la jeunesse et à la vie associative (mars 2004, 2^{ème} gouvernement Raffarin) et quelques semaines avant la création au ministère d'une direction de la vie associative, de l'emploi et des formations (décret du 30 décembre 2005).

Elle a été élaborée selon les principaux points suivants :

- le CRIB et son réseau
- la nature des services proposés
- les moyens des CRIB
- les besoins des CRIB

Les éléments essentiels peuvent être résumés ainsi, sur la base des 83 réponses exploitables :

• Les associations support des CRIB.

96 CRIB étaient créés au 31 décembre 2005 (dont 8 sans que la direction des sports en ait été informée). Les C.D.O.S. sont pour 43% support de ces CRIB ; les associations profession sport (A.P.S.) également pour 43%. Pour le reste (14%) un « duo » CDOS/APS et parfois un « trio » CDOS/APS/autre association y compris d'éducation populaire, portent le CRIB. Dans deux cas, c'est une association d'éducation populaire qui porte le CRIB.

• Les conventions de création des CRIB.

50 conventions constitutives des CRIB sont signées (a contrario, plus de 30 CRIB sont créés sans convention écrite).

Les partenaires de l'association support sont dans 32 cas la DDJS ou DRDJS, dans 18 cas le conseil général et dans 5 cas la commune d'implantation du CRIB, la convention pouvant être signée par plusieurs partenaires.

Le contenu des conventions porte sur les missions et sur le fonctionnement, parfois sur les modalités de soutien des partenaires.

Quelques rares conventions envisagent des modalités d'évaluation.

• Les partenaires du CRIB

Bien que trop peu précise sur la notion de « partenariat », l'enquête – dont la synthèse parle plutôt de « relations avec... » - montre qu'en deux années, les CRIB ont tissé un réseau relationnel important. C'est le cas avec les services de l'Etat, notamment préfectures et sous préfectures, directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (y compris par 12 conventions), parfois services fiscaux et directions des affaires sanitaires et sociales. C'est le cas également avec l'URSSAF (58 CRIB sont « tiers de confiance » dans le cadre du dispositif impact emploi), et, plus modestement avec les ASSEDIC, l'ANPE et les C.A.F.

S'agissant des collectivités territoriales, c'est avec les conseils généraux que les relations sont les plus nombreuses : 61 cas, une trentaine de conventions formalisant ces relations (ce qui indique que des conseils généraux non signataires de convention de constitution des CRIB, ont accepté ultérieurement d'être signataires de conventions de fonctionnement).

Avec les communes, une trentaine de « partenariats » sont mentionnés (locaux mis à disposition, lieux de permanences...).

Enfin, avec les autres associations du département, les CRIB mentionnent 52 fois l'existence de partenariats, dont une vingtaine avec une convention ; toutefois, ceux-ci sont la plupart du temps le partenariat du CDOS, lorsqu'il est support du CRIB, avec l'association profession sport, et vice et versa. Il y a donc un déficit de diversité.

Avec les entreprises ce ne sont que 6 cas de relations qui sont mentionnées ; encore s'agit-il d'organismes déjà présents dans la vie associative (banques ou assurances, notamment mutualistes) et de relations ténues (diffusion d'information propres au secteur, ou formations spécifiques et ponctuelles).

• **Les services proposés**

- L'accueil, la primo-information et l'orientation sont assurés par tous les CRIB, et portent sur le domaine juridique ou administratif (statuts, déclaration, fonctionnement associatif...), sur la gestion ou la comptabilité, sur le droit du travail ou les dispositifs d'emploi. Selon la complexité des demandes, l'orientation vers des organismes plus spécialisés (DDJS, DDTEFP, ANPE...) est opérée.
- En matière de conseil et d'expertise, les CRIB déclarent dans leur quasi-totalité intervenir dans le champ des dispositifs d'aide à l'emploi, réputé complexe pour les bénévoles des associations.
- Ils interviennent également, dans la même proportion, dans l'élaboration des contrats de travail, ou dans l'application du droit social, notamment dans la formation professionnelle. En continuité de ces fonctions, un grand nombre de CRIB (63 sur 83) déclarent une activité dans le domaine « recherche d'emploi », certains ayant organisé des « bourses de l'emploi associatif » ; ce champ est peu investi par l'ANPE, un partenariat CRIB-ANPE n'étant cité que dans dix départements.

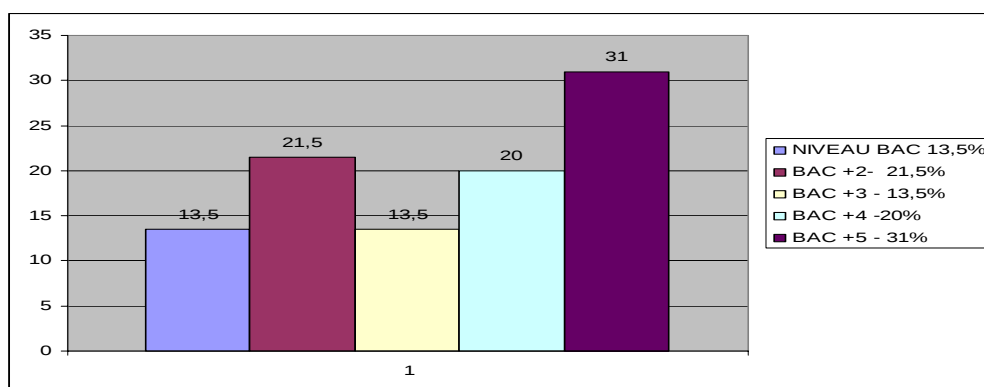
L'autre domaine de conseil et d'expertise qui mobilise les CRIB est celui du droit associatif dans toutes ses dimensions, celles précédemment évoquées (statuts, fonctionnement) et qui demandent dans de nombreux cas des analyses affinées, ou celles qui préoccupent les dirigeants associatifs (responsabilité, assurances, contentieux...).

Enfin, l'enquête révèle le rôle des CRIB dans la recherche de ressources financières et indique que 74 d'entre eux sont actifs sur ce champ pour la recherche de fonds publics (subventions de l'Etat, des régions, des communes) et 48 pour la recherche de fonds privés par les voies du mécénat, parrainage ou autres. Peu de mentions sont faites des crédits européens, les CRIB ne se révélant pas plus performants en ce domaine que les DDVA, ce qui montre un déficit global d'informations en la matière.

L'enquête situe bien, globalement, la nature des prestations réalisées, mais reste muette sur les volumes d'action réalisés, faute d'indicateurs de charge.

• Les moyens humains

- L'enquête donne trois types d'informations : sur le cumul de fonctions au sein de la structure support, sur la qualification des animateurs des CRIB et sur le temps consacré aux missions du CRIB.
- Dans ¼ des cas, le responsable du CRIB se consacre exclusivement aux tâches relevant du CRIB ; ceci suppose sans doute de sa part soit une polyvalence fonctionnelle, soit une limitation des tâches à l'accueil, à la primo-orientation et à la réorientation. Dans ¾ des cas, le responsable du CRIB exerce d'autres missions, conjointement à celles du CRIB lui-même ; il exerce alors soit la fonction de direction de la structure (35%), soit la fonction de développement de la structure (20%), soit une fonction technique (secrétariat, comptabilité) dans la structure (25%)
- S'agissant des qualifications des responsables du CRIB au sein de la structure, elles apparaissent d'un niveau élevé :



Les qualifications possédées relèvent avant tout des filières sportives : brevet d'Etat, licence ou maîtrise des sciences et techniques des activités physiques et sportives, master 1 ou 2 de management du sport, de droit ou économie du sport.

La nature de ces qualifications ne peut étonner puisque 86% des CRIB sont portés par des associations relevant du domaine sportif (comités départementaux ou régionaux olympiques et sportifs ou associations profession sport).

- En ce qui concerne le temps consacré à l'exercice des missions du CRIB, il apparaît que la moitié des CRIB (43 sur 83) consacrent au moins un équivalent temps plein (ETP) à ces missions ; parmi eux, 30 consacrent entre 1 et 2 ETP et 11 entre 2 et 4 ETP.

• Les moyens financiers

- L'enquête, qui est ici moins assurée, a d'une part, totalisé les budgets des associations support des CRIB. Les recettes de ces structures (77) se sont élevées au total pour 2004 à 31.590.000 €, 16 % provenant de l'Etat et 10% des collectivités. Les dépenses ont été à plus de 60% consacrées au personnel.

- Elle a, d'autre part, identifié les recettes dans les budgets pour la fonction CRIB ; celles-ci font apparaître alors un total en 2004 de 3.560.000 €, avec 58% de subventions de l'Etat et 30% de subventions des collectivités locales, essentiellement de la part des conseils généraux.
- Toutefois l'enquête n'a pas valorisé des contributions communales de mise à disposition de locaux ou de prêt de matériel.

• **Les besoins des CRIB**

Les CRIB qui se sont exprimés (50 sur 83) ont fait connaître deux types de besoins : des besoins de formation stricto sensu et des besoins de structuration.

Les besoins de formation recensés ont été de trois ordres différents :

- formation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, liées au développement mêmes des fonctions de centre ressources et d'information ;
- formations liées au contenu des missions, soit : droit des associations, notamment sur la responsabilité civile et pénale des dirigeants, et, consécutivement, régime des assurances ; droits sociaux (travail, formation, conventions collectives...) ; comptabilité, gestion, analyse financière.
- formations liées à l'animation associative : conduite de réunion, expression orale, méthodologie de projet....

Des attentes relatives à la structuration des CRIB et du réseau des CRIB ont également été formulées, sous trois aspects :

- la rencontre nationale prévue avant la fin de l'année par l'instruction du 12 juin 2003, avec comme objectif une définition plus précise des attentes du ministère et du cadre de l'action ;
- des rencontres entre animateurs de CRIB, pour rompre un relatif isolement pour un certain nombre et pour un échange sur les pratiques pour d'autres ;
- la mise en place d'un réseau national des CRIB et d'outils communs (fiches thématiques, lettre d'information, groupes de travail...).

En conclusion, l'enquête de fin 2005 fait apparaître une implantation réussie des CRIB, portés par des associations essentiellement du milieu sportif, soutenus financièrement par l'Etat qui les a initiés et également par les collectivités territoriales (environ 30% des budgets), bien tournés vers les missions souhaitées, sans toutefois que l'on puisse clairement en mesurer le volume, animés par un encadrement qualifié - surtout dans le domaine sportif - et désireux de formation et de structuration pour poursuivre la dynamique engagée.

C'est dans ce contexte que sont intervenus des changements dans l'orientation donnée aux CRIB par le gouvernement, et qu'ont été apportées des précisions sur le fonctionnement des structures.

II-3. LES EVOLUTIONS A PARTIR DE 2006

- L'ELARGISSEMENT A L'ENSEMBLE DES DIRIGEANTS ASSOCIATIFS

Une conférence nationale de la vie associative a été organisée le 23 janvier 2006 par le ministre de la jeunesse et des sports et de la vie associative. Précédée de plusieurs mois de travaux et de concertation, elle a été conclue par le Premier ministre qui a annoncé 25 mesures retenues par le gouvernement.

Parmi celles-ci, dans le cadre d'une dizaine de mesures pour mieux accompagner et mieux reconnaître l'activité bénévole, il a été décidé d'étendre le champ d'intervention des CRIB (jusqu'alors limité aux seules associations sportives) à l'ensemble des associations.

Plusieurs mois après, une communication ministérielle relative à l'état d'avancement des 25 mesures annoncées indiquait pour la mesure en question : « montée en charge progressive de l'extension des champs de compétences pour une opérationnalité sur tout le territoire en 2007 ».

Il appartenait donc à l'administration de mettre en œuvre cette orientation politique majeure. C'est la raison pour laquelle elle a attribué progressivement les nouvelles créations de postes à des associations autres que sportives ; dans le même but , elle a également , selon ses déclarations, procédé à des redéploiements des postes FONJEP des associations sportives vers des associations d'une autre nature, de jeunesse ou d'éducation populaire, à l'occasion des évaluations triennales de ces postes.

Cette démarche semble avoir porté ses fruits, puisque, selon la DJEPVA, au 1^{er} janvier 2009, la répartition des associations bénéficiant d'un poste FONJEP au titre du CRIB serait :

- 41% d'associations profession sport
- 24% d'associations du mouvement olympique et sportif
- 35% d'associations de jeunesse ou d'éducation populaire

Un reflet de cette diversité, encore insuffisante, peut être perçu dans la liste des « postes FONJEP CRIB , arrivant à échéance triennale le 31 décembre 2009 » annexée à l'instruction du 22 juillet 2009, ou apparaissent comme associations support de CRIB : la fédération des œuvres laïques du Cher, celle de l'Indre, celle du Loir et Cher, peuple et culture de Valence (Drôme), le CRFF de Laval (Mayenne) affilié à la ligue française pour les auberges de jeunesse, les maisons de la vie associative de Dunkerque et de Tourcoing, le comité de liaison d'associations pour la promotion des immigrés (CLAPEST) de Strasbourg, l'association pour l'accueil, la médiation et l'insertion du Havre.

La démarche doit sans aucun doute être poursuivie pour obtenir des chiffres plus significatifs, puisque les deux tiers restent des associations sportives, ou complétée par des instruments permettant de vérifier que le service attendu (servir l'ensemble des dirigeants associatifs, et pas seulement les dirigeants sportifs) est réalisé ou en train d'évoluer.

Cette nouvelle orientation importante qui est l'élargissement à toutes les associations (année 2006) est immédiatement suivie (année 2007) d'un certain nombre de précisions ou informations qui seront perçues parfois comme restrictives.

- UNE NOUVELLE DEFINITION DES CRIB

Cette perception restrictive sera renforcée par le fait que l'instruction du 28 novembre 2007 qui porte ces précisions ou informations abroge l'instruction initiale du 25 février 2003 qui avait créé les CRIB.

Elle introduit une hiérarchisation des missions, elle banalise le «statut» des CRIB, elle stérilise les éléments d'évaluation et installe une vision « par défaut » dans la collaboration avec les collectivités territoriales.

• Une nouvelle hiérarchie des missions

Des missions prioritaires et des missions secondaires sont distinguées pour les CRIB.

Les premières reprennent les missions habituelles mais d'autres jusqu'alors de même rang, (soutien aux bénévoles pour leur permettre d'adopter le mode de fonctionnement de leur association ; accompagnement individualisé des porteurs de projets innovants ; conseils aux bénévoles qui assument des fonctions d'employeurs) deviennent soudainement secondaires, sans qu'un sens particulier soit explicitement donné à cette distinction.

Ces précisions, ajoutées à celle du public visé : « les petites associations qui ne disposent pas de salariés et dont le budget annuel est inférieur à 10 000 Euros » semblent indiquer un partage de territoire de facto entre les CRIB et un outil nouveau du ministère chargé de l'emploi, le dispositif local d'accompagnement (DLA) qui vise les associations ayant des salariés.

• Une banalisation du statut

Deux éléments indiquent cette banalisation, l'un sur le plan de la relation avec les autres associations, l'autre dans le domaine de l'activité économique de la structure :

→ Là où l'instruction initiale avait profilé « une structure tête de réseau départemental » devant « en priorité s'appuyer sur les structures associatives déjà existantes », les nouvelles directives sont, plus modestement, « d'être soucieux de la reconnaissance et de la légitimité par l'ensemble du champ associatif au niveau régional et départemental ».

→ dans le domaine des ressources, là où un certain nombre d'acteurs avaient cru voir l'annonce d'un nouveau modèle économique avec la possibilité de « prestation de services rémunérées » prévues après contact « au plus haut niveau entre le ministère des sports, le ministère de l'économie et des finances et le conseil supérieur de l'ordre des experts comptables », il y a simplement rappel au droit commun des instructions fiscales, exposant aux impôts commerciaux les organismes qui exercent leur activité dans des conditions similaires à celles d'entreprises commerciales qu'ils concurrencent.

• Un gel de la question de l'évaluation des CRIB

L'évaluation des services assurés par les CRIB a été envisagée dès la création de ceux-ci ; des indicateurs d'activités, d'efficience, d'efficacité et de résultats devaient être élaborés (cf. article 6 du cahier des charges, instruction du 25 février 2003). Pourtant, les nouvelles dispositions font l'économie de ces outils, en prenant comme référence pour l'évaluation des CRIB les indices de satisfaction des usagers, bien trop vagues et généraux (instruction du 10 octobre 2007) ou ceux de l'évaluation des postes FONJEP-CRIB (instruction du 31 août 2007) qui ne sont pas ceux qui

avaient été envisagés initialement . Or ceux-ci sont bien applicables comme le montre le fait que certaines DDJS ou certains CRIB les ont eux-mêmes construits de façon spontanée (cf. infra).

- **Une absence de politique partenariale avec les collectivités locales.**

Pour un objectif aussi large que celui du soutien au bénévolat et à la vie associative, au travers des actions définies des CRIB, la construction d'un partenariat entre collectivités et Etat semble à la fois nécessaire et possible , et aurait pu conduire depuis 2003 à des rapprochements avec des associations d'élus, telles l'association des maires de France ou l'assemblée des départements de France, - ou l'une de ses douze commissions-, voire à des conventions cadres (le CNOSF a signé pour sa part un protocole d'accord avec l'association des régions de France en décembre 2006 et une convention avec l'assemblée des départements de France en octobre 2007, déclarant des objectifs communs pour le développement du sport et fixant des clauses de rendez-vous).

Or fin 2007 aucune démarche de la sorte n'a été exercée ; la recommandation faite aux préfets et chefs de service de la jeunesse et des sports en matière de ressources financières des CRIB est celle de veiller à ce que « les collectivités accompagnent, dans toute la mesure du possible, l'action de l'Etat », indication assortie d'une peu rassurante mention sur la pérennité de la propre action de ce dernier : « durant la période où celui-ci interviendra financièrement, et qu'elles en assurent le relais ensuite ».

De fait, et bien qu'elle contienne une décision particulièrement positive avec la création de 42 postes FONJEP pour les CRIB au 1^{er} janvier 2008, l'instruction du 28 novembre 2007 est la dernière à poser un cadre - même restrictif - pour les CRIB. Les textes suivants traduisent surtout les difficultés de gestion des postes FONJEP et, du même coup, la place réelle des CRIB dans les priorités du ministère. Pourtant, comme le montrent trois exemples (CRIB de la Nièvre, CRIB de la Moselle, CRIB de Paris), les actions des structures sont bien réelles.

- LES DIFFICULTES DE GESTION DES POSTES FONJEP, ELEMENT SAILLANT DE LA PERIODE ACTUELLE

Les difficultés de gestion des postes FONJEP attribués aux CRIB sont perceptibles dans les instructions ministérielles de 2008 et 2009.

Néanmoins, sur la période 2003 à 2009, le taux de la participation du ministère chargé des sports, puis des sports de la jeunesse et de la vie associative a évolué de 7 320 €/an à 7 390 €/an grâce à la revalorisation prévue par la loi de finances pour 2008.

Toutefois, le projet de la loi de finances pour l'année suivante s'est montré moins favorable, comme l'a indiqué l'instruction du 4 septembre 2008 :

« À la suite des arbitrages budgétaires sur le PLF 2009-2011, il a été décidé que les crédits destinés aux postes FONJEP CRIB seraient réduits. Il en résulte pour l'année 2009, que les postes qui arrivent à échéance triennale au 31 décembre 2008 ne pourront être ni reconduits, ni redéployés ».

En conséquence, le nombre des postes, qui a connu son maximum en 2008 avec 182 a été ramené à 160 en 2009. Encore aurait-il dû être inférieur, mais le rythme triennal des échéances n'a pas permis la diminution initialement envisagée. La réduction de 2009 à 2010 aurait donc dû être également forte.

Toutefois, pour 2010 un sursis semble apparaître. En effet, l'instruction du 22 juillet 2009, rappelant la prévision désormais triennale des crédits ministériels, évoque à nouveau la perspective de réduction des postes FONJEP CRIB sur 2009-2011, mais déclare que « compte tenu des derniers arbitrages sur le P.L.F. 2010, les postes qui arrivent à échéance triennale au 31 décembre 2009 pourraient être reconduits ou redéployés mais uniquement pour un an ».

Recommandation :

3. Améliorer l'appareil de mesure des actions des CRIB, actuellement défaillant.

Néanmoins, sur le terrain, les structures se développent et leurs activités progressent.

II-4. TROIS EXEMPLES : LES CRIB DE LA NIEVRE, DE LA MOSELLE ET DE PARIS,

- LE CRIB DE LA NIEVRE

Le département compte 222 000 habitants (1/01/2009) et 8 000 associations déclarées dont 700 associations sportives ; il enregistre la création de 200 nouvelles associations par an.

Le CRIB a été créé dès 2003, avec une présentation à la presse organisée le 23 novembre 2003 en préfecture.

Les deux partenaires initiaux ont été le CDOS et l'ADESS (association départementale pour la promotion de l'emploi sportif et socio-éducatif), c'est-à-dire l'association profession sport.

La fédération départementale des œuvres laïques a été associée ensuite au CRIB, dès 2005. La convention triennale signée par le préfet de la Nièvre et les trois partenaires pour 2005-2007 puis renouvelée pour 2008-2010 prévoit avec précision les missions de chacun des trois organismes, les aides apportées par l'Etat, la composition et le rôle du comité de pilotage. Le conseil général de la Nièvre apporte son concours au CRIB, à hauteur de 5 000 €/an ; ce concours est mentionné dans les documents du CRIB, mais le département n'a pas souhaité être signataire de la convention. Outre les subventions du CNDS et le poste FONJEP – attribué à l'ADESS- la DDJS soutient le CRIB par des crédits déconcentrés du budget opérationnel de programme, le soutien global étant de 13 100 € en 2009 en plus du poste FONJEP.

L'activité du CRIB est croissante : un peu moins de 300 interventions recensées en 2005, un peu plus de 400 en 2007.

Le suivi mis en œuvre permet également d'identifier la nature des interventions.

Les trois tableaux ci-dessous retracent ces informations.

SUBVENTIONS DE LA DDJS POUR LE SOUTIEN AU CRIB

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ADESS	4 573 € (Titre IV) -un poste FONJEP	4 573 € (Titre IV) -un poste FONJEP	5 000 € (Titre IV) -un poste FONJEP	3 000 € (Titre VI, BOP sport) 2 500 € (CNDS) -un poste FONJEP	3 500 € (Titre VI, BOP JVA) 2 500 € (CNDS) -un poste FONJEP	3 500 € (Titre VI, BOP JVA) 2 600 € (CNDS) -un poste FONJEP	3 500 € (Titre VI, BOP JVA) 2 600 € (CNDS) -un poste FONJEP
CDOS	-	-	1 500 € (FNDS)	2 000 € (CNDS)	2 500 € (CNDS)	3 000 € (CNDS)	3 500 € (CNDS)
FOL	-	-	3 000 € (Titre IV)	3 000 € (Titre VI, BOP JVA)	3 500 € (Titre VI, BOP JVA)	3 500 € (Titre VI, BOP JVA)	3 500 € (Titre VI, BOP JVA)
Total / année	4 573 € + 1 FONJEP	4 573 € + 1 FONJEP	9 500 € + 1 FONJEP	10 500 € + 1 FONJEP	12 000 € + 1 FONJEP	12 600 € + 1 FONJEP	13 100 € + 1 FONJEP

NATURE DES ACTES DE CONSEIL

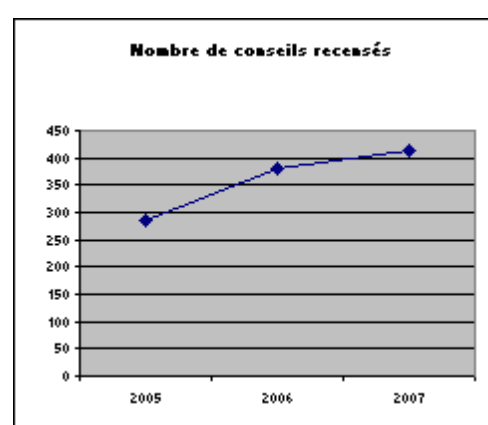
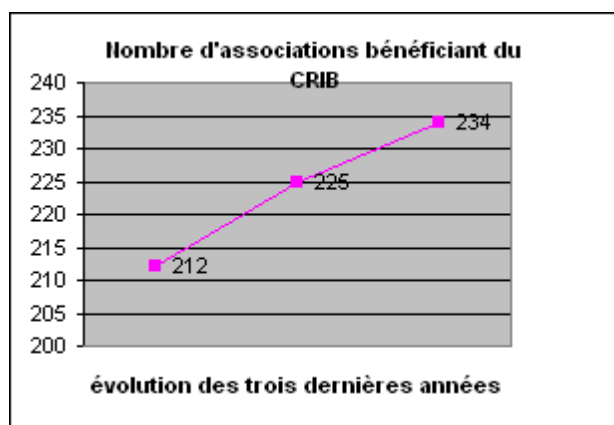
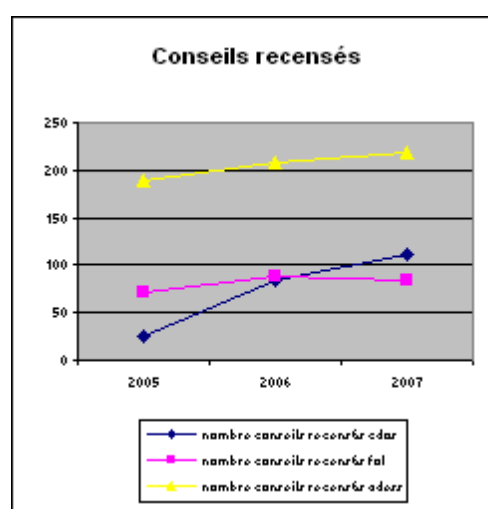
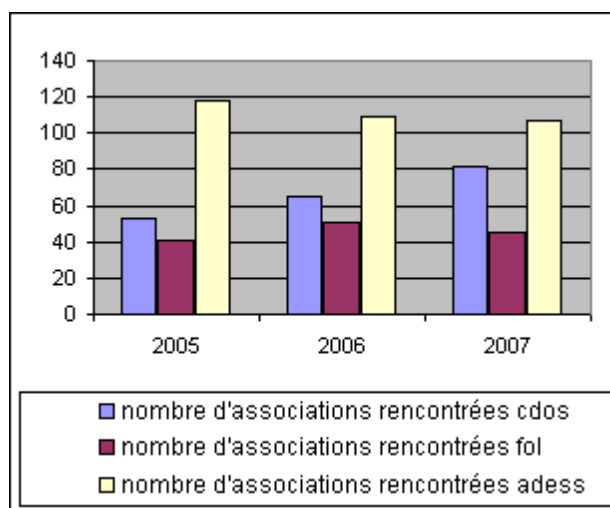
	STRUCTURES	NOMBRE DE CONSEILS	TYPES DE CONSEILS	MONTANT DES SUBVENTIONS
2005	<u>CDOS :</u>	25 conseils donnés ont bénéficiés à 53 clubs et comités	➤ Litiges entre comités départementaux et leurs fédérations ➤ création et dissolution d'un club ➤ questions juridiques ➤ ventes d'alcool sur les terrains de sport ➤ organisation d'une AG ➤ création d'un comité départemental	1500 €
	<u>FOL :</u>	72 conseils donnés à 41 associations	➤ vie statutaire ➤ aide juridique ➤ gestion de projets ➤ conflits internes	3000 €
	<u>ADESS :</u>	190 conseils donnés à 118 associations	➤ gestion administrative : procédure pour embaucher un nouveau salarié, réalisation d'un contrat de travail ➤ conseils en comptabilité : bilan, compte de résultat, l'enregistrement des immobilisations,... ➤ informations et accompagnement des nouveaux contrats aidés	5000 € + un poste FONJEP

2006	<u>CDOS :</u>	83 conseils à 65 clubs et comités	➤ création et dissolution d'un club ➤ réduction d'impôts pour les déplacements ➤ radiation d'un sportif ➤ formalités d'organisation d'une assemblée générale ➤ création d'un comité départemental	2000 €
	<u>FOL :</u>	89 conseils ont été donnés à 51 associations	➤ vie statutaire ➤ domaine juridique ➤ gestion de projets	3000 €
	<u>ADESS :</u>	207 conseils recensés pour 109 associations	➤ gestion des emplois au sein de leur association ➤ vie statutaire ➤ gestion / comptabilité ➤ gestion de projets	5500 € + un poste FONJEP
2007	<u>CDOS :</u>	112 conseils pour 82 associations rencontrées	➤ vie statutaire ➤ aide juridique ➤ réduction d'impôts, déplacement des bénévoles	2500 €
	<u>FOL :</u>	84 conseils pour 45 associations rencontrées	➤ vie statutaire ➤ aide juridique ➤ gestion de projets	3500 €
	<u>ADESS :</u>	218 conseils pour 107 associations rencontrées	➤ gestion des emplois au sein de leur association ➤ vie statutaire ➤ gestion / comptabilité	6000 € + un poste FONJEP

NOMBRE DES INTERVENTIONS

nombre d'associations rencontrées				
années	cdos	fol	adess	TOTAL
2005	53	41	118	212
2006	65	51	109	225
2007	82	45	107	234

nombre conseils recensés				
	cdos	fol	adess	TOTAL
2005	25	72	190	287
2006	83	89	207	379
2007	112	84	218	414



La prochaine phase de travail du CRIB est celle d'une concertation et d'une collaboration avec la fédération des centres sociaux de la Nièvre qui porte le dispositif du D.L.A dans ce département

- LES CRIB DE MOSELLE

- **Une désignation conforme aux textes**

La Moselle, département de 1.037.000 habitants, a été dotée d'un CRIB en 2003, soit dès le début de l'implantation de ces structures.

Son paysage associatif comportait à ce moment des organes et outils fédératifs et coopératifs structurés par les responsables associatifs départementaux dès le début des années 1960 ; ainsi sous le nom de « carrefour des organisations de jeunesse et d'éducation populaire » (COJEP), existait une coordination des nombreuses associations de ce secteur ; puis au fil du temps sont apparus une structure de gestion de la maison des associations du chef lieu de département (COJFA), un centre de renseignement et d'information pour les associations couplé avec un bureau d'information jeunesse (CRI-BIJ), un groupement d'employeurs-dès 1994 -, puis un site internet doté de nombreuses fiches techniques sur la vie associative (par ex- « SLIA : solutions pour le financement des associations).

Le COJEP semblait être la structure la mieux profilée pour supporter un CRIB ; toutefois conformément aux instructions et au contexte du moment, le CDOS a été candidat -unique- puis retenu.

- **Un CDOS volontariste.**

Dans le contexte de 2003, la structure est apparue toutefois bien adaptée. Elle dispose d'un agent de développement issu du dispositif emploi-jeunes et d'un secrétariat à mi-temps, soit deux salariés. Elle est partenaire par convention de l'association profession-sport, elle-même bien structurée à cette époque. Son projet de devenir support du CRIB est bien accueilli par les collectivités les plus importantes, si bien que son budget prévisionnel comporte une participation espérée de 7.000 € de celles-ci. Elle est tiers de confiance depuis mai 2003 pour assurer les formalités de versement de salaires à d'autres associations, parmi les 2 800 associations sportives du département. Toutefois, prudente, elle ne souhaite pas immédiatement de poste FONJEP. Celui-ci lui est néanmoins attribué l'année suivante.

- **Une montée en charge progressive**

La procédure d'évaluation triennale du poste FONJEP permet de suivre l'évolution des activités.

Si un tout premier bilan fait état en 2004 d'environ 40 sollicitations des usagers au CRIB (majoritairement pour l'emploi, la formation, la vie statutaire de l'association demanderesse), le bilan établi en fin 2006 pour l'évaluation du poste est plus complet :

- « environ 3 appels ou demandes d'information par jour » sont mentionnés ;
- l'application d'une convention avec l'URSSAF dans le cadre du dispositif impact-emploi pour être tiers de confiance donne les résultats suivants : 4 associations ont eu recours à ce service en 2005 ; 10 sont décomptées en septembre 2006. Au 1^{er} janvier 2007, le CRIB édite 30 bulletins de salaires par mois ;

- Un volet « CRIB » avec de nombreuses fiches techniques a été ouvert sur le site internet du CDOS ;
- Le CDOS/CRIB est intégré à la mission d'accueil et d'information des associations ;
- Le CDOS/CRIB est membre du comité d'appui du dispositif local d'accompagnement(DLA) et souhaite devenir prestataire (réaliser des diagnostics ou des expertises) dans le cadre de ce dispositif, piloté par la direction départementale du travail et de l'emploi ;
- Sur le plan financier, le budget fait apparaître que les ressources espérées de la part des collectivités n'ont pas été réalisées, hormis celles résultant du dispositif « Lorraine-emploi» du conseil régional (10.860 €) ;

En conséquence, le poste FONJEP a été maintenu pour une nouvelle période triennale trouvant son terme au 31 décembre 2009.

- **La création d'un 2^{ème} CRIB ;**

L'extension des compétences des CRIB à l'ensemble des bénévoles associatifs à partir de 2006 et l'accroissement du nombre de postes FONJEP-CRIB en 2008 (182 postes) ont eu pour conséquence l'ouverture d'un nouveau poste FONJEP dans le département dont le porteur fut, assez naturellement, le COJEP. Cet organisme était déjà devenu en 2005 le porteur du dispositif local d'accompagnement pour la Moselle. Sa labellisation comme CRIB en 2008 a donc reconnu son rôle central dans le monde associatif du département.

- **L'impact des difficultés de maintien des emplois.**

Dans le même temps, le CDOS est confronté à des choix pour le maintien de ses emplois, choix à opérer dans le cadre de la politique de consolidation des emplois du CNDS décidée lors du conseil d'administration de cet organisme (25 novembre 2008).

En effet, l'échéance de la participation à un poste par l'aide FONJEP (7.400€) se situe au 31 décembre 2009 ; celle de l'emploi jeune maintenu par le mécanisme d'épargne consolidée se situe au 31 décembre 2010, la consolidation envisagée par le CNDS étant de 12 000 € /an, non dégressive, pendant quatre ans, sans garantie que le cumul des aides soit possible. Or ce sont ces aides conventionnées qui permettent les emplois, et ces conventions et ces emplois qui déterminent les missions.

- LE CRIB DE PARIS

C'est l'association Paris profession sport et jeunesse (APPSJ) qui a été désignée en 2003 pour porter le CRIB. L'accroissement du volume d'activité et la nécessité d'une expertise plus spécialisée (fiscalité, comptabilité, emploi) ont amené en 2007 un partenariat nouveau de PPSJ avec une autre structure ; celle-ci, l'association pour le développement d'une dynamique de l'économie locale (ADDEL), avait été créée en 1997 et s'était engagée dans les dispositifs de soutien de l'emploi (nouveaux services-emploi jeunes, puis d'autres).

L'ADDEL compte une dizaine de salariés ; l'APPSJ en totalise pour sa part neuf (bilan social au 31/12/2008) et gère un budget annuel de l'ordre de trois millions d'euros.

Les activités se sont développées durant les dernières années et PPSJ en tient une analyse très précise.

Le nombre d'actes de conseil est passé de 492 en 2005 à 585 en 2006, puis 685 en 2007 et 690 en 2008.

Ce sont majoritairement en 2009 des associations du secteur culturel (31,7 %) puis du secteur sportif (21%) et du secteur social (20%) qui bénéficient de ces « actes de conseil », et 83 % de ces actes concernent des structures de moins de 100 adhérents.

Les préoccupations des demandeurs portent à plus de la moitié (52%) sur l'emploi ou la gestion de personnel, à 27 % sur la recherche de financements (subventions, mécénat, recettes de vente...), à 28 % sur le projet associatif (choix, définition, formalisation du projet), à 22 % sur la vie statutaire. De nombreuses demandes portent également sur la gestion financière (20%) ou la fiscalité (12%), ainsi que sur l'organisation de manifestations (8%).

En tant que CRIB, l'APPSJ organise des réunions d'information thématiques (les associations sportives et les assurances ; les avantages pour les bénévoles en 2008) ; il a créé des outils de communication : lettre électronique « CRIBinfos », site internet, plaquette d'information.

Le CRIB participe au réseau des CRIB d'Ile de France qui bénéficient d'une forte présence fédératrice de la DRDJS qui organise des concertations et des groupes de travail.

Le plan d'action 2009 du réseau porte sur l'identité des CRIB, leur viabilité, leur complémentarité, leur visibilité, en écho des problèmes ressentis par eux.

De plus, pour traiter les problèmes particuliers des associations qui sont employeurs, l'APPSJ et l'ADDEL ont créé en commun en 2006 le dispositif dénommé « club asso emploi », auquel la DRTEFP et la DRDJS ont apporté leur soutien. Ce dispositif fonctionne avec des rendez-vous d'accompagnement individualisé des associations employeurs (216 en 2008), qui doivent être adhérentes, des ateliers de formation, une lettre électronique « club asso emploi », un site internet du même nom, une plaquette de présentation.

Des rendez-vous trimestriels sont également organisés (« rôle d'une banque dans la vie d'une association » ; « subventions : optimisez vos demandes » ; « gestion salariale : simplifiez vos démarches »). L'existence de structures de même nature en Essonne, Yvelines, Val de Marne et Val d'Oise a permis la création d'un réseau régional.

L'association PPSJ bénéficie en 2009 de 3 postes FONJEP CRIB. Ces postes ont été attribués au 1^{er} juillet 2003, au 1^{er} juillet 2007, et au 1^{er} septembre 2008.

L'association PPSJ a perçu 33 000 € du CNDS pour sa fonction de CRIB, ainsi que 6 480 € pour le soutien à un poste du plan sport emploi. Elle perçoit également plus de 19 000 € de la DRDJS au titre de « club-asso-emploi » (idem pour ADDEL) et 16 500 € de la DRTEFP pour l'animation du réseau régional des clubs-asso-emploi (idem pour ADDEL).

Si les actions sont dynamiques et réelles, les lignes de partage entre les structures d'une part, et les périmètres des champs d'action - parfois différents, parfois communs - d'autre part n'apparaissent pas toujours nettement.

Les liens entre les deux organismes apparaissent également dans le champ du dispositif local d'accompagnement (D.L.A) mis en place par le ministère chargé de l'emploi et la caisse des dépôts et consignations.

Pour Paris, le dispositif est porté par l'ADDEL, et fait depuis 2005 l'objet d'une convention annuelle avec PPSJ.

Dans ce contexte, l'association PPSJ, dont l'action ne porte que sur des associations sportives, réalise des diagnostics, préconise des accompagnements qui sont ou non validés par le comité technique et financés : en 2008, 20 diagnostics ont été réalisés.

Le D.L.A apparaît donc être aussi bien dans la Nièvre qu'en Moselle ou à Paris, et à des stades très différents, un enjeu important dans la vie associative.

II-5. CRIB ET DISPOSITIF LOCAL D'ACCOMPAGNEMENT (DLA) : CONCURRENCE OU COMPLEMENTARITE ?

• Définition

Le DLA est défini de la façon suivante dans les documents budgétaires (projet annuel de performance pour 2009) :

«... l'action de l'Etat vise également à soutenir le secteur associatif qui constitue un gisement important d'emplois.

Le besoin des associations en matière de professionnalisation de leur fonction « d'employeur », et d'appui à la consolidation de leur modèle économique est fort. Facteur d'animation des territoires et notamment des zones rurales et des quartiers sensibles, et vecteurs de cohésion sociale et professionnelle, les activités associatives justifient un soutien adapté des pouvoirs publics.

Dans ce sens, les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) contribuent à professionnaliser ces structures associatives employeurs pour la consolidation de leur activité et des emplois attachés. Cette mesure d'appui doit, en contrepartie, se traduire par le développement socio-économique des associations employeurs (progression des résultats économiques, du nombre de salariés employés, et des contributions des collectivités territoriales). »

• Financements

La mesure a été dotée de 10,4 M € en 2008 puis en 2009 dans le budget de l'Etat, mais les financements apportés par l'Etat représentent à peine la moitié des financements totaux, car l'U.E par le Fonds Social Européen (F.S.E) et les collectivités locales contribuent largement. Le total pour 2008 dépasse 23 millions d'Euros.

Le bilan d'activité consolidé pour 2008 indique que 7 186 structures (il ne s'agit pas seulement d'associations, mais aussi de coopératives ou autres organismes de l'économie sociale et solidaire) ont bénéficié d'un accompagnement (ingénierie individuelle ou collective) par les 103 structures porteuses du DLA.

	<i>Année 2006</i>	<i>Année 2007</i>	<i>Année 2008</i>
<i>Etat</i>	11 739 327€	10 151 080€	10 292 157€
<i>FSE</i>	6 882 579€	3 836 841€	3 096 249€
<i>CDC</i>	7 678 537€	6 083 708€	5 342 057€
<i>Collectivité locales</i>	2 551 167€	3 071 407€	3 686 781€
<i>Autres</i>	347 532€	785 974€	764 412€
<i>Budget total</i>	29 199 142€	23 929 010€	23 181 656€

- **Mode de fonctionnement**

De façon très résumée, la démarche est la suivante :

- une rencontre avec les responsables est organisée dans les locaux de l'association : une analyse conjointe du projet associatif est conduite afin de cibler les besoins d'accompagnement. Eventuellement, un professionnel du secteur d'activité concerné (culturel, social...) peut compléter l'analyse ;
- une fois les besoins d'accompagnement validés par l'association, un plan d'accompagnement est élaboré : l'association et le DLA s'engagent concrètement sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement.
- les accompagnements sont mis en place : le DLA fait appel à des prestataires spécialisés pour des actions individuelles et/ou collectives. Le DLA assure un suivi personnalisé et coordonne l'ensemble des actions.

- **Partenariats dans le D.L.A**

Le D.L.A a été créé en partenariat entre le ministère chargé de l'emploi et la caisse des dépôts et consignations en 2003. Mais dès 2004, la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) a été partenaire du pilotage du D.L.A. De plus, la CPCA est désormais signataire du contrat d'engagement « conventionnement des DLA 2010-2012 », ce partenariat étant « une des conditions du succès d'une politique en faveur de l'entrepreneuriat d'utilité sociale ».

Par ailleurs, plusieurs structures, sous le nom de « centre national d'appui et de ressource » apportent une expertise technique à l'appareil du D.L.A dans différents secteurs (sports, environnement, culture...). Il en est de même au niveau régional avec les centres régionaux de ressources et d'animation.

Enfin, les collectivités locales s'associent de plus en plus au dispositif, notamment à son financement (69% des conventions DLA financées par les collectivités locales en 2007 et 81% en 2008).

Au total, le D.L.A dispose donc d'un partenariat et d'une structuration plus dense que le réseau CRIB.

- **Une complémentarité à mieux organiser**

La puissance et la croissance du dispositif du DLA ainsi que la qualité de son suivi ne doivent pas occulter que sa finalité est différente de celle des CRIB.

Pour reprendre cette différence au travers des distinctions administratives et financières, on peut rappeler que le DLA a avant tout une finalité en terme de développement de l'emploi, comme l'indique son appartenance au programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

Les CRIB pour leur part se situent dans l'action « développement de la vie associative » du programme 163 « jeunesse et vie associative », et cet intitulé situe bien leur vocation.

La professionnalisation et le développement du salariat ne peuvent être une fin en soi pour le développement de la vie associative mais en sont un moyen.

En ce sens, ces acteurs de terrain qui ont structuré leur action et leurs outils telles les associations PPSJ et ADDEL à Paris apportent les éléments de réponse en distinguant les niveaux d'intervention et sachant que le pyramidage envisagé peut fonctionner sans le niveau intermédiaire propre à l'Ile-de-France.

ARTICULATION DES STRUCTURES ET DES FONCTIONS

Le CRIB : 1 ^{er} niveau, info-conseil technique	Le club Asso emploi : 2e niveau accompagnement dans la fonction employeur	Le DLA : expertise
Bénéficiaires : ➤ Associations et porteurs de projets	▪ Bénéficiaires : ➤ Associations employeurs ou souhaitant le devenir	▪ Bénéficiaires : ➤ Associations employeurs (au minimum 1 ETP) ayant un ancrage départemental marqué
Adhésion : Accès gratuit sans système d'adhésion	▪ Adhésion : ➤ Accès gratuit avec signature d'une charte	▪ Adhésion : ➤ Accès gratuit, démarche volontaire demandée
Objectif : ➤ Répondre aux questions et apporter des conseils techniques sur tous les thèmes de la vie quotidienne d'une association (vie statutaire, fiscalité, comptabilité, emploi, recherche de financements...)	▪ Objectif : ➤ Autonomiser les structures associatives sur la fonction employeur par le biais d'un club d'entrepreneurs de l'Economie Sociale et Solidaire	▪ Objectif : ➤ Consolider et développer les activités et les emplois des structures d'utilité sociale sur le territoire départemental
Moyens d'action : ➤ Entretien individuels techniques ➤ Réunions d'information collectives et formations ➤ Orientation vers des interlocuteurs spécialisés si nécessaire	▪ Moyens d'action : ➤ Suivi individuel des associations dans leur fonction employeur ➤ Réunions d'information collectives ➤ Ateliers de partage et de formation ➤ Site internet servant d'outil de mutualisation et d'information ➤ Utilisation d'une pédagogie centré sur le savoir être	

Les CRIB ont donc toujours leur légitimité dans les dispositifs d'accompagnement.

Mais la question de leurs moyens interroge sur leur devenir.

II-6. LES CRIB, UN DEVENIR A CLARIFIER

Si la légitimité des CRIB apparaît techniquement dans l’articulation des dispositifs entre eux, elle a également un autre fondement.

En effet, les CRIB apparaissent avec le temps passé et les réformes en cours, comme une externalisation de certaines fonctions d’accompagnement des associations et des bénévoles exercées jusqu’alors par l’administration. Il apparaît clairement que les missions actuelles des CRIB étaient des missions initiales des DDVA. Les nouveaux positionnements de ceux-ci au fil des années et des instructions ministérielles, et, a fortiori, le positionnement plus stratégique envisagé pour eux dans le présent rapport rendent nécessaire le maintien des CRIB.

Supprimer ou réduire l’organe -CRIB-, faute de moyens –les postes FONJEP- serait supprimer ou réduire le service rendu.

Si d’autres réseaux, un peu analogues dans leur vocation, ont été transformés ces dernières années, ils l’ont été sous l’angle de la rationalisation et de la modernisation. C’est le cas par exemple pour les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA). Le service téléphonique « Allo service public 3939 » a été développé, huit des neuf centres interrégionaux ont été supprimés au profit de la restructuration d’un CIRA unique.

Un tel modèle n’est pas celui que préconisent, après les avis entendus, les auteurs du présent rapport.

En effet, des outils d’information de qualité existent, aussi bien d’initiative publique (associations.gouv.fr) que d’initiative privée (lettreasso@loi1901.com ; juris-associations ; mode d’emploi ; et d’autres). Mais il s’agit là d’outils d’information et non d’accompagnement. Or la fonction que le ministre des sports puis le Premier ministre ont demandé aux CRIB de remplir est une fonction d’accompagnement, fut-elle du premier niveau, et de proximité.

Recommandation :

4. Pérenniser le réseau des CRIB, y compris en le rationalisant

Pour remplir cette mission, il importe alors de mettre en place les mesures espérées par les CRIB pour qu’ils continuent à manifester le dynamisme attendu d’eux. Il est vrai que l’hétérogénéité des associations support ne permet pas facilement des démarches homogènes vis-à-vis d’eux. De même, il n’existe pas un organisme d’appui puissant (hormis le FONJEP, déjà utilisé) pour initier des opérations structurantes, à l’instar de ce qui s’est fait au début des années 2000 pour informatiser les CROS et CDOS sur la base d’une part d’un accord entre le ministère et le CNOSF, et, d’autre part, avec la mobilisation du FNDS.

A tout le moins, une animation minimale du réseau des CRIB paraît nécessaire et possible dans un format comparable à celui des DDVA.

Si la réduction éventuelle des moyens doit entraîner un ajustement des dispositifs, ce doit être selon un calendrier annoncé et sous l’angle d’une réorganisation clairement établie (un CRIB par département ?) et non une disparition.

Recommandation :

5. Animer, selon les modalités adaptées à l’un et à l’autre, le réseau administratif des DDVA et le réseau associatif des CRIB et former les acteurs.

Lors des vœux au Bureau du Conseil économique, social et environnemental et aux principaux représentants du monde associatif, le 16 janvier 2009 le Président de la République a rappelé son souhait de conforter la vie associative et de restaurer la confiance entre l'Etat et les associations, notamment en matière de financement :

- Les financements pluriannuels, versés dans les délais, donneront de la visibilité aux gestionnaires associatifs;

- Les conventions pluriannuelles d'objectifs « ont vocation à devenir la règle et non l'exception » : elles s'appuieront sur des projets faisant l'objet d'une évaluation régulière et seront jugées sur les résultats.

- Un cadre normatif lisible avec des procédures et formalités allégées, un dossier unique et dématérialisé de subvention publique.

La nécessité de clarification et de simplification des relations financières entre le monde associatif et l'Etat répond à une préoccupation récurrente des associations. Les rapports de M. LANGLAIS et de M. MORANGE s'en sont faits largement l'écho : l'intervention de l'Etat au plus près du terrain et des acteurs avec la déconcentration de la gestion des dispositifs comme le CDVA ou le FONJEP, figurent parmi les propositions de ces deux rapports.

Où en est-on des processus engagés par notre administration ?

III- LE CONSEIL DU DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (CDVA), UNE DECONCENTRATION EXPERIMENTEE EN 2008 ET GENERALISEE EN 2009 - PREMIERS BILANS

Le Conseil du Développement de la Vie associative a succédé en 2004 au Fonds national du Développement de la Vie Associative (FNDVA) créé en 1985 et en a repris les caractéristiques (décret n°2004-657 du 2 juillet 2004 modifié).

Le CDVA soutient principalement les actions de formation organisées par les associations en faveur de leurs bénévoles : le CDVA est en effet le plus ancien des dispositifs consacrés à la formation des bénévoles. Il accompagne également, mais dans une moindre mesure, les expérimentations ainsi que les études et recherches qui sont de nature à contribuer à une meilleure connaissance de la vie associative.

Ce dispositif d'intervention, après avoir connu une légère progression entre 2006 et 2008 (de 9,2 M€ à 9,5 M€), représente un peu moins de 9 M€ en 2009 (8,930 M€). Il est imputé sur les crédits ouverts au programme 163 - « jeunesse et vie associative », article 02, action 1 « développement de la vie associative ».

Depuis sa création, cette instance de 22 membres, représentant à parité l'Etat et le monde associatif, présidée par le ministre en charge de la vie associative ou son représentant, intervenait sur l'ensemble du dispositif tant au niveau de la détermination des priorités d'intervention que de l'instruction des projets.

Il convenait de donner un nouvel élan à cet outil interministériel de dialogue et de concertation.

La mission d'audit, engagée en 2006 dans le cadre de la 5^{ème} vague d'audits de modernisation pilotés par la DGME, a conclu à la nécessité de déconcentrer la gestion du dispositif au niveau régional, mettant fin à plus de 25 ans de gestion centralisée.

L'évaluation du dispositif portera essentiellement sur les suites données aux préconisations (annexe 3) et la manière dont le niveau régional de l'Etat s'est approprié la déconcentration.

III-1. LA DECONCENTRATION ET LE CHOIX DU NIVEAU REGIONAL

- LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'AUDIT

La mission d'audit a rendu ses conclusions en mars 2007. Elle a émis 21 préconisations visant notamment à la déconcentration administrative et financière au niveau régional du dispositif et une animation territoriale interministérielle de cette déconcentration (cf annexe 3).

Cette déconcentration devait assurer une meilleure cohérence aux niveaux national et local des politiques de subventionnement, améliorer le pilotage et la gestion de la procédure en donnant plus de lisibilité au dispositif (simplification des démarches administratives et de l'instruction des dossiers ; raccourcissement des délais de notification des décisions et de versement des subventions).

Elle devait s'accompagner d'une procédure d'évaluation et de contrôle (mise en place d'indicateurs...).

Elle devait également conduire à une redéfinition des rôles entre l'administration centrale et ses services déconcentrés régionaux ainsi qu'à une redistribution des moyens de gestion humains et financiers (réduction du nombre d'ETP mobilisés en administration centrale (3 à 5), soit un gain de 0,10 à 0,17 millions d'euros).

- UNE DECONCENTRATION EN 2 TEMPS

Conformément aux préconisations de la mission d'audit, la pertinence du niveau régional a été retenue, anticipant ainsi sur la RGPP et l'émergence d'un niveau régional renforcé concentrant les fonctions de pilotage des politiques nationales.

La logique régionale a donc prévalu dans le souci d'optimiser les moyens consacrés par l'Etat et les collectivités locales à la formation des bénévoles et dans une moindre mesure aux actions expérimentales qui contribuent au développement de la vie associative locale.

La formation des bénévoles représentant 90% de la part du CDVA consacrée à ce domaine, la collectivité locale régionale était naturellement le partenaire à rechercher ou à conforter.

Ce partenariat visait également à associer les représentants du secteur associatif local.

- **Une phase initiale sur la base du volontariat en 2007-2008**

Sept directions régionales et départementales de la Jeunesse et des Sports se sont portées volontaires (Ile-de-France, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie et Poitou-Charentes). A noter que les candidatures des régions Limousin et Ile-de-France se sont heurtées à la forte réticence au niveau national de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) qui veille jalousement à préserver le rôle prépondérant qu'elle joue auprès des pouvoirs publics. Or elle n'est pas présente en région Limousin ; par ailleurs elle craignait un affaiblissement de son rôle national avec l'émergence de la CPCA d'Ile-de-France.

La phase préparatoire pilotée par les services de l'administration centrale (direction de la vie associative, de l'emploi et des formations professionnelles), qui a précédé la mise en place de la démarche de déconcentration, s'est appuyée sur les 7 directions régionales. Les services des conseils régionaux des régions concernées, invités à participer à ces travaux, s'y sont associés.

Le secteur associatif a également participé aux travaux préparatoires et son collègue a été régulièrement tenu informé de leur avancement lors des séances du conseil d'administration du CDVA qui se sont tenues en 2007.

Cette phase préparatoire a permis de délimiter le champ d'intervention du dispositif (formation et actions expérimentales), de distinguer les associations de portée nationale (association, fédération, union), dont les projets continueront à relever du dispositif national, des associations locales dont les demandes seront traitées au niveau régional, de préparer les orientations de la déconcentration en terme d'organisation et de priorités d'intervention.

Trois instructions ministérielles ont initié la déconcentration :

- L'instruction budgétaire du 17 octobre 2007 relative à la mise en place des budgets opérationnels de programme 2008 au niveau territorial, dans le cadre des trois programmes de la mission « sport, jeunesse et vie associative », précisait le montant des enveloppes dédiées au dispositif du CDVA déconcentré dans les 7 régions, soit 1, 543M € ainsi répartis :

Ile-de-France	500 000 €
Limousin	50 000 €
Lorraine	181 000 €
Nord-Pas-de-Calais	350 000 €
Pays de la Loire	308 000€
Picardie	39 000 €
Poitou-Charentes	115 000 €

Le montant de ces enveloppes résulte de la moyenne sur 3 ans des montants antérieurs attribués aux associations locales de chacune des sept régions.

- L'instruction n° 08-225 du 7 février 2008 aux 7 préfets de région précisait les objectifs, les modalités de mise en œuvre et donnait les premières indications sur le processus d'évaluation.

Il s'agit bien de rendre plus lisible les actions de soutien au secteur associatif, de répondre au plus près des besoins locaux dans le respect des priorités nationales, tout en assurant une meilleure cohérence des politiques de financement.

- L'instruction n°08-090 du 27 juin 2008 précisait les modalités de cette évaluation qui concernait 2 champs : les conditions de mise en œuvre du dispositif local et le programme des actions.

Ainsi le niveau d'intervention de chacune des instances apparaît clairement:

- L'administration centrale pilote le dispositif : elle fixe les priorités nationales et le cadre d'intervention des préfets de région : les publics à cibler en priorité (les jeunes et les femmes issus des quartiers sensibles, les bénévoles en prise de responsabilité, les bénévoles en situation de fragilité économique ou sociale pour lesquels le bénévolat est un facteur important d'intégration,) ; les associations impliquées dans les quartiers sensibles et les zones rurales ; les orientations des actions expérimentales.

Elle procède à l'évaluation de la mesure.

- L'administration locale est responsable du schéma d'organisation territoriale et du fonctionnement du dispositif : mise en place de l'instance consultative ; mobilisation des partenariats locaux en prenant appui sur les réseaux constitués par les délégués départementaux à la vie associative (DDVA), les missions d'accueil et d'information des associations (MAIA) et les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) ; souci de l'interministérialité ; évaluation locale de la déconcentration.

Le dispositif national est maintenu pour les 15 autres régions et les 4 départements d'outre-mer : l'administration centrale continue à être destinataire des projets sur les trois champs (formation, actions expérimentales et études) et à en assurer la gestion conformément à l'instruction du 30 janvier 2008.

Elle conserve également la gestion et le suivi des projets portés par des associations dont la dimension territoriale est nationale (fédérations, unions nationales).

• **La généralisation de la déconcentration en 2009**

Le dispositif national demeure (réf. Instruction du 24 décembre 2008) mais sur un champ d'intervention plus restreint. Les financements nationaux sont en effet réservés aux actions de formation des bénévoles, les expérimentations relevant désormais du niveau régional.

Les études sont exclues du champ d'intervention : cette décision ministérielle a été prise dans un contexte budgétaire contraint, l'enveloppe réservée au financement du dispositif du CDVA inscrite en LFI s'élevant à 8,930 M€ en 2009 contre 10,5 M€ en 2008. Le collège des associations a sollicité le maintien du financement des études lors du conseil d'administration du CDVA du 19 décembre 2008.

A noter que cette décision ne répond qu'indirectement à la recommandation 21 de la mission d'audit qui préconisait la suspension provisoire des actions dites expérimentales pour un redéploiement sur les formations ou les études.

Le dispositif de déconcentration a été généralisé par instruction 08-165 JS du 30/12/2008 à l'exception des régions d'Alsace, de Rhône-Alpes qui restent gérés, à titre transitoire, au niveau national.

Les orientations prioritaires arrêtées en 2008 ont été reconduites (réaffirmation du partenariat local ; accès des jeunes et des femmes aux responsabilités associatives ; priorités territoriales attachées aux quartiers sensibles et aux zones rurales...).

Une nouveauté toutefois qui n'est pas sans conséquence : les associations éligibles au niveau régional incluent les établissements secondaires d'associations nationales pour des projets de formation qu'ils initient, pilotent et réalisent sur leur lieu d'implantation. Cette disposition va se traduire par l'arrivée dans le paysage régional d'associations qui rassemblent de nombreux bénévoles et dont les projets étaient gérés au niveau national auparavant.

Contrairement à la première phase 2008, l'instruction budgétaire relative à la mise en place des budgets opérationnels de programme 2009 au niveau territorial, dans le cadre du programme « jeunesse et vie associative », n'identifie pas le montant des crédits déconcentrés du CDVA. Ceux-ci sont inclus dans l'enveloppe régionale, par ailleurs elle-même globalement en diminution.

La répartition des crédits déconcentrés du CDVA entre les 20 régions métropolitaines et les 4 départements d'outre-mer n'est pas non plus précisée dans l'instruction du 30 décembre 2008. Or, si la priorité gouvernementale de « favoriser le bénévolat de nos concitoyens » est bien affirmée en annexe 2 de l'instruction budgétaire, l'absence de fléchage des crédits dédiés, au nom du principe de fongibilité des enveloppes en application de la LOLF, laisse à l'appréciation de l'autorité locale la place qu'elle entend réserver au dispositif, parmi les autres priorités régionales du programme 163, au risque de fragiliser le dispositif du CDVA.

Le collège associatif avait exprimé son inquiétude sur ce point lors du conseil d'administration du 19 décembre 2008.

L'enveloppe réservée au CDVA apparaît sous deux rubriques dans le document de programmation budgétaire initiale pour 2009 :

- Suivi d'exécution du BOP DJEP pour 4.003 000 euros ;
- Suivi d'exécution des BOP régionaux pour 3 738 869 euros.

Or, selon les indications de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, responsable du programme 163, la répartition théorique entre l'administration centrale et les services déconcentrés des crédits dédiés au CDVA avait réservé 4,4 M€ au financement du dispositif déconcentré dans les 20 régions métropolitaines et les 4 départements d'outre-mer sur un total mobilisable de 8,4 M€ alors que la réalité budgétée dans les BOP régionaux s'élève donc à moins de 3,8 M€.

En conséquence plus de 600 000 euros ont été orientés vers d'autres programmes d'action jugés plus prioritaires, sur décision de l'autorité régionale, responsable du BOP territorial.

C'est ainsi qu'en procédant à l'examen des programmes « Envie d'agir » ou encore « programmes éducatifs locaux », on peut constater un montant global plus important réservé à chacun des programmes dans les BOP territoriaux par rapport à la projection théorique de l'administration centrale :

- pour le programme « Envie d'agir », alors que 2, 8 M€ de crédits inscrits en LFI ont été transférés aux services déconcentrés, la réalité des crédits mobilisés sur cette ligne dans les BOP régionaux représente plus de 3, 8M€;
- pour les projets éducatifs locaux, 14 M€ ont été déconcentrés pour une réalité budgétée de près de 15 M€.

A l'examen du tableau qui suit, on peut constater que certaines régions ont amplifié leur effort en faveur du dispositif. Par rapport aux crédits réservés en 2008 au financement du dispositif, ces régions ont choisi de faire du CDVA un des axes stratégiques de la politique d'intervention de l'Etat en faveur du secteur associatif.

Ainsi en Franche-Comté, le triplement de l'enveloppe réservée à ce domaine (120 000€ en 2009 contre 40 555€ en 2008) témoigne de la volonté du niveau régional de renforcer la gouvernance associative par un accompagnement plus marqué de l'Etat en ce domaine.

En Picardie, le passage des crédits de 39 000€ à 60 000€ traduit la volonté de renforcer le partenariat avec le Conseil régional, ce dernier ayant consenti une intervention du même montant.

En Ile-de-France, c'est une tout autre raison qui conduit à l'augmentation de l'enveloppe financière dévolue au CDVA de 500 000 € à 704 000€. Elle doit permettre de répondre à l'arrivée dans le paysage régional d'associations gérés jusque là au niveau national comme La Croix Rouge ou le Secours populaire et dont les établissements sont autorisés à déposer leurs projets au niveau régional dans la mesure où les actions proposées sont de portée régionale.

REGIONS	CDVA 2008 En K €	BOP 2009 En K €	OBSERVATIONS
Alsace	52,70	127,0	non déconcentrés
Aquitaine	209,80	243,0	
Auvergne	154,00	135,0	
Bourgogne	87,00	90,1	
Bretagne	258,00	235,0	
Centre	125, 00	127,0	
Champagne- Ardenne	40,11	116,5	
Corse	11,00	10,0	
Franche-Comté	40 ,55	120,0	+ 20 K€ par redéploiement national
Île-de-France	500,00	704,5	
Languedoc- Roussillon	174,00	202,0	
Limousin	50,00	52,0	
Lorraine	181,00	165,0	+15 K€ par redéploiement national
Midi-Pyrénées	203,00	276,5	+40 K€ par redéploiement national
Nord-Pas-de-Calais	350,00	350,0	
Basse-Normandie	83,57	50,0	
Haute-Normandie	31,55	50,0	
Pays de la Loire	308,00	282,3	+12 K€ par redéploiement national
Picardie	39,00	60,0	
Poitou-Charentes	115,00	115,0	
Provence-Côte d'Azur	362,32	300,0	
Rhône-Alpes	524,60	429,0	non déconcentrés
Total métro	3 900,20	4239,9	Dont 556 K€ non déconcentrés
Guadeloupe	46,90	53,0	
Guyane	19,00	46,50	
Martinique	23,00	30,0	
Réunion	30,00	54,0	
Total DOM	118,90	183,5	
France entière	4019,10	4423,4	

Des entretiens menés auprès des responsables de la DJEPVA et des chefs de services déconcentrés, il ressort que l'absence de ciblage des enveloppes CDVA par l'administration centrale responsable du pilotage du dispositif, dans un contexte de forte contraction budgétaire qui a pénalisé le programme 163 « jeunesse et vie associative », n'a pas toujours joué en faveur du CDVA. La fongibilité de l'enveloppe régionale a conduit dans certaines régions à sa fragilisation.

Par ailleurs les informations divergentes dont disposait la CPCA nationale sur la répartition théorique régionale ont sans doute créé une ambiguïté dans les relations entre les services régionaux et le mouvement associatif local d'une part et d'autre part entre ces mêmes services déconcentrés, chargés de la mise en œuvre du dispositif et l'échelon central, responsable du pilotage, le dialogue de gestion n'ayant pas joué le rôle attendu.

III-2. LES PREMIERS BILANS

Ils s'appuient sur les résultats de l'évaluation de la première phase de déconcentration portant sur les 7 régions (instruction n°08-090 du 27 juin 2008) et du questionnaire mené par l'inspection générale auprès des 22 régions en décembre 2008 (annexe 4).

- UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT DANS LA MISE EN PLACE ET LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF.

Les schémas d'organisation territoriale mis en place dans chacune des 7 régions ont fait l'objet d'une démarche concertée avec les acteurs locaux : réunions préparatoires présentant le dispositif, fixant les modalités du partenariat (définition des priorités, des modalités d'instruction, calendrier...), constitution de comités de pilotage comme en Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire.

L'instance consultative est bien organisée en trois collèges représentant respectivement les services de l'Etat, les collectivités territoriales et le mouvement associatif local.

Dans certaines régions, les conseils généraux ont accepté de siéger à la commission (Limousin, Picardie, Nord-Pas-de-Calais). A contrario, en Ile-de-France le conseil régional n'y figure pour l'instant qu'en observateur. Par ailleurs la règle de la parité dans les collèges n'est pas toujours respectée (Pays de la Loire, Poitou-Charentes),

En Lorraine et en Nord-Pas-de-Calais les commissions régionales, installées respectivement depuis 2002 et 2003, jouent pleinement leur rôle.

L'interministérialité au sein de la commission était également un des objectifs de la déconcentration. Si la composition des collèges répond bien au souci d'interministérialité en affirmant la présence des services déconcentrés concernés (DRASS, DRAC, DIREN, DRTEFP, DREAL...), la présence effective de ces services est variable selon les régions : réelle en Ile-de-France, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, plus aléatoire ailleurs.

Dans certains cas, le préfet a tenu à présider la réunion de lancement de la déconcentration (Pays de la Loire par exemple). Il en a délégué la présidence au secrétaire général chargé des affaires régionales (Ile-de-France, Poitou-Charentes) ou encore au directeur régional de la jeunesse et des sports (Limousin et Picardie).

La diffusion de l'instruction régionale auprès des associations était un autre enjeu ; elle s'est déroulée conformément aux instructions nationales en s'appuyant largement sur le réseau mis en place par l'Etat et animé par le délégué départemental à la vie associative (missions d'accueil et d'information des associations). Les directions départementales ont eu également une part active dans cette phase de communication. Dans certaines régions, l'information a été relayée également par les partenaires de l'Etat (conseil régional et mouvement associatif) auprès de leurs réseaux respectifs avec une mise en ligne sur leurs sites respectifs (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Picardie).

Le déroulement de la campagne dans un calendrier plus contraint a permis de raccourcir sensiblement les délais de versement des subventions aux associations : trois à quatre mois ont ainsi été gagnés dans la plupart des régions : ainsi en région Ile-de France, les associations disposaient de leur subvention dès la mi-août.

- L'EMERGENCE ET LA CONSOLIDATION DE PARTENARIATS LOCAUX.

S'il ressort que le partenariat avec le conseil régional est bien réel dans la phase préparatoire à la mise en place du dispositif déconcentré, il ne présente pas les mêmes avancées selon les régions dans son fonctionnement : absence d'appel à projet commun dans la majorité d'entre elles; mais cofinancement avec le conseil régional dans 4 des 7 régions (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Limousin, Picardie) ; en Ile-de-France, le conseil régional n'est présent qu'en simple observateur dans l'instance présidée par le préfet et a délibérément choisi de pratiquer la politique du « chacun chez soi ».

En revanche, la déconcentration a eu un impact réel sur la structuration du mouvement associatif et a conféré à ce dernier un rôle actif au sein du dispositif. Il assure le relais auprès des associations et a mis à disposition de la puissance publique ses réseaux d'information et sa connaissance fine du milieu local.

- **En Nord-Pas-de-Calais et Lorraine un ancrage de la déconcentration dans le paysage institutionnel local**

Incontestablement les objectifs ont été atteints. Cela s'est traduit par le renforcement et le développement du partenariat local, tant au niveau des élus que du secteur associatif. Les moyens financiers ont été amplifiés.

Le dispositif a répondu aux besoins des associations au plus près du terrain et bénéficie ainsi aux associations locales que le dispositif maintenait à l'écart lorsqu'il était géré au niveau national.

En Lorraine, l'engagement du Conseil régional ne s'est jamais démenti pour se renforcer au fil des ans. Aujourd'hui les élus sont présents à tous les échelons du dispositif et siègent régulièrement lors des tenues de la commission régionale du CDVA qui se réunit 2 à 3 fois par an.

Le financement des projets associatifs s'effectue à parité depuis 2002 : 50 % sur crédits d'Etat, 50 % sur crédits régionaux, le versement des subventions intervenant en deux temps, les financements Etat après validation du projet par la commission régionale, la part région intervenant après réception des comptes-rendus d'exécution.

Dès 2003 une ligne de financement identifiée CDVA a été mise en place par le Conseil régional alimentée à hauteur de la dotation Etat (180 000€ chaque année).

Ce partenariat financier a contribué à considérablement amplifier les moyens que la région accordait aux actions de formation de bénévoles (avant 2002 la région consacrait une enveloppe de 7 500 € aujourd'hui elle est passée à 180 000 €).

Le soutien aux bénévoles permet à ce jour de mobiliser 360 000 € de fonds publics (Etat-Région) en faveur de leur formation.

Ce sont de 75 à 95 associations par an qui sont directement destinataires de ces subventions, ce qui représente entre 166 et 187 actions de formation selon les années : 3 500 à 4 500 bénévoles bénéficient ainsi d'une formation grâce à ce soutien.

Entre 350 et 400 associations locales bénéficient d'une formation de leurs bénévoles.

Par ailleurs, la part des petites associations, soit locales, soit non fédérées, auparavant assez mal prises en compte par le dispositif, représente aujourd'hui pratiquement la moitié des structures concernées.

Le secteur associatif est devenu un acteur à part entière avec une implication de la CPCA tant au niveau de l'organisation générale du dispositif qu'au niveau de l'instruction des demandes et de la prise de décisions.

Ce partenariat devrait être consolidé par la signature d'une convention tripartite avec le conseil régional et la CPCA.

Par ailleurs l'inter ministérialité (DRAC, DRASS, DIREN, DRT...) s'est traduite par une ouverture du champ d'intervention du CDVA auprès de secteurs associatifs que ne touchait pas ou peu le ministère chargé de la vie associative.

Cependant des améliorations sont encore attendues avec les partenaires.

En région Nord-Pas-de-Calais, la période d'expérimentation suivie du principe de généralisation du dispositif a contribué à mettre en place et conforter le partenariat local tripartite, (Etat, région, CPCA).

Ainsi l'Etat et la région ont contractualisé leur participation financière au sein d'un programme intitulé « Accompagnement et Développement de la Vie associative » (ADVA).

		Financement				Total
		Etat	Région	Département	Autre	
Domaine d'intervention	Actions de formation	<u>297 138</u>	<u>307 340</u>	=	=	<u>604 478</u>
	Actions expérimentales	<u>52 862</u>	=	=	=	<u>52 862</u>
Total		<u>350 000</u>	<u>307 340</u>	=	=	<u>657 340</u>

La diffusion de l'information est réalisée par le secrétariat permanent de l'ADVA auprès de l'ensemble des associations ayant fait une demande. L'appel à projet est non seulement mis en ligne sur les sites de la DRDJS et de la DDJS du Pas-de-Calais mais également sur celui du conseil régional.

Les projets font l'objet d'un avis partagé des 3 partenaires.

L'Etat soutient de préférence les actions de formation liées à l'évolution des projets associatifs et les actions expérimentales innovantes ; le Conseil régional se réserve la formation des bénévoles sur des problématiques transversales inter-associatives et le soutien au développement des têtes de réseau.

L'ADVA a concerné en 2008 132 associations, 606 projets de formation correspondant à 1 829 journées formation.

Les projets de développement de 28 têtes de réseaux associatives pour un total d'intervention financière de 1 050 680 € (350 000 € Etat et 700 680 € Région).

Si elle a enrichi et amplifié le partenariat local, la déconcentration a également contribué à améliorer les relations avec les associations de taille modeste : mise en place d'un site permettant aux bénévoles des petites associations de mieux cibler parmi les formations financées dans le cadre de l'ADVA celles qui correspondent le mieux à leur besoins.

Une entrée territoriale associée à une entrée thématique facilitera le repérage des formations envisagées.

Par ailleurs la mise en œuvre en 2009 de la dématérialisation de la demande de subvention infléchira les méthodes de gestion ; la nature des liens tissés avec les différents partenaires s'en trouvera renforcée.

- **En région Limousin, le démarrage d'un partenariat et d'une structuration du tissu associatif local**

La déconcentration du CDVA s'est traduite par la mise en place d'une instance consultative co-présidée par le DRDJS et le vice-président du Conseil régional en charge de la vie associative. Elle rassemble des représentants des Conseils généraux, des DDJS, de la CPCA.

L'impact de la déconcentration sur le tissu local est réel. La mise en place de l'instance régionale a permis une large concertation avec les collectivités territoriales et les associations.

Elle a de plus incité la CPCA à se mobiliser en faveur de la formation des bénévoles et à entamer une réflexion plus large sur la vie associative en Limousin.

Les acteurs (Etat, région, CPCA) ont engagé un travail plus approfondi sur différents axes tels que la cohérence territoriale, la complémentarité des formations, l'information, la communication.

Elle a eu comme effet immédiat une amplification des financements publics, le conseil régional apportant son soutien à la formation des bénévoles, pour un montant de 37 000 €, aux côtés de l'Etat (50 000 €) pour 53 actions de formation et une action expérimentale.

Cependant cette première campagne régionale en région Limousin a permis de dégager plusieurs constats :

- la difficulté à toucher les associations non fédérées qui ne connaissent pas ou mal les possibilités de soutien à la vie associative, que ce soit en terme d'information, de conseil ou de formation ;

- l'organisation actuelle du dispositif ne favorise pas les mutualisations sur les formations généralistes et reste plus souvent centrée sur les besoins spécifiques de l'association qui dépose la demande ;

- le public qui bénéficie de la formation est un public le plus souvent âgé car davantage disponible.

- **En Pays de la Loire, un partenariat opérationnel avec la CPCA locale et le Conseil régional**

La déconcentration repose sur un partenariat opérationnel avec la CPCA et le conseil régional malgré une sensibilité récente du Conseil régional sur les hypothèses de cofinancement.

Sa mise en œuvre a bénéficié d'un contexte favorable. Le conseil régional a en effet accepté de participer, dès la phase préparatoire, au comité de pilotage. Par ailleurs la Région pratique le conventionnement sur trois ans avec les têtes de réseau des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire sur un projet global pouvant inclure des actions de formation. Elle n'est pas opposée au cumul de subvention pour la réalisation d'une action de formation. Toutefois, elle souhaitait se donner du temps pour envisager de façon plus globale la question de la formation des bénévoles associatifs. Elle a tout d'abord confié à la CPCA une première mission de diagnostic des actions de formation des bénévoles des Pays de la Loire. Elle a conclu avec cette dernière une convention de financement de 34 000€ concernant un programme de formation construit en mutualisant les compétences des différentes coordinations associatives.

Le premier bilan est positif. La déconcentration a permis de faire naître une offre mutualisée et coordonnée au niveau de la CPCA, d'offrir aux bénévoles un programme de formations plus large et mieux structuré. Elle a favorisé l'ouverture du dispositif à toutes les associations locales et densifié ainsi le réseau associatif. Elle a constitué un levier de transversalité au sein des organismes associés.

Cependant tous les freins ne sont pas levés :

- Certains sont inhérents au fonctionnement interne du conseil régional : difficultés entre élus de commissions différentes pour affirmer une position commune sur le secteur de la vie associative ; contraintes règlementaires et techniques liés aux appels d'offre de marché du conseil régional...

- D'autres sont propres à l'Etat : des enveloppes budgétaires non stabilisées d'une année sur l'autre ne permettent pas de mettre en place un système de conventionnement en pluri annualité avec le mouvement associatif et d'envisager un cofinancement avec le conseil régional.

- Par ailleurs le partenariat avec la CPCA devrait conduire à la mise en place d'un programme de formation transversal et mutualisé par la CPCA.

En 2008, l'Etat a soutenu 73 projets pour un montant global de 306 000€ (soit 153 actions de formation et 6 actions expérimentales).

FORMATIONS					
	Nombre de dossiers CDVA 2007	Subventions 2007 allouées	Nombre de dossiers CDVA 2008	Montant demandé 2008	Montants attribués 2008
Loire-Atlantique 44	21	106 464 €	26	145 186 €	89 369 €
Maine et Loire 49	9	75 478 €	14	116 668 €	77 379 €
Mayenne 53	3	13 048 €	5	19 762 €	18 037 €
Sarthe 72	13	23 935 €	5	21 546 €	21 546 €
Vendée 85	7	46 755 €	8	59 069 €	37 169 €
Total	53	265 680 €	58	362 231 €	243 500 €

EXPERIMENTATIONS					
	Nombre de dossiers CDVA 2007	Subventions 2007 allouées	Nombre de dossiers CDVA 2008	Montant demandé 2008	Montants attribués 2008
Loire-Atlantique 44	1	15 000 €	7	91 102 €	46 000 €
Maine et Loire 49	1	16 000 €	3	41 450 €	0 €
Mayenne 53	0	0 €	1	11 000 €	11 000 €
Sarthe 72	1	20 000 €	3	25 440 €	5 500 €
Vendée 85	0	0 €	1	43 875 €	0 €
Total	3	51 000 €	15	212 867 €	62 500 €

Total des demandes	56	316 680 €	73	575 098 €	306 000 €
---------------------------	-----------	------------------	-----------	------------------	------------------

- **En Picardie, un partenariat Etat-Région coordonné**

L'Etat et le conseil régional ont d'un commun accord décidé de coordonner leur politique d'intervention auprès du secteur associatif.

Ce partenariat s'appuie tout d'abord sur une note d'orientation commune accompagnée d'une lettre cosignée du préfet de région et du président du conseil régional aux associations et fédérations de la région.

L'appel à projets est mis en ligne sur les sites de la direction régionale et de la CPCA locale.

Les services de l'Etat (DRDJS) et du conseil régional procèdent de manière conjointe à l'instruction des dossiers.

L'Etat et le conseil régional contribuent à part égale au financement du dispositif en ayant mobilisé chacun 39 000€ en 2008, soit 78 000€ pour 16 projets (8 actions de formation et 8 actions expérimentales). L'enveloppe a été portée à 120 000€ en 2009. Le principe d'un partage du champ d'intervention a été retenu : l'Etat soutient les actions expérimentales et la Région la formation des bénévoles.

- **En Poitou-Charentes, une dynamique partenariale volontariste**

Une démarche partenariale avec le conseil régional, s'appuyant notamment sur une instruction conjointe des dossiers et associant également la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (la C.P.C.A représente les 16 principaux réseaux associatifs de la région soit environ 50 % des associations en activité) a été mise en place en 2008 et reconduite en 2009 : note commune sur les orientations et les modalités d'évaluation du dispositif, réunion de concertation sur l'attribution des propositions de subvention aux projets du CDVA et aux projets régionaux

Néanmoins le conseil régional poursuit sa propre politique dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre pour laquelle il réserve une enveloppe de plus de 260 000 euros et l'appel à projet du CDVA s'est fait sans intervention financière du Conseil Régional. Les deux procédures ont donc « cohabité » en 2008.

Il est à noter que dans cette région, la procédure d'appel d'offre du conseil régional, ouverte à la concurrence du secteur commercial est plus directive que la démarche d'appel à projet du CDVA et suscite certaines réticences de la part du secteur associatif.

La mise en œuvre de la première campagne déconcentrée au plan régional, en 2008, a permis d'améliorer la complémentarité des actions du conseil régional et de l'Etat en matière de formation des bénévoles, tant au niveau des actions soutenues que de leur évaluation.

Cette relation partenariale a contribué également à parfaire la connaissance de l'existant en matière d'offre de formation des bénévoles et à mieux identifier les attentes et les besoins des acteurs associatifs.

Un premier diagnostic de la situation en matière d'offre de formation des bénévoles dans la région a d'ailleurs pu être établi.

Il est incontestable qu'une meilleure connaissance de l'existant, en matière d'offre de formation et d'expression des attentes des acteurs associatifs, ne peut que favoriser une utilisation plus rationnelle des moyens publics. Les trois partenaires, conseil régional, Etat (DRDJS) et CPCA, ont souhaité maintenir une action permanente « d'observation », de manière à mieux appréhender, sur la durée, la qualité des actions réalisées en matière de formation des bénévoles et l'adéquation entre offre et besoins.

Cette mission portée par la CPCA et la DRDJS est d'ores et déjà mise en œuvre. Des outils spécifiques de recueil d'information ont été réalisés pour la mener à bien. Une subvention de 3000€ a été accordée à la CPCA pour soutenir son implication dans ce travail d'observation.

Enfin, l'engagement de cette démarche partenariale a créé les conditions d'une relation de confiance, tout en apportant une meilleure connaissance des partenaires, de leurs objectifs et de leurs modes de fonctionnement. Ces éléments devraient contribuer, à terme, à une mutualisation des moyens consacrés à la formation des acteurs associatifs.

L'Etat envisage d'élargir ce partenariat à d'autres collectivités locales. La direction régionale a engagé des négociations en ce sens avec le conseil général de la Vienne. Elle souhaite également associer à la commission régionale les deux principaux OPCA intervenant dans le champ de l'animation.

Par ailleurs, le travail partenarial mené avec le mouvement associatif a eu pour effet de toucher d'avantage d'associations mais dans un champ qui reste toutefois limité à celui de la jeunesse et de l'éducation populaire. La déconcentration a permis également de veiller aux équilibres territoriaux entre les départements.

Les 115 000€ réservés au CDVA ont ainsi apporté un soutien à 102 actions de formation et 2 actions expérimentales.

Un extrait du bilan établi par la DRDJS est une illustration de l'évaluation de la campagne du CDVA menée au niveau régional.

Aide et coût des actions par association

Association	Nb actions	Coût Moyen	Aide Moyenne	Durée	Prévu	Présent	Budget	Accordé	Jour Stagiaire
APMAC	1	165 €	100 €	5	260	8	6 610 €	4 005 €	40
ARCHIPEL	1	27 €	20 €	6	12	11	1 819 €	1 324 €	66
C. Neptune	1	27 €	12 €	4	15	15	1 667 €	750 €	60
CARUG PC	1	97 €	25 €	1	20	18	1 751 €	460 €	18
CASI PC	1			6	15	0		1 820 €	0
CEMEA PC	3	75 €	31 €	11	57	35	9 066 €	3 750 €	120
CSC Marais	1		76 €	1	20	6		460 €	6
CTAA 16	1		166 €	6	42	2		2 000 €	12
F Ainés rur. 86	1	71 €	26 €	7	53	16	7 989 €	3 000 €	112
Fed Rurale 17	1	26 €	23 €	2	35	35	1 845 €	1 610 €	70
Francas 16	2	71 €	36 €	12	60	19	8 154 €	4 200 €	114
Francas 17	2	32 €	23 €	12	53	23	4 500 €	3 300 €	138
Francas 79	1	52 €	38 €	3	20	12	1 881 €	1 380 €	36
Francas 86	1	61 €	39 €	3	24	14	2 573 €	1 656 €	42
L.A. Montendre	2	56 €	25 €	20	60	25	14 801 €	6 500 €	260
Ligue 16	13	39 €	10 €	53	600	286	48 153 €	12 150 €	1213
Ligue 79	10		14 €	38	900	162		8 395 €	576
Ligue 86	6	40 €	21 €	11	252	77	6 655 €	3 588 €	165
Ligue PC	1	223 €	11 €	3	50	43	28 813 €	1 500 €	129
Petits débrou.	2	31 €	15 €	14	90	39	8 534 €	4 125 €	274
Radio accord	1	31 €	25 €	4	18	15	1 863 €	1 500 €	60
TERA	1	26 €	9 €	2	20	30	1 600 €	560 €	60

Les journées stagiaires sont comptées dès qu'il y a une intervention dans la journée (2h à 8h)

Aide et coût des actions 2008 par thème

Thème	Nb actions	Coût Moyen	Aide Moyenne	Taux remplissage	Durée	Prévu	Présent	Budget	Accordé	Jour Stagiaire
Communication associative	4		12 €	22,0	12	300	88		3 220 €	264
Développement des ressources humaines	2	27 €	17 €	15,5	6	115	31	2 596 €	1 685 €	94
Fonctionnement et organisation d'une association	7	44 €	20 €	16,9	36	340	118	23 885 €	10 973 €	536
Gestion associative	6	15 €	18 €	18,0	21	347	108	4 812 €	5 668 €	303
Management et organisation d'activités associatives	20	68 €	25 €	14,6	75	866	291	74 344 €	27 547 €	1089
Thèmes liés aux activités associatives	15	40 €	14 €	17,0	74	708	255	52 637 €	18 940 €	1285

Thèmes nationaux (nombre d'actions subventionnées sur nombre d'actions déposées)

Communication associative : 8 sur 12 actions

Conduite d'un projet associatif : 11 sur 15 actions

Connaissance et partenariat institutionnel : 3 sur 3 actions

Développement des ressources humaines : 16 sur 17 actions

Expérimentation : 1 sur 6 expérimentations

Fonctionnement et organisation d'une association : 23 sur 29 actions

Gestion associative : 18 sur 21 actions

Management et organisation d'activités associatives : 15 sur 20 actions

Organisations territoriales et partenariats associatifs : 4 sur 5 actions

Thèmes liés aux activités associatives : 29 sur 45 actions :

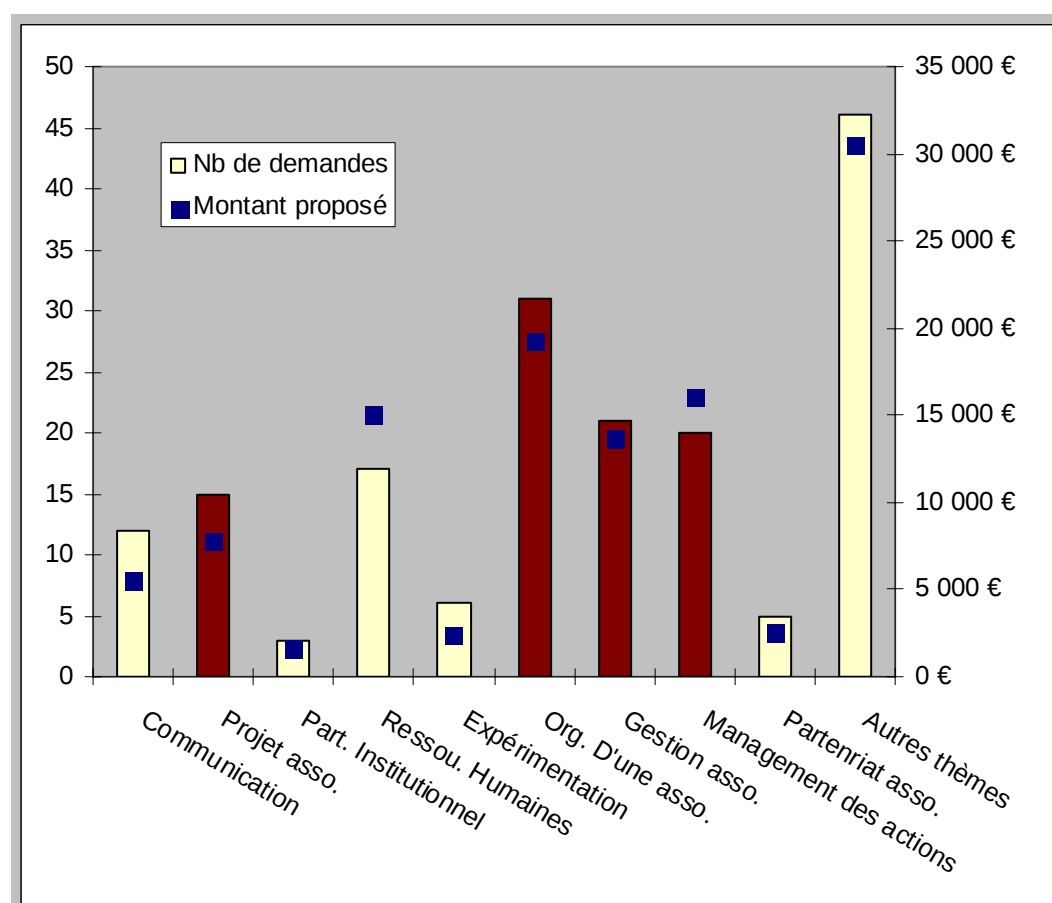
- Intégration et autonomie face au handicap : 3 sur 3 actions

Livre et Lecture : 6 sur 6 actions

Lutte contre les Discrimination : 5 sur 13 actions

Développement durable : 1 sur 2 actions

Engagement des jeunes dans la vie associative : 5 sur 8 actions



- UN EXAMEN PARTICULIER DE LA REGION D'ÎLE - DE - FRANCE QUI A REÇU UN TIERS DE L'ENVELOPPE DECONCENTREE EN 2008 (500 000€)

Comme l'indique l'étude de Viviane TCHERNONOG « LE PAYSAGE ASSOCIATIF DE L'ÎLE-DE-FRANCE, QUELQUES REPERES » « le tissu associatif francilien représente une part importante du tissu associatif français : la région a enregistré 20% des créations d'associations recueillies au niveau national dans les dernières années. 16% des établissements associatifs....sont franciliens. ».

Le paysage associatif de la région Ile-de-France qui rassemble 11,3 millions d'habitants, qui concentre 22% des emplois nationaux, fortement urbanisée, est très marqué par les spécificités franciliennes : associations de création récente, peu fédérées mais aussi sièges d'associations en nombre élevé...Toujours selon cette étude, 1,8 millions de Franciliens sont bénévoles.

La direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports a par ailleurs répertorié près de 80 000 associations.

En conséquence, la présence de l'Ile-de-France parmi les 7 régions volontaires représentait un enjeu important et un élément déterminant de la première phase de déconcentration.

- **Le mouvement associatif local y était très favorable et a participé de manière active aux différentes étapes de la procédure.**

La CPCA locale (CPCA-RIF) a joué un rôle moteur dans la phase de concertation et dans la mise en place du dispositif. Elle a participé à l'élaboration de l'appel à projets. Elle a favorisé la diffusion de l'information auprès de ses adhérents.

Consultée par les services la DRDJS lors de l'instruction des dossiers, elle a apporté sa connaissance fine du milieu associatif local en favorisant l'ouverture et l'accès du dispositif à de nouveaux porteurs de projets. Elle est représentée par 5 de ses 9 coordinations dans l'instance consultative.

Les centres de ressources d'information des bénévoles (CRIB) et le réseau francilien des structures d'accompagnement des bénévoles, sous l'impulsion de la direction régionale de jeunesse et sports et des délégués départementaux à la vie associative, ont également contribué à la diffusion de l'appel à projets (réunions d'information, mise en ligne sur leur site) et ont apporté aux associations leur appui technique.

- **Le conseil régional d'Ile-de-France reste très en retrait**

Le conseil régional s'est positionné en observateur dans l'instance présidée par le préfet de Région, souhaitant conserver sa liberté d'action dans sa politique d'intervention auprès du monde associatif. Les services du conseil régional ne sont pas présents dans les réunions préparatoires organisées par la direction régionale de la jeunesse et des sports.

Cependant la collectivité locale a accepté de participer à la démarche de concertation entreprise par l'Etat. L'appel à projets « Ile-de-France » a été élaboré en concertation avec la CPCA-RIF et le conseil régional entre octobre 2007 et février 2008. Cette concertation s'est déroulée dans un esprit de bonne coopération sans aboutir pour autant à la cosignature de l'instruction avec le conseil régional.

Cette amorce de dialogue n'a pas non plus conduit au cofinancement des projets, le conseil régional souhaitant que la gestion des deux fonds régionaux, le CDVA Ile-de-France (Etat) et le Fonds régional de développement de la vie associative (FRDVA – Région IDF) demeurent distincts et gérés chacun selon leur logique et leur calendrier - le FRDVA ne finançant que marginalement les actions de formation. Cependant, dans un souci de mieux coordonner les politiques publiques d'accompagnement et de soutien au secteur associatif, un échange d'informations sur les associations ayant déposé un dossier dans le cadre de l'un des deux Fonds a permis d'éviter les « doublons ».

Cette position adoptée par le conseil régional dans ce domaine en particulier reflète la volonté de l'élue, vice-présidente de la vie associative, de lever la défiance du monde associatif à l'égard des élus locaux en rétablissant des liens de confiance et en développant une politique ambitieuse auprès des associations et de leur bénévoles, indépendante de celle de l'Etat.

Selon cette responsable politique, un partenariat financier avec l'Etat réduit souvent la Région au rôle de guichet.

En dotant le FRDVA d'une enveloppe de 450 000 euros en 2008, le conseil régional a décidé de porter son soutien sur 2 axes stratégiques de la politique régionale en faveur des associations, en aidant les réseaux associatifs à se structurer sachant que 60 % des associations franciliennes ne sont pas fédérées et en faisant de la formation des bénévoles un enjeu fort de sa politique.

Cette indépendance affichée vis-à-vis de l'Etat est également réaffirmée au niveau des modes de fonctionnement et de gestion du fonds régional : une commission de 15 élus instruit les dossiers et décide du choix des projets qui seront soutenus financièrement. Les services techniques sont cantonnés dans la réception et la vérification de la conformité des dossiers.

Ce positionnement, revendiqué par la vice-présidente comme une position personnelle au sein du conseil régional, ne facilite guère le développement d'un partenariat Etat-Région.

Des travaux sont également menés avec la CPCA locale sur un projet de conventions sectorielles.

L'interministérialité, qui est une autre forme de partenariat interne à l'Etat, a également joué pleinement : les services régionaux de l'Etat concernés (DRDJS, DRTEFP, DRASS, DRAC, DIREN) ont été associés à l'ensemble des phases de la procédure (travaux préparatoires, diffusion de l'appel à projet, instructions des demandes).

Le processus de déconcentration a eu un impact immédiat sur le déroulement de la campagne. En effet le nombre d'associations ayant répondu à l'appel à projet du préfet de région a augmenté de 53 %, passant de 66 demandes en 2007 à 101 demandes en 2008 pour un montant global des demandes de 998.703 € (en 2007 : 773.474 €, soit plus 30 %). 80 associations ont bénéficié d'un montant de subvention de près de 460 000 € au titre de la formation des bénévoles, sachant que 41 000€ ont été consacrés au financement d'actions expérimentales.

❖ **Parts des départements dans les demandes CDVA : en %**

	75	77	78	91	92	93	94	95
associations	46 %	11 %	10 %	6 %	6 %	10 %	3 %	8 %
actions proposées	45 %	17 %	7 %	4,5 %	8 %	9,5 %	2,5 %	6,5 %
montants demandés	41 %	11 %	8 %	2,5 %	15 %	7,5 %	6 %	9 %

Répartition des associations subventionnées	
❖ Associations à rayonnement <u>régional</u> : 30 %	
❖ Associations à rayonnement <u>départemental</u> : 35 %	
❖ Associations <u>locales</u> : 35 %	
❖ Associations <u>fédérées</u> : 60 %	
❖ Associations <u>non-fédérées</u> : 40 %	
❖ Associations <u>socioculturelles, socio-éducatives et d'éducation populaire</u> : 65 %	
❖ Associations « <u>cadre de vie, défense des droits, logement</u> » : 18 %	
❖ Associations « <u>social, santé, solidarité</u> » : 11 %	
❖ Autres (coordination, environnement, action économique, tourisme, international...) : 6 %	

A ce stade, les acteurs locaux sont en mesure de tirer un premier bilan.

La CPCA locale a exprimé son attachement à la spécificité régionale ; elle rejoint en ce sens la préoccupation de l'Etat de distinguer ce qui relève du niveau régional et du niveau national pour éviter confusion et « doublon ».

Si elle est satisfaite du nouveau mode de fonctionnement du dispositif déconcentré, elle ne souhaite pas une évolution vers la cogestion, soucieuse de conserver sa liberté d'action et de réaction vis-à-vis de son partenaire.

Les associations représentées dans l'instance de coordination ont exprimé leur satisfaction d'avoir été associées à la mise en œuvre de la réforme : la déconcentration a permis de concrétiser et de formaliser le partenariat avec l'Etat. La déconcentration du CDVA doit permettre de poursuivre l'organisation et la structuration de la vie associative en réhabilitant les réseaux fédératifs, même si en Ile-de-France la situation est complexe du fait de l'ambiguïté du positionnement des associations nationales dont la plupart ont leur siège social en Ile-de-France. Le mouvement associatif prône d'ailleurs une meilleure identification des projets portés par les têtes de réseau.

Certains de ses représentants sont attachés à la subsidiarité des échelons et souhaitent une cohérence de niveau d'intervention des financeurs publics pour une plus grande lisibilité.

La Région a revu son organisation interne et amplifié son soutien financier au secteur associatif : elle a doublé son enveloppe financière en faveur des associations en 2009 en la portant à 900 000 euros.

Elle reste cependant sur une position de réserve à l'idée d'un partenariat avec l'Etat même si en 2009 le conseil régional a poursuivi la concertation et la coopération avec le «CDVA Ile-de-France » selon des modalités identiques à 2008.

Au niveau de l'Etat, la réforme a permis à la direction régionale de jeunesse et sports de s'emparer de la compétence « vie associative », de la structurer et de faire fructifier un partenariat avec le mouvement associatif : une expérience de déconcentration qualifiée de concluante dans le BOP 2009. Toutefois une marge de progression demeure sur plusieurs points : mieux définir les priorités locales, affiner les critères d'éligibilité ; améliorer la communication sur l'appel à projet pour un meilleur impact territorial et sectoriel ; mieux impliquer les réseaux animés par l'Etat (DDVA, MAIA, CRIB...) pour élever la qualité des projets portés par les associations de taille modeste par un pilotage renforcé.

Même si la volonté de partenariat avec le conseil régional est intacte de la part de l'Etat, elle se heurte à la position de principe de l'élue responsable du secteur associatif, réaffirmée lors de la campagne 2009 du CDVA.

L'étape institutionnelle a été franchie dans les 7 régions volontaires : le schéma d'organisation territorial est en place, les instances consultatives fonctionnent, les partenaires locaux y siègent.

Le mouvement associatif a été, aux côtés de l'Etat, un élément actif de la déconcentration, sans aucune exception. Il a eu un rôle de tout premier plan dans la communication et la diffusion de l'information sur l'appel à projet ; Il a apporté sa connaissance fine du tissu local. Il en est sorti renforcé à plusieurs niveaux, soit parce qu'il a amorcé ou encore parfait sa structuration locale, soit parce qu'il a engagé sa propre réflexion sur la formation des bénévoles de manière à mieux cerner les besoins, les attentes et les priorités locales à faire valoir.

Au niveau de la procédure les calendriers ont été tenus avec un versement des subventions dans les délais impartis.

Cependant certains points méritent encore attention :

- le partenariat avec les collectivités locales reste encore modeste. La place et le rôle des collectivités territoriales dans le dispositif, en particulier du conseil régional, sont largement conditionnés par les relations entretenues entre l'Etat et les acteurs publics locaux : partenariat affirmé en Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Limousin, Picardie allant jusqu'au cofinancement du dispositif, liens plus ténus en Pays de la Loire et Poitou-Charentes, frilosité revendiquée en Ile-de-France.

Il convient de poursuivre les efforts en ce sens.

- L'ouverture du champ du CDVA aux associations de taille modeste, non fédérées, reste inégale : elle demeure encore un enjeu fort en Limousin, Lorraine et Ile-de-France pour la campagne du CDVA 2009. L'implication plus affirmée des réseaux animés par le délégué départemental à la vie associative en appui et en soutien aux projets associatifs portés par ces associations est donc à rechercher.

- la mutualisation des programmes de formation est à rechercher de préférence à une réponse au cas par cas.

- le contrôle et l'évaluation locale doivent être développés.

- le dispositif du CDVA pourrait contribuer à la fonction d'observation de la vie associative et du bénévolat en particulier.

- l'évaluation du dispositif au travers de son programme d'actions est aujourd'hui absente.

- LA DECONCENTRATION, UNE GENERALISATION EFFECTIVE DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2009

La généralisation de la déconcentration du dispositif est effective depuis le 1^{er} janvier 2009. Les instructions régionales ont été diffusées sur les sites internet des directions régionales métropolitaines (à l'exception de la Corse).

Les éléments de réponse à l'enquête menée par l'inspection générale, dans le cadre de sa mission, auprès des 22 régions métropolitaines, confirme en tous points l'évaluation de la première phase : la déconcentration du CDVA est perçue comme une avancée indéniable dans l'ensemble des régions.

Plusieurs raisons sont invoquées :

- elle permet de développer localement une politique régionale de formation des élus et bénévoles associatifs plus cohérente et concertée avec le mouvement associatif en articulant une logique territoriale avec les DDVA et une logique verticale avec les fédérations associatives ;
- elle favorise sinon amplifie la coopération avec le conseil régional, à de rares exceptions ;
- elle donne plus d'efficacité et de lisibilité au dispositif, ce dernier gagnant en souplesse et en réactivité dans son fonctionnement : réduction des délais entre le dépôt de la demande de subvention et la réponse apportés à l'association par exemple ;
- des régions comme la Bourgogne ou la Franche-Comté ont saisi cette opportunité pour faire du CDVA un axe fort d'une politique régionale de soutien à la vie associative.

- UNE EVALUATION QUALITATIVE DES PROGRAMMES D'ACTION EN ATTENTE DE CONSOLIDATION

Si la première étape de l'évaluation sur la mise en œuvre et le fonctionnement du dispositif et ses résultats ont fait l'objet d'une présentation devant le conseil d'administration du CDVA en juillet 2008, la seconde phase n'a pas été menée à son terme.

Cette seconde étape de l'évaluation, annoncée dans l'instruction du 7 février 2008 et précisée par l'instruction du 27 juin 2008, portait sur le programme d'actions ; une annexe détaillée en précisait les critères.

Il s'agissait d'apprécier le rayonnement territorial des associations, leur capacité à se structurer en réseau.

L'évaluation devait permettre également de vérifier la capacité des associations à présenter un dossier de demande de subvention, le niveau de satisfaction de ces demandes, d'évaluer la part respective des actions de formation et des actions expérimentales.

La prise en compte des priorités nationales du CDVA était également un des points clés de l'évaluation : les objectifs fixés croisaient des publics cibles sur des territoires donnés. Il s'agissait notamment :

- d'encourager la prise de responsabilité et l'implication associative chez les plus jeunes et chez les femmes notamment issus des quartiers urbains sensibles et des zones rurales en difficulté ;
- de favoriser les projets d'associations impliqués dans les quartiers urbains sensibles ou les zones rurales en difficulté ;
- de faciliter par le bénévolat l'intégration des personnes en situation de fragilité économique et sociale ;

- de favoriser les formations des bénévoles intervenant auprès des publics fragilisés (personnes handicapées, personnes malades ...).
- l'évaluation devait permettre d'identifier les contenus des actions notamment « génériques et transversaux » (gestion, management, communication, conduite de projet...) et les différentes sources de financement.

Elle devait permettre également de repérer les actions expérimentales innovantes.

Un bilan annuel de la gestion déconcentré dont l'envoi avait été fixé au 31 octobre 2008 par l'instruction du 7 février 2008 devait conclure cette première année de déconcentration.

A ce jour, nous ne disposons d'aucune analyse consolidée portant sur ces différents aspects des questionnaires régionaux : à titre d'exemple, les questionnaires de la région Nord-Pas-de-Calais et de l'Ile-de-France joints en annexes 6 et 7 permettent de faire apparaître le type de formation subventionnée (gestion associative, conduite de projet, développement durable...) ainsi que les secteurs associatifs d'activité (dominants).

Pour la campagne 2009, l'instruction régionale du 30 décembre 2008 annonçait de nouveau une instruction spécifique à l'évaluation de ce programme d'action en ces termes :

« Une instruction spécifique à l'évaluation de ce programme d'actions précisera le contenu et la portée des indicateurs de gestion associés à la campagne 2009 du dispositif.

Je vous demande d'établir, au 1^{er} juillet 2009, un bilan relatif aux conditions de mise en œuvre de la déconcentration du dispositif en vous appuyant sur les indicateurs d'évaluation visés en annexe 3. Il me permettra, d'une part, d'informer les membres du CDVA dit national et, d'autre part, d'apporter les premiers éléments de réponses aux parlementaires qui ne manqueront pas d'interroger le ministère sur le sujet. »

L'évaluation est une composante de toute politique publique et de son processus de mise en œuvre. Elle est un outil important de la fonction de pilotage de l'administration centrale. Au cas particulier de la déconcentration du dispositif du CDVA, elle est clairement affirmée dans les instructions de l'administration centrale aux préfets de région pour les campagnes régionales 2008 et 2009.

Cette phase qui permet de vérifier notamment la pertinence de la décision, d'en tirer les conséquences sur la poursuite de cette politique, est en attente de consolidation.

Le contexte très évolutif lié à la RGPP est une explication. La réorganisation de l'administration centrale et notamment l'émergence d'une nouvelle direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, les mouvements de personnels et l'arrivée d'une nouvelle équipe ont sans nul doute affecté la fonction de pilotage de certaines politiques ; l'activité administrative s'en est ressentie.

III-3. VERS UNE NOUVELLE REFORME DU CDVA ?

A la demande des représentants du monde associatif, en particulier de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), l'administration centrale (DJEPVA) a réuni un groupe de travail associant l'administration et les associations pour réfléchir à l'avenir du CDVA, étudier de nouveaux objectifs, de nouvelles règles et modalités et de nouveaux modes de financement.

Le Président de la CPCA interrogé sur le sujet souhaiterait que le CDVA dans sa composition au niveau national soit bien le reflet du partenariat local en ouvrant son conseil d'administration aux collectivités territoriales. Il a également exprimé le souhait d'une évolution du système de financement du CDVA avec notamment une ouverture en direction des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

La réforme du CDVA figure parmi les 57 propositions de la commission de concertation sur la politique de la jeunesse réunie par le Haut Commissaire et dont les conclusions sont publiées dans le Livre Vert « reconnaître la valeur de la jeunesse », à la proposition 56 « Promouvoir et valoriser le bénévolat des jeunes » : « - rénover et revaloriser le CDVA afin d'en faire un véritable outil de développement de la vie associative et de soutien au bénévolat ».

Alors que ce dispositif déconcentré fonctionne depuis un peu moins de deux ans, que la campagne du CDVA 2009 est encore en cours d'achèvement dans un certain nombre de régions, sans que l'on puisse encore tirer un quelconque enseignement en attente d'une évaluation globale pilotée par l'administration centrale (DJEPVA), on peut se poser la question de la pertinence d'une nouvelle réforme.

Recommandations :

6. S'appuyer sur la réorganisation territoriale de l'Etat pour consolider la déconcentration du CDVA.

7. Développer le partenariat avec les instances régionales publiques et associatives afin de favoriser :
- le cofinancement du dispositif ;
- la mutualisation de la formation des bénévoles visant à leur professionnalisation.

8. Rendre effective l'évaluation du dispositif telle que prévue par les instructions des 27 juin et 31 décembre 2008.

9. Améliorer le dialogue de gestion

10. Mettre en place un véritable pilotage du dispositif à l'échelon central.

III-4. LE ROLE DE L'INJEP DANS LA VALORISATION DES ETUDES BENEFICIANT DU SOUTIEN DU CDVA

Le conseil du développement et de la vie associative apporte son soutien financier à la réalisation d'études, portées par les associations, qui sont de nature à contribuer à une meilleure connaissance de la vie associative et à son développement.

L'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire est dépositaire depuis 1986, des études réalisées par les associations et subventionnées par le FNDVA puis le CDVA.

Vingt ans plus tard, en réponse à la demande des membres du CDVA, le ministère en charge de la vie associative a confié à l'institut la mission de valoriser ce fonds documentaire et ainsi améliorer la connaissance de la vie associative.

Une disposition de la convention d'objectifs et de développement conclue pour la période 2006-2008 entre l'institut et le ministère en précisait l'objet : « L'INJEP utilise son savoir-faire pour entretenir et enrichir son fonds documentaire sur la vie associative puis diffuser largement l'information sur ce secteur (objectif 21 de la convention) ».

Cette opération prévoyait de diffuser des ouvrages à raison de 800 exemplaires par ouvrage (dont 600 destinés à la vente).

Un comité de suivi devait s'assurer du bon déroulement de l'opération.

Une seconde étape prévoyait le développement de l'information et de la diffusion des études, des publications et de la documentation auprès de secteur associatif : mise en ligne, publications d'information en ligne, mailing, communiqués de presse...

20 000 € ont été consacrés au financement de cette action.

Le champ retenu couvre la période entre 1998 et 2003.

Un comité de pilotage a été mis en place. Il était composé de représentants du collège associatif du CDVA, de l'administration et de l'INJEP.

Les travaux de recensement, de sélection des études et de synthèse de présentation ont été rendus possible grâce au recrutement d'une jeune chercheuse dans le cadre de l'opération des bourses « jeunes chercheurs » organisée tous les ans par l'INJEP. 121 rapports d'étude ont ainsi été publiés après accords de leurs auteurs : 31 datant de 1998, 43 de 2000, 27 de 2001 et 20 de 2003. A noter qu'en 2002 le soutien du CDVA au secteur des études avait été suspendu.

La publication réalisée par l'INJEP dresse un panorama de la production 1998-2003, à travers des analyses globales et annuelles, et présente un répertoire de 121 fiches de synthèse pour chacune des études sélectionnées. Tiré à 500 exemplaires, cet ouvrage a été mis en ligne sur le site de l'INJEP.

A travers cette démarche, il s'agit d'offrir au public des études dont le sujet, la méthodologie ou le contenu sont susceptibles de rencontrer l'intérêt d'un public d'étudiants, de chercheurs, de fonctionnaires en charge de ces questions ou encore de militants associatifs.

Les thématiques relatives à l'engagement (32 études), la jeunesse (28 études), la gestion associative (22 études), le personnel associatif (19 études) ou encore le bénévolat (17 études), sont parmi les sujets les plus fréquemment explorés.

Parmi les associations commanditaires figurent aussi bien des associations, fédérations et unions nationales comme la Croix Rouge, le Secours Populaire, les Scouts de France, la Ligue de l'enseignement, l'UNIOPSS que des associations locales comme l'association de développement des Hauts du Val de Saône, l'Union bretonne pour l'animation des pays ruraux.

L'objectif 21 de la convention, s'il a été mené conformément aux termes de la convention, ne couvre que la période antérieure à 2004.

A terme il devait intégrer les études postérieures à 2003 avec une mise en ligne (numérisation et publication des études sélectionnées sur le site de l'INJEP et celui du ministère en charge de la vie associative).

En l'absence d'une reconduction des crédits ce travail n'a pas été poursuivi en 2008.

La réorganisation de l'INJEP qui transforme l'établissement en centre d'études et d'expertise au service des nouvelles politiques de jeunesse, en centre de ressources au service des acteurs de la jeunesse et de l'éducation populaire recherche dans le secteur de la jeunesse, n'exclut pas au demeurant que l'établissement ne puisse plus intervenir sur le secteur de la vie associative.

Il semblerait pertinent de permettre à l'INJEP de mener à terme cette mission qui porterait sur 37 d'études ayant bénéficié du soutien financier du CDVA entre 2004 et 2008.

Recommandation :

11. Permettre à l'INJEP de poursuivre et terminer le travail de valorisation des études financées par le CDVA entre 2004 et 2008 et qui porterait sur 37 études.

IV- LE FONDS DE COOPERATION DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE (FONJEP), UN INSTRUMENT DE SOUTIEN A LA VIE ASSOCIATIVE DEPUIS 45 ANS.

Crée en 1964 sous la forme d'une association, loi 1901, le FONJEP est un organisme qui intervient pour le compte de l'Etat auprès des associations agréées dans le champ de la jeunesse et de l'éducation populaire. Par son intermédiaire, l'Etat apporte son soutien aux projets associatifs nécessitant pour leur mise en œuvre l'emploi d'un salarié.

Le FONJEP a fait l'objet de deux missions de l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

Le rapport CHAMPIN d'octobre 1994 retraçait l'histoire de l'organisme depuis sa création jusqu'au milieu des années 1990.

Le rapport DESHAYES de janvier 2006 a procédé à un examen approfondi du dispositif, de son fonctionnement, de son champ d'intervention et de ses enjeux. S'il avait conclu à la pertinence de l'outil, il avait cependant signalé le risque juridique de gestion de fait auquel aurait pu être confronté l'organisme.

L'analyse du dispositif dans le cadre de la mission sur la vie associative portera plus précisément sur l'évolution du FONJEP, sa place et son rôle au regard de la nouvelle réorganisation territoriale de l'Etat.

IV- 1. LE FONJEP AUJOURD'HUI

- RAPPEL DU DISPOSITIF

Le FONJEP réunit dans son conseil d'administration financeurs publics et associations afin de « permettre la cogestion et la coopération entre ministères, organismes publics, collectivités territoriales, associations de la loi 1901 et autres organismes privés sans but lucratif » (article 1 des statuts).

La subvention dite « poste FONJEP » est une aide financière attribuée pour 3 ans à une association : le FONJEP verse à l'association, au début de chaque trimestre, le montant de la subvention qui contribue à la rémunération du salarié.

Il ne s'agit pas d'une aide à la personne mais bien d'un soutien financier de l'Etat aux actions éducatives des associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire, nécessitant le recrutement d'un salarié. En ce sens, le dispositif se différencie de l'emploi aidé, le poste FONJEP favorisant le recrutement de professionnels sur des emplois qualifiés dans les domaines de l'animation et de la gestion de projet, ou sur des emplois d'encadrement et de coordination (directeurs, délégué régional, délégué départemental).

Le FONJEP a une vocation interministérielle affirmée. Il gère en effet des crédits émanant de différents départements ministériels représentant un montant de 47 M€ en 2008 pour 6 354 postes répartis entre 6 ministères et 1 établissement public, l'Acse. Moins de 400 collectivités territoriales ont contribué au financement du dispositif pour 22 M€.

Pour chacun des « postes », la participation annuelle de l'Etat varie de 7 320 € à 7 500 € suivant les administrations. Ce montant forfaitaire s'élève en 2009 à 7 390 € pour les « postes jeunesse et vie associative ».

Comme le montre le tableau qui suit, le Ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative finance à lui seul plus de 50 % des « postes », 3518 postes pour un montant de 26 M€ en 2009.

**Répartition des subventions dites « postes FONJEP » accordées par l'Etat
en 2008 et 2009.**

Administrations	2008	2009 (prévisionnel)
Agriculture	107	0
Affaires étrangères	19	19
Affaires sociales	1690	1488
Culture	38	38
Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale	12	12
Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)	780	780
Jeunesse	3521	3518
Vie associative	182	160
Justice	5	5
TOTAL	6354	6020

Les domaines d'intervention dans le champ de jeunesse et de l'éducation populaire sont variés : vacances et loisirs des jeunes, pratiques artistiques, culturelles et scientifiques, côtoient l'éducation à la santé, la prévention des conduites à risques, l'éducation à l'autonomie et à la citoyenneté.

Parmi les principaux réseaux associatifs subventionnés par l'intermédiaire du FONJEP, tous ministères confondus, figurent notamment la Fédération des centres sociaux et socio - culturels de France (FCSF), l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ), la Ligue de l'enseignement, la Confédération des maisons des jeunes et de la culture de France (CMJCF), la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC), la Fédération nationale des Francas, la Fédération Léo Lagrange (FLL).

- L'IMPACT DU FONJEP SUR LES POLITIQUES TERRITORIALES.

Même s'il ne s'agit pas d'une aide à la personne, les « postes FONJEP » constituent un soutien à l'emploi associatif incontestable. Il participe également à la structuration du projet associatif dans le domaine de l'animation et du développement du territoire.

- **Dans les territoires ruraux enclavés**, disposant d'un faible maillage associatif et institutionnel, l'intervention du FONJEP a permis la structuration d'actions d'animation dans la durée, au sein de structures disposant de peu d'aides financières (Champagne-Ardenne).

L'implication des titulaires des postes FONJEP sur leurs missions est particulièrement forte en milieu rural comme en témoigne le taux élevé de participation aux actions de regroupement ou de formation proposées par les services déconcentrés.

Cette vitalité est à mettre en perspective avec les attentes d'une population disposant de moins d'opportunités en termes d'information, d'activités et de mobilité.

Ces postes sont plébiscités par les petites associations, implantées en milieu rural, (Midi-Pyrénées, Bourgogne, Franche-Comté) et qui poursuivent un objectif de développement local global (accueil de loisirs, animation jeunesse...)

- **En milieu urbain**, les postes FONJEP participent de la politique de la ville et constituent souvent un appui appréciable qui vient s'ajouter aux moyens mobilisés par d'autres partenaires ministériels (DRASS, Acsé).

Ainsi dans le département du Rhône, un tiers des postes sont répartis sur des territoires spécifiques en zone DSU et zones « espoir-banlieues ».

- L'IMPACT DU FONJEP DANS LE DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT LOCAL.

Les collectivités locales bien que membres du conseil d'administration de l'organisme, y sont rarement présentes. Si seulement quatre cent d'entre elles participent pour 22 M€ au financement du dispositif par l'intermédiaire du FONJEP, elles sont beaucoup plus nombreuses à jouer un rôle actif localement et directement auprès des associations (cf Bourgogne, Auvergne, Midi-Pyrénées....), en complémentarité de l'Etat.

La présence de l'Etat dans le financement des postes FONJEP, même si elle ne représente plus que 10 à 20 % du coût du poste, constitue un élément important de négociation avec les collectivités locales.

La participation de l'Etat à ce type d'emploi est très bien ressentie des élus locaux, tout particulièrement en milieu rural car elle est perçue comme un label, une garantie par rapport au projet associatif.

A titre d'exemple en Midi-Pyrénées, le conseil général des Hautes-Pyrénées participe à hauteur de 3 500 € annuel au cofinancement des postes implantés en milieu rural. Les emplois associatifs mutualisés du conseil régional de Midi-Pyrénées s'inscrivent en complémentarité à ce dispositif en visant des natures et des formes d'emploi différentes. En Auvergne, un partenariat avec le conseil régional renforce le dispositif : le conseil régional abonde d'autant les associations bénéficiaires dont le rayonnement est régional. Treize structures associatives régionales bénéficient ainsi d'un doublement de leur poste FONJEP.

L'octroi de ces moyens constitue ainsi un levier essentiel à la professionnalisation et à la structuration des interventions associatives, particulièrement en milieu rural.

Les postes FONJEP sont un argument de poids dans la discussion avec les élus locaux pour la mise en œuvre des politiques éducatives locales.

IV-2- LES EVOLUTIONS MARQUANTES DEPUIS 2006

Le FONJEP est un dispositif fiable, solide, reconnu pour son bon fonctionnement, la qualité de sa gestion ; c'est un instrument de l'interministérialité unanimement apprécié tant par les financeurs publics que par le monde associatif. Il était cependant nécessaire de clarifier son rôle.

- LES REFORMES LEGISLATIVES ECARTENT LE RISQUE DE GESTION DE FAIT.

La loi n° 2006 - 586 du 23 mai 2006 - article 19 modifié par l'article 145 de la loi n° 2008-1425 - autorise le FONJEP à agir pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; des conventions précisent les conditions dans lesquelles l'organisme verse les subventions aux associations bénéficiaires désignées par la puissance publique.

Elle écarte ainsi le risque de gestion de fait confirmé par l'analyse de la Cour des Comptes saisie pour avis et rappelé dans le rapport DESHAYES.

- LA DECISION D'ATTRIBUTION DE LA SUBVENTION D'ETAT N'EST PLUS SUBORDONNEE A L'ADHESION DE L'ASSOCIATION AU FONJEP.

Un conseil d'administration du FONJEP avait en 1996, établi un lien entre l'adhésion au FONJEP et l'attribution de la subvention par l'autorité publique.

Ce « droit de veto » a été abrogé par une délibération du conseil d'administration du 16 mai 2008.

L'agrément de jeunesse et d'éducation populaire demeure la seule condition à remplir par l'association pour bénéficier d'une subvention publique. Cette décision, bien que légitime au plan juridique, n'est pas sans poser la question de l'équilibre financier du FONJEP dans la mesure où les associations ne sont plus assujettis au versement d'une cotisation.

Par ailleurs, cette décision aura certainement un impact sur le rôle des commissions régionales mises en places par le FONJEP afin d'examiner les demandes d'adhésion des associations. On peut à cet égard s'interroger sur la pertinence du maintien de ces commissions régionales dont la persistance d'un rôle, désormais vidé de sens, ne manquerait pas de créer des ambiguïtés dans le processus de déconcentration au niveau régional.

- LA DECONCENTRATION AU NIVEAU REGIONAL DEVIENT UNE REALITE.

Jusqu'en 2007 l'attribution des postes FONJEP obéissait à deux niveaux de décision. L'attribution des postes FONJEP pour près de 80% d'entre eux relevait de la compétence du préfet de département conformément à la règle de droit commun applicable en matière de gestion des décisions individuelles que sont les subventions.

L'administration centrale se réservait les actions de coordination de projets intéressant l'ensemble du territoire ou dont le rayonnement dépassait le cadre du seul département.

• La création d'un niveau régional

La réforme engagée en 2007 (instruction n° 07-048 du 13 mars 2007) a introduit un troisième échelon territorial, le niveau régional. L'objectif était d'assurer une meilleure proximité de partenariat avec non seulement les fédérations et les associations mais également les partenaires institutionnels locaux et notamment les conseils régionaux. Le niveau régional devait permettre également de veiller aux équilibres territoriaux entre les départements dans la répartition des postes FONJEP, et de corriger les inégalités territoriales constatées par la cour des comptes.

Par ailleurs le principe du conventionnement triennal par projet assorti d'une évaluation est généralisé pour toute nouvelle attribution ou reconduction de postes arrivant à échéance.

L'instruction du 8 décembre 2008 a réactualisé la procédure d'attribution des subventions et les modalités d'évaluation.

Les enveloppes régionales se sont constituées à partir de transfert de postes nationaux : en 2009, sur 3518 postes FONJEP, la part départementale représente 78 % des postes, la part nationale 17 % et la part réservée aux enveloppes régionales 5% du total.

• une redynamisation du dispositif au niveau territorial

La réforme a redynamisé un dispositif qui au fil des ans s'était peu à peu transformé, l'aide apportée par le FONJEP au démarrage d'un projet devenant une aide au fonctionnement pour l'association bénéficiaire. Ainsi ce qui devait être un soutien financier pour la mise en œuvre du projet associatif via l'embauche d'un animateur professionnel s'est retrouvé souvent fondu dans les frais de fonctionnement de l'association. Dès lors la rotation des « postes FONJEP » est difficile à mettre en œuvre sinon quasi inexistante : dans certains départements la durée moyenne d'attribution de l'aide est de 13 ans avec un écart allant de 3 à 21 ans.

L'exemple du département du Rhône est significatif : sur les 49 postes du département, 34 sont arrivés à échéance en 2008 et seuls 4 d'entre eux ont fait l'objet d'un redéploiement.

Le principe de rotation est d'autant plus délicat à mettre en œuvre en région rurale où le tissu associatif est intrinsèquement fragile.

Cette tendance à la pérennisation des postes au sein d'une même association, à moyens constants, ne facilite pas l'ouverture à de nouveaux partenaires associatifs ou la réorientation en fonction des priorités ministérielles.

Face à ce constat partagé par de nombreuses directions régionales (Bourgogne, Haute-Normandie, Lorraine, Bretagne, Rhône-Alpes...) la réforme a permis de relancer le processus d'évaluation et de recentrer le dispositif sur des zones géographiques prioritaires et des projets de qualité. Cependant le pourcentage de rotation demeure limité même si les résultats de l'évaluation menée par l'administration centrale (DJEPVA) font apparaître un taux de rotation de 18%, supérieur au taux attendu, fixé dans le PAP 2008 à 15 %.

IV-3 QUEL AVENIR TERRITORIAL POUR LE FONJEP ?

La mise en œuvre de la réorganisation territoriale et le rôle de coordination et de pilotage des politiques publiques confié au niveau régional devraient amplifier cette évolution visant à confier le pilotage de l'attribution des subventions à l'échelon régional, la mise en œuvre et l'évaluation restant principalement du ressort des directions départementales.

La réforme s'inscrit dans un contexte qui plaide pour le développement de l'échelon régional :

- une gestion régionale des postes FONJEP favoriserait une articulation avec la gestion du dispositif du CDVA ;

- les deux autres principaux financeurs du FONJEP, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et la direction générale de l'action sociale, privilégient le niveau régional d'attribution des subventions ;

- le regroupement en 2010 de ces 3 financeurs (jeunesse et sports, affaires sociales et Acsé) au sein d'une même structure régionale, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, doit nécessairement conduire à une harmonisation des politiques publiques en termes de pilotage et de coordination.

Ce recentrage au niveau régional devrait conduire l'Etat à une plus grande transparence et davantage de cohérence dans le pilotage, la gestion et l'évaluation de ses politiques. La politique de l'Etat y gagnera en lisibilité, notamment dans la construction de ses partenariats locaux.

Recommandations :

12. Conforter le FONJEP comme organe de gestion des subventions publiques.
13. Consolider le niveau régional dans le processus de déconcentration du FONJEP.
14. Mettre en place une évaluation nationale consolidée du dispositif.

*

Claudie GUILLEN
Inspectrice générale

Pierre FRANCOIS
Inspecteur général

GLOSSAIRE

Acsé	agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADDEL	association pour le développement d'une dynamique de l'économie locale.
ADESS	association départemental de l'emploi sportif et socioculturel.
ADVA	accompagnement et développement de la vie associative
APPSJ	association Paris profession sport et jeunesse
ASSEDIC	association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BOP	budget opérationnel de programme
CAF	caisse d'allocations familiales
CDVA	conseil du développement de la vie associative
CDOS	comité départemental olympique et sportif
CIRA	centre interministériel de renseignements administratifs
CNDS	conseil national pour le développement du sport
CNVA	conseil national de la vie associative
CPAM	caisse primaire d'assurance maladie
CPCA	conférence permanente des coordinations associatives
CPO	convention pluriannuelle d'objectif
CRIB	centre de ressources et d'information des bénévoles.
CRESS	chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
CROS	comité régional olympique et sportif
DDCS	direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	direction départementale interministérielle
DDJS	direction départementale de la jeunesse et des sports
DDTEFP	direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DDVA	délégué départemental de la vie associative
DGME	direction générale de la modernisation de l'Etat.
DIREN	direction régionale de l'environnement

DJEPVA	direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.
DLA	dispositif local d'accompagnement
DOM-COM	départements d'outre-mer – collectivités d'outre mer
DRAC	direction régionale des affaires culturelles
DRT	direction régionale du tourisme
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.
DSU	développement social urbain
FNDS	fonds national pour le développement du sport
FONDA	fondation pour la vie associative
FRDVA	fonds régional de développement de la vie associative
FONJEP	fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
FSE	fonds social européen
GIP	groupement d'intérêt public
INJEP	institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
MAIA	mission d'accueil et d'information des associations
MSA	mutualité sociale agricole
OPCA	organisme paritaire collecteur agréé
PAP	programme d'action prioritaire
PTE	projet territorial de l'Etat
RGPP	révision générale des politiques publiques
SACEM	Société des auteurs compositeurs et éditeurs de musique
SALSA	système d'analyse logicielle des subventions aux associations
URSSAF	union pour le recouvrement de la sécurité sociale et allocations familiales.
WALDEC	web des associations librement déclarées

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

M. Julien ADDA	secrétaire général de la CPCA
Mme Edith ARNOULT-BRILL,	Présidente du CNVA
Mme Sylvie BANOUN,	Sous directrice, DJEPVA
Mme Denise BARRIOLADE,	Chargée de mission auprès du DJEP
M. Jean-François CANTO	Membre du collège des associations du CDVA
M. Gilbert CEDOT,	Directeur général du FONJEP
M. Evin COCHET,	Paris profession sport et jeunesse (PPSJ) CRIB de Paris
M. Frédéric CORNU	Directeur de l'association pour le développement d'une dynamique de l'économie locale (ADDEL)
M. Jérôme De MICHERI,	DDJS, Nièvre, directeur départemental
M. Loïc DUROSELLE,	Conseiller, cabinet de M. HIRSCH, haut-commissaire à la jeunesse
Mme Chloé DURREY	Association pour le développement d'une dynamique de l'économie locale (ADDEL)
M. Yann DYEUVRE,	Directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
M. Luc PETREQUIN,	conseiller technique, cabinet de Mme Bachelot, ministre de la santé et des sports
M. Jacques GUENEE,	Président de la commission régionale d'Ile-de-France du FONJEP
M. Jacques HENRARD,	Président de la CPCA
Mme Thérèse LEMARCHAND	Adjointe au chef du bureau (DJEPVA)
M. Richard MONNEREAU,	DRDJS Ile-de-France, directeur régional
Mme Delphine MORVAN,	Paris profession sport et jeunesse, (PPSJ) CRIB de Paris
M. Michel RIQUIER,	DRDJS Ile-de-France, CTPS
M. Olivier TOCHE,	Directeur de l'INJEP
Mme Claire VILLIERS,	Vice présidente, conseil régional d'Ile-de-France

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Rapport au préfet sur les relations Etat-associations dans un département (290 000 habitants), février 2007.

ANNEXE 2: « Légitimité des contrôles et transparence des associations : constats et propositions. », note CNVA pour le groupe mixte « transparence financière des associations », janvier 1997.

ANNEXE 3: 21 recommandations de la mission d’audit de modernisation sur le versement de subventions aux associations dans le cadre du conseil du développement de la vie associative de mars 2007.

ANNEXE 4 : lettre du 15 décembre 2008 aux Directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports

ANNEXE 5 : note du 19 mars 2009 au Directeur de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative.

ANNEXE 6: réponse de la DRDJS du Nord-Pas-de-Calais à l’instruction du 27 juin 2008.

ANNEXE 7 : réponse de la DRDJS d’Ile-de-France à l’instruction du 27 juin 2008.

Annexe n° 1



PREFECTURE DE

CABINET DE MONSIEUR LE PREFET

A jour au 7 février 2007

AFFAIRE SUIVIE PAR M.

NOTE

A l'attention de Monsieur le Préfet

OBJET : Relations de l'Etat avec les associations du département

Le département de se caractérise par un tissu associatif dense, puisqu'il compte environ 13.600 associations (près de 10.000 pour l'arrondissement de près de 2.200 pour l'arrondissement de plus de 1400 pour l'arrondissement de), soit une moyenne de presque une association pour vingt habitants. Ces chiffres méritent toutefois d'être tempérés : ces associations ne sont pas toutes actives, et ne comptent parfois que quelques membres.

Plusieurs points d'information, d'accueil ou d'appui, aux statuts très différents, orientent et fédèrent les associations. On citera parmi eux :

- la Mission d'appui et d'information aux associations (MAIA), créée en 2001 et animée par la DDJS (une trentaine de membres issus des services déconcentrés de l'Etat et des associations les plus représentatives de) ;
- le Centre de ressources et d'information du bénévolat (CRIB), créé en 2005 suite à une instruction ministérielle relative aux états généraux du sport, et qui regroupe dans quatre associations : l' (emploi), le CDOS (aide à l'information à caractère sportif), la fédération départementale des Maisons des jeunes et de la culture (MJC), et l'Office municipal du sport (OMS) de (mise à disposition de salles et d'informations par le biais de la Maison des associations) ;
- le Dispositif local d'accompagnement (DLA), structure associative créée comme dans la plupart des départements avec le soutien de l'Etat, portée dans par l'association Jeunesse et Détente, et qui a vocation à consolider et pérenniser les associations d'utilité sociale et créatrices d'emplois ;
- les fédérations associatives comme l'Union départementale des associations familiales (UDAF), les différentes fédérations d'associations d'aide à domicile (etc.) et la (Fédération départementale d'aide aux personnes âgées et handicapées) ;
- la Maison des associations à ;
- des structures sectorielles plus ou moins portées par les pouvoirs publics (Maison de la Justice et du Droit, etc.) qui soutiennent les associations dont les activités s'inscrivent dans leur champ propre ;

- enfin, diverses structures régionales, à commencer par le Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), qui deviendra en 2007 la direction régionale de l'Agence de cohésion sociale ; mais aussi des structures associatives comme le Comité régional de l'entreprise solidaire de ...) ou l'Association régionale d'information sur la formation et l'orientation (ARIFOR).

1. Le cadre de la relation entre les services déconcentrés de l'Etat et les associations dans le département

a. Le cadre réglementaire et administratif

Les relations qu'entretient l'Etat avec le tissu associatif local prennent plusieurs formes :

- D'une part, les associations créées au titre de la loi du 1^{er} juillet 1901 doivent être déclarées auprès d'une Sous-Préfecture ou de la Préfecture (selon l'arrondissement d'établissement de leur siège social) : elles sont enregistrées et suivies jusqu'à leur dissolution par la Sous-Préfecture (ou la Préfecture) territorialement compétente ; ainsi, malgré une compétence générale revenant à la Direction de la réglementation et des collectivités locales (Bureau de la réglementation générale et des élections), les trois fichiers d'enregistrement (« Sitadèle ») correspondant aux trois arrondissements du département ne font l'objet d'aucun croisement et demeurent distincts.
- D'autre part, la « vie associative » relève de la compétence de la DDJS, qui a mis en place la MAIA – la Chargée de mission aux droits des femmes ayant en outre, une compétence d'appui, notamment en matière d'associations-relais pour la mise en œuvre de la politique de la ville dans les quartiers dits sensibles.
- La compétence de la DDJS en matière de vie associative a été récemment renforcée par le décret du 17 juillet 2006 pris en application de l'article 22 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif : ce décret fait obligation à toute personne morale de droit public ayant accordé une subvention à une association d'en informer la DDJS par voie électronique (selon le modèle de télétransmission prévu par l'article 3 du décret et précisé par l'arrêté du 25 septembre 2006, en cours d'expérimentation) – les données disponibles devant finalement être centralisées par le Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative.
- Enfin, chaque direction déconcentrée est en relation avec son propre réseau d'associations – certaines directions étant par nature amenées à travailler avec un nombre particulièrement important d'associations, et à accorder des subventions ou à en solliciter l'attribution par le Préfet du département ou de la région (DDASS, DDTEFP, DDJS).

b. Les difficultés d'une évaluation d'ensemble de la relation entre l'Etat et les associations

Si les associations aubois se comptent en milliers, l'Etat n'entretient de relations régulières (notamment à travers le versement de subventions) qu'avec quelques centaines d'entre elles. Les difficultés d'une évaluation d'ensemble de ces relations tiennent à plusieurs éléments :

- Une tendance lourde est à l'œuvre depuis plusieurs années, qui pousse les associations à s'inscrire dans une logique de prestation de services : elles perçoivent ainsi, en s'adressant au plus grand nombre de guichets possible, des aides financières des pouvoirs publics pour mener à bien des actions précises, plutôt qu'une subvention globale versée en soutien à un projet d'ensemble.
- Face à cette situation, nous ne disposons ni à l'échelle du département ni *a fortiori* à l'échelle de la région d'instrument et de support qui permettent de consolider les données, notamment financières, relatives aux associations avec lesquelles les services de l'Etat sont en relation : ainsi, la politique de la ville, dans le cadre de laquelle est versée une grande part des subventions attribuées aux associations départementales, dispose avec le programme « PoliVille » de données globales mais seulement déclaratives.
- Enfin, une évaluation fiable et précise des actions effectivement menées par les associations soutenues financièrement est généralement difficile : toutes les associations ne disposent pas, loin s'en faut, d'une comptabilité analytique, seule à même de garantir que les subventions versées par l'Etat ont été utilisées pour le projet auquel elles étaient destinées, et non pour un autre projet voire pour couvrir des frais de fonctionnement.

2. Les principales données relatives aux subventions accordées par l'Etat aux associations

a. Les versements effectués au niveau départemental

Les ordonnateurs (secondaire et secondaires délégués) du département ont attribué aux associations de : les subventions suivantes :

Pour l'exercice 2005 : 1.772.000 euros environ, répartis comme suit :

- Préfet : 44.000 euros, essentiellement versés à : ;
- Directeur DASS : 1.302.000 euros, principalement versés à l' , à l' , à l' , à l' (ayant perçu plus de 100.000 euros), ainsi qu'à la et à la (ayant perçu plus de 80.000 euros) ;
- Directrice DJS : 426.000 euros (attribués aux clubs omnisports et associations unisports portés par 174 associations et aux 28 comités départementaux sportifs), versés pour l'essentiel par l'établissement public du Fonds national pour le développement du sport (FNDS, devenu « Centre » en 2006) – à hauteur de 404.000 euros de subventions en crédits extra-budgétaires, attribués aux associations après instruction des demandes par la DDJS.

Pour l'exercice 2006 (au 16 octobre 2006) : 613.000 euros environ, répartis comme suit :

- Préfet : 22.000 euros, uniquement versés à l'association ;
- Directeur DASS : 968.000 euros, répartis entre les BOP 104 - « accueil des étrangers et intégration » (86.000 euros), 106 - « familles vulnérables » (29.000 euros) et, surtout, 177 - « inclusion sociale » (853.000 euros) ; les principales subventions sont versées au titre de ce dernier à l' (187 000 euros), l' , et .

(environ 150.000 euros), la (91.000 euros) et « » (60.000 euros) ;

- Directrice DJS : 25.000 euros (hors crédits CNDS).

A ces subventions recensées par la Trésorerie générale de , s'ajoutent celles qui sont versées dans le cadre de la politique de la ville. Elles sont elles aussi attribuées à l'échelon départemental, principalement sur des crédits délégués au Préfet par le Ministère de l'emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (Ministère délégué à la ville, DIV). Ces crédits (entre 6.000 et 33.000 euros par an et par association subventionnée dans), désormais versés exclusivement au titre du contrat de ville, sont généralement attribués à des associations importantes et reconnues localement, et viennent donc s'ajouter à diverses subventions départementales ou régionales de l'Etat. Ainsi, en se fondant sur les données déclaratives du programme « PoliVille » relatives au total des subventions versées par l'Etat aux associations aubois intervenant dans le cadre de la politique de la ville, on obtient pour 2006 un total de 6,64 millions d'euros répartis entre 21 associations :

- 2 associations recevant plus d'un million d'euros de subventions annuelles de l'Etat :
l' (Association pour l'accueil des aînés et des travailleurs migrants) – 2,34 millions d'euros pour 2006 –, et (Association pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence) – 1,77 million – ;
- 3 associations recevant annuellement entre 200.000 et 1 million d'euros de subventions de l'Etat : la Mission locale de – 764.000 euros –
– 406.000 euros – et « » – 293.000 euros – ;
- 7 associations recevant annuellement entre 100.000 et 200.000 euros () ;
- 9 associations recevant annuellement moins de 100.000 euros de subventions de l'Etat.

b. Les autres versements

Une partie des subventions de l'Etat reçues par les associations du département n'est pas accordée par la Préfecture du département, mais au niveau régional.

Ainsi, les demandes instruites par la DDTEFP donnent lieu à des subventions versées à l'échelon régional (DRTEFP - Préfecture de région). Elles concernent principalement, en 2006 :

- des associations contribuant à une mission de service publique : Mission locale de (764.000 euros dont 29 % de crédits de fonctionnement, 211.000 euros versés au titre du FSE) et PAIO de (266.000 euros dont 32 % de crédits de fonctionnement) et de (167.000 euros dont 27 % de crédits de fonctionnement) ; financement du Programme départemental d'Insertion des travailleurs handicapés auprès de l'association support ;
- des associations financées pour une action spécifique du plan de cohésion sociale, recevant du fait de leur activité principale des subventions récurrentes essentielles à leur fonctionnement (14 associations d'insertion par l'activité économique) ; ou percevant pour une activité spécifique des crédits de l'Etat dans le cadre d'une procédure allégée du Code des marchés publics (initiatives, ADIE, Jeunesse et Détente – pour l'animation du DLA –) ;
- des associations recevant des subventions ponctuelles au titre d'une convention de promotion de l'emploi : initiatives (11.000 euros) et bâtiment (15.000

euros) pour les principales, sur un total de 55.000 euros en 2006 en baisse de 15 % par rapport à 2005.

La DRIRE subventionne aussi des associations du département dans le cadre de sa mission d'animation économique, pour laquelle elle est placée sous l'autorité du Préfet de région. Elle accorde depuis 2000 un financement important, augmenté de fonds européens (instruits par la DRIRE) à deux associations du département, qui seront aussi incluses dans le futur Contrat de Projet 2007-2010 :

- , qui reçoit en 2006 400.000 euros (Etat/Feder) ;
- , qui reçoit en 2006 196.000 euros (Etat/Feder).

3. La question de la reconduction des subventions aux associations

a. La répartition des subventions entre les associations

Si de nombreuses « petites » associations reçoivent des subventions mineures (21 associations sont ainsi financées par la DDJS pour des montants situés entre quelques centaines et quelques milliers d'euros), un petit nombre de grandes associations du département tendent à cumuler des subventions importantes et récurrentes de l'Etat, en vertu du principe de financement par actions déjà évoqué. Ainsi, un faible nombre d'interlocuteurs privilégiés, notamment dans le domaine sanitaire et social, mobilisent la plus grande partie des subventions versées par l'Etat. Cette répartition répond à une véritable logique :

- elle permet d'éviter une trop grande dispersion des crédits, qui peut aboutir à un effet de saupoudrage ;
- elle oriente généralement les crédits vers les associations dont le savoir-faire est reconnu.

Cette répartition présente cependant l'inconvénient d'une faible lisibilité du financement de grosses associations du département, dont un très grand nombre d'actions font l'objet de financements séparés, sans qu'il soit possible de vérifier, lorsque n'est pas mise en place une comptabilité analytique, que les crédits versés sont effectivement utilisés pour les projets auxquels ils ont été alloués. A titre d'exemple, la , dont la qualité du travail est au demeurant reconnue, a déposé 10 dossiers politique de la ville, et s'est vue attribuer des subventions pour 9 d'entre eux en 2006.

On peut estimer que la tenue, sinon d'une comptabilité analytique, du moins d'un compte de bilan est exigible des associations financées par l'Etat à partir d'un certain montant de subventions accordées. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de disposer d'un instrument commun à tous les services de l'Etat participant au financement des associations départementales, qui permette d'intégrer au moment de la signature des conventions – ou des versements hors conventions – les subventions de l'Etat sur une base unique, de les consolider, d'en évaluer la part dans le budget global de l'association, etc.

Enfin, lorsque les montants concernés sont importants, et que certains champs du service public, notamment dans le domaine sanitaire et social (comme la réinsertion de publics en grande précarité), sont de fait sous-traités à quelques associations, des audits d'ensemble devront être menés, afin de s'assurer que l'Etat subventionne les meilleures prestations pour les publics concernés, aux conditions financières les plus avantageuses.

b. La dépendance financière des associations vis-à-vis de l'Etat

Outre la qualité du travail réalisé par les associations – qui constitue à l'évidence le critère principal –, doit être prise en compte dans les décisions de reconduction des subventions versées aux associations la dépendance financière de celles-ci vis-à-vis de l'Etat.

Sur les 21 associations recensées sur la base PoliVille, l'Etat subventionne :

- 3 associations à plus de 75 % de leur budget (dont , pour un budget de plus de 3,2 millions d'euros) ;
- 4 associations entre 50 et 75 % ;
- 2 associations à plus de 50% ;
- 6 associations entre 25 et 50 % ;
- 8 associations à moins de 25 % (les subventions accordées ne couvrent certes que 17 % de son budget, mais celui-ci étant de plus de 10 millions d'euros, elles s'élèvent à 1,77 millions d'euros).

En somme, outre le degré de priorité du champ d'action concerné, les décisions de reconduction doivent prioritairement se fonder sur la qualité du travail réalisé par les associations (les avis des partenaires et des bénéficiaires des actions des associations importantes doivent ainsi être régulièrement recueillis) et leur valeur ajoutée par rapport à d'autres organismes aux activités comparables, qu'ils soient de droit privé ou public. Mais ces décisions doivent aussi s'appuyer sur la prise en compte de l'importance en termes absolus des montants des subventions de l'Etat, et de leur part dans le budget de l'association, dont les activités seront d'autant plus menacées par une décision de non-reconduction que celle-ci sera plus importante.

Enfin, le degré de dépendance financière des associations vis-à-vis de l'Etat doit orienter l'attitude adoptée à leur égard par l'administration, et en particulier par la préfecture de département et les directions départementales, qui attribuent les subventions ou déterminent par un avis leur attribution, et suivent au plus près leur action sur le terrain. Une association d'une certaine importance financée pour l'essentiel par l'Etat (cas de l' , dépendante de l'Etat à 77 %, et, sur des budgets plus modestes, de l' , dépendante à 77 %, ou de l' , dépendante à 82 %) doit faire l'objet d'un pilotage étroit par les services de l'Etat dans le cadre d'un partenariat exigeant. Une subvention de cet ordre ne se justifie en effet que si l'association concernée assume pleinement son rôle de relais des politiques publiques. En effet, le financement récurrent, pour des montants importants, d'associations fortement dépendantes des subventions de l'Etat est le plus souvent le symptôme :

- d'un simple démembrement de l'Etat, les politiques publiques précédemment mises en œuvre par ses services étant de fait sous-traitées à des associations partenaires ;
- ou de la prise en compte, notamment dans le domaine sanitaire et social (secteur de l'urgence sociale par exemple), de nouveaux besoins, qui conduit les pouvoirs publics à s'appuyer sur les associations ayant développé une expertise en la matière plutôt qu'à en charger ses services, dont les effectifs tendent à se réduire et les compétences à se recentrer.

4. Recommandations

Il importe, au vu de ces éléments :

1/

- d'imposer à toutes les associations subventionnées par l'Etat, dans le cadre des conventions passées avec elles, la mise en place de dispositifs fiables de contrôle financier et budgétaire interne ;
- de faire respecter l'obligation légale faite aux associations qui demandent un montant cumulé supérieur à 23.000 euros de subventions de l'Etat, de présenter leurs derniers comptes et leur dernier rapport d'activité approuvés (en-dessous de ce seuil, aucun formalisme particulier n'est requis dans le cadre législatif et réglementaire actuel, et l'attribution d'une subvention peut être réalisée hors de toute convention, par un acte unilatéral) ;
- de faire respecter par les associations qui bénéficient de subventions de l'Etat d'un montant supérieur à 150.000 euros l'obligation légale qui leur est faite d'obtenir une certification de leurs comptes ;
- de faire respecter à toutes les associations recevant de l'argent public les obligations légales et réglementaires qui leur incombent en matière de présentation de documents, notamment financiers, à l'administration ;
- d'imposer par convention aux associations qui bénéficient d'un montant cumulé supérieur à 150.000 euros de subventions de l'Etat – ou supérieur à 23.000 euros lorsque des doutes sérieux pèsent sur l'usage des crédits de l'Etat fait par l'association qui en est bénéficiaire –, la tenue d'une comptabilité analytique, et de prévoir à leur égard la mise en place d'un contrôle financier et budgétaire externe piloté par la Trésorerie générale de l'Aube ;

2/

- de mettre en cohérence, dans un premier temps, les différents fichiers tenus par les services de l'Etat dans le département sur les subventions accordées aux associations, en recherchant des éléments d'explication aux écarts importants qui existent entre ces différentes bases de données (PoliVille, tableaux DDASS et tableaux TG principalement) ;
- de se doter à terme d'une base de données fiable relative aux associations financées par l'Etat dans le département, grâce à la mise en place d'un instrument informatique commun permettant le recensement de toutes ces associations, le calcul du montant total des subventions versées par l'Etat et de leur proportion dans le budget global de chaque association, et la constitution de fichiers regroupant pour chaque politique publique l'ensemble des associations actives et le total des subventions versées à ce titre ;
- d'abandonner l'idée, initialement envisagée à cette fin, d'un portail informatique commun aux services de l'Etat dans , qui serait renseigné grâce à des fiches-types envoyées à chaque association – au profit du dépôt de la candidature de au projet national « subventions en ligne » piloté par la Direction générale de la Modernisation de l'Etat (DGME, Ministère délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat : voir sur http://synergies.modernisation.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=157 et http://www.adele.gouv.fr/aide_w/?p=126 pour une ébauche du futur site), qui

devrait faire l'objet d'une expérimentation dans des départements « pilotes » au début de l'année 2008 (un contact a été pris à ce sujet avec chargé de mission à la DGME, créateur du dispositif PoliVille et responsable du projet « subventions en ligne ») ;

3/

- de tenir compte davantage, dans le contrôle de l'usage des subventions par les associations, mais aussi dans la nature des relations entretenues avec les associations et dans les décisions de reconduction des subventions qui leur sont attribuées, de l'importance des montants accordés et surtout de la part des financements de l'Etat dans le budget des associations subventionnées ;
- d'améliorer le cadre contractuel qui existe entre l'Etat et les associations dans le département, en travaillant à l'élaboration d'un contrat-type qui pourrait servir de base à toutes les conventions passées avec les associations aubois ;
- d'assortir ces conventions, lorsqu'elles sont passées avec des associations fortement dépendantes de l'Etat et bénéficiant de sa part de financements importants et récurrents, de conventions pluriannuelles d'objectifs, qui permettraient d'éviter la simple reconduction automatique des subventions, et de sortir d'une logique d'abonnement ;

4/

- de mettre en place à ces fins un groupe de travail relatif à l'amélioration de l'encadrement financier des relations entre l'Etat et les associations dans le département, placé sous l'autorité du Secrétaire général de la préfecture d , et associant étroitement à ses travaux le Trésorier payeur général d – le groupe de travail, dans un premier temps limité aux services déconcentrés de l'Etat pouvant dans un second temps (une fois les documents de travail élaborés et agréés) s'élargir aux autres parties prenantes au financement des associations (CAF, CPAM, collectivités territoriales, établissements publics, etc.).

*

Annexe n° 2

« légitimité des contrôles et transparence
des associations : constats et propositions. »,
note CNVA pour le groupe mixte « transparence
financière des associations », janvier 1997.

2) Le contrôle est-il légitime ?

Comme au sujet de la transparence, la dialectique est celle du contrôle et de la liberté, a priori antagonistes. Comme dans le cas de la transparence, également, la question n'est pas aussi tranchée. La liberté individuelle d'association s'oppose à ceux des contrôles qui en nieraient l'existence même; mais les associations, en tant que groupements, n'échappent pas pour autant pas au contrôle: les contrôles en pratique sont nombreux : leur légitimité est celle de leur fondement juridique et de l'adéquation entre les nécessités qu'ils servent, leur étendue et le mandat de leurs opérateurs.

a) Réaffirmer les compatibilités et incompatibilités entre le droit d'association en tant que liberté publique et le contrôle des associations en tant que groupements

- ☐ La liberté d'association, en tant que liberté individuelle, suppose le strict encadrement du contrôle sur les individus dans l'exercice de ce droit ; la jurisprudence du Conseil constitutionnel en a donné toute la dimension en 1971, alors que la loi débatue entendait permettre au Préfet de surseoir à la délivrance du récépissé de déclaration en cas de doute sur la légalité des buts de l'association, en saisissant l'autorité judiciaire. Le conseil constitutionnel a déclaré ce texte, qui apportait une exception au principe de compétence liée de l'administration, non conforme à la constitution, contribuant ainsi de manière décisive à la théorie des libertés (cf. à ce sujet également Jean Rivero La liberté d'association in Les libertés publiques Thémis).

L'administration, quand bien même elle a compétence pour enregistrer la déclaration de l'association, n'a aucune compétence de contrôle sur celle-ci.

Dans le principe, donc, la liberté individuelle d'association est protégée; elle limite aussi les contrôles possibles sur le groupement : ceux-ci doivent demeurer compatibles avec l'exercice de la liberté des individus, qui n'est pas seulement celle de la création de l'association, mais aussi celle du choix des activités ou celle du choix des modes d'organisation.

- ☐ Ce principe n'interdit pas l'exercice de contrôle sur les associations; il incite à le concevoir et à l'exercer avec précaution, tant du point de vue du fondement (la nécessité du contrôle devant être établie de manière indiscutable pour légitimer l'entrave à l'exercice de la liberté) que du point de vue de l'autorité chargée de l'exercer.

A ce sujet, le choix entre contrôle administratif et contrôle juridictionnel est fondamental.

En l'occurrence, la loi de 1901 laisse au juge le soin de juger de la légalité des activités et interdit à l'administration un contrôle préalable par le canal de la déclaration. Elle confie également au juge le soin de sanctionner les infractions à l'obligation de déclaration (article 8 de la loi). La dissolution de l'association relève également du juge, sauf dans les cas de menaces pour l'ordre et la sécurité publique, dans les cas exceptionnels précisément énumérés par la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combats et aux milices privées, qui permet la dissolution par décret du Président de la République (complétée depuis à plusieurs reprises, cette loi vise par exemple depuis 1972 la discrimination ou la haine raciale, depuis 1986 le terrorisme), toujours susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Les contrôles susceptibles de peser sur les associations ont à l'origine été définis dans un souci d'équilibre entre l'ordre public et la préservation de la liberté publique.

- Cet équilibre initial n'est certes pas parfait ; certains soulignent par exemple le caractère relativement discrétionnaire du contrôle administratif sur les associations au sujet de la reconnaissance d'utilité publique; plus généralement la crainte de la mainmorte qui motivait largement - à l'époque- l'encadrement de la capacité des associations constitue un fondement parfois critiqué.

Sans prétendre que leur légitimité était et demeure indiscutable, on peut quoiqu'il en soit retenir de cette conception des contrôles l'existence d'un équilibre se traduisant par leur progressivité et leur proportionnalité à l'enjeu (la nécessité du contrôle devant être d'autant plus forte qu'il porte, par son objet ou son étendue, atteinte à la liberté). Cette exigence d'un fondement sérieux est intransigeante quant au contrôle de l'exercice direct de la liberté d'association (comme en témoigne la censure du conseil constitutionnel en 1971) ; elle transparait également dans l'encadrement des contrôles portant sur l'exercice de cette liberté prolongée à l'organisation et la vie du groupement.

- Ainsi, les contrôles généraux sur l'ensemble des associations sont limités et ont essentiellement trait à la licéité de l'objet ou au respect des obligations de déclaration. Au delà, les contrôles sont pour la plupart spécialisés :

- contrôle sur certaines associations du fait d'une capacité juridique étendue;
- contrôle sur les associations qui menacent gravement l'ordre public et la sécurité publique;
- contrôle sur les associations du fait de l'utilisation des fonds publics.

Cet équilibre est-il encore perceptible, crédible ? A tout le moins on peut craindre qu'il soit aujourd'hui peu explicite, tant du fait de la distance que crée parfois l'histoire entre la logique initiale des événements et leur perception loin du contexte fondateur, que du fait d'événements successifs qui, progressivement, en ont probablement altéré la « ligne ».

- b) Les fondements du contrôle sont-ils aujourd'hui suffisamment explicites ? Probablement non.

Le débat sur le contrôle des associations paraît parfois aussi peu explicite que le débat sur la transparence. On assiste à une forme de paradoxe selon lequel les associations peuvent en réalité faire l'objet de contrôles multiples (cf. G. Soussi «Le contrôle sur les associations. Interventaire et questions». Les petites affiches, avril 1996) mais font régulièrement l'objet de critiques ou de suspicions sur leur liberté supposée excessive, leur contrôle insuffisant.

□ Le principe même d'une liberté publique à préserver semble parfois une référence lointaine lorsque la loi envisage le contrôle administratif des actions des associations faisant appel à la générosité du public au même titre que le contrôle de l'adéquation de l'emploi des fonds à l'objet de la collecte, sans qu'aient nécessairement été pleinement pris en compte, a priori, les risques de dérive quant au contrôle du choix des activités, qui est partie intégrante de la liberté d'association (relevant seulement du contrôle de légalité, a posteriori, par le juge sous réserve des exceptions justifiées par les menaces graves sur l'ordre public).

□ Les fondements possibles du contrôle, divers dès l'origine, se sont depuis multipliés.

Le contrôle administratif est normalement l'exception au regard du principe de liberté d'association; mais les contrôles administratifs sont aujourd'hui divers, du fait de l'activité exercée (associations « agréées »), du fait d'un régime juridique particulier (la reconnaissance d'utilité publique par exemple) ou encore du fait d'un financement public (sur le sujet du contrôle administratif, voir notamment Lamy associations, étude 275).

Le constat d'« éciatement » des contrôles était déjà celui de M. Garrigou Lagrange (Recherche sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics 1970).

Comme les contrôles administratifs, les contrôles juridictionnels ont depuis évolué, par l'introduction des chambres régionales des comptes dont les compétences s'étendent, au delà des collectivités locales qu'elles contrôlent, aux organismes que celles-ci subventionnent.

D'autres contrôles externes se sont développés, en particulier avec l'obligation -encore relativement nouvelle dans l'histoire des associations- de nommer un commissaire aux comptes dans de nombreuses situations.

En l'occurrence, les associations ne sont pas nécessairement l'objet premier des nouveaux contrôles institués: elles peuvent n'en être que la cible secondaire, comme prolongement du contrôle exercé, à titre principal, sur la collectivité publique. Dans le cas du commissariat aux comptes, on peut différencier par exemple l'étape de la loi Badinter (loi du 1er mars 1984 sur la prévention et le règlement amiable des difficultés économiques des entreprises) par laquelle l'association est visée en tant qu'acteur économique, et l'étape de la loi Sapin du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Des compléments successivement apportés - et des textes « de circonstance », parfois - semblent avoir brouillé des repères pourtant essentiels, qu'il semble nécessaire de réaffirmer, pour retrouver le sens des contrôles *compte tenu* d'une liberté d'association en tant que liberté publique, qui n'est pas, loin s'en faut, synonyme d'irresponsabilité du groupement...

c) Les voies de progression souhaitables : trois conditions pour une légitimité mieux comprise des contrôles sur les associations

Plusieurs facteurs sembleraient de nature à favoriser une légitimité mieux comprise des contrôles, tant par les « contrôleurs » que par les « contrôlés ».

☐ Les principes : pas de contrôle sans fondement explicite

Les principes au nom desquels les contrôles sont - ou non - légitimes seraient tout d'abord à rappeler.

Les principes sont d'abord ceux de la nécessaire limite aux contrôles généraux sur les associations, dès lors qu'ils entraveraient l'exercice d'une liberté publique. Il s'agit en d'autres termes de rappeler tout d'abord l'absence de légitimité des contrôles qui limiteraient l'exercice de la liberté de s'associer, de choisir des activités, de choisir leurs modes d'organisation au sein du groupement.

Il s'agit en somme de situer les différentes formes de contrôles (contrôle de régularité par rapport à la loi et au règlement, de conformité à des normes - lorsqu'elles existent -, d'opportunité - lorsqu'il se justifie -) par rapport à leurs fondements.

Il s'agit également de rappeler la spécialisation qui caractérise la plupart des contrôles exercés sur les associations (en dehors des quelques contrôles généraux que prévoit la loi de 1901) spécialisation tant au regard du motif que de l'objet du contrôle, ou de son opérateur, administration, juridiction, ou autre.

Le caractère indispensable du mandat du contrôleur administratif est également l'un des principes dont la réaffirmation paraît nécessaire. Mandat sur la base d'une habilitation législative d'abord, mandat sur base contractuelle également, mais en tous cas pas de contrôle sans fondement.

Dans le cas des associations subventionnées, par exemple, ce mandat est d'abord celui que donne la loi, ou le règlement, à tel ou tel organe de contrôle dans le cadre de missions d'inspections, le cas échéant, ou dans le cadre des relations courantes entre «subventionneur» et «subventionné». Quant aux modalités d'exercice de ce contrôle, la politique de conventionnement est déterminante. L'accord passé en amont de la subvention permet théoriquement de clarifier l'objet du conventionnement, la nature et la forme des justifications qu'il suppose, a priori ou a posteriori (voir travaux CNVA - groupe mixte sur le financement des associations 1995).

Cette clarification a priori par le contrat est d'autant plus nécessaire lorsque le financement public intervient au coeur même de l'action. Dans le contrôle de légalité, le système de référence est explicite, objectif. Lorsque le contrôle est la conséquence de l'octroi de fonds publics, «le système de référence n'est plus juridique, mais politique» (Garrigou-Lagrange, op-cit) et pénètre dans le domaine de l'opportunité. La détermination préalable du «périmètre» de contractualisation est nécessaire pour établir ensuite le bien fondé du contrôle, quant à son objet, quant à son étendue : la subvention à une association dont les pouvoirs publics entendent globalement soutenir l'action s'apparente à une vérification de «sincérité» (de l'objet poursuivi, des comptes présentés) ; il ne saurait être aussi approfondi que le contrôle de l'emploi de fonds d'une activité précise dont les pouvoirs publics ont confié la réalisation à l'association. La légitimité du contrôle est donc, aussi, affaire de proportionnalité à l'étendue de la contractualisation.

☐ Expliquer l'environnement du contrôle

Identifier leurs fondements et par là-même leur légitimité supposerait aussi que certains contrôles qui portent sur les associations soient mieux situés dans leur visée plus large. C'est en particulier le cas des contrôles qui portent sur les associations recevant des fonds publics: la logique est d'abord celle du contrôle des finances publiques elles mêmes, dont les

principes ne sont en quelque sorte que prolonges aux associations. Les principes fondateurs - ceux qui expliquent le sens des contrôles - sont des principes généraux de finances publiques, de « transparence » des procédures publiques (pour reprendre les termes mêmes de la loi Sapin) avant d'être appliqués, parmi bien d'autres sujets, aux associations « subventionnées ». Cette clarification - presque pédagogique - paraît d'autant plus nécessaire que les repères ont beaucoup évolué depuis dix ans - création des chambres régionales des comptes, loi Joxe, loi Sapin, ... (d'où un manque de lisibilité pour tous, d'autant que les textes sont très hétérogènes).

☐ Penser aussi la légitimité au niveau des pratiques de contrôle

Définir des processus précis serait aussi une condition de la légitimité des contrôles.

La nécessité d'un mandat explicite lors de l'exercice du contrôle est souhaitable au plan des principes, il l'est autant au niveau de l'action pratique (les contrôleurs seraient mieux identifiables quant à la nature de leurs prérogatives, qui sont différentes et complémentaires - « ordonnateurs », contrôleurs financiers, magistrats, etc., mais dont l'identification est parfois complexe par les « contrôlés »).

La procédure, explicitée a priori, contradictoire chaque fois que possible, serait aussi de nature à conforter la légitimité des contrôles.

Les contrôles, enfin, sont d'autant plus crédibles qu'ils semblent de nature à atteindre le but recherché, ils le sont d'autant moins qu'ils laissent passer, malgré des transmissions d'information souvent volumineuses, malgré des investigations durables, des « failles » importantes. Contrôle a posteriori ou a priori, systématique ou par sondage, sur place ou sur dossier, etc., les choix des méthodes sont divers, complémentaires, adaptables. La question des méthodes de contrôles peut donc être posée dans la mesure où leur pratique crédibilise, ou au contraire entache, leur légitimité.

3) En conclusion : même légitime, le contrôle n'est qu'un instrument de la transparence, parmi d'autres

Pour quitter le terrain des représentations et tenter de rendre plus objective l'analyse du traitement de l'information - interne, externe - on peut en conclusion suggérer plusieurs pistes de réflexion.

☐ La première de ces pistes est celle de l'information

- Si l'exigence de transparence est à l'image de la crainte de dissimulation, il est alors nécessaire de faire savoir au nom de quels principes, pour quelles raisons les associations ont droit au secret, en certains domaines, mais doivent informer, en d'autres; le paradoxe, en phase de recherche de transparence, en phase de réflexions sur l'adéquation du cadre juridique, serait l'insuffisance de l'information sur l'état actuel de la question.
- Si le contrôle est un moyen nécessaire de la transparence, encore faut-il en définir la portée, les limites, la relativité, par rapport aux droits et obligations dont ils sont une sanction possible mais aussi par rapport aux mécanismes d'incitation parfois tout aussi efficaces que les mécanismes coercitifs.

- Il semblerait en toute hypothèse utile, en précieux, de rappeler que - contrairement à l'image qu'ont pu donner les médias pour quelques « affaires » - il existe aujourd'hui en France un ensemble de contrôles légitimes qui peuvent être exercés (et non pas un vide juridique); la société dispose de garanties réelles quant aux associations ... et il est important que cela se sache.

□ Au delà, les attentes des associations dans cette réflexion sur leur transparence et leur contrôle sont doubles: tout d'abord celle d'une affirmation politique qui rappelle sans ambiguïté le nécessaire équilibre entre liberté d'association et contrôle, qui montre comment le principe de leur liberté est aussi un principe de responsabilité; qu'il n'est pas synonyme de désordre et que les associations ne sont pas zone de non droit: le juge sanctionne les pratiques associatives illicites; l'Etat et les juridictions financières contrôlent dans le cadre de la loi les fonds publics gérés par les associations, voire les fonds privés. Les entreprises associatives apportent aux tiers, depuis plus de dix ans, des informations financières comme d'autres acteurs économiques.

Elles attendent aussi des mesures techniques: une circulaire « pédagogique » sur associations et financement public; une réflexion sur les outils de justification budgétaire et plus généralement sur les méthodes de contrôle (nécessité de supports de justification appropriés, modernisés, comme des documents types de présentation et d'utilisation des subventions); et bien sûr un environnement mieux balisé par la clarification des obligations comptables des associations.

Les associations tiennent enfin au rappel de leur engagement dans la recherche de la transparence. Vis à vis de leurs partenaires économiques, elles ont amélioré leurs supports d'information malgré l'absence d'obligations comptables générales et de plan comptable opposable. Elles sont nombreuses à avoir conforté leur information financière par la nomination d'un commissaire aux comptes, sans attendre les clarifications de l'application de la loi Sapin. Elles développent le contrôle interne, élaborent des chartes ..., elles réfléchissent à la rénovation de leurs « pactes ». (François Bloch-Lainé. Recma. novembre 1996).

Ce sont là, probablement, les pistes les plus prometteuses.

Annexe n°3

Les 21 recommandations de la mission d'audit 2006 pilotée par la DGME.

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Evolution dès le premier trimestre 2007 vers la dématérialisation d'une partie de la documentation exigée dans la constitution des dossiers. Cette évolution s'inscrit dans le prolongement du téléchargement existant et le complètera au bénéfice des associations autant que des administrations chargées de l'instruction. Au-delà des expérimentations déjà en cours sur les demandes de subvention en ligne, le ministère devra se préparer à leur généralisation pour 2008.	13	Secrétaire Général - DVAEF - DGME	1 ^{er} semestre 2007
02	Un traitement de l'information dans un cadre de déconcentration favorisera la participation des échelons administratifs locaux et atténuera les disparités. Dès 2007, à titre transitoire, les bonnes pratiques de diffusion existantes devront être portées à la connaissance des échelons déconcentrés.	14	Secrétaire général - DVAEF - Préfets	1 ^{er} semestre 2007
03	La mise au point d'un indicateur de diffusion devrait figurer dans le reporting annuel des responsables de services déconcentrés auprès de la DVAEF.	14	Secrétaire général - DVAEF - Préfets	1 ^{er} semestre 2007
04	Sur la base de ces remontées, une stratégie de communication sera élaborée par l'échelon central et validée par le Ministre.	14	Secrétaire général	2 ^e semestre 2007
05	Il conviendra de mettre en cohérence, dès 2007, le dossier COSA et les instructions administratives.	15	Secrétaire général - DVAEF	1 ^{er} trimestre 2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
06	Dès 2007, il faudra que l'administration prenne une position claire sur la définition des associations « para-administratives », sur la proportion et la définition des « fonds publics ». Si cette catégorie devait être maintenue, et précisée, il est recommandé que l'expert comptable ou le commissaire aux comptes de l'association chiffre ou certifie le pourcentage exact de fonds publics dans l'ensemble des recettes de l'association.	15	Secrétaire général - DVAEF	1 ^{er} trimestre 2007
07	La procédure centralisée actuelle n'a pas de justification. Les services proposeront donc au Ministre, à la fin du 1 ^{er} semestre 2007, un chantier de modernisation permettant par la déconcentration de simplifier et de raccourcir la phase d'instruction des demandes de subvention.	16	Ministre	1 ^{er} semestre 2007
08	Quelles que soient les modifications de procédure, le CDVA devra se doter dès sa première réunion de 2007 d'un règlement intérieur précisant notamment le quorum requis pour l'adoption des délibérations.	16	Secrétaire général - DVAEF	1 ^{er} trimestre 2007
09	L'instruction pour 2008 devra paraître à une date compatible avec la confection des BOP régionaux 2008, c'est-à-dire en 2007. La date du 31 juillet doit être fixée comme date butoir pour les différentes opérations liées au versement des subventions.	17	Secrétaire général - DVAEF	1 ^{er} semestre 2007
10	En 2008, cette date sera avancée au 30 avril pour les notifications de décision et au 30 juin pour les versements.	17	Secrétaire général - DVAEF - Préfets	1 ^{er} semestre 2008
11	L'énoncé des critères propres à chaque dispositif, leur justification et leur explicitation devront être révisés dès le premier trimestre 2007. Il en résultera une diminution du nombre des demandes irrecevables et un raccourcissement des délais d'instruction des dossiers.	17	Secrétaire général - DVAEF - Préfets	1 ^{er} trimestre 2007
12	Un indicateur des demandes irrecevables sera mis en place dès 2007.	17	Secrétaire général - DVAEF	1 ^{er} trimestre 2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
13	Le Secrétaire général du ministère et le CDVA proposeront au Ministre d'intégrer le taux de satisfaction des demandes dans le cadre d'une réflexion stratégique, opérationnelle et budgétaire.	18	Secrétaire général	fin 1 ^{er} semestre 2007
14	Après concertation avec le mouvement associatif, un indicateur annuel reprenant le nombre d'associations sera mis en place en 2007 pour mesurer les contributions du CDVA au développement des associations qui sollicitent son aide.	19	Secrétaire général - DVAEF	fin 1 ^{er} semestre 2007
15	L'administration doit absolument se doter d'outils permettant de cerner le coût réel, direct et indirect de la gestion dans toutes ses étapes, de l'information à l'évaluation, quel que soit le niveau décisionnel afin de satisfaire aux exigences de la LOLF, et aux objectifs d'efficacité et de performance. Les objectifs et les indicateurs correspondants seront validés par le Ministre pour être intégrés dans le PAP du PLF 2008.	20	Ministre - Secrétaire général	fin 1 ^{er} semestre 2007
16	La mission recommande que, tout en garantissant la concertation avec le mouvement associatif, il soit mis un terme au retard accumulé depuis 1992. L'organisation du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative doit se placer dans le droit commun de l'action de l'Etat, à savoir la déconcentration des décisions administratives et des moyens financiers.	25	Ministre	2 ^e semestre 2007
17	En région Ile-de-France, des modalités souples de déconcentration, autres que celles envisagées en Limousin restent à concevoir.	26	Préfets	courant 2007
18	Une ou plusieurs simulations chiffrées menées par le Secrétaire général après consultation du CDVA précéderont le déploiement de la déconcentration. Elles pourront s'appuyer sur la démarche proposée par la mission d'audit.	27	Secrétaire général - DVAEF - CDVA	1 ^{er} trimestre 2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
19	Sur un plan technique, il conviendra de construire le programme jeunesse-vie associative en fonction de la simulation chiffrée retenue et d'intégrer réellement les crédits nouvellement déconcentrés dans les BOP régionaux.	28	Secrétaire général - DVAEF	1 ^{er} semestre 2007
20	Au-delà d'un « effet d'abonnement » inévitable et méritant d'être mesuré, le Secrétaire général proposera au Ministre les mesures permettant d'ouvrir le champ des associations potentiellement bénéficiaires.	29	Secrétaire général - DVAEF - CDVA	1 ^{er} semestre 2007
21	Considérant qu'il a été attribué plus d'1 M€ à ce titre en 2006, la mission recommande que, <u>dès 2007</u> , les actions dites « expérimentales » soient provisoirement <u>suspendues</u> , les crédits qui y étaient précédemment consacrés étant redéployés sur les formations et/ou les études.	31	Secrétaire général - DVAEF - CDVA	1 ^{er} trimestre 2007

Annexe n° 4



*Ministère de la Santé,
de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative*

INSPECTION GENERALE
PF/CQ/CMJ N°08-1308

Paris, le 15 décembre 2008

Mesdames et Messieurs les Directeurs régionaux et départementaux
de la jeunesse et des sports

Objet : mission d'inspection générale

Dans le cadre du programme d'activité de l'inspection générale pour 2009, nous sommes chargés d'une mission portant sur l'évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement et de promotion de la vie associative.

Nous souhaitons à cet effet nous appuyer sur votre expérience, votre réflexion et votre analyse pour construire la démarche méthodologique qui présidera à cette mission d'évaluation des politiques publiques.

En conséquence, nous vous serions obligés de bien vouloir nous adresser une fiche d'appréciation sur chacun des moyens d'interventions et dispositifs suivants :

- les DDVA,
- les CRIB,
- les MAIA,
- les postes FONJEP,
- l'agrément jeunesse,
- le CDVA : formation des bénévoles, expérimentations...

et toutes informations que vous jugeriez utile de porter à notre connaissance.

Cette phase de collecte d'informations et d'analyse nous permettra d'élaborer et de définir dans un second temps un champ d'enquête territorial.

Il nous serait agréable de pouvoir disposer de ces premiers éléments pour le 10 janvier 2009.

Claudie GUILLIEN
Inspectrice générale

Pierre FRANCOIS
Inspecteur général

95, avenue de France - 75650 Paris Cedex 13 - Téléphone : 01 40 45 90 00

Annexe n° 5



PREMIER MINISTRE
LE HAUT COMMISSAIRE À LA JEUNESSE

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS
SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX SPORTS

Paris, le 19 mars 2009

Inspection générale de la jeunesse et des sports

Claudie QUILLIEN, Inspectrice générale de la jeunesse et des sports
Pierre FRANÇOIS, Inspecteur général de la jeunesse et des sports
CQ-PF / AB n° 229

**Note à l'attention de
Monsieur Yann DYEUVRE,
Directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.**

Objet : Mission sur l'évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative.

Lors de l'entretien que vous avez bien voulu nous accorder le 5 décembre 2008 dans le cadre de la mission de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports sur l'évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative, vous nous avez présenté le contexte qui présidait aux relations entre l'Etat et les représentants du monde associatif.

Vous avez évoqué également les questions d'actualité les plus prégnantes telles que les suites du rapport Ferry, les mesures en faveur des emplois aidés, la transposition de la directive européenne « services »...

Sachant que la mission dont nous sommes chargés doit permettre à l'autorité ministérielle de mesurer l'efficacité de la politique gouvernementale en faveur du monde associatif et d'apprécier la pertinence des dispositifs existants, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous adresser tout document accompagné d'un bilan de situation portant notamment sur les points suivants :

- l'évolution du dispositif du CDVA sur 4 ans (2005-2008) ;
- l'évolution du dispositif FONJEP sur 4 ans (2005-2008) ;
- la dématérialisation des subventions ;

95 avenue de France - 75650 Paris Cedex 13 - Téléphone : 01 40 45 90 00

- la mise en œuvre du fichier WALDEC ;
- le rôle des DDVA ;
- le fonctionnement des MAIA et des CRIB.

Enfin, en perspective de la future conférence nationale de la vie associative, nous vous saurions gré également de porter à notre connaissance toute information et tout document que vous jugerez pertinents au regard de cette mission.

Claudie QUILLIEN

Inspectrice générale
de la jeunesse et des sports

Pierre FRANCOIS

Inspecteur général
de la jeunesse et des sports

Copie : Hervé CANNEVA, Chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports

93 avenue de France - 75650 Paris Cedex 13 - Téléphone : 01 40 45 90 00

Annexe n° 6

ANNEXE

INDICATEURS ASSOCIES A LA CAMPAGNE 2008 DU DISPOSITIF DECONCENTRE DU CDVA EN REGION NORD – PAS DE CALAIS

I- Données quantitatives par domaine d'intervention

▪ Données relatives aux actions de formation des bénévoles

		Niveau territorial		Total
		Niv. régional	Autre	
Nombre d'associations ayant déposé une demande de subvention portant sur une ou plusieurs actions de formation		76	-	76
Nombre de demandes de subvention irrecevables (hors délais...)		22	-	22
Nombre de demandes instruites		392	-	392
Nombre de demandes subventionnées		346	-	346
Nombre d'actions de formation subventionnées	Au titre d'une politique de territoire urbain	227	-	346
	Au titre d'une politique de territoire rural	119	-	
	Autre	-	-	
Nombre d'actions de formation refusées		46	-	46

			Niveau territorial		Total
			Niv. régional	Autre	
Nombre de stagiaires bénévoles formés	Représentants élus	Nbre d'hommes			Nombre total de stagiaires pressentis 6448
		Nbre de femmes			
	Responsables d'activités	Nbre d'hommes			
		Nbre de femmes			
	Autres bénévoles	Nbre d'hommes			
		Nbre de femmes			
Nombre de journées prévisionnelles stagiaires			4 827	1 621	

- **Taux d'éligibilité des demandes de subvention au titre des actions de formation** (nbre de demandes instruites/ nbre de demandes déposées) : 100 %
- **Taux de satisfaction des demandes de subvention au titre des actions de formation** (nbre de demandes subventionnées/ nbre de demandes instruites) : 88 %

▪ Données relatives aux actions expérimentales

		Niveau territorial		Total
		Niv. régional	Autre	
Nombre d'associations ayant déposé une demande de subvention portant sur une ou plusieurs actions expérimentales		15	7	22
Nombre de demandes de subvention irrecevables (hors délais...)		-	-	-
Nombre de demandes instruites		15	7	22
Nombre de demandes subventionnées		7	1	8
Nombre d'actions expérimentales refusées		8	6	14

		Niv. régional	Autre	Total
Nombre d'actions expérimentales subventionnées	Au titre d'une politique de territoire urbain	7	-	8
	Au titre d'une politique de territoire rural	-	1	
	Autre	-	-	

- **Taux d'éligibilité des demandes de subvention au titre des actions expérimentales** (nbre de demandes instruites / nbre de demandes déposées) : 100 %
- **Taux de satisfaction des demandes de subvention au titre des actions expérimentales** (nbre de demandes subventionnées / nbre de demandes instruites) : 37 %
- **Taux de réalisation des rapports finaux** (en rapport avec le nombre d'actions expérimentales subventionnées) :

II- Thématique des actions par domaine d'intervention

• % d'actions de formation subventionnées, par thème

		Actions de formation subventionnées (%)
Thèmes*	Fonctionnement et organisation d'une association	14 %
	Gestion associative	11 %
	Développement des ressources humaines	8 %
	Montage et conduite d'un projet associatif	11 %
	Management et organisation d'activités associatives	2 %
	Communication associative	6 %
	Connaissance et partenariat institutionnel	10 %
	Organisations territoriales et partenariats associatifs	4.5 %
	Activités associatives :	
	Lecture	7 %
	Lutte contre les discriminations	2 %
	Intégration et autonomie face au handicap	2 %
	Engagement des jeunes dans la vie associative	4.5 %
	Bénévolat chez les seniors	4.5 %
	Développement durable	9 %
	Accueil des populations en difficulté	4.5 %
	Autre (à préciser)	-

*une liste des actions de formation par thème est indiquée en annexe(liste non exhaustive).

• % d'actions expérimentales subventionnées, par thème

		Actions expérimentales subventionnées (%)
Thèmes	Mutualisation des moyens et des projets associatifs	38 %
	Articulation d'activités associatives sur un territoire pour assurer la cohésion sociale	12 %
	Développement d'activités associatives répondant à la demande sociale	38 %
	Réalisation de projets innovants (méthodes ou nouveaux champs d'intervention) répondant aux politiques publiques de territoire urbain	-
	Réalisation de projets innovants répondant aux politiques de territoire rural	-
	Développement du volontariat associatif	-
	Promotion de la Validation des Acquis de l'Expérience Bénévole	12 %
	Autre (à préciser)	-

III- Typologie des associations

▪ Types d'association par secteur d'activité, concernant les actions de formation (%)

		associations régionales		associations locales	
		/ demandes	/ aux actions retenues	/ demandes	/ aux actions retenues
Secteur d'activité	Jeunesse	30 %	25 %	16 %	16 %
	Action Sociale et Santé	5 %	6 %	14 %	17 %
	Développement coopération	8 %	9 %	15 %	17 %
	Rural agriculture	-	-	12 %	13 %
	Enseignement éducation	10 %	12 %	9 %	9 %
	Education et culture	9 %	7 %	9 %	6 %
	Défense des libertés	13 %	15 %	11 %	6 %
	Tourisme	6 %	7 %	0 %	0 %
	Emploi Formation	-	-	-	-
	Famille	9 %	10 %	10 %	11 %
	Ecologie et Environnement	10 %	9 %	4 %	5 %
	Politique de la Ville	-	-	-	-

▪ Types d'association par secteur d'activité concernant les actions expérimentales (%)

		associations régionales		associations locales	
		/ demandes	/ aux actions retenues	/ demandes	/ aux actions retenues
Secteur d'activité	Jeunesse	19 %	0 %	-	-
	Actions Sociales et Santé	25 %	57 %	16 %	100 %
	Développement coopération	19 %	14 %	16 %	0 %
	Rural agriculture	6 %	0 %	16 %	0 %
	Enseignement éducation	-	-	16 %	0 %
	Education et culture	19 %	0 %	36 %	0 %
	Défense des libertés	-	-	-	-
	Tourisme	-	-	-	-
	Emploi Formation	-	-	-	-
	Famille	-	-	-	-
	Ecologie et Environnement	12 %	29 %	-	-
	Politique de la Ville	-	-	-	-

IV- Financement des projets

		Financement				Total
		Etat	Région	Département	Autre	
Domaine d'intervention	Actions de formation	297 138	307 340	-	-	604 478
	Actions expérimentales	52 862	-	-	-	52 862
Total		350 000	307 340	-	-	657 340

- % crédits CDVA par rapport au coût global des actions de formation : 84 %
- % crédits CDVA par rapport au coût global des actions expérimentales : 19 %

Liste annexée à la thématique des actions subventionnées dans le domaine des actions de formations

Thèmes liés au fonctionnement et à la gestion d'une association :

- Fonctionnement, organisation d'une association (vie statutaire)
 - Principes, valeurs, objectifs associatifs
 - Organisation, champs et moyens d'actions
 - Fonctionnement statutaire (comité de direction, conseil d'administration, bureau)
 - Responsabilités civiles, pénales et assurances associatives
- Gestion associative
 - Gestion administrative (fiscalité, assurances, outils de gestion..)
 - Gestion financière et comptable (principes budgétaires, comptables...)
 - Evaluation d'une structure ... (auto-évaluation)
 - Recherche de financements de projet
- Développement des ressources humaines
 - Gestion des ressources humaines (gestion des compétences des acteurs, des emplois ...)
 - Fonction d'employeur (législation du travail, ...)
 - Management des ressources humaines (gestion des conflits, conduite de réunion, ...)
 - Formation aux outils bureautiques

Thèmes liés au développement du projet associatif et aux pratiques d'intervention:

- Conduite d'un projet associatif
 - Techniques de montage, conduite de projet associatif
 - Techniques d'évaluation du projet associatif
 - Détermination d'un plan d'action
- Management et organisation d'activités associatives
 - Techniques d'animation (animateurs d'ateliers, de rue, de centre de vacances, animation territoriale...)
 - Techniques d'accueil
 - Organisation de manifestations, de spectacles...

Thèmes liés à l'environnement de l'association :

- Communication associative
 - Moyens de communication
 - Elaboration et mise en œuvre d'une stratégie de communication (interne, externe)
- Connaissance et partenariat institutionnel
 - Connaissance des organisations territoriales, des institutions..
 - Connaissance des politiques publiques (protection de l'enfance, VAE, ...)
 - La vie associative dans le cadre européen
 - Modes de partenariats (avec les élus, les administrations ...)
- Organisations territoriales et partenariats associatifs
 - Connaissances des organisations territoriales (spécificités, champs de compétence...)
 - Modes de partenariats (travail avec les élus, les autres associations...)
 - Coopération et regroupements inter-associatifs
 - Fonctionnement en réseau associatif

Thèmes liés aux activités associatives :

- Lecture
- Lutte contre la discrimination
- Intégration et autonomie face au handicap
- Engagement des jeunes dans la vie associative
- Bénévolat chez les seniors
- Développement durable
- Autres (à préciser)

Annexe n° 7

ANNEXE

INDICATEURS ASSOCIES A LA CAMPAGNE 2008 DU DISPOSITIF DECONCENTRE DU CDVA EN REGION ILE-DE-FRANCE

I- Données quantitatives par domaine d'intervention

• Données relatives aux actions de formation des bénévoles

		Niveau territorial		Total
		Niv. régional	Autre	
Nombre d'associations ayant déposé une demande de subvention portant sur une ou plusieurs actions de formation		28	83	101
Nombre de demandes de subvention irrecevables (hors délais...)			1	1
Nombre de demandes instruites		28	82	100
Nombre de demandes subventionnées		28	52	80
Nombre d'actions de formation subventionnées	Au titre d'une politique de territoire urbain	86	202	301
	Au titre d'une politique de territoire rural		13	
	Autre			
Nombre d'actions de formation refusées		5	24	29

			Niveau territorial		Total
			Niv. régional	Autre	
Nombre total de stagiaires bénévoles formés 8.053	Représentants élus	Nbre d'hommes			
		Nbre de femmes			
	Responsables d'activités	Nbre d'hommes			
		Nbre de femmes			
	Autres bénévoles	Nbre d'hommes			
		Nbre de femmes			
Nombre de journées stagiaires			6.751	12.820	19.571

- **Taux d'éligibilité des demandes de subvention au titre des actions de formation** (nbre de demandes instruites/ nbre de demandes déposées) : **99 %**
- **Taux de satisfaction des demandes de subvention au titre des actions de formation** (nbre de demandes subventionnées/ nbre de demandes instruites) : **90 %**

▪ **Données relatives aux actions expérimentales**

	Niveau territorial		Total
	Niv. régional	Autre	
Nombre d'associations ayant déposé une demande de subvention portant sur une ou plusieurs actions expérimentales	7	17	24
Nombre de demandes de subvention irrecevables (hors délais...)	0	0	0
Nombre de demandes instruites	8	18	26
Nombre de demandes subventionnées	3	5	8
Nombre d'actions expérimentales refusées	5	13	18

		Niv. régional	Autre	Total
Nombre d'actions expérimentales subventionnées	Au titre d'une politique de territoire urbain	3	5	8
	Au titre d'une politique de territoire rural			
	Autre			

- **Taux d'éligibilité des demandes de subvention au titre des actions expérimentales** (nbre de demandes instruites / nbre de demandes déposées) : **100 %**
- **Taux de satisfaction des demandes de subvention au titre des actions expérimentales** (nbre de demandes subventionnées / nbre de demandes instruites) : **31 %**
- **Taux de réalisation des rapports finaux** (en rapport avec le nombre d'actions expérimentales subventionnées) : **les rapports seront remis en Janvier 2009**

II- Thématique des actions par domaine d'intervention

• % d'actions de formation subventionnées, par thème

Thèmes*	Actions de formation subventionnées (%)	
	Fonctionnement et organisation d'une association	9
	Gestion associative	12,6
	Développement des ressources humaines	11,2
	Montage et conduite d'un projet associatif	8,6
	Management et organisation d'activités associatives	7,3
	Communication associative	6,6
	Connaissance et partenariat institutionnel	3,6
	Organisations territoriales et partenariats associatifs	2,3
	Activités associatives :	
	Lecture	8
	Lutte contre les discriminations	15,3
	Intégration et autonomie face au handicap	3,3
	Engagement des jeunes dans la vie associative	5,6
	Bénévolat chez les seniors	
	Développement durable	3,3
	Accueil des populations en difficulté	3,3
	Autre (à préciser)	

*une liste des actions de formation par thème est indiquée en annexe(liste non exhaustive).

• % d'actions expérimentales subventionnées, par thème

Thèmes	Actions expérimentales subventionnées (%)	
	Mutualisation des moyens et des projets associatifs	90
	Articulation d'activités associatives sur un territoire pour assurer la cohésion sociale	10
	Développement d'activités associatives répondant à la demande sociale	
	Réalisation de projets innovants (méthodes ou nouveaux champs d'intervention) répondant aux politiques publiques de territoire urbain	
	Réalisation de projets innovants répondant aux politiques de territoire rural	
	Développement du volontariat associatif	
	Promotion de la Validation des Acquis de l'Expérience Bénévole	
	Autre (à préciser)	

III- Typologie des associations

▪ Types d'association par secteur d'activité, concernant les actions de formation (%)

Secteur d'activité		associations régionales		associations locales	
		/ demandes	/ aux actions retenues	/ demandes	/ aux actions retenues
	Jeunesse	2	2	3	3
	Action Sociale et Santé	4	4	18,5	18
	Développement coopération	3	3	2	2
	Rural agriculture	0	0	2	2
	Enseignement éducation	0	0	10,5	10
	Education et culture	9	9	14,5	14
	Défense des libertés	0	0	2	2
	Tourisme	2	2	0	0
	Emploi Formation	2	2	2	2
	Famille	5	5	5	5
	Ecologie et Environnement	5	5	0	0
	Politique de la Ville	4	4	6,5	6

▪ Types d'association par secteur d'activité concernant les actions expérimentales (%)

Secteur d'activité		associations régionales		associations locales	
		/ demandes	/ aux actions retenues	/ demandes	/ aux actions retenues
	Jeunesse				
	Actions Sociales et Santé			4	12,5
	Développement coopération	4			
	Rural agriculture				
	Enseignement éducation				
	Education et culture	8	25	22	37,5
	Défense des libertés				
	Tourisme				
	Emploi Formation	4		4	
	Famille				
	Ecologie et Environnement				
	Politique de la Ville	8		46	12,5

IV- Financement des projets

Domaine d'intervention		Financement				Total
		Etat	Région	Département	Autre	
	Actions de formation					
	Actions expérimentales					
Total						

➤ % crédits CDVA par rapport au coût global des actions de formation : 75 %

➤ % crédits CDVA par rapport au coût global des actions expérimentales : 45 %