



MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

MISSION D'ÉVALUATION
DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN
À LA VIE ASSOCIATIVE,
NOTAMMENT
AU PLAN TERRITORIAL

Rapport établi par

Gérard BESSIERE

Daniel ZIELINSKI

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

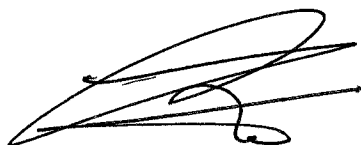
MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

MISSION D'ÉVALUATION
DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN
À LA VIE ASSOCIATIVE,
NOTAMMENT
AU PLAN TERRITORIAL

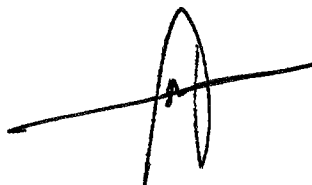
Rapport établi par

Gérard BESSIERE

A stylized, cursive signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the end.

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Daniel ZIELINSKI

A stylized, cursive signature in black ink, featuring a large, prominent loop and a long horizontal stroke extending to the right.

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

SOMMAIRE

Sommaire	5
Synthèse	8
Liste des préconisations.....	14
Introduction.....	16
1 Une politique nationale de soutien aux associations volontaire et prolifique mais complexe et peu visible.....	18
1.1 Un fait associatif, élément majeur d'expression citoyenne et de lien social qui connaît aujourd'hui des mutations et des difficultés.....	18
1.1.1 Les associations: « combien de divisions »? Domaines d'intervention et territoires d'action	18
1.1.2 Les associations : un bassin d'emploi en croissance.....	19
1.1.3 Les mutations du bénévolat	20
1.1.4 Les ressources financières des associations, source récurrente d'inquiétude....	21
1.1.5 L'accompagnement des associations : de la naissance au développement stratégique	22
1.1.6 Vers une catégorisation des associations et de leurs besoins	24
1.1.7 Les associations au cœur de l'économie sociale et solidaire (ESS)	25
1.2 Un cadre national qui traduit la volonté de l'État de soutenir la vie associative par des mesures fortes mais partiellement appliquées	26
1.2.1 Le ministère chargé de la jeunesse et des sports au cœur de l'action en faveur des associations.....	26
1.2.2 La vie associative, interministérielle par nature	27
1.2.3 Une volonté de co-construction des politiques publiques et de sécurisation juridique en matière de vie associative :	28
1.2.4 Un premier volet de simplification	29
1.2.5 Des mesures pour accompagner les associations et soutenir la création d'emplois du secteur	29
1.2.6 Vers de nouveaux engagements : le CIEC et le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté	30
1.2.7 Des dispositions nationales appliquées partiellement	31
1.3 Un champ européen et international insuffisamment investi.....	32
2 une déclinaison territoriale des dispositifs de soutien aux associations globalement assurée mais contrastée et hétérogène en pratique	34
2.1 Une organisation générale du soutien à la vie associative destinée à apporter un appui méthodologique aux services déconcentrés de l'État	34

2.1.1	Les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial, formellement déployés	35
2.1.2	Les formes de soutien à la vie associative non répertoriées dans le réseau des points d'appui à la vie associative (PAVA)	40
2.1.3	Le soutien à l'engagement des bénévoles associatifs	44
2.2	Une déclinaison des dispositifs d'information et de conseil aux associations qui traduit l'implication des acteurs territoriaux ainsi qu'une volonté de soutien aux bénévoles.	49
3	Les conditions d'une politique publique de soutien à la vie associative plus efficiente notamment au plan territorial	54
3.1	Promouvoir la charte des engagements réciproques au plan territorial	54
3.2	Refonder les missions des délégués à la vie associative	56
3.3	Adapter le régime des subventions aux contraintes spécifiques et à la fragilité de nombreuses associations.....	57
3.4	Renforcer la visibilité des compétences interministérielles du ministère de la jeunesse et des sports, chargé du soutien à la vie associative	59
3.5	Dynamiser, consolider et mieux articuler la démarche de soutien aux associations par la création d'un pôle ressources national dédié	59
3.6	Actualiser et simplifier la liste et la cartographie nationale des points d'appui à la vie associative (PAVA)	60
3.7	Inclure le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) parmi les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial.....	63
3.8	Promouvoir et valoriser l'engagement associatif par la formation et l'accompagnement des bénévoles	64
3.8.1	La formation	65
3.8.2	L'accompagnement associatif	65
3.8.3	Favoriser l'engagement des jeunes et des mineurs.....	66
CONCLUSION		67
Annexe 1 -	Lettres de désignation.....	71
Annexe 2 -	Cahier des charges.....	74
Annexe 3 -	Exploitations des questionnaires adressées aux DR(D)JSCS et aux DDCS (PP)	78
Annexe 4 -	Monographies des régions et départements visités par la mission.....	98
Annexe 5 -	Circulaire du Premier ministre, n° 5811/SG du 29 septembre 2015	124
Annexe 6 -	Fiche relative aux missions d'un pôle ressources national des associations (PRNA)	150
Annexe 7 -	Liste des personnes rencontrées	152
Annexe 8 -	Glossaire.....	163

SYNTHÈSE

Chargée d'évaluer les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial¹, la mission d'inspection générale a également examiné les conditions d'une politique publique de soutien aux associations plus efficiente au plan territorial.

Dans cet esprit, la mission a évalué les dispositifs mis en œuvre par les DR(D)JSCS et les DDSCS(PP), à l'aune des dispositions nationales prises à l'égard des associations dont ils constituent la traduction au plan territorial. Les rapporteurs sont convenus d'élargir l'étude, d'une part à d'autres dispositifs non répertoriés dans le réseau des PAVA², d'autre part aux actions les plus significatives d'accompagnement des associations, émanation ou non de ces points d'appui.

Le choix de procéder à un élargissement du sujet résulte principalement de deux facteurs :

- le premier tient à la présence dans l'intitulé de la mission de l'expression « vie associative » qui fournit l'opportunité d'un élargissement du périmètre de l'étude ;
- le second tient au faible nombre de rapports génériques de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) consacrés à la vie associative, en dehors des rapports portant sur des aspects sectoriels, le dernier remontant à 2009³.

Plus récemment en mars 2015, un projet de mission relatif au « rôle de l'État dans les relations, le soutien et l'appui aux associations » avait été conçu selon la méthodologie de l'évaluation des politiques publiques (EPP). Ce projet qui devait principalement concerner le ministère de l'intérieur et le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, n'a pas abouti.

Procéder à ces évaluations a été un exercice stimulant et complexe.

Exercice stimulant car si le soutien à la vie associative ne représente qu'une fraction finalement assez modeste en volume de l'activité des DR(D)JSCS et des DDSCS(PP), la vie associative joue un rôle de premier plan dans notre pays avec 1,3 millions d'associations⁴ et 12,7 millions de bénévoles⁵, mobilise des énergies, répond à de nouveaux besoins et contribue ainsi à l'apprentissage de la citoyenneté active. Ce secteur est également créateur

¹ Les dispositifs de soutien à la vie associative appréciés *stricto sens* sont regroupés au sein du réseau des PAVA (points d'appui à la vie associative). Ce réseau est présenté sous forme de cartographie par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

² Tel est le cas à titre d'exemple des délégués des préfets dans les quartiers relevant de la politique de la ville ou encore du FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire).

³ Deux rapports ont été répertoriés par la mission : celui de Jean-Louis Langlais, IGA honoraire, adressé au ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, intitulé « Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations » (juin 2008) et celui établi par Claudie Quillien et Pierre François, IGJS, en octobre 2009 et intitulé : « Evaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative ».

⁴ Source : V. Tchernonog, « *Paysage associatif français* », Dalloz Juris -Associations 2013.

⁵ Source : France bénévolat-Ifop « *La situation du bénévolat en 2013* ».

d'emplois et représente 9,8 % de l'emploi salarié⁶ de l'économie française. Son poids budgétaire est évalué à 85 milliards d'euros en 2012⁷.

Par ailleurs, la mission met en évidence les prérogatives interministérielles du ministre chargé de la jeunesse et des sports qui entretient, à ce titre, des relations privilégiées et régulières avec les associations en général, sans en avoir le monopole, compte tenu des compétences exercées principalement par les ministères chargés de l'intérieur, de l'économie ou encore du travail.

Exercice complexe car la vie associative est un secteur trop vaste et diversifié pour être aisément appréhendé. Et si les dispositifs de soutien qui lui sont dédiés peuvent être repérés et analysés, il n'en va pas de même avec un champ associatif pluriel qui comprend sous un même vocable, des formes d'organisations très différentes, selon qu'il s'agit de coordinations associatives ou d'associations de quartiers, d'associations employeuses ou de bénévoles, d'associations dont le projet relève d'une activité d'intérêt général ou d'associations au service de ses membres. A cela s'ajoute une grande diversité de secteurs d'intervention (santé, social, éducation populaire, jeunesse et sport, environnement, culture etc..) alors même que les activités des dispositifs de soutien concernent l'ensemble de ce champ très disparate, ce qui rend difficile et nécessaire l'identification de dénominateurs communs.

La mission a également situé le secteur associatif dans le champ général de l'économie sociale et solidaire (ESS)⁸ dont il fait partie intégrante en y occupant une place prépondérante. On estime en effet que les associations représentent 80 % des emplois de ce secteur⁹.

En revanche, l'ampleur du sujet n'a pas permis aux rapporteurs de traiter la problématique de la fiscalité ainsi que celle du financement des associations même si ces thèmes ont été systématiquement évoqués lors des auditions. Compte tenu des difficultés financières croissantes qu'elles rencontrent, les associations ont été conduites à formuler quelques constats suivis de propositions concernant le régime des subventions, en particulier sur sa mise en œuvre sous la forme des conventions pluriannuelles d'objectifs.

L'étude réalisée par la mission a été l'occasion d'observer que le paysage associatif était en constante évolution et que les associations devaient faire face à de profondes mutations. Et si le bénévolat ne diminue pas, les formes d'engagement évoluent au rythme des mutations de la société qu'elles soient positives, comme la progression du désir de s'engager, ou plus négatives comme les contraintes d'ordre administratif ou économique. Les rapporteurs ont

⁶ Source : Recherches et solidarités « *économie sociale, bilan de l'emploi en 2014 et 2015* ».

⁷ Source : Viviane Tchernonog, ouvrage précité.

⁸ Ce secteur dispose d'un cadre juridique renforcé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Les conditions de l'adhésion à l'ESS sont :

- un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices ;
- une gouvernance démocratique définie et organisée par les statuts ;
- une gestion conforme aux principes suivants : les bénéfices sont majoritairement consacrés au maintien et au développement de l'activité de l'entreprise et les réserves obligatoires ne peuvent être partagées.

⁹ Source : site du ministère de la ville de la jeunesse et des sports.

aussi noté l'esprit d'initiative et de créativité qui inspirait certains réseaux associatifs spécialisés dans l'accompagnement.

Pour réaliser leur mission, les rapporteurs ont recueilli et consulté une abondante documentation, ce qui tend à démontrer l'importance accordée par les acteurs de la vie associative à la communication ainsi qu'au suivi des évolutions en cours. Ils ont également procédé à un nombre important d'auditions comme l'indique la liste des personnes rencontrées qui figure en annexe 7 du rapport. Cette démarche s'est aussi accompagnée de visites territoriales à visée monographique, dans différentes régions et départements (voir annexes).

Dans le souci de recueillir des données précises et actualisées ainsi que d'être le plus proche des réalités de terrain, la mission a conçu et diffusé deux questionnaires adressés pour l'un aux DR(D) JSCS et aux directions d'outre-mer et pour l'autre aux DDCS(PP). Cette enquête destinée à apprécier l'activité des services déconcentrés en matière de vie associative ainsi que la réalité, la nature et l'efficacité des dispositifs de soutien à la vie associative a fait l'objet d'un retour très satisfaisant, tant au niveau du taux de réponses que de la qualité de celles-ci. En effet, la totalité des DR(D) JSCS et DJSCS d'outre-mer et 80 % des DDCS(PP) ont répondu à ce questionnaire qui a fait l'objet d'une exploitation¹⁰ dont les résultats et leurs synthèses figurent en annexe 3 ainsi qu'au paragraphe 2.2 du rapport.

Au vu de l'ensemble de ces éléments et des objectifs de travail précisés ci-dessus, la mission a fait le choix d'analyser d'abord le cadre général des dispositions prises au plan national en vue de reconnaître le fait associatif et de contribuer à son développement.

Il en ressort principalement que, si ces dispositions se caractérisent par leur volontarisme, comme l'illustre notamment la circulaire (très détaillée) n° 5811/SG du Premier ministre en date du 29 septembre 2015¹¹, elles manquent pourtant de visibilité, notamment au plan territorial.

Ce texte important, qui n'évoque pas le dispositif particulier des points d'appui à la vie associative (PAVA) piloté par le ministère chargé de la jeunesse et des sports au titre de ses prérogatives interministérielles¹², développe et précise (sous forme d'annexes) les éléments les plus substantiels de la politique de soutien des pouvoirs publics aux associations, ainsi que leur mise en œuvre, qu'il s'agisse de la charte des engagements réciproques, du rôle des délégués régionaux (DRVA) et départementaux (DDVA) à la vie associative ou encore du régime des subventions allouées aux associations. Pourtant, la mission a constaté que ces mesures rendues très lisibles au plan national et susceptibles d'irriguer l'activité des points d'appui à la vie associative, étaient assez faiblement déclinées au plan territorial.

¹⁰ L'exploitation du questionnaire adressé aux DDCS(PP) a été réalisée par la DJEPVA en étroite relation avec les rapporteurs et celle du questionnaire adressé aux DR(D) JSCS et directions ultramarines par les rapporteurs eux-mêmes.

¹¹ Circulaire relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations ainsi qu'à la déclinaison de la charte des engagements réciproques et au soutien public aux associations. Cette circulaire qui figure, en annexe 5 du rapport, marque une volonté nationale de proposer un véritable *new deal associatif*.

¹² Cf. Décret n° 2014-409 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports.

La mission en a notamment tiré comme conséquence qu'il serait certainement très utile de mettre en place un instrument d'observation et d'évaluation des dispositifs et des politiques associatives, faisant le lien entre les différents échelons du territoire et les acteurs du secteur, sous la forme d'un pôle ressources national des associations.

Les rapporteurs ont poursuivi leurs analyses en les centrant sur les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial, conformément au cahier des charges de la mission (annexe 2 du rapport). Cette étude leur a permis d'observer que si la déclinaison de ces dispositifs dont la coordination générale est assurée par la DJEPVA était globalement assurée et mise en œuvre par les DR(D) JSCS et DDCS(PP), elle était aussi en pratique contrastée, hétérogène et n'en connaissait pas moins des fortunes diverses selon les territoires et l'état des forces humaines en présence. Les disparités sont en effet très marquées et la prolifération des sigles qui qualifient les points d'appui ne favorisent pas la compréhension de l'ensemble, d'autant que l'évaluation de ces points est assez peu poussée compte tenu de la faiblesse des effectifs qui lui sont consacrés.

Les rapporteurs ont estimé utile de prolonger leur démarche d'analyse réalisée au plan territorial par l'examen de dispositifs ou de formes de soutiens aux associations non répertoriés dans la nomenclature des PAVA, comme par exemple, les délégués des préfets dans les quartiers de la politique de la ville, le fonds de coopération de jeunesse et d'éducation populaire (FONJEP) ou encore l'accompagnement stratégique proposé par des associations spécialisées. L'intérêt de situer ces formes de soutien aux associations dans une même politique territoriale est nettement apparu aux rapporteurs, ce qui ne manque pas de poser la question essentielle de l'animation et de la coordination de l'ensemble et renvoie au rôle fondamental des DRVA et des DDVA qui se trouvent par nature, au carrefour d'initiatives multiples, mais à propos de la situation desquels, les rapporteurs font un bilan mitigé¹³, malgré l'engagement et bien souvent la qualité d'expertise des agents concernés.

Concentrés sur l'objectif qu'ils estiment essentiel de contribuer à une meilleure efficience et une plus grande visibilité de la politique publique de soutien aux associations au plan territorial, les rapporteurs proposent 8 axes de travail :

Ils concernent les objectifs opérationnels suivants :

- **la promotion de la charte des engagements réciproques au niveau régional** entre l'État, les collectivités territoriales et les associations afin de démultiplier la première charte signée à Nancy en présence du Premier Ministre, le vendredi 14 février 2014, et créer les conditions de déclinaisons infrarégionales. Cette démarche partenariale réunissant les pouvoirs publics et les associations, destinée à définir des plans d'action concertés au niveau territorial, est considérée par la mission comme une étape indispensable à la mise en œuvre de véritables politiques de soutien territorialisées aux associations ;
- **la refondation des missions des DRVA et des DDVA** qui est considérée par les rapporteurs comme une condition nécessaire au bon fonctionnement de l'ensemble étant donné le rôle majeur dévolu par les instructions nationales à ces agents considérés par les

¹³ Ce bilan mitigé tient à la fois au faible nombre de délégués réellement en situation, aux quotités de temps de service assez faible en moyenne, de l'ordre de 20 %.

rapporteurs comme l'épine dorsale de la démarche de soutien aux associations. Cette refondation passe principalement par la désignation effective de ces délégués dans les services régionaux et départementaux, par l'identification formalisée de leurs missions ainsi que par l'attribution de quotités de temps de service adaptées à l'ampleur de la tâche ;

- **l'adaptation du régime des subventions** aux contraintes spécifiques et à la fragilité de nombreuses associations en vue d'un double objectif de simplification administrative et de sécurisation financière ;
- **le renforcement de la visibilité des compétences interministérielles du ministère chargé de la jeunesse et des sports**, également chargé du soutien de la vie associative, par l'adjonction de l'expression « des associations » dans l'intitulé du ministère, à l'instar de précédentes dénominations ;
- **l'articulation entre les niveaux territoriaux et la dynamisation de la démarche de soutien aux associations par la création d'un pôle ressources national des associations** que la mission considère comme essentielle et structurante pour l'ensemble du processus de soutien et d'accompagnement ;
- **l'actualisation et la simplification de la nomenclature nationale des points d'appui à la vie associative (PAVA)** qui pourraient, au terme d'une démarche systématique qui reste à accomplir d'état des lieux et d'évaluation, être regroupés en deux niveaux : le premier généraliste en matière d'information et de conseil et le second dédié à l'accompagnement spécialisé. A ce titre, la mission recommande de porter une attention particulière à la situation des centres d'information et de conseil aux bénévoles (CRIB) afin de clarifier leurs attributions au cœur du réseau des PAVA ;
- **l'inclusion du FONJEP parmi les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial**, ce qui suppose, selon les rapporteurs, un toilettage du dossier ainsi qu'un retour aux sources d'un dispositif conçu d'abord pour soutenir le développement des associations et leurs projets avant d'être un soutien à l'emploi ;
- **la promotion et la valorisation de l'engagement associatif** par la formation et l'accompagnement des bénévoles et le soutien à l'engagement des jeunes et des mineurs.

LISTE DES PRÉCONISATIONS

Préconisation 1 : Signer dans les meilleurs délais une charte des engagements réciproques dans chacune des nouvelles régions, sous la responsabilité des DR(D) JSCS, en liaison avec les conseils régionaux et le mouvement associatif régional, et organiser sa déclinaison au plan local, sous l'impulsion des DDCS(PP).	55
Préconisation 2 : Organiser dès le 2ème semestre 2016, des rencontres régionales de la vie associative en collaboration avec l'association des régions de France (ARF), à l'occasion de la signature de la charte des engagements réciproques.....	55
Préconisation 3 : Refonder les missions et les fonctions des DRVA et des DDVA en assurant la désignation systématique de ces délégués au sein de chacune des DR(D) JSCS et des DDCS(PP) et en les dotant d'une lettre de mission signée par les préfets précisant leur statut, le rôle interministériel de leur mission, la nature de leurs fonctions et la quotité de temps de service qui ne saurait être inférieure à un mi-temps, ainsi que les moyens qui leur sont alloués.	57
Préconisation 4 : Organiser le versement des subventions aux associations éligibles dès le début de l'année civile au fur et à mesure de l'arrivée des dossiers et en deux versements pour les subventions les plus importantes et favoriser les avances de trésoreries.	58
Préconisation 5 :	58
- prévoir, dans les directives nationales d'orientation (DNO) et les instructions de la DS, de la DJEPVA et du CGET, la systématisation du recours aux CPO pour les associations qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques et qui développent des projets associatifs reconnus comme relevant de l'intérêt général, notamment dans les zones carencées ;	58
- prévoir au niveau ministériel un objectif annuel de signatures de CPO à atteindre.	58
Préconisation 6 : Mentionner la référence à la vie associative dans l'intitulé du ministère qui pourrait être ainsi dénommé : « ministère de la ville, de la jeunesse, des sport et de la vie associative »	59
Préconisation 7 : Créer un pôle ressources national des associations, à l'instar des pôles existants dans le champ du sport afin de promouvoir la vie associative et accompagner les réseaux d'acteurs.	60
Préconisation 8 : Actualiser sous l'égide de la DJEPVA la cartographie nationale des PAVA en liaison avec les DR(D) JSCS (DRVA) et les DDCS(PP) (DDVA) et simplifier la nomenclature de ces points en procédant à une nouvelle labellisation en deux catégories :..	62
- les points d'information et de conseil à la vie associative pour proposer un soutien de premier niveau aux bénévoles associatifs ;	62
- les points experts de la vie associative composés de réseaux d'acteurs spécialisés par champs d'intervention (stratégie, formation, développement, emploi, engagement).	62
Préconisation 9 : Procéder à une évaluation approfondie des 200 CRIB ainsi qu'au renouvellement ou non de leur labellisation.....	63

Préconisation 10 : Réorienter le FONJEP au service du développement des projets associatifs d'intérêt général, prévoir un état des lieux dans chacune des régions et inclure dans les conventions d'attribution de ces postes une quotité de temps de service réservé à des actions de soutien à la vie associative nettement identifiées.....	64
Préconisation 11 :	65
- promouvoir le certificat de formation à la gestion associative (CFGa) comme l'un des instruments de formation des bénévoles et des salariés des associations d'une part, en étudiant son inscription au registre national des certifications professionnelles (RNCP) et en rendant ce diplôme éligible au compte personnel de formation, et d'autre part, en envisageant le financement de cette formation (par exemple par Uniformation) ;	65
- assurer la prise en compte du CFGa par le compte personnel d'activité (CPA) et/ou la validation des acquis de l'expérience (VAE) afin de marquer la dimension d'insertion professionnelle par l'engagement bénévole et la formation.	65
Préconisation 12 : Développer la formation à distance et l'outil d' <i>e-learning</i> afin d'adapter la nature, le contenu et les méthodes de formation aux caractéristiques et aux contraintes du bénévolat.	65
Préconisation 13 :	66
- améliorer sous l'égide des DRVA et des DDVA la coordination de l'expertise des acteurs publics et privés de l'accompagnement ainsi que l'articulation des initiatives au niveau régional prolongées par des déclinaisons départementales ;	66
- créer de véritables parcours coordonnés de l'accompagnement stratégique des associations relevant de l'intérêt général.	66
Préconisation 14 : Contribuer à l'accompagnement et à la promotion du dispositif des « juniors associations », proposer d'en doubler le nombre en 3 ans afin de sensibiliser davantage les mineurs à la vie associative et prévoir une convention entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports dans ce but.....	66
Préconisation 15 : Développer l'engagement et les compétences bénévoles des jeunes, et notamment de tous ceux qui bénéficient d'un contrat de service civique, en leur proposant de participer dans la mesure du possible aux cycles de formation organisés dans le cadre du CFGa.	66
Préconisation 16 : Engager une réflexion destinée à l'élaboration d'un véritable parcours de l'engagement associatif des jeunes à partir du triptyque : « juniors associations »/BAFA/service civique », complétant le carnet de l'engagement citoyen des jeunes et favorisant ainsi leur engagement bénévole dans le tissu associatif.	66

INTRODUCTION

La mission relative à l'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial fait partie du programme de travail 2016 de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS). Par lettre du 2 février 2016¹⁴, le chef du service de l'inspection générale a désigné M. Gérard Bessière et M. Daniel Zielinski, inspecteurs généraux, pour la réaliser.

Si de nombreuses études sur la vie associative ont été produites ces dernières années, les missions d'évaluation réalisées à la demande du ministère chargé de la jeunesse et des sports ont été peu nombreuses. Ainsi, seulement deux rapports de portée générale consacrés à la vie associative ont été produits au cours de la dernière décennie : le rapport de l'IGJS rédigé par Mme Claudie Quillien et M. Pierre François en octobre 2009, intitulé : « *Évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative* » et celui établi par M. Jean-Louis Langlais, inspecteur général de l'administration honoraire, en juin 2008, intitulé « *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations* ». Plus récemment, en février 2015, un projet de mission inter-inspections générales (IGA/IGJS) conçu selon la méthodologie de l'évaluation des politiques publiques dont le thème concernait les relations de l'État avec les associations, n'a pas abouti.

La mission a fait le choix, au-delà de l'activité généraliste de primo-information et de conseil des points d'appui aux associations, d'inclure dans sa démarche les questions relevant de l'engagement associatif, de la formation des bénévoles, de l'accompagnement stratégique de projets relevant de l'intérêt général, ainsi que de l'appui à la création et au développement des associations dans les territoires carencés.

Soucieuse d'évaluer la nature et la réalité des soutiens apportés concrètement et localement aux associations, la mission s'est également interrogée, à partir des documents consultés, des déplacements effectués dans plusieurs territoires¹⁵ et des enquêtes réalisées auprès des DR(D) JSCS et des DDCS(PP), sur le périmètre réel des dispositifs de soutien aux associations, dont la nomenclature est définie et cartographiée par la DJEPVA au sein du réseau des PAVA.

Dans ce sens, les rapporteurs ont considéré qu'il était opportun de prolonger l'état des lieux en l'élargissant à d'autres formes de soutien associatif qu'il serait certainement utile d'intégrer à l'animation et à la coordination des réseaux d'appui territoriaux.

Cela les a conduits à analyser les missions des délégués régionaux et départementaux à la vie associative (DRVA et DDVA), compte tenu de l'importance stratégique du rôle de ces agents.

Ils se sont ainsi attachés à apprécier, d'une part la visibilité réelle des mesures prises par les pouvoirs publics au plan national, d'autre part le degré d'efficacité des points d'appui aux associations, en prêtant attention aux soutiens apportés à l'engagement bénévole.

¹⁴ Cf. annexe 1.

¹⁵ Les rapporteurs se sont rendus dans deux régions (Nord Pas de Calais Picardie et Alsace Champagne Ardennes Lorraine) et deux départements (Calvados et Pyrénées-Orientales).

Ces observations ont conduit la mission à analyser les principales caractéristiques du contexte national conçu et organisé par les pouvoirs publics afin de contribuer à la promotion et au développement du fait associatif (partie I) avant d'effectuer le diagnostic de la mise en œuvre des dispositifs qui en sont l'émanation (partie II). Enfin, les rapporteurs formulent des propositions d'amélioration des politiques territoriales de soutien aux associations (partie III).

Au terme de leur mission, les rapporteurs tiennent à remercier la DJEPVA pour sa contribution technique dans l'exploitation du questionnaire adressé aux DDCS (PP), les inspecteurs généraux référents territoriaux (IGRT), les réseaux des DR(D)JSCS et des DDCS(PP) consultés ainsi que les services déconcentrés chargés de l'organisation des rencontres territoriales auxquelles ont pris part les divers acteurs de la vie associative et dont les apports se sont révélés très instructifs pour les rapporteurs.

1 UNE POLITIQUE NATIONALE DE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS VOLONTAIRE ET PROLIFIQUE MAIS COMPLEXE ET PEU VISIBLE

Reflet de la citoyenneté active, les associations représentent une liberté politique essentielle, celle de se regrouper pour s'entraider, pour faire entendre sa voix, pour se défendre, pour agir et pour innover. Sous l'impulsion des bénévoles, l'apport des associations est essentiel au lien social.

L'accompagnement et la promotion de la vie associative font l'objet d'une attention soutenue et d'un réel volontarisme de la part des pouvoirs publics. Ce soutien s'inscrit dans une perspective historique constante à l'exception de quelques périodes sombres, privatives de liberté. Elle marque la volonté d'accompagner ce secteur déterminant de l'organisation et du fonctionnement de la société civile.

Afin de mieux appréhender le rôle dévolu au dispositif de conseil et d'accompagnement, il paraît utile de rappeler les caractéristiques essentielles du secteur associatif, de son évolution et d'identifier les mutations en cours, ainsi que les éléments essentiels du cadre national et européen permettant son développement.

1.1 Un fait associatif, élément majeur d'expression citoyenne et de lien social qui connaît aujourd'hui des mutations et des difficultés

1.1.1 Les associations: « combien de divisions »? Domaines d'intervention et territoires d'action

Selon les statistiques de l'Insee, la France comptait 1,3 million d'associations actives en 2013¹⁶. Si on observe sur vingt ans l'évolution de la création des associations¹⁷, chaque année se créent environ 65 000 associations. Cependant, on constate depuis 2013 des augmentations plus fortes, avec un record franchi pour l'année 2014/2015 de 75 000 associations nouvelles enregistrées. Cette augmentation forte peut surprendre, dans une période que beaucoup soulignent comme étant marquée par l'individualisme fort et le repli sur soi. Avec dans le même temps une augmentation du bénévolat et des initiatives solidaires, ceci pourrait, comme le souligne l'association « Recherches et Solidarité », « témoigner de la capacité d'initiatives des Français, au travers de cette prise de responsabilités associatives le plus souvent dans l'intérêt général et parfois en réponse à des engagements politiques déçus ». Ce d'autant plus que la création d'une association reste juridiquement très simple, s'adapte à tout projet et « répond aisément à la recherche de sens, d'action concrète et d'ancrage local exprimée par de plus en plus de Français ».

Cependant, si l'on cite l'expression d' « associations actives » (c'est-à-dire ayant eu au moins une démarche administrative au greffe, ayant permis un enregistrement sur le RNA) et si l'on peut connaître avec précision les créations grâce au RNA (source ministère de l'intérieur, via les greffes des préfectures), il est très difficile aujourd'hui de donner avec précision le

¹⁶ Enquête associations, réalisée par l'Insee fin 2014, parue dans *Insee Première* en mars 2016.

¹⁷ « La France Associative en Mouvement de Recherches et Solidarités », édition de septembre 2015.

nombre total d'associations existantes, car les « mises en sommeil » sont très nombreuses et les dissolutions sont très faibles.

Près de la moitié des associations interviennent dans le domaine du sport (24 %) ou dans celui des loisirs (22 %).

Nombre d'associations en 2013 selon le domaine d'activité principal

Domaine d'activité principal	Nombre d'associations	Proportion d'associations employeuses* (en %)
Sports	307 500	12
Loisirs, divertissements, vie sociale	281 300	4
Culture, spectacles et activités artistiques	237 100	14
Défense de causes, de droits, d'intérêts	217 100	6
Gestion de services économiques et développement local	36 000	30
Enseignement, formation et recherche non médicale	78 200	27
Santé	42 800	14
Hébergement social ou médico-social	5 100	83
Action sociale, action humanitaire ou caritative	97 100	24
Ensemble	1 302 200	12

* Ayant eu une masse salariale non nulle en 2013.

Source : Insee, enquête Associations 2014.

Commentaire : en 2013, on compte 307 500 associations dont le domaine d'activité principal est le sport. Parmi ces associations sportives, 12 % emploient des salariés.

42 % des associations interviennent au niveau local (immeuble, quartier, commune), 27 % au niveau intercommunal, 14 % à l'échelon départemental et 17 % au niveau régional ou suprarégional. Les associations employeuses ont un rayon d'action plus étendu que les autres. Mais la montée de l'intervention associative, en intercommunalité, pose d'ores et déjà des problématiques d'adaptation, aux nouvelles intercommunalités pour les associations. De même, cela amène, des conventionnements d'interventions pour financer les actions qui ne sont pas simples à mettre en œuvre. Il en sera de même, dans le cadre des nouvelles régions. Cela conduit les associations à imaginer leurs modalités de travail nouvelles pour s'adapter à ces territoires.

En 2013, selon l'Insee, 35 % des associations faisaient partie d'un ou de plusieurs réseaux d'associations. Les associations employeuses étaient 51 % à adhérer. Les besoins de mutualisation de moyens humains ou matériels ou encore de coordination d'actions sur un territoire étant de plus en plus recherchés.

1.1.2 Les associations : un bassin d'emploi en croissance

La grande majorité des associations s'appuie uniquement sur des bénévoles. Seules 12 % d'entre elles, soit 161 000, emploient des salariés (voir tableau ci-dessus). Les salariés n'interviendront pas dans les catégories d'activités où les associations sont les plus nombreuses, comme le sport ou les loisirs. Les secteurs de l'action sociale, de l'humanitaire de l'hébergement et du médico-social emploient plus de 60 % des salariés. 55 % des associations n'ont qu'un seul ou deux salariés.

Cela représente 1,9 million d'emplois salariés au total, pour une masse salariale de près de 38 milliards d'euros.

Un salarié privé sur dix travaillerait donc dans le secteur associatif (effectif plus important que la construction ou le transport). Sur les 14 dernières années, l'emploi associatif a été en 2014 à son plus haut niveau. Cependant il faut noter des disparités importantes en ce qui concerne la part de l'emploi associatif dans l'ensemble du secteur privé entre les différentes régions.

Recherches et Solidarités¹⁸ note de même que l'année 2014 marque le niveau le plus bas de disparitions d'associations employeuses depuis 2007, pour un nombre de créations en augmentation. Ce sont particulièrement les petits employeurs qui sont touchés par ces mouvements. Pour l'année 2014, 90 % des associations qui ont disparu comportaient moins de 3 salariés. A contrario, 96 % des nouveaux employeurs en 2014 étaient des associations de moins de 3 salariés. C'est donc une catégorie d'associations, qui pour se développer aura besoin d'un accompagnement, et pas uniquement en matière de ressources humaines. Les fragilités de gouvernance, de communication, de mise en place de stratégie de développement, et de trésorerie de financements de projets sont d'autres éléments qu'il faudra prendre en compte pour leur accompagnement.

1.1.3 Les mutations du bénévolat

Le bénévolat reste l'un des facteurs essentiels du dynamisme associatif, offrant des possibilités d'investissement et d'engagements très importantes pour de très nombreux citoyens. L'ensemble des enquêtes concernant les bénévoles montrent toujours que quelque soit leur âge, leur compétence, leur profil ou leur désir de durée d'intervention l'investissement bénévole rencontre du succès. Le développement du Service civique, pour les 18 à 25 ans, (accueil des jeunes en situation de handicap porté à 30 ans), autre forme d'engagement, est aujourd'hui un point très fort sur lequel s'appuient de très nombreuses associations afin d'imaginer l'apport de nouveaux bénévoles en leur sein.

Selon l'étude de l'Insee précitée, le nombre de participations-bénévoles s'élevait en 2013 à 23 millions, un même bénévole pouvant participer à plusieurs associations¹⁹. Le nombre d'heures de bénévolat correspondait à 467 000 emplois en équivalent temps plein (ETP) dans les associations sans emploi salarié et à 213 000 emplois dans les associations employeuses.

Selon le secteur, les bénévoles sont plus ou moins présents : le sport (une association sur quatre) est animé essentiellement par des bénévoles, l'on y trouve peu de salariés. A contrario les secteurs de l'hébergement social, du médico-social ou de l'humanitaire concentrent plus de la moitié des heures de salariés du monde associatif et seulement 16 % des heures de bénévolat.

Dans le rapport « *La France Bénévole en 2016* », Recherches et Solidarités²⁰ souligne que 63 % des français indiquent donner du temps pour les associations ou l'avoir fait. L'engagement bénévole reste fort, ce qui peut être contradictoire avec les discours du « repli sur soi ». De plus, dans les différentes formes d'engagement, c'est le bénévolat en

¹⁸ Recherches et Solidarités : « *La France associative en mouvement* », septembre 2015.

¹⁹ C'est pourquoi l'on évoque la notion de participation bénévole

²⁰ « *La France bénévole en 2016* », Recherches et Solidarités, 13^{ème} édition-juin 2016.

association²¹ qui progresse le plus passant de 22,6 % à 25 % entre 2010 et 2016. Sur les 13 millions de bénévoles présents dans les associations en 2016, sociologiquement, on peut constater un équilibre femmes/hommes, même si la croissance de l'engagement bénévole des hommes a été plus forte ces dernières années. De même, on peut constater, depuis 2010, une augmentation de l'investissement associatif des jeunes mais un repli de l'engagement bénévole des personnes de plus de 50 ans. La fracture sociale des « engagés associatifs », entre les moins diplômés et les plus diplômés, reste très forte au détriment des premiers.

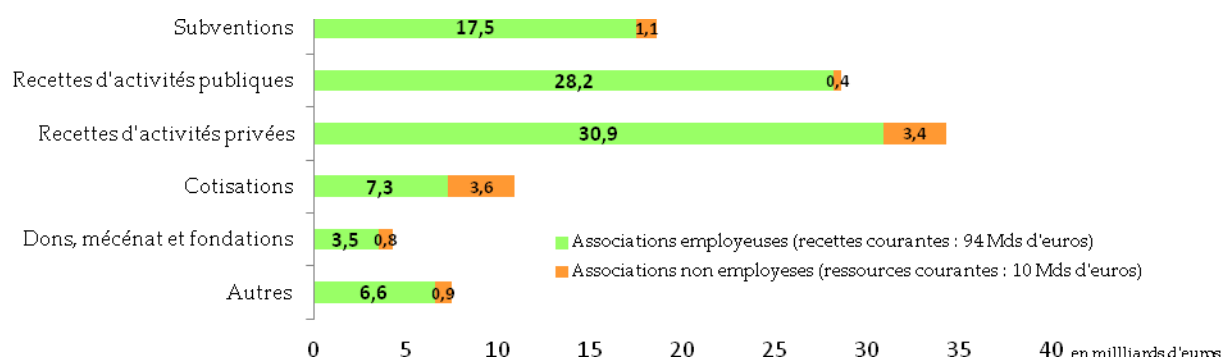
Mais l'enquête citée ci-dessus démontre que les formes de bénévolat (type d'investissement, durée des missions comme les missions à distance, utilisation du numérique) sont en mutation et que les besoins des personnes qui s'engagent (formations, besoins de conseils, d'informations, d'accompagnement, acquisition de compétences...) évoluent. La nécessité de formation par exemple est aujourd'hui plébiscitée par 37 % des bénévoles. Les associations doivent alors s'adapter et l'État doit pouvoir accompagner ce mouvement, notamment sur ce besoin très important aujourd'hui de formations.

La motivation pour un engagement associatif a aussi évoluée depuis 2010, comme le souligne l'association « Recherches et Solidarités ». Pour les bénévoles, l'investissement associatif en 2016 représente réellement celui d'un engagement sociétal, plus qu'un acte personnel de soutien. L'idée de s'investir pour trouver de nouvelles solutions aux problèmes qui se posent à notre société apparaît très fortement.

1.1.4 Les ressources financières des associations, source récurrente d'inquiétude

Les ressources des associations sont évaluées à 104 milliards d'€ en 2013 (Insee étude déjà citée), dont 90 % de ressources concentrées dans les associations ayant des salariés. Les associations ayant un grand nombre de salariés, humanitaire, médico-social, hébergement social disposent de 50 % de ces ressources.

Ressources courantes des associations employeuses et non employeuses



Lecture : en 2013 les associations employeuses ont bénéficié de 28,2 milliards d'euros de recettes d'activités publiques.

Source : Insee, enquête Associations 2014.

²¹ Trois notions d'engagement bénévole se côtoient : le bénévolat associatif, ou dans un autre type d'organisation, ou sur un mode informel.

Les types de ressources (cf. tableau ci-dessus) diffèrent fortement selon que l'association est employeuse ou non. Il en est ainsi des cotisations qui contribuent pour 8 % au budget des associations employeuses, et pour 35 % à celui des non employeuses. Les subventions publiques représentent une part plus importante du budget des associations employeuses que du budget de celles qui ne le sont pas.

De même, une grande majorité d'associations dispose d'avantages en nature (mise à disposition gratuite ou à des conditions avantageuses, des locaux, du matériel, des équipements...). Les mises à disposition de locaux ou de terrains concernent 52 % des associations, en matière d'équipements 14 % d'associations en bénéficient.

Les investissements des entreprises au travers du mécénat (financier ou de compétences), en dons, ou au travers de fonds de dotations ou de fondations sont en accroissement fort en faveur d'initiatives d'intérêt général, ainsi que le soulignent la Fondation de France et le Centre français des fonds et fondations. Quant aux particuliers, France générosités²² constate un montant de collecte en progression constante de 4 % en moyenne entre 2007 et 2014 même si ces moyens restent modestes, au regard d'autres pays.

La diversité des ressources possibles, restent au regard du développement des besoins de financements des associations, un élément majeur de recherche de performance. Des compétences bénévoles nouvelles, de nouvelles formations de professionnalisation pour les dirigeants (dont de nombreuses universités qui ont développé des cursus de management des associations) sont une première piste de réponse.

La mission a choisi volontairement de ne pas aborder dans ce rapport les questions de fiscalité, ou les financements État de politiques publiques, car ces sujets mériteraient en eux-mêmes, une étude approfondie. Il n'en demeure pas moins que cette question cruciale justifierait, au plan territorial, un accompagnement particulier de la part des pouvoirs publics.

1.1.5 L'accompagnement des associations : de la naissance au développement stratégique

Pour l'ADASI, l'accompagnement désigne l'aide en compétences apportée à l'association pour résoudre une ou plusieurs de ses problématiques. Cet accompagnement couvre une diversité de thématiques (financier, ressources humaines, refonte du projet associatif, communication, gestion, gouvernance...) et de modalités (accompagnement individuel, collectif, court ou long terme...)²³.

Aux différentes étapes de leur vie, les responsables associatifs auront besoin bien souvent de soutien et d'accompagnement. L'État l'a compris, et propose de multiples formes de soutiens. Ces dispositifs dépendent bien souvent de différents services administratifs de l'État : intérieur, social, emploi, économie et bien sûr jeunesse et sports. Les collectivités

²² France générosités est un syndicat, créé en 1998, regroupant des associations et des fondations faisant appel public à la générosité et réalisant des études d'évolution de la générosité publique.

²³ Association de développement de l'accompagnement à la stratégie et à l'innovation de l'intérêt général (ADASI) « comprendre et articuler les différentes solutions d'accompagnement partenaires du chantier La France S'Engage » Avril 2015

locales et territoriales, et les réseaux associatifs eux-mêmes, se sont structurés afin d'apporter des réponses aux besoins d'information ou d'expertise²⁴.

Dès les premiers moments de sa création, plus que d'informations, l'association aura bien souvent un besoin d'accompagnement, afin que les statuts soient rédigés de manière idoine, et afin de répondre aux besoins du fonctionnement intérieur que les créateurs veulent pour leur association. Ce sera l'étape de la rédaction des statuts. Par la suite dans la vie courante, l'association aura des questions juridiques ou fiscales, des besoins de formations et de conseils.

Enfin, certaines associations, pour 10 % d'entre-elles, auront besoin de se développer, d'adapter leur projet associatif, de recruter, de grandir, de se transformer. Une information ne sera là pas suffisante. Un accompagnement est à prévoir. C'est pourquoi des dispositifs de soutien de type « expert » se sont créés, bien souvent soutenus par l'État, ou les collectivités territoriales. Ce sont ces dispositifs créés en proximité, afin d'être au plus près des demandes des bénévoles ou des professionnels, qui font l'objet de cette mission.

Comme mentionné précédemment par les rapporteurs, les associations doivent faire face à de nombreuses mutations, tant dans leur fonctionnement que dans leur développement et leur transformation :

- les bénévoles et les formes de bénévolat changent ;
- les ressources financières doivent être élargies, le modèle économique nouveau en dépend ;
- les méthodes de gouvernance sont questionnées ;
- la révolution numérique doit s'opérer dans les associations ;
- de nouvelles formes de coopération afin d'être plus performants, plus économe des deniers publics qui se font plus rares sont aussi à imaginer (que cela soit dans la mutualisation de compétences humaines ou immobilière, ou encore de fonctions support) ;
- l'évolution des territoires, de leurs périmètres et de leurs compétences nécessite une adaptation de la part des acteurs associatifs ;
- les besoins des personnes bénéficiant des services des associations évoluent.

De nouvelles formes associatives apparaissent, comme le démontre très bien le programme La France S'Engage (LFSE). Ce programme qui retient deux fois par an quinze lauréats, a été mis en place à l'initiative du Président de la République par le ministère de la ville, de jeunesse et des sports, afin de soutenir la créativité, l'innovation de jeunes structures essentiellement associatives, engagées dans l'intérêt général. Ce programme pourrait être qualifié de laboratoire d'innovations pour les associations, car les lauréats sont accompagnés dans leur développement. Les bénéfices et les conclusions tirés de ces accompagnements peuvent servir à l'ensemble de la vie associative. Ainsi sont apparus depuis quelques années de nouveaux partenaires d'accompagnement ou de soutien aux associations que l'on pourrait qualifier de laboratoires d'innovations, ou incubateurs de projets. Pour n'en citer

²⁴ La mission a ainsi pu rencontrer par exemple le réseau des centres de ressources à la vie associative (CRVA) de la Ligue de l'enseignement.

que quelques uns, la mission peut mentionner, Pro Bono Lab, Passerelles et compétences, l'ADASI, ou encore MakeSense, aux côtés des réseaux plus traditionnels comme les Maisons des associations. Une description plus importante se trouve dans la deuxième partie du rapport.

Dès 2007, la FONDA et la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA, maintenant Mouvement Associatif), avaient rédigé un rapport sur la nécessité d'un accompagnement plus stratégique. Un collectif d'associations²⁵ a proposé une réflexion en avril 2012 sous la forme d'une note intitulée : « *Accompagner les mutations associatives* », démontrant que l'offre était multiple mais dispersée. Il manque là un parcours d'accompagnement, aucun de ces partenaires d'accompagnement ne pouvant répondre, seul, à l'étendue des problématiques ni à une présence géographique efficiente.

Ce besoin d'accompagnement « à la carte », ce parcours coordonné d'un niveau d'information, à un niveau d'accompagnement stratégique ou d'innovation par une expertise, mérite d'être aujourd'hui développé. En effet, les positionnements complémentaires des partenaires d'accompagnement, favorisent la mise en place de véritables parcours adaptés aux besoins de projets ou des structures, car les problématiques liées à cela sont souvent multiples.

Enfin, plusieurs initiatives sont apparues, se donnant pour mission de garantir vis-à-vis de mécènes la qualité du fonctionnement et de la gestion financière d'associations en leur procurant un label, ou une marque de reconnaissance. Ceci pouvant se faire par un contrôle, voire un accompagnement qualitatif préalablement à l'obtention de ce label²⁶.

1.1.6 Vers une catégorisation des associations et de leurs besoins

Le secteur associatif est composé essentiellement de petites associations, fonctionnant à partir du travail bénévole. Sur 1,3 million d'associations, 1 117 100 d'entre-elles n'ont pas de salariés et gèrent un budget moyen de moins de 10 K€ par an²⁷. De surcroît, ces petites associations ont augmenté à un rythme moyen très rapide d'environ 9 % par an. Ces petites associations reposant sur le bénévolat, continuent de bien fonctionner.

Les grandes associations semblent en crise pour de nombreuses raisons : financements en régression, difficultés des recrutements de bénévoles, adaptation nécessaire aux territoires en mutations suite à la loi portant nouvelle organisation de la République (NOTRe). Ces éléments posent des questions importantes d'orientation stratégique et d'innovation pour ces grands réseaux.

Il est ainsi possible de répertorier les associations de type intermédiaire, qui veulent avoir un salariés, où qui doivent passer un cap, une étape de développement de leur croissance. Celles-ci ont aujourd'hui un grand besoin d'accompagnement, tant dans les domaines de ressources humaines, que dans l'adaptation de leur projet associatif, dans la mise en place de nouvelles formes de gouvernances, ou dans les besoins en finances et en trésorerie pour se

²⁵ Adema, Avise, Comité de la Charte, FONDA, France Active, France bénévolat, France générosités, le Rameau, Passerelles et compétences et RNMA.

²⁶ La mission peut citer en exemple, le Comité de la charte du don en confiance, ou encore la démarche IDEAS.

²⁷ Source : « *Le paysage associatif français* » de Viviane Tchernonog ; 2^{ème} édition, Dalloz Juris Associations, 2013.

développer. De plus, un processus de restructuration du secteur est en cours, parfois imposé par des administrations de tutelle. Ces associations de taille intermédiaire sont alors souvent confrontées à des phénomènes de fusions et de restructurations. Elles n'ont pas la taille suffisante pour répondre, par exemple, aux appels d'offres ou aux programmes européens.

Cette catégorisation partagée par le Mouvement associatif ou par des partenaires spécialisés dans l'accompagnement financier comme France active, permet de mesurer l'étendue des différents types de soutiens nécessaires, selon l'association, allant de l'information simple à l'accompagnement par des experts sur différents champs de compétences au travers d'une mission plus lourde. Des initiatives territoriales commencent à se développer, comme par exemple, l'initiative du Mouvement associatif régional en lien avec les partenaires emploi, en Rhône-Alpes, à l'instar de la démarche engagée en faveur des petites et moyennes associations employeuses (PMAE). Cette démarche consiste à identifier les acteurs d'accompagnement, les besoins d'accompagnement des PMAE, et à proposer des réponses à ces besoins identifiés. Ils proposent, de même, une qualification des acteurs de l'accompagnement et favorisent la complémentarité des interventions.

1.1.7 Les associations au cœur de l'économie sociale et solidaire (ESS)

L'économie sociale et solidaire qui regroupe aujourd'hui un ensemble de coopératives, mutuelles, syndicats et fondations autour des valeurs communes²⁸ accueille bien évidemment les associations acteurs majeurs de ce secteur. A noter que sur les 2,3 millions de salariés de l'ESS, les associations en comptent 1,9 million.

La loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a fourni un cadre juridique majeur pour l'ensemble du secteur, en posant notamment des jalons de stabilité. En rappelant la définition et les valeurs de l'ESS, cette loi ouvre le secteur aux sociétés commerciales qui produisent de l'utilité sociale et partagent les valeurs de gouvernance participative et de réinvestissement de bénéfices dans le développement de l'entreprise. C'est la définition de l'entrepreneuriat social qui est là donc le point clé. Cette loi consolide les institutions de représentation de ce secteur, conforte les outils de concertation entre les acteurs et les pouvoirs publics, consacre la dimension territoriale de ce secteur au travers des CRESS. Cette loi consacre aussi les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) associant des entreprises de l'ESS ou des entreprises privées classiques et des collectivités territoriales afin d'imaginer des développements économiques partagés et mutualisés.

Cette loi apporte de véritables opportunités aux associations. Elle donne notamment, la possibilité au gouvernement de prendre par ordonnance des mesures de simplification des démarches des associations (art. 62 et 63), elle définit la notion de *volontariat associatif* (art. 64), elle traite de la validation des acquis et de l'expérience bénévole (art. 65). Enfin, elle aborde aussi les outils de financements, en apportant un cadre juridique sécurisé pour la subvention (art. 59) et en étendant la capacité à recevoir des dons et legs à toutes les associations (art. 74). Enfin elle consacre les dispositifs locaux d'accompagnement (art. 61).

²⁸ Ces valeurs communes sont : la libre adhésion, une action lucrative limitée, une gestion démocratique et participative, une utilité collective ou utilité sociale du projet, ainsi que la mixité des financements entre ressources privées et publiques.

Bien que le secteur associatif soit partie intégrante et majoritaire des membres de l'ESS, les relations ne semblent pas simples entre les structures représentatives des associations et les structures de l'ESS. Les ministères de référence ne sont pas les mêmes, le présent rapport y reviendra. Deux visions différentes, plutôt sous l'angle du développement économique par l'ESS d'un côté, et plutôt dans la perspective de l'engagement bénévole du monde associatif de l'autre, bien que complémentaires, montrent parfois des signes de clivages. Les associations doivent aujourd'hui réfléchir à un nouveau modèle économique et elles peuvent le faire au sein de l'ESS, secteur plutôt habitué à ces perspectives, avec les outils d'aide aux financements comme la finance solidaire, au travers notamment des interventions de France Active ou imaginer la place des futurs « titres à impact social ». Cependant, cette problématique est loin de concerner l'ensemble du secteur associatif, puisque ne sont concernées que les associations ayant un potentiel de développement fort, généralement employeuses. D'ailleurs le souci de la délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire (DIESS) ainsi que de France Active est bien de s'adresser de plus en plus aux associations de taille intermédiaire pour les « faire grandir ».

De la même manière, au niveau territorial nous retrouvons la diversité des partenaires où sont représentées les associations comme la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS), le Mouvement associatif, le CRAJEP et le mouvement sportif. Ces partenaires se retrouvent souvent pour des projets communs, sans exclure les particularités, les finalités et les activités propres de chacun d'entre eux. Les correspondants territoriaux ESS de l'État sont, sans surprise, essentiellement des agents des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Rares sont les représentants des DR(D)JSCS. La DRJSCS du Nord-Pas-de-Calais-Picardie semble faire exception, les sujets ESS y étant souvent traités en présence de l'ensemble des acteurs, avec bien souvent une animation exercée par la DRJSCS.

1.2 Un cadre national qui traduit la volonté de l'État de soutenir la vie associative par des mesures fortes mais partiellement appliquées

Plusieurs actes forts ont marqué, ces dernières années, les relations entre l'État et les associations. L'expression de « new deal » a même été utilisée pour qualifier la mise en œuvre de mesures nouvelles.

Sans être exhaustive, la mission tenait à présenter les éléments les plus substantiels du cadre national ainsi que les mesures récentes qui lui sont apparues comme les plus importantes.

1.2.1 Le ministère chargé de la jeunesse et des sports au cœur de l'action en faveur des associations

Le décret n°2014-409 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports stipule que ce dernier «*prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement relative aux actions en faveur de la jeunesse, au développement de la vie associative, au développement de l'éducation populaire* » et qu'«*il coordonne les actions menées dans ces domaines lorsqu'elles relèvent de plusieurs départements ministériels* ».

A l'instar des politiques de jeunesse coordonnées dans le cadre de ses compétences interministérielles par le ministère chargé de la jeunesse et des sports, mais qui relèvent par

nature de plusieurs ministères, le dossier relatif à la vie associative est coordonné par le même ministère, ce qui n'exclue nullement les prérogatives spécifiques d'autres ministères (intérieur, économie et finances, travail et emploi) dans le cadre de prérogatives plus sectorielles.

Par essence transversale, la vie associative est suivie, au plan institutionnel, par de nombreux organismes publics qui dépendent directement du ministère chargé de la jeunesse et des sports ou de sa sphère d'influence.

A ce titre, le ministre de référence à autorité sur deux directions d'administration centrale : la direction de la jeunesse et de l'éducation populaires (DJEPVA) et la direction des sports (DS). Il assure la tutelle du conseil national de développement du sport (CNDS), de l'agence nationale de rénovation de l'habitat (ANRU), de l'agence du service civique, et dispose en tant que de besoin de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ainsi que du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)²⁹.

Il était donc logique que le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, soit l'animateur du comité interministériel de l'égalité et de la citoyenneté (CIEC), et que les mesures qui y sont développées soient transversales, principalement dans le domaine associatif.

Le ministre s'appuie également sur le Haut conseil à la vie associative (HCVA) placé auprès du Premier ministre. Cette instance de consultation et d'expertise, créée par décret n°2011-773 du 28 juin 2011, introduit à l'article 63 de la loi déjà citée du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Les rapporteurs soulignent que les divers acteurs de la vie associative reconnaissent la légitimité des compétences interministérielles du ministère chargé de la jeunesse et des sports, tout en insistant sur le nécessaire renforcement des stratégies transversale en vue d'une meilleure efficience de l'action publique en faveur des associations.

1.2.2 La vie associative, interministérielle par nature

Comme cela a été évoqué précédemment, le décret d'attributions du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports lui octroie des prérogatives interministérielles en matière de vie associative.

Mais la réalité n'est pas aussi simple. Chacun des ministères cultive une relation plus régulière et spécialisée avec les associations de son secteur (culture, éducation, social...).

Les greffes des préfectures constituent bien souvent le premier contact pour les responsables d'une association afin de créer ou de modifier les documents organisant la gouvernance de l'association. Le ministère de l'intérieur est compétent pour la tenue du registre national des associations (RNA), mais aussi pour le suivi des associations reconnues d'utilité publique (ARUP) ainsi que les fondations. Certains greffes ont été transférés auprès des DDJSCS(PP) chargé plus globalement de la vie associative. Cependant les expériences n'ont pas toutes été menées de manière complète, et se sont avérées parfois difficiles.

²⁹ Le CGET est placé sous la tutelle du premier ministre.

Depuis 2012, des ministres chargés de l'économie sociale et solidaire ont été nommés et placés auprès du ministre chargé de l'économie et de l'industrie. La délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire (DIESS), dotée de compétences interministérielles (*cf. supra*), a été rattachée au directeur général du Trésor, traduisant ainsi le positionnement essentiellement économique de l'ESS.

Enfin, le dispositif local d'accompagnement, favorisant l'expertise « emploi » auprès des associations, est placé auprès du ministère de l'emploi et de la formation professionnelle.

Tout ceci pourrait donner à penser que le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports ne s'adresse qu'aux associations de son secteur, ville, jeunesse, sports et éducation populaire, ce qui n'est pas le cas.

Chacun de ces réseaux possédant de plus un portail internet des services offerts, une stratégie transversale est absolument nécessaire pour une meilleure efficacité auprès de l'ensemble des associations. Une articulation en matière de communication est à imaginer car, aujourd'hui, ce sont plutôt les acteurs de terrains qui se voient en obligation de le faire et de trouver les portes permettant d'apporter les réponses à leurs problèmes.

1.2.3 Une volonté de co-construction des politiques publiques et de sécurisation juridique en matière de vie associative :

La nouvelle charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014, qui fait suite à celle élaborée en 2001 lors du centenaire de la loi de 1901, associe désormais les collectivités territoriales à l'État et aux associations. Elle permet de définir les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et des associations en matière de co-construction des politiques publiques dans le domaine de la vie associative. Les rapporteurs ont déjà eu l'occasion de signaler le rapport remis à Madame la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative qui, déjà en 2008, proposait de mettre en place un partenariat renouvelé.³⁰

La circulaire du Premier ministre, du 29 septembre 2015 précitée, « conforte le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels ». Mais cette circulaire (en annexe 5) importante pour le secteur, veut donner un caractère opérationnel à la charte des engagements réciproques, en précisant notamment les modalités de mise en œuvre et les objectifs à atteindre.

La loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, a fourni un cadre juridique sécurisé aux subventions des associations. Ainsi, un guide d'usage de la subvention a été élaboré début 2016, le ministre de la ville de la jeunesse et des sports précisant dans son préambule que la « subvention n'est pas seulement une modalité d'attribution de financement, elle est une composante essentielle du soutien à la vie associative dans les territoires ».

³⁰ « Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations », rapport de Jean-Louis Langlais, IGA honoraire, mai 2008.

1.2.4 Un premier volet de simplification

Alors que l'investissement bénévole doit être promu, facilité et encouragé, la complexité des démarches, qu'il s'agisse du montage de projets ou de l'établissement des demandes de subventions sont autant de freins à cet investissement.

Le député Yves Blein a été missionné par le gouvernement³¹ pour étudier les simplifications associatives en prévision de l'ordonnance prévue par l'article 62 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet dernier relative à l'économie sociale et solidaire :

« I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi afin de simplifier les démarches des associations et des fondations auprès des administrations, notamment en adaptant les modalités d'enregistrement, d'agrément et de reconnaissance d'utilité publique et les conditions d'obtention de financements. »

Cette mission parlementaire, qui a remis son rapport au Premier ministre le 5 novembre 2014, a constaté un émiettement des dispositifs d'accompagnement, relevant de procédures et de niveaux de décision distincts, générateur de complexité et n'optimisant pas les ressources publiques.

Un premier choc de simplification destiné aux associations a trouvé sa traduction dans l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations³². Celle-ci comportait quatre volets :

- des dispositions d'ordre général portant simplification des procédures de création, de déclaration, de transformation et d'agrément des associations et des fondations (chapitre 1^{er}) ;
- une simplification des règles relatives au financement des associations et fondations et une rénovation de la procédure de déclaration d'appel public à la générosité (chapitre 2^{ème}) ;
- des dispositions spécifiques aux associations et fédérations sportives (chapitre 3^{ème}) ;
- une simplification sur plusieurs points du régime des associations régies par la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État (chapitre 4^{ème}).

1.2.5 Des mesures pour accompagner les associations et soutenir la création d'emplois du secteur

De nombreuses mesures et des dispositifs ont été mis en œuvre afin de :

- renforcer le rôle de soutien de l'État déconcentré auprès des associations, par la nomination de délégués régionaux et départementaux à la vie associative (DRVA/DDVA) ;
- repérer et soutenir des points d'informations afin d'apporter des réponses aux questions juridiques et techniques des associations ; 1000 points d'appui à la vie associative (PAVA) ont ainsi été répertoriés ;

³¹ Lettre de Mission du Premier Ministre numéro 788/14 SG le 23 mai 2014

³² La loi portant ratification de cette ordonnance a été adoptée le 27 janvier 2016 en conseil des ministres.

- former les bénévoles grâce aux moyens du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) et du centre national pour le développement du sport (CNDS) qui interviennent dans la formation des bénévoles afin d'apporter plus de compétences pour plus d'efficacité dans la réalisation des projets ;
- accompagner les associations par le recours au dispositif local d'accompagnement (DLA) notamment en matière de stratégie d'emploi ; ce dispositif a été pérennisé par la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire ;
- soutenir l'emploi par des mesures comme l'abattement de la taxe sur les salaires pour les associations non soumises à l'impôt sur les sociétés, ou encore le financement des postes FONJEP, et plus récemment encore, « la prime embauche PME », créée en janvier 2016, dont 10 000 associations ont bénéficié huit mois après sa mise en place.

Un projet de crédit d'impôt est prévu dès 2017 pour alléger la taxe sur les salaires des associations qui ne bénéficient pas du CICE³³, afin d'alléger les coûts du travail.

Les rapporteurs précisent que la liste ci-dessus ne constitue pas une liste exhaustive, mais évoque les dispositifs parmi les plus pertinents.

1.2.6 Vers de nouveaux engagements : le CIEC et le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté

Le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, du 6 mars 2015, s'est traduit par l'apport de nombreuses mesures au profit des associations dont de nouveaux crédits, (50 M€ en 2015 et 77 M€ en 2016) notamment en direction de celles qui sont repérées dans les quartiers de la politique de la ville. Par ailleurs ce comité a permis aussi d'abonder les crédits de formation des bénévoles, et la mise en œuvre de fabriques de la citoyenneté, afin de promouvoir une dynamique associative dans des territoires carencés. De nouveaux postes FONJEP, créés aussi dans le cadre de ce CIEC sont venus s'ajouter aux postes existants, ainsi qu'aux postes d'adultes-relais intervenant dans les associations des quartiers de la politique de la ville.

Afin de **promouvoir et faciliter l'engagement des citoyens/acteurs, et notamment des jeunes**, des dispositifs d'accompagnement de l'engagement sont actuellement proposés en débat parlementaire afférent au projet de loi relatif à « l'égalité et à la citoyenneté ». Sont proposées des mesures fortes comme le congé d'engagement, la reconnaissance de l'engagement dans les diplômes, la pré-majorité associative sans l'accord des parents. D'autres mesures sont inscrites dans ce projet de loi pour l'ensemble du secteur associatif, comme l'introduction des critères permettant de mieux définir l'intérêt général, afin d'en faire bénéficier les associations permettant ainsi de révéler leur plus value par rapport aux autres acteurs, mais aussi pouvoir donner la possibilité d'affecter les dépôts et avoirs des comptes inactifs au fonds de développement de la vie associative.

³³ Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

1.2.7 Des dispositions nationales appliquées partiellement

L'essentiel de la politique définie nationalement est résumée dans la circulaire précitée du Premier ministre en date du 29 septembre 2015, ainsi que dans ses 5 annexes. La mission a constaté que certaines des dispositions contenues dans ce texte étaient partiellement mises en œuvre.

Quatre points de faiblesse observés par les rapporteurs illustrent ce constat :

- le premier a trait à la charte des engagements réciproques, signée le 14 février 2014, qui définit les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et des associations en matière de co-construction des politiques publiques. Cette charte pose des règles de partenariat nouvelles qui doivent être transformées en principe d'actions. La mission a constaté que la déclinaison de cette charte n'était intervenue qu'assez rarement puisque seulement 5 services régionaux déclarent y avoir procédé³⁴, alors que 13 services départementaux sur 80 (soit 16%) indiquent qu'il existe une déclinaison de la charte au plan local ;
- le second concerne les faibles temps de service consacrés au soutien des acteurs de la vie associative qui se solde par moins d'1 ETP pour $\frac{3}{4}$ des services départementaux en cumulant les temps de service des DDVA et des autres agents associées à la mission et auquel il convient de retrancher certaines désignations d'agents sans véritable activité réelle dans le domaine considéré. Au plan régional, le constat relatif au très faible nombre de désignations de DRVA (7) doit être pondéré compte tenu des exigences liées à la réorganisation territoriale de l'État ;
- le troisième point concerne le faible impact des points d'appui à la vie associative dans les territoires carencés de la politique de la ville. Selon les interlocuteurs de la mission et principaux acteurs de la politique de la ville, le réseau des PAVA n'est pas suffisamment repéré en règle générale et l'action de l'État dans ce domaine n'est guère lisible et reste assez floue. Ces interlocuteurs font en effet observer que les besoins des associations demandent de la simplicité, de la réactivité et une proximité de réponses. L'initiative associative de citoyens, parfois très éloignés des institutions, a besoin d'être soutenue et encouragée alors même que la complexité des réponses et/ou l'absence de proximité entraîne le développement de la « débrouille » du repli des acteurs sur le quartier lui-même ;
- le quatrième concerne le très faible nombre de conventions pluriannuelles d'objectifs signées au plan territorial. Les raisons les plus souvent invoquées sont la faiblesse des moyens financiers mis à la disposition des services ainsi que les délégations tardives de crédits.

La mission formule dans la partie 3 du rapport des préconisations destinées à renforcer la mise en œuvre territoriale des principales instructions contenues dans la circulaire précitée.

³⁴ 4 déclinaisons de la charte sont en projet en 2016.

1.3 Un champ européen et international insuffisamment investi

Le soutien à la vie associative est très différencié d'un État à un autre. Quand aux institutions internationales, elles créent des structures de dialogues avec les associations, les organisations non gouvernementales (ONG) ou les organisations internationales non gouvernementales (OING).

L'Union européenne, l'ONU, l'UNESCO ont mis en place des dispositifs permettant un dialogue structuré avec les ONG qui sont alors consultées pour donner des avis ou plus souvent, afin d'échanger des informations sur les politiques menées par ces institutions (c'est également le cas au BIT, à l'OCDE...).

Cependant, il est à noter que le Conseil de l'Europe, regroupant 47 États membres, dont le siège est à Strasbourg, a poussé beaucoup plus loin cette collaboration en octroyant à un grand nombre d'ONG un statut participatif. Ce fut l'objet de la résolution Res(2003)8, adoptée par le Comité des ministres le 19 novembre 2003. D'ailleurs, la résolution CM/Res(2016) adoptée ce 6 juillet 2016, vient clarifier, faciliter et intensifier la coopération entre le Conseil de l'Europe et les OING, en insistant particulièrement sur son aspect participatif. Les OING ont la possibilité, dans certains cas de co-élaborer des textes de recommandations du Conseil de l'Europe, avec l'Assemblée parlementaire, ou avec le Comité des ministres de cette institution.

Mais bien souvent, l'Europe ou l'international semblent des sujets complexes. Et les associations nationales ont du mal à s'approprier ce terrain. On retrouve alors des associations « spécialisées » comme le Mouvement européen, les Maisons de l'Europe, ou encore le Conseil des communes et Régions d'Europe pour travailler ces sujets.

Or le corpus juridique, facilitant la création et le travail des associations en France est bien souvent exemplaire, par rapport à d'autres pays au niveau international. Ce savoir faire mérite d'être valorisé en international.

Bien souvent auprès de ces institutions internationales, l'État français est représenté par un ambassadeur. Il serait important, d'apporter des informations à ceux-ci afin de valoriser le travail des associations françaises auprès de ces institutions.

Il en est de même, du savoir faire de nos associations, qui bien souvent ont une expérience qui pourrait être valorisée dans des échanges de bonnes pratiques avec d'autres ONG d'autres pays. Ce lieu d'échange de bonnes pratiques n'existe pas aujourd'hui. De plus, comme le souligne le Mouvement associatif, « *le dialogue entre les institutions européennes et les organisations de la société civile constitue un horizon et un levier pour donner vie à un espace public européen* », certains textes comme le Traité de Lisbonne étant sous-utilisés à ce jour.

Enfin, la complexité des financements européens mériterait que l'État puisse faciliter le travail des associations. La nouvelle programmation des fonds structurels européens (FSE, FEDER) a encore complexifié la tâche des associations qui n'ont pas, ni les compétences en matière de ressources humaines pour répondre aux appels à projets, ni bien souvent la taille requise pour des projets d'importance, ni les capacités de trésorerie pour gérer des dossiers dont les financements n'arrivent que très (trop) tardivement. La banque publique d'investissement (BPI) a pu mettre en place des avances sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou des programmes type « Avance plus », afin de faire

bénéficier immédiatement des petites entreprises de la trésorerie dont elles avaient besoin pour mener à bien leur projet. Un dispositif similaire pourrait être imaginé pour les associations, notamment pour les projets bénéficiant de financements européens.

En résumé, la mission constate :

- que la vie associative est très dynamique, que cela soit dans les créations, ou le nombre de bénévoles qui s'engagent, provoquant une hausse à venir importante en terme de besoin d'accompagnement ;
- qu'il y a multiplicité des acteurs de l'information, du conseil, de la formation et de l'accompagnement, sans véritable cohérence, et transversalité ;
- qu'il y a multiplicité de demandes des associations, en fonction de leur taille, et de leur domaine de compétence;
- que de nombreuses mesures fortes ont été prises, dans le temps, rendant peu lisible l'ensemble de la politique menée envers le monde associatif, alors qu'elle est conséquente ;
- qu'à tous les niveaux, national, régional, départemental, l'État gagnerait à développer une politique interministérielle de la vie associative concertée entre toutes les administrations concernées.

C'est dans ce contexte que les rapporteurs ont été amenés à évaluer les différents dispositifs mis en place pour soutenir et accompagner la vie associative.

2 UNE DÉCLINAISON TERRITORIALE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS GLOBALEMENT ASSURÉE MAIS CONTRASTÉE ET HÉTÉROGÈNE EN PRATIQUE

Les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial sont l'émanation d'une politique nationale caractérisée par son volontarisme et son foisonnement mais aussi par son insuffisante visibilité.

Les pouvoirs publics, nationaux ou locaux, ont instauré des dispositifs venant soutenir ce secteur essentiel, afin de l'aider à se développer, lui apporter un soutien juridique, technique ou encore des outils de formations pour améliorer les compétences des bénévoles. Ces dispositifs étant efficaces en proximité, l'État a donc développé des outils de soutien à la vie associative au niveau territorial. Répondent-ils aux objectifs assignés, aux besoins des associations d'aujourd'hui, sont-ils efficaces ?

L'organisation générale de cette démarche d'information et de conseil aux dirigeants associatifs constitue un appui méthodologique aux services déconcentrés chargés de sa mise en œuvre. Elle se traduit par l'animation et la gestion d'un réseau de points d'appui à la vie associative qui sert de levier d'action, au plan territorial, aux délégués régionaux et départementaux à la vie associative (DRVA, DDVA) dont les caractéristiques et les missions sont développées au paragraphe 2.1.1.1 ci-dessous.

L'exploitation des questionnaires adressés par la mission aux DR(D)JSCS, incluant les directions ultramarines ainsi qu'aux DDCS(PP)³⁵, démontre l'implication des acteurs territoriaux et la diversité des initiatives en matière de soutien aux associations.

Pourtant, les analyses réalisées par les rapporteurs ainsi que les visites effectuées dans plusieurs régions et départements³⁶ permettent d'observer de grandes disparités entre les territoires. Les rapporteurs ont parfois noté des empilements de dispositifs, doublés d'appellations et d'acronymes multiples et à la signification parfois différente selon les lieux, ce qui nuit à la compréhension de l'ensemble.

Cette deuxième partie décrit cette architecture de dispositifs de soutien, leur place et les manques constatés.

2.1 Une organisation générale du soutien à la vie associative destinée à apporter un appui méthodologique aux services déconcentrés de l'État

Les mesures prises au plan national sont nombreuses, comme en témoignent les analyses et recensements effectués dans la précédente partie du rapport, qu'il s'agisse des impulsions

³⁵ Toutes les DR(D) JSCS et directions d'outre-mer, moins une et 80 % des DDCS(PP) ont répondu aux questionnaires.

³⁶ La mission s'est déplacée dans deux régions : Nord-Pas-de-Calais-Picardie (NPDCP) et Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (ACAL) et deux départements : Manche et Pyrénées-Orientales. Les comptes rendus de ces visites figurent en annexe 4 du rapport.

données par le gouvernement³⁷, ou des mesures édictées par le ministère chargé de la jeunesse et des sports au titre de ses prérogatives interministérielles³⁸.

Les dispositifs destinés à soutenir, promouvoir et accompagner la vie associative dans les territoires déclinent, parfois en les adaptant, ces orientations nationales, objet principal de la première partie du rapport.

2.1.1 Les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial, formellement déployés

Les dispositifs de soutien à la vie associative proposés et coordonnés par le ministère chargé de la jeunesse et des sports ont pour principal objectif de contribuer à l'accompagnement des associations au niveau territorial. La coordination stratégique est assurée par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative³⁹ et ces dispositifs sont regroupés sous l'expression générique de « points d'appui à la vie associative⁴⁰ ».

Au plan local, l'accompagnement relatif à la mise en œuvre et à l'activité de ces points d'appui est assuré par les services déconcentrés du ministère (DR(D))JSCS, DDCS et DDCSPP) agissant de façon subséquente, dans le cadre de compétences interministérielles sous l'autorité des préfets. Des délégués régionaux et départementaux à la vie associative sont chargés d'assurer l'animation de ces points d'appui. Leurs missions sont définies dans l'annexe 5 de la circulaire du Premier ministre en date du 29 septembre 2015 (cf. annexe 5 du rapport).

2.1.1.1 Les délégués régionaux et départementaux à la vie associative, pièces maîtresse du soutien aux associations au plan territorial

Placés sous l'autorité directe des préfets, les délégués à la vie associative⁴¹ sont le pivot de l'organisation du soutien à la vie associative. Ils sont désignés en tant qu'experts parmi les agents des DR(D))JSCS et des DDCS (PP). Ils ont accès aux informations dédiées mises en ligne sur l'intranet du ministère chargé de la jeunesse et des sports et sont réunis au plan national deux ou trois fois par an, à l'initiative de la DJEPVA. Ces regroupements sont l'occasion d'échanges d'informations sur la doctrine et les actions du ministère, sur le cadre juridique et financier des associations, le soutien au bénévolat, les études et ressources nécessaires pour leur fonction. Ces délégués exercent leurs fonctions à caractère interministériel au niveau régional (DRVA) et départemental (DDVA), (cf. annexe 5 de la circulaire précitée).

Cette instruction qualifie la mission des délégués à la vie associative de prioritaire.

³⁷ Circulaire n° 5811-SG du Premier ministre en date du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations (cf. annexe 5 du rapport).

³⁸ D'autres ministères (intérieur, économie et finances, travail, économie sociale et solidaire) ou des initiatives prises par les réseaux associatifs eux-mêmes.

³⁹ Les objectifs de la DJEPVA consistent à apporter un appui aux services déconcentrés de l'État et plus particulièrement aux délégués départementaux et régionaux à la vie associative (DDVA et DRVA).

⁴⁰ Les statistiques produites par la DJEPVA font état de 1 000 PAVA répartis sur le territoire national. Ces points sont également désignés sous le vocable générique de « centres de ressources ».

⁴¹ Ces délégués ont été mis en place en 1999.

La réforme de l'administration territoriale et la déconcentration du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) ont conduit les DR(D)JSCS à s'investir dans l'animation régionale. Cette évolution et la répartition des missions entre délégués régionaux d'une part et départementaux d'autre part ont été actées par la circulaire du 29 septembre 2015 précitée.

Les délégués régionaux (DRVA) ont pour mission :

- l'observation de la vie associative ;
- la coordination stratégique des DDVA et leur soutien en cas de difficultés passagères ;
- l'identification nominative de correspondants et l'animation du réseau ;
- le pilotage du soutien à la vie associative au moyen du FDVA.

Les temps de service de ces délégués régionaux vont de 0,2 à 1 équivalent temps plein (ETP)⁴².

Les délégués départementaux (DDVA) ont pour mission :

- l'identification et l'animation des points d'appui à la vie associative (centres de ressources), l'information voire la formation des personnels chargés de ces structures ;
- la coordination, sous le vocable de mission d'accueil et d'information des associations (MAIA), des correspondants associatifs désignés par chacun des chefs des services déconcentrés de l'État et de ses établissements⁴³ ;
- la contribution au développement de la vie associative locale (projets de charte, co-construction des politiques publiques) ;
- la gestion du guichet unique (greffe) le cas échéant, lorsqu'il est implanté à la DDCS(PP).

Les temps de service de ces délégués départementaux vont de 0,2 à 1 ETP.

L'exploitation du questionnaire diffusé auprès des DDCS fait apparaître que près d'1/4 des services déclarent que les moyens en ETP consacrés à la vie associative sont supérieurs ou égaux à 38 heures par semaine, soit l'équivalent d'un ETP. Par conséquent, dans trois services sur quatre, la mission « vie associative » correspond à moins d'un ETP. Au plan régional, le volume des ETP qui se consacrent à la vie association va de 0,8 à 2 ETP⁴⁴.

Au 1^{er} août 2016, les DRVA sont au nombre de 7⁴⁵ et 101 DDVA ont été nommés sur un total de 105 (source questionnaire aux services).

2.1.1.2 Les 1 000 points d'appui à la vie associative constituent un réseau assez dense d'information et de conseil de proximité

Les DDVA s'appuient sur 1 000 lieux ressources d'information et d'accompagnement de proximité des bénévoles de l'ensemble des secteurs associatifs répertoriés. Ce référencement

⁴² Très peu de réponses ont été apportées à cette question.

⁴³ Ce sigle semble être tombé en désuétude, très peu de département l'utilisant désormais

⁴⁴ Ces données statistiques incluent les temps de service des DDVA et des DRVA.

⁴⁵ Ce chiffre s'applique aux ex-régions.

géographique, accessible à partir du site www.associations.gouv.fr, est aujourd'hui géolocalisé. Le référencement est réalisé en fonction des domaines de compétences et du niveau d'intervention des organismes pour favoriser une meilleure orientation du grand public et une articulation des points d'appui entre eux.

Ces points d'appui à la vie associative (PAVA)⁴⁶ sont ou peuvent être labellisés [CRIB et dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) par exemple] par l'État. Implantés dans la grande majorité des cas au niveau départemental, plus rarement au niveau régional, ils remplissent le plus souvent quatre types de missions :

- accueil et la primo-information des bénévoles ;
- information en matière de montage de projets : appui méthodologique, obligations, recherche de financements... ;
- orientation vers d'autres organismes : administration, réseaux associatifs, autres PAVA ;
- relais d'information pour les offres de formation des acteurs associatifs (organisée par les acteurs de la MAIA ou d'autres partenaires administrations ou associations).

2.1.1.3 Le réseau des points d'appui à la vie associative regroupe une diversité de lieux ressources

Ces lieux ressources sont les suivants :

1- Les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB)

La création des CRIB est une des mesures issue de la démarche consultative et participative menée en automne 2002 lors des États généraux du sport. Limité dans un premier temps aux seules associations sportives, le champ d'intervention de ces centres a ensuite été étendu en 2006 à l'ensemble des associations, dans le cadre d'une dizaine de mesures pour mieux accompagner et mieux reconnaître l'activité bénévole. Les constats réalisés par la mission (cf. partie 3, paragraphe 3.2) démontrent que cette orientation importante n'a guère été suivie d'effets.

La DJEPVA fait état de 200 CRIB labellisés par l'État. Ces centres conseillent les bénévoles dans les domaines concernant la vie quotidienne de l'association (gestion, statuts, engagement bénévole) et réalisent des formations de base et continues dans les matières juridiques, fiscales, comptables et financières. Tous les départements métropolitains, y compris les territoires ultramarins, sont dotés d'un ou plusieurs CRIB.

Sur un total de 200 CRIB⁴⁷, 167,5 d'entre eux bénéficient d'un poste FONJEP⁴⁸. Au 1^{er} janvier 2016, les bénéficiaires de ces subventions FONJEP sont :

- les membres du CNOSF pour 17 % ;
- les membres du réseau des associations « profession sport et loisirs » pour 31 % ;
- d'autres structures dont la majorité est agréée « jeunesse et éducation populaire » pour 52 %.

⁴⁶ Le rôle et les modalités de création de ces points d'appui sont évoqués au paragraphe 2.1.1.3.

⁴⁷ Source DJEPVA.

⁴⁸ Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Conçus pour constituer l'épine dorsale du réseau des PAVA, les CRIB sont aujourd'hui à la croisée des chemins dans la mesure où, d'une part leur mission d'information et de conseil aux associations s'exerce de façon inégale selon les territoires et la nature des organismes qui les gèrent, d'autre part l'évaluation de leurs activités n'est pas systématisée.

Ces points de faiblesse ont conduit la mission à analyser le fonctionnement de ces centres dans la partie 3 du rapport.

2- Les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)

Les DLA ont été créés en 2002 par l'État et la Caisse des dépôts et consignations, avec le soutien du Fonds social européen, rapidement rejoints par le Mouvement associatif. Ce dispositif est animé au niveau national par l'Avise⁴⁹ et financé par le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les associations sont accompagnées localement grâce à un réseau de 153 DLA⁵⁰ (129 départementaux et 24 régionaux) portés par des structures associatives aux compétences variées. Celles-ci sont également appuyées par des organismes experts sur le plan sectoriel et thématique qui fonctionnent au niveau national en centres de ressources (DLA : sport⁵¹, culture, social, environnement, financement).

Les DLA sont des associations labellisées par l'État qui assurent des services d'accompagnement professionnel en matière de consolidation technique et financière des employeurs associatifs et d'insertion par l'activité économique. Leur activité, délimitée dans la durée, comporte cinq étapes : l'accueil, le diagnostic, l'élaboration d'un plan d'accompagnement, la mise en œuvre de l'accompagnement et le suivi de l'accompagnement. Les DLA font l'objet d'un partenariat financier entre de multiples acteurs : l'État, la Caisse des dépôts et consignations, le fonds social européen, les régions, les départements, les communes et les structures intercommunales.

Les rapporteurs ont pu observer que ces dispositifs bénéficient d'une bonne image dans la plupart des territoires. Certains d'entre eux se dirigent vers des démarches d'accompagnement plus globales, au-delà des questions d'emploi.

3- Les maisons des associations (MDA)

Constituées en réseau national, les maisons des associations (MDA), qui sont soit purement associatives soit municipalisées, se situent au carrefour des acteurs associatifs avec comme priorité de s'inscrire dans l'engagement associatif en portant des projets de citoyenneté. Ce réseau regroupe 70 MDA qui représentent une réelle diversité, 50 d'entre elles étant recensées au sein du réseau des PAVA. Le siège social du réseau national est tournant. Il est

⁴⁹ Il s'agit de l'agence de valorisation des initiatives socio-économiques, créée en juin 2002. Réunissant les principaux acteurs de l'économie sociale et la caisse des dépôts et consignations, elle produit des outils méthodologiques et anime des réseaux qui consolident les initiatives sociales, dont le DLA.

⁵⁰ Sources DJEPVA.

⁵¹ A titre d'exemple, le centre de ressources « DLA sport » est porté par le CNOSF, le centre ressources DLA finances par France active

actuellement situé à la Maison des Associations d'Hérouville Saint-Clair et regroupe cinq salariés.

Les associations qui rejoignent le réseau souhaitent aller plus loin dans le développement de leurs projets avec un accompagnement par des professionnels qualifiés. Les maisons travaillent sur la démocratie participative et regroupent des membres qui partagent des idées et des bonnes pratiques. Ce réseau est en réalité assez hybride et 300 à 400 demandes de formations émanant de bénévoles du champ associatif dans son ensemble sont traitées chaque année et prises en compte sans passer par l'adhésion. Il existe de nombreuses MDA non membres du réseau mais qui pourraient l'intégrer.

Les MDA ont pour caractéristiques de mettre les partenaires en capacité de co-construire en assurant l'interface entre les acteurs publics (collectivités territoriales) et les associations.

Les 50 MDA répertoriées sont des lieux de ressources et d'orientation.

Épousant par nature la géographie communale, ces maisons ont vocation à s'inscrire de plus en plus dans une dimension intercommunale en relation avec la nouvelle géographie des territoires. Comme beaucoup d'associations, l'adaptation de ces structures de proximité à la réforme territoriale est un sujet majeur.

4- Le réseau France bénévolat

Répertorié parmi les points d'appui à la vie associative, France bénévolat est un collectif d'associations dont les origines remontent aux années 1970. Cette association reconnue d'utilité publique et qui dispose de **300 antennes**, constitutives de points d'appui aux associations, a pour vocation le développement de l'engagement bénévole associatif et en particulier la mise en relation des personnes intéressées par le bénévolat et des associations désireuses d'en recruter (intermédiation active).

5- Les autres points d'appui du réseau des PAVA

Ces points sont soit des associations locales ou des services communaux informant et orientant les bénévoles. Ils sont reconnus et parfois labellisés par les DDVA au gré des politiques locales. Souvent utiles en termes de maillage territorial, ces points à géométrie variable et au nombre de 300 à 400, ne favorisent pas la lisibilité d'ensemble.

6- Les greffes des associations

Les rapporteurs ont estimé que les greffes des associations, bien que ne faisant pas partie formellement du réseau des PAVA, devraient y figurer compte tenu des missions de service public qu'ils assurent.

Depuis 2010, 38 greffes des associations de préfecture et 30 greffes de sous-préfectures ont été transférés vers les DDCS et DDCSPP afin de constituer un guichet unique pour les associations. Ces greffes tiennent « l'état civil » des associations. Ils reçoivent leurs déclarations (création, modification, dissolution), transmettent à la direction de l'information légale et administrative (DILA), l'imprimé permettant la publication de ces déclarations qui conditionne l'acquisition de la personnalité juridique par l'association. Ils tiennent le

répertoire national des associations (RNA) et transmettent de manière numérisée à la DILA les données à publier. Le bureau du greffe assure en outre assez souvent une mission d'information et de conseil juridique auprès des associations. Des retours vers les préfectures ont parfois été opérés, compte tenu du faible nombre de personnels en DDSCS(PP) pour assurer ces services. Ce dispositif à l'avantage de créer un guichet unique en matière d'information et de démarches administratives physiques⁵².

Les rapporteurs ont relevé que les effectifs réduits et la rotation parfois accélérée des agents chargés de ces greffes constituaient des éléments de nature à amoindrir la continuité du service rendu aux associations. De plus, le personnel occupant ces fonctions ne dispose pas toujours de la formation requise pour répondre aux attentes des usagers.

Au plan budgétaire, les moyens financiers alloués aux points d'appui par l'État au niveau central se concentrent sur les CRIB pour un montant de 1,24 M€ (programme 163 au titre du ministère chargé de la vie associative) ainsi que sur les DLA pour un montant de 9,56 M€ (programme 103 au titre du ministère du travail).

2.1.2 Les formes de soutien à la vie associative non répertoriées dans le réseau des points d'appui à la vie associative (PAVA)

Les rapporteurs ont procédé à l'état des lieux puis à l'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative (lieux ressources répertoriés au sein du réseau des PAVA), conformément à leur cahier des charges. Ils ont toutefois estimé utile d'identifier, compte tenu des éléments recueillis lors du déroulement de la mission, notamment dans les territoires visités, quelques formes de soutien à la vie associative, présentes au plan territorial, qu'ils ont classées sommairement en 4 catégories :

2.1.2.1 Des dispositifs efficaces de soutien aux associations en matière d'emploi

Les rapporteurs notent l'importance de quatre dispositifs de soutien au bénévolat en matière d'emplois associatifs⁵³ dont l'utilité et l'importance ont été plusieurs fois évoqués par leurs interlocuteurs:

⁵² Au-delà de cette mission d'état-civil, les greffes des associations :

- instruisent les demandes d'autorisation administrative de création des fondations d'entreprises et de modification de leurs statuts ;
- reçoivent les déclarations des organismes faisant appel à la générosité publique en application de la loi n°91-772 du 7 août 1991 ;
- contrôlent le fonctionnement des fonds de dotation et autorisent les demandes d'appel à la générosité publique ;
- apprécient le caractère d'activité exclusive de bienfaisance, d'assistance, de recherche scientifique ou médicale ; ils lui reconnaissent le cas échéant le caractère d'association ayant pour objet l'exercice exclusif d'un culte. Ces qualifications permettent aux associations intéressées de bénéficier de la « grande capacité juridique », c'est-à-dire de la capacité à recevoir des libéralités ;
- exercent la tutelle des établissements reconnus d'utilité publique (associations et fondations) qui doivent soumettre à autorisation les opérations importantes concernant leur patrimoine (emprunts, hypothèques, aliénation de la dotation).

⁵³ Ce repérage exclut le financement des associations, non prévu par le cahier des charges de la mission ainsi que les créations d'emplois aidés dans le secteur associatif (emplois) qui obéissent à un objectif premier de lutte contre le chômage et d'insertion professionnelle des jeunes.

- Le fonds de coopération de jeunesse et d'éducation populaire (FONJEP). Les subventions versées par l'intermédiaire du FONJEP ont pour objectif de soutenir la structuration du tissu associatif sur le territoire, en facilitant la rétribution de personnels associatifs qui remplissent des fonctions de pilotage, d'animation de projet associatif ou de « tête de réseau » au sein des associations. Ces subventions (parfois appelées « poste FONJEP »), parce qu'elles constituent une forme de reconnaissance de l'État, ont un « effet levier » pour l'obtention de financements complémentaires (collectivités territoriales, principalement) souvent nécessaires pour pérenniser l'action associative et l'emploi attaché. La mission tient à rappeler qu'avant d'être un dispositif de soutien à l'emploi, dès lors qu'il existe d'autres moyens spécifiques pour tendre vers cet objectif, le FONJEP est d'abord et avant tout un outil de professionnalisation et d'accompagnement des associations, très présent au niveau territorial et auquel il conviendrait de donner un second souffle (cf. partie 3 du rapport).
- Le réseau des associations profession sport, et loisirs⁵⁴, qui joue le rôle de guichet unique d'emploi, indépendamment et au-delà de la gestion de CRIB par certaines d'entre elles. Ces associations, créées à partir de 1989, sont spécialisées, selon les départements, dans la mise à disposition de salariés, à partir de l'addition de temps d'emplois et (ou) de gestion administrative qui prend en charge l'ensemble des obligations administratives liées à l'emploi, en lieu et place des associations utilisatrices. Le réseau ainsi constitué est regroupé au sein d'une fédération nationale et compte aujourd'hui plus de 70 associations départementales dont la vocation principale est d'assister les clubs sportifs et les associations de loisirs dans la création et la gestion d'emplois stables. Une vingtaine de groupements d'employeurs du secteur non marchand adhère également à cette fédération.
- Les groupements d'employeurs dans le secteur non marchand permettent, à l'instar des groupements d'entreprises, de mutualiser des emplois au sein des associations adhérentes au moyen de la mise à disposition de personnel. A ce titre, ils constituent dans le domaine de l'emploi une forme très appréciée de soutien aux associations. Les acteurs du sport et de l'animation notamment, se sont bien approprié le dispositif et on estime aujourd'hui à 500 le nombre de groupements « non marchands » (composés exclusivement d'associations et de collectivités territoriales) pour environ 5 000 emplois gérés.

Ces groupements, qui peuvent bénéficier du support d'un centre de ressources pour les groupements d'employeurs (CRGE), présentent l'avantage de permettre la création d'emplois, bien souvent à temps complets et stables pour les salariés de petites structures associatives. A ce titre, ils génèrent de l'harmonisation et de la mutualisation entre structures dans le domaine des ressources humaines (formation, rémunération, relations sociales) et apportent ainsi un véritable soutien aux bénévoles associatifs.

⁵⁴ Le réseau compte 72 associations et 32 groupements d'employeurs.

Cependant, plusieurs interlocuteurs ont attiré l'attention des rapporteurs sur les risques éventuels de taxation (TVA), dans le cadre de la réglementation européenne, des prestations de mise à disposition de main-d'œuvre par les groupements d'employeurs. Les informations consécutives recueillies permettent de penser que le bénéfice de l'exonération de TVA serait maintenu dès lors que les adhérents des GE sont eux-mêmes exonérés de TVA, et que les « prestations » s'effectuent pour des motifs d'intérêt public ou social. **La mission tient à souligner que la suppression de cette exonération ne manquerait pas d'affaiblir considérablement l'efficience d'un dispositif dont la croissance est remarquable.**

Ainsi, à l'occasion des 30 ans de la loi du 25 juillet 1985⁵⁵, le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports et l'Avise ont proposé une version réactualisée du guide "*Accompagner les groupements d'employeurs associatifs*"⁵⁶ qui constitue un ouvrage de référence.

- Le dispositif « Impact emploi », mis en place par le réseau des Urssaf, consiste à mettre à disposition de structures associatives appelées « tiers de confiance » un logiciel de paie leur permettant de réaliser, pour les associations qui leur sont affiliées, les bulletins de paie ainsi que l'ensemble des déclarations sociales et fiscales. Les tiers de confiance sont des structures choisies pour leur expertise dans l'accompagnement des associations⁵⁷. Il a été envisagé de fusionner ce dispositif qui concernait 1 388 employeurs et 31 302 salariés pour 29 M€ en 2015 [source de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)] avec le chèque emploi-associatif qui permet d'accomplir gratuitement les formalités d'embauche mais qui n'offre pas la même sécurité juridique qu'avec un accompagnement. La décision du gouvernement de ne pas modifier le dispositif a été perçue par l'ensemble des responsables associatifs comme une mesure très positive, s'agissant d'un sujet évoqué à peu près systématiquement lors des auditions effectuées par la mission.

Les rapporteurs considèrent que le maintien en l'état de ce dispositif s'avère nécessaire afin de ne pas risquer de perturber le fragile équilibre économique du milieu associatif.

2.1.2.2 Les délégués du préfet, interlocuteurs privilégiés des associations au titre de la politique de la ville

Les associations œuvrant dans le cadre de la politique de la ville, au nombre de 7 827, représentent 70 % des organismes financés par les crédits de la politique de la ville pour un montant de 148,9 M€ [source commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)]. Elles ont souvent comme interlocuteurs de premier niveau les délégués du préfet, présents dans les quartiers de la politique de la ville (QPV).

⁵⁵ Les groupements d'employeurs ont été créés dans le cadre de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social.

⁵⁶ Ce guide est téléchargeable sur internet.

⁵⁷ Selon les territoires, ce sont des maisons des associations, des associations profession sport et loisirs, des points d'appui à la vie associative, des comités départementaux, des fédérations... Le dispositif est ouvert aux associations de moins de 10 salariés, quel que soit le secteur d'activité. Un contrat de prestation est passé avec le tiers de confiance (au tarif moyen de 10 à 15 € par bulletin de paie) qui s'engage en outre à apporter conseil, assistance et formation auprès des dirigeants.

Les 319 délégués des préfets disposent d'une association nationale (ANDP) qui est aujourd'hui un interlocuteur consulté sur de nombreuses thématiques concernant la politique de la ville : conseil citoyens, radicalisation, contrats de ville...

Ces délégués disposent d'une lettre de mission du préfet, leur accordant de très nombreuses prérogatives en matière de politique de la ville et notamment l'animation des relations de proximité avec les collectivités territoriales et les associations. Toutes les lettres de mission ne sont pas rédigées sur le même modèle, mais certaines d'entre elles stipulent précisément le nécessaire rôle d'appui aux associations du périmètre du QPV.

Par leur présence de proximité, les délégués du préfet sont des détecteurs de besoins, de fragilités et de potentialités citoyennes et sont donc au contact des réalités associatives. A ce titre :

- ils peuvent organiser, structurer des réponses à l'échelle des territoires où ils sont référents, et/ou aller chercher les réponses ou les experts existants dans la ville ;
- ils informent et répondent sur des points précis tels que la création de l'association, le projet associatif, la vie démocratique, le rôle des instances statutaires ; ils donnent des conseils sur la place des femmes et des jeunes dans l'association, l'ouverture et la promotion de l'association dans le quartier ; ils facilitent les relations avec les institutions ;
- ils organisent des réunions des associations avec les institutions [communes, DDCS(PP)] pour faire connaître les appels à projets notamment ;
- ils facilitent la lisibilité des crédits disponibles (fléchage de lignes budgétaires politique de la ville) et prodiguent des conseils sur les budgets.

Dans ce dernier secteur, la mission souhaite signaler la collaboration fructueuse qui s'est opérée dans le département des Pyrénées-Orientales (cf. monographie en annexe 4) avec la mise en place d'un tableau de bord reprenant l'ensemble des financeurs des associations de la politique de la ville. Il existe ainsi un guichet unique regroupant la DDCS, la commune de Perpignan, la communauté urbaine, la CAF et le conseil départemental (CD). Si le montant des subventions accordées reste à la discrétion de chacun des partenaires, il n'existe qu'une seule instruction relative à la mise en œuvre de ce dispositif.

2.1.2.3 Le réseau information jeunesse, importante source de renseignements en matière de vie associative

De nombreux acteurs locaux ayant fait part aux rapporteurs de la qualité des sources d'information produites et diffusées par le réseau d'information jeunesse dans le domaine de la vie associative, celui-ci est mentionné en conséquence dans le rapport.

Orienté par nature et vocation en direction des jeunes, le réseau territorial des centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ) des bureaux et des points information jeunesse (BIJ et PIJ) dispose en effet, dans son fonds documentaire, de données informatives relatives aux dispositifs de soutien à la vie associative. Ces informations de très bonne qualité font l'objet de consultations régulières de la part des jeunes mais aussi d'autres tranches d'âges.

2.1.3 Le soutien à l'engagement des bénévoles associatifs

L'importance majeure du soutien à l'engagement bénévole comme forme d'aide à l'accompagnement des associations a conduit la mission à y consacrer un développement.

2.1.3.1 La formation des bénévoles, condition nécessaire au développement associatif

Le processus d'accompagnement des associations et de leurs bénévoles le plus efficient et le plus répandu est certainement celui de la formation. Ce vaste domaine, plébiscité par de nouveaux bénévoles, qui n'est pas seulement du ressort des points d'appui, est aujourd'hui le principal vecteur d'engagement et d'acquisition de compétences en faveur du bénévolat.

La mission a pu constater que la formation des bénévoles était le sujet le plus évoqué par ses interlocuteurs lors des auditions réalisées. Il est vrai que ce secteur, dont l'intérêt majeur est de capitaliser des compétences⁵⁸, conditionne très largement le développement même de la vie associative. Ce domaine, éclectique et protéiforme, est très difficile, sinon impossible, à quantifier dans la mesure où sa mise en œuvre se déroule principalement au plan local.

Les associations peuvent s'adresser principalement aux DR(D)JSCS qui coordonnent et mandatent des organismes de formation, aux DDVA au plan départemental, aux MAIA existantes, aux CRIB ainsi qu'aux principaux réseaux associatifs.

Parmi les organismes appelés à financer les formations, les rapporteurs notent d'une part, pour le financement des associations sportives (structures régionales, départementales et clubs), les interventions financières du Centre national pour le développement du sport (CNDS)⁵⁹, et d'autre part, pour les associations en général, les financements du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)⁶⁰.

Les débats organisés par les rapporteurs, à l'occasion de leurs déplacements territoriaux et plus généralement lors des auditions, ont fait ressortir trois sujets de réflexion :

- le premier concerne la formation des bénévoles exerçant ou ayant vocation à exercer des fonctions dirigeantes (président, secrétaire, trésorier). Certains interlocuteurs voudraient la rendre obligatoire, au nom des compétences aujourd'hui requises en matière de gouvernance et des lourdes responsabilités qui pèsent sur les dirigeants d'associations, alors que d'autres y sont farouchement opposés au nom de la liberté

⁵⁸ L'offre de formation des bénévoles concerne généralement les thèmes suivants :

- les « basiques » souvent proposées par les points d'appui du réseau des Pava⁵⁸ ;
- la compréhension et l'appropriation du projet associatif ;
- les formations « métiers » centrées sur les activités et les savoir-faire à maîtriser ;
- les formations techniques : informatiques, internet, comptabilité, communication ;
- les formations relatives à la gouvernance associative pour lesquelles la demande est encore faible.

⁵⁹ En 2015, la formation des bénévoles du sport représente 10,1 % des crédits d'intervention mobilisés sur la part territoriale du CNDS, soit 13,31 M€ pour 5 390 projets de formation soutenus.

⁶⁰ Le FDVA, dont la gestion est en grande partie déconcentrée au niveau régional (DRJSCS), procède chaque année à un appel à projets au plan national et régional pour la formation des bénévoles. 180 000 bénévoles sont directement formés dans ce cadre chaque année. En 2015, sur le programme 163, l'enveloppe État allouée à la formation des bénévoles a représenté 8,8 M€ après réserve de précaution et gel, dont 4,7 M€ déconcentrés complétés par une participation des conseils régionaux de 3,5 M€ concernant plus d'1/3 des régions. En outre, 630 000 euros issus des crédits du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) sont venus abonder le FDVA.

d'engagement. La mission a constaté qu'une majorité assez large d'interlocuteurs associatifs se montrait favorable au renforcement des exigences requises en vue de l'exercice de fonctions dirigeantes. Les rapporteurs rappellent qu'il est impossible d'exercer un mandat de membre de conseil d'administration d'une mutuelle, si la personne n'a pas suivi de formation ;

- le deuxième concerne la capitalisation des formations de bénévoles sous la forme d'un livret, à l'instar du certificat de formation à la gestion associative (CFGGA)⁶¹ délivré par des organismes habilités et qui fait l'objet d'une préconisation dans la partie suivante du rapport ;
- le troisième a trait à la méthodologie des formations compte tenu des caractéristiques du bénévolat (faible disponibilité). A cet égard et à titre d'exemple, la mission a pris connaissance avec intérêt du projet de création d'un dispositif « *e-learning* ⁶² » à destination des dirigeants bénévoles mis en place par le CDOS et le CODDEA-CRIB du département de la Manche⁶³, ainsi que la préparation du CFGGA en *e-learning*, à la Maison des associations de la métropole d'Amiens.

2.1.3.2 L'accompagnement inter-associatif de deuxième niveau

Les rapporteurs ont procédé à de nombreuses auditions de responsables associatifs dont la principale mission est précisément d'accompagner le bénévolat et le développement associatif sous différentes formes.

L'accompagnement des associations et de leurs bénévoles, dans son acception la plus large est le principal objectif des différents points d'appui à la vie associative du réseau PAVA. Au-delà de ce premier niveau qui se cantonne le plus souvent à un primo-accompagnement, de nombreuses associations et coordinations associatives se consacrent à l'accompagnement de projets associatifs qui relèvent d'avantage de l'intérêt général de nature plus stratégique et spécialisée. Leurs travaux font l'objet d'une documentation abondante⁶⁴. La mission a

⁶¹ L'arrêté du 15 décembre 2008 est pris pour l'application du décret n° 2008-1013 du 1er octobre 2008 relatif au certificat de formation à la gestion associative. Il fournit un référentiel de ce que la formation doit comporter, détaille les éléments constitutifs du dossier de déclaration préalable au préfet et du livret de formation à remettre aux candidats, et comporte également en annexe un modèle de certificat de formation à la gestion associative. La formation à la gestion associative se solde par la remise d'un livret sur lequel sont portées notamment les appréciations formulées par les responsables de la formation théorique et pratique.

⁶² Le « *e-learning* » est une nouvelle forme d'apprentissage à distance qui repose sur la mise à disposition de contenus pédagogiques via internet ou un réseau intranet. Ces contenus sont organisés en modules qui peuvent être assemblés en parcours de formation personnalisé.

⁶³ L'offre dématérialisée de formation permet :

- une grande souplesse ;
- un service adaptable aux individus et à leurs besoins ;
- une offre de formation riche et diversifiée ;
- l'utilisation d'un outil novateur adapté aux attentes actuelles.

⁶⁴ Les rapporteurs ont noté, à titre d'exemple, quelques publications :

- « Accompagner les mutations associatives » (avril 2012). Réalisation : Adema, Avise, Comité de la charte, CPCA, FONDA, France active, France bénévolat, France générosité, Le Rameau, Passerelles & compétences et RNMA ;
- « Structurer une offre d'accompagnement des petites et moyennes associations employeuses » (novembre 2013) ; guide méthodologique réalisé par Avise, Chorum, conseil national des chambres

rencontré plusieurs de ces associations dont les actions à la fois plus stratégiques et spécialisées se situent au-delà des fonctions d'accueil, d'information et de conseil conduites par les PAVA. Bien souvent, ces associations qui sont des incubateurs de projets, ont développé un accompagnement des lauréats du dispositif la France s'engage (cf. partie 1).

Ces actions de soutien de deuxième niveau à la vie associative sont très diversifiées et accordent souvent une large place à l'innovation, au développement stratégique, à la créativité et à l'engagement bénévole.

Dans ce cadre, le but de l'accompagnement comporte quatre dimensions⁶⁵ :

- ponctualité de l'intervention : l'accompagnement s'inscrit dans une temporalité finie : l'intervention doit avoir un début et une fin ;
- adaptabilité : l'accompagnement est une solution adaptée au besoin spécifique d'une association, identifié lors d'un diagnostic préalable ;
- volontarisme : l'accompagnement répond à un besoin réel de l'association qui exprime une volonté de développer ou de consolider son activité ;
- transfert de compétences : l'accompagnement doit permettre à l'association d'acquérir de nouveaux savoir-faire grâce au transfert de compétences de l'accompagnateur.

En guise d'illustration, la mission souligne l'intérêt et l'utilité de la démarche conduite par l'association « Passerelles et compétences » qui met en relation des associations de solidarité et des professionnels volontaires pour conduire des missions ponctuelles bénévoles. Elle part du constat selon lequel les associations de solidarité manquent de bénévoles et de certaines compétences spécifiques alors qu'un grand nombre de professionnels ne s'impliquent pas dans la vie associative, faute d'opportunités⁶⁶.

De façon plus générale, les rapporteurs tiennent à mettre en évidence les principaux constats partagés et présentés en 2012 au HCVA par un groupe d'acteurs majeurs de l'accompagnement associatif⁶⁷ :

- une richesse de solutions d'accompagnement mais une carence en stratégie ;
- des dispositifs construits sur les formes d'engagement (bénévole, salarié, volontaire) plutôt que sur une approche globale des missions d'intérêt général portées par le secteur ;
- un besoin réel en matière d'accompagnement associatif résidant dans l'articulation entre les dispositifs.

Ces différents points seront abordés, assortis de propositions, dans la partie 3 du rapport.

régionales de l'économie sociale (CNCRES), CPCA, Crédit coopératif, RNMA, union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) » ;

- Les travaux et publications du Haut Conseil à la vie associative (HCVA).

⁶⁵ Source ; blog de « Pro Bono Lab », association rencontrée par les rapporteurs, dont l'objectif est de promouvoir le *pro bono*, c'est-à-dire l'engagement volontaire de compétences pour le bien public.

⁶⁶ L'association conduit près de 900 missions par an et dispose d'un vivier de 6 000 bénévoles compétents entre 30 et 65 ans.

⁶⁷ Avise, Adema, Comité de la charte, France active, France bénévolat, FONDA, Passerelles&compétences, RNMA, le Rameau.

2.1.3.3 Les juniors associations, modèle d'initiation des jeunes mineurs à la vie associative

Le réseau national des juniors associations (RNJA)⁶⁸ a été constitué en 1998 dans le but de poursuivre l'aide à l'initiative des jeunes. Les mineurs ne pouvant pas créer d'association, un dispositif d'habilitation associative a été mis en place par le réseau national pour créer des juniors associations. Les mineurs n'ayant pas le droit de contracter, le réseau national est devenu garant dans le cadre de conventions tripartites (réseau national/banques, assurances/jeunes).

Il existe actuellement 1 008 juniors associations sur le territoire pour 9 500 jeunes de 12 à 18 ans concernés. La moyenne d'âge est de 16,3 ans (sources RNJA). 18 % des juniors associations sont implantées dans des quartiers relevant de la politique de la ville (QPV). On dénombre 60 associations loi du 1^{er} juillet 1901 créées à partir de JA (source RNJA).

Le RNJA dispose de 140 relais départementaux constitués le plus souvent de responsables associatifs membres du réseau national.

La mission souligne le grand intérêt de ce dispositif de sensibilisation des jeunes mineurs à la prise de responsabilités associatives et regrette que seulement neuf DDCS (PP) soient investies dans le suivi de ces associations⁶⁹.

Les rapporteurs tiennent à évoquer l'expérience particulièrement intéressante de la création d'une maison des associations de jeunes à Tourcoing (*cf.* monographie en annexe 4) qui s'appuie sur une maison des associations (MDA) plus classique. Il s'agit d'une structure intégrant plusieurs dispositifs, donnant un sens global à l'action menée auprès des jeunes afin de promouvoir et de faciliter leur engagement :

- la MDA jeunes accompagne 14 juniors associations, dispositif animé par la Ligue de l'enseignement ;
- un accompagnement spécifique est assuré auprès des 20 « jeunes associations » portées par les moins de 25 ans ;
- un accompagnement est assuré de même pour les 13 porteurs de projets collectifs non structurés ou en voie de l'être ;
- les centres sociaux et la MJC ont créé des pièces de théâtre d'improvisation destinés aux collèges et lycées et ainsi promouvoir l'engagement des jeunes.

C'est la seule de ce modèle en France.

2.1.3.4 L'expérimentation de fabriques d'initiatives citoyennes

Le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015 a décidé de mobiliser des moyens supplémentaires afin de renouveler les actions d'éducation populaire au profit des habitants des territoires fragiles, et notamment ceux qui vivent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

⁶⁸Ce réseau est composé de 4 associations nationales partenaires : la Ligue de l'enseignement, la confédération des MJC, la fédération des centres sociaux et l'association « jet d'encre ».

⁶⁹ Les rapporteurs ont pu mesurer la qualité du travail réalisé dans ce domaine par la DDCS de Seine et Marne ainsi que dans le département des Pyrénées-Orientales (sous l'égide de la fédération des œuvres laïques).

La mise en place de **fabriques d'initiatives citoyennes**⁷⁰ est une des actions qui concrétise cette volonté. L'objectif de cette expérimentation est de transformer des structures associatives recevant du public en « fabriques » d'initiatives citoyennes impliquant plus largement les habitants et développant l'engagement bénévole. Il s'agit donc de déployer autour de structures existantes, bien implantées au niveau territorial, des coordinations d'acteurs propices à l'émergence d'initiatives citoyennes et de faciliter les mutualisations. Ce dispositif est considéré par les rapporteurs comme tout à fait adapté au développement de la vie associative dans les territoires carencés.

23 projets de fabriques d'initiatives citoyennes ont été sélectionnés en 2015 avec l'objectif d'en atteindre une centaine d'ici 2017. Le soutien apporté par l'État à chaque fabrique comprend une subvention à la structuration du tissu associatif versée par l'intermédiaire du FONJEP et une subvention dégressive sur trois ans : 30 000 € en 2015, 20 000 € en 2016 et 10 000 € en 2017. Il est également prévu un soutien à la formation des bénévoles qui participent à la mise en œuvre de ces actions dans le cadre du FDVA.

La mise en œuvre très récente de cette initiative nouvelle n'a pas permis aux rapporteurs de disposer d'un bilan.

2.1.3.5 Les médailles de la jeunesse et des sports étendues à l'engagement associatif en général

La mission considère que la reconnaissance du bénévolat par le moyen d'une distinction honorifique du ministère chargé de la vie associative constitue une forme de soutien à la vie associative particulièrement appréciable.

Ils estiment ainsi que l'extension du champ de la médaille de la jeunesse et des sports à tous les acteurs de la vie associative⁷¹ est une nécessité car elle est de nature à reconnaître l'engagement bénévole, quel que soit le secteur associatif concerné, et plus largement à asseoir les prérogatives interministérielles du ministère chargé de la jeunesse et des sports.

L'instruction cabinet/2014/18 du 20 janvier 2014 relative à la médaille de la jeunesse, des sports et de l'engagement associatif précise les points essentiels à prendre en compte dès la promotion du 14 juillet 2014 en rappelant la dimension symbolique de cette reconnaissance. Cette extension à tout le champ associatif a pour objectif de reconnaître l'engagement bénévole en tant que tel, au-delà des seuls champs de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports.

Cette nouvelle médaille est attribuée chaque année à l'occasion des promotions du 1er janvier et du 14 juillet.

L'instruction de référence introduit, d'une part au sein de la commission nationale chargée de l'instruction des dossiers relevant de l'échelon or, d'autre part au sein des commissions

⁷⁰ Cette action est mise en œuvre par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports dans le cadre d'une coopération avec le conseil national des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) et quelques grandes têtes de réseaux associatifs (fédération des centres sociaux de France, la fédération française des maisons des jeunes et de la culture et la confédération des MJC de France).

⁷¹ Décret n° 2013-1191 du 18 décembre 2013 modifiant le décret n° 69-942 du 14 octobre 1969 modifié relatif aux caractéristiques et aux modalités d'attribution de la médaille de la jeunesse et des sports.

régionales et départementales chargées sous l'autorité des préfets de l'instruction des dossiers argent et bronze, un représentant du secteur associatif, au delà des représentants traditionnels des secteurs du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Les rapporteurs ont fait le constat d'une double difficulté : la première, récurrente, concerne la difficulté de satisfaire l'objectif pourtant essentiel de parité des genres et la seconde l'ouverture véritable aux candidatures émanant de bénévoles de la vie associative autre que celle du secteur de la jeunesse et des sports.

Il serait d'ailleurs souhaitable de mettre à profit la journée mondiale du bénévolat pour valoriser les parcours des bénévoles de manière plus globale lors de la remise de ces médailles.

2.2 Une déclinaison des dispositifs d'information et de conseil aux associations qui traduit l'implication des acteurs territoriaux ainsi qu'une volonté de soutien aux bénévoles

La mission a effectué quatre visites territoriales dans deux régions (NPDCP et ACAL⁷²) et dans deux départements (Manche et Pyrénées-Orientales). Elles ont ainsi permis aux rapporteurs d'apprécier, par ces approches monographiques, le niveau de traitement du dossier « vie associative » au plan local, au sein des services de l'État ainsi que la réalité des activités et des partenariats entre l'État, les collectivités territoriales et les associations. Les fiches monographiques relatives à ces territoires figurent en annexe 4 du rapport.

Ces visites remarquablement organisées par les services d'accueil ont suscité le vif intérêt des acteurs territoriaux largement représentés, ont permis de faire naître des débats enrichissants, de mesurer les forces et les faiblesses des associations, des soutiens qui leurs sont apportés et de recueillir de nombreuses propositions destinées à améliorer la place du fait associatif au plan territorial.

Les rapporteurs ont également conçu et diffusé deux questionnaires adressés, l'un aux DRJSCS et aux directions d'outre-mer, l'autre aux DDCS (PP). Cette enquête était destinée à apprécier l'activité des services déconcentrés en matière de vie associative ainsi que la réalité, la nature et l'efficacité des dispositifs de soutien qui composent le réseau national des points d'appui à la vie associative. Elle a fait l'objet d'un retour très satisfaisant tant au niveau des taux de réponses que de la qualité de celles-ci. En effet, la totalité des DRJSCS et des DJSCS d'outre-mer consultées, et 80 % des DDCS(PP) [soit 80 réponses sur 101 directions départementales concernées] ont répondu à ces questionnaires.

Les fiches d'exploitation de ces deux questionnaires figurent en annexe 3 du rapport

⁷² Nord-Pas-de-Calais-Picardie et Alsace Champagne Ardenne Lorraine. (NPDCP et ACAL dénommées respectivement « Hauts-de-France », Décret n° 2016-1265 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de la région Hauts-de-France, et « Grand Est », Décret n° 2016-1262 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom de la région Grand Est

Les synthèses⁷³ des retours de ces questionnaires font ressortir les principaux éléments suivants :

1- Concernant les DDCS et DDCSPP

80 services départementaux ont répondu à ce questionnaire. Son exploitation a été réalisée par la DJEPVA en lien avec les rapporteurs. Il en ressort les principales caractéristiques suivantes :

- le thème de la vie associative est majoritairement abordé dans les différentes réunions institutionnelles auxquelles les DDCS(PP) participent et abordé à 90 % dans les réunions internes des directions ;
- **le soutien à la vie associative est étendu à toutes les associations (78 % des réponses)** et référencé dans l'un des pôles de la direction à 87 %, majoritairement chargé des politiques de jeunesse ;
- **les DDVA sont nommés à plus de 95 % des cas avec une prédominance d'inspecteurs de la jeunesse et des sports puis de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) ;**
- dans plus de 90 % des services, des agents autres que le DDVA sont associés à la mission vie associative, ce qui représente l'équivalent d'1 ETP pour 1/4 des services et moins d'1/4 pour 3/4 des services ;
- les 2/3 des DDVA déclarent assurer la coordination d'un réseau de correspondants locaux ;
- la moitié des DDVA assure la formation des personnels des points d'appui ;
- les points d'appui à la vie associative présents au niveau départemental sont par ordre décroissant : les CRIB, les DLA, les associations et fédérations, les maisons des associations et impact emploi. **On recense en moyenne 10,5 points d'appui par départements ;**
- 50 % des directions formalisent l'évaluation des points d'appui ;
- les démarches d'observation de la vie associative sont pratiquement inexistantes au niveau départemental, par ailleurs très peu associé aux démarches d'observations régionales ;
- près de 60 % des services ont connaissance de territoires carencés en matière de vie associative et 57 % déclarent avoir pris des mesures pour y remédier ;
- Plus de 90 % des services sont associés à la gestion du FDVA et 67,5 % sont associés à la gestion des crédits du CNDS (plus de 31 % n'y sont pas associés) ;
- 90 % des services font état de besoins d'accompagnement des associations⁷⁴ ;
- **16 % des services soit 13 sur 80 indiquent qu'il existe dans leur département une déclinaison de la charte des engagements réciproques, 46 services déclarent que la déclinaison est inexistante et 21 ne se prononcent pas ;**
- 42,5 % soit 34 services sont concernés par un transfert de greffe des associations, avec transfert de moyens humains pour 78,4 % des services mais seulement 37 réponses reçues;

⁷³ La mission a fait le choix de ne pas présenter ces synthèses sous forme de tableaux compte tenu de la nomenclature différente des questionnaires adressés aux DRJSCS d'une part et aux DDCS (PP) d'autre part.

⁷⁴ Les besoins invoqués concernent par ordre décroissant l'emploi, les finances, les démarches administratives, les ressources bénévoles et la co-construction de politiques publiques.

- 80 % des services conduisent des actions de communication en matière de soutien à la vie associative.

Concernant les questions ouvertes, deux items sont mis en évidence : le manque de moyens humains des services et le manque de moyens financiers alloués aux services déconcentrés. Les DDVA sont mentionnés comme acteurs indispensables dans une position de neutralité par rapport aux collectivités territoriales et aux associations.

Pour la quasi-totalité des répondants, la vie associative justifie un soutien de l'État. S'agissant du niveau territorial le plus adapté pour mettre en œuvre le soutien aux associations, le niveau régional n'est jamais cité alors que 51 réponses citent le niveau départemental, 12 les deux niveaux régional et départemental et 4 le niveau intercommunal.

Enfin, les coopérations entre l'État et les collectivités territoriales sont rarement développées.

2- Concernant les DRJSCS et les directions d'outre-mer⁷⁵⁷⁶

Le remarquable taux de réponse souligne l'intérêt suscité par le dossier vie associative auprès des services régionaux. En outre, ce volume de retours crédibilise les réponses émanant de cet échelon.

Il résulte des réponses aux 21 groupes de questions, les principaux points saillants suivants :

- si le soutien à la vie associative ne fait l'objet des priorités affichées du préfet qu'à une courte majorité, ce thème est en revanche à l'ordre du jour des réunions préfectorales dans une proportion des 2/3⁷⁷ ;
- les directeurs régionaux sont désignés comme chefs de file interministériels dans une proportion d'1/3 ;
- ce thème figure à 80 % dans le document stratégique régional. Il est régulièrement inscrit à l'ordre du jour des réunions internes et fait l'objet d'un référencement dans l'un des pôles de la direction régionale. Il est à l'ordre du jour des réunions des directeurs régionaux avec les directeurs départementaux pour les 2/3 des réponses, à raison de deux à trois fois par an ;
- parmi les principaux objectifs poursuivis en 2016, figurent la consolidation de la démarche d'observation, la déclinaison de la charte des engagements réciproques et la désignation des DRVA ;
- à l'instar du niveau départemental, le soutien régional s'étend dans une très large proportion de plus de 80 %, à l'ensemble des associations ;

⁷⁵ - DRDJSCS : ACAL, Centre Val de Loire, Normandie, Pays de Loire, PACA, ARA, ALPC, BFC ;

- DRJSCS : Bretagne, Corse, IDF, NPDCP, MPLR ;

- DJSCS : Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane, Mayotte ;

- DSCTEFP : Saint Pierre et Miquelon ;

- DJSNC : Nouvelle Calédonie

⁷⁶ Les rapporteurs ont pris soin de préciser lors de l'envoi des questionnaires, qu'ils avaient conscience des difficultés de répondre à certaines questions compte tenu de la réorganisation territoriale de l'État au niveau régional et qu'en conséquence, les questions relevant de l'état des lieux s'appliquaient à l'année 2015.

⁷⁷ Les principaux sujets évoqués concernent la charte des engagements réciproques, les conférences administratives régionales et l'emploi associatif.

- les sites des directions régionales (à l'exception d'un seul) font référence aux actions de l'État en matière de vie associative ;
- 7 DRVA⁷⁸ pour 17 réponses ont été désignés avec pour principal statut celui de CEPJ et un temps de service de 0,2 à 1 ETP⁷⁹. Pour la quasi-totalité des services, d'autres agents que le DRVA sont associés à la mission « vie associative » (de 0,8 à 2 ETP) ;
- la charte des engagements réciproques fait l'objet d'une déclinaison dans 5 régions⁸⁰ ;
- des conventions pluriannuelles d'objectifs sont signées dans la moitié des régions et en nombre très réduit ;
- les principales mesures de simplification concernent la dématérialisation des demandes de subventions (secteur jeunesse et CNDS) ;
- les réseaux associatifs régionaux font état pour 100 % de réponses, de besoins concernant la sécurisation des financements, la sécurisation juridique, la simplification et un besoin de reconnaissance ;
- le FDVA, le FONJEP et le CNDS sont signalés comme les principaux dispositifs de soutien aux associations ;
- la gestion territorialisée du FDVA s'exerce selon les services régionaux dans le cadre d'une large concertation avec les DDCS (PP) ;
- tous les conseils régionaux, sauf un dans la période antérieure à la réforme, avaient mis en place des dispositifs de soutien à la vie associative et des collaborations existaient dans 11 régions entre les DR et les conseils régionaux ;
- s'agissant des rôles respectifs des deux niveaux territoriaux, les réponses des DRJSCS établissent une ligne de partage entre un niveau régional chargé de la cohérence d'ensemble, de la mobilisation des réseaux et de la construction des coopérations, et un niveau départemental chargé de l'animation du réseau des PAVA autour des DDVA.

La question relative aux suggestions⁸¹ fait l'objet de nombreuses propositions d'amélioration du soutien aux associations dont certaines sont reprises par les rapporteurs dans la partie 3 du rapport.

En résumé, la mission établit les principaux constats suivants :

- **il existe de grandes disparités de situation et un manque de coordination des dispositifs, ce qui nuit à la compréhension de l'ensemble ;**
- **si les dispositifs de soutien à la vie associative à vocation territoriale présentent une physionomie formellement satisfaisante, leur lisibilité est insuffisante ;**

⁷⁸ Dont 2 qui disposent d'une lettre de mission.

⁷⁹ Très peu de réponses à cette question.

⁸⁰ Source 2015 : il s'agit des anciennes régions.

⁸¹ Parmi les principales, on peut citer :

- la consultation des associations aux fins d'appréciation de leurs besoins ;
- la formation des agents à l'évaluation ;
- la mobilisation des acteurs en vue de la déclinaison de la charte des engagements ;
- la désignation des directeurs régionaux comme chefs de file interministériels.

- la déclinaison territoriale des mesures prises au plan national en faveur de la vie associative est assez faible avec de grandes disparités de situation ;
- les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial sont nombreux, dispersés et sans réelles complémentarités. Ils sont parfois difficilement repérables et concurrentiels entre eux.
- ces différents points d'appui à la vie associative sont inégalement évalués. Certains CRIB par exemple, bien que gardant leur privilège de financement ou d'attribution de postes FONJEP, ne rendent pas toujours les services attendus ou ne s'adressent pas aux associations en général, comme ils s'y sont pourtant engagés lors de la labellisation ;
- les disparités tiennent, d'une part à l'implication variable des représentants de l'Etat selon les régions et parfois au sein d'une même région au niveau des ressources humaines, et d'autre part, à la prolifération des acronymes et des appellations⁸².

Les rapporteurs ont pu mesurer lors des auditions, que de nombreuses associations, tout en soulignant l'engagement des agents des DRJSCS et des DDCS (PP) et tout particulièrement des DDVA et des DRVA, faisaient état d'une difficile compréhension de l'ensemble des dispositifs de soutien aux associations au plan territorial, qu'ils apprécient parfois comme faits de pièces et de morceaux, sans véritable logique apparente.

⁸² - DRA (Dispositif régional d'accompagnement) ;
 - DDVA (Délégué départemental à la vie associative) ;
 - DRVA (Délégué régional à la vie associative) ;
 - FSPMA (Fond de solidarité et de promotion du mouvement associatif) ;
 - CPCA (Conférence Permanente des coordinations associatives) ;
 - CRAJEP (Coordination régionale des associations de jeunesse et d'éducation populaire) ;
 - CRESS (Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire) ;
 - Services vie associative des collectivités territoriales ;
 - Maisons des associations (MA).
 Dispositifs faisant l'objet d'une labellisation :
 - CRIB (Centre de ressource et d'information des bénévoles) ;
 - PAVA (Point d'appui à la vie associative) ;
 - PRAVA (Point régional d'appui à la vie associative) ;
 - DIVA (Dispositif d'information à la vie associative) ;
 - PIVA (Point d'information à la vie associative) ;
 - DLA (Dispositif Local d'accompagnement) ;

3 LES CONDITIONS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE SOUTIEN À LA VIE ASSOCIATIVE PLUS EFFICIENTE NOTAMMENT AU PLAN TERRITORIAL

Nota : Pour formuler ses propositions en vue de consolider la politique de soutien aux associations, la mission s'est certes appuyée sur l'abondante littérature recueillie et analysée, ainsi que sur les nombreuses auditions, mais aussi, et plus encore, sur le dépouillement des questionnaires adressés aux DR(D) JSCS et aux DDCS(PP) ainsi que sur les observations formulées par les acteurs locaux lors des déplacements organisés dans les quatre territoires retenus.

Les associations constituent plus que jamais des lieux d'expression citoyenne ainsi que souvent de véritables laboratoires d'expérimentation sociale.

Dans son enquête de mars 2016, le baromètre de confiance politique du centre de recherches politiques de « Sciences Po » (CEVIPOF) démontre que, depuis les récents attentats, les Français accordent une confiance très forte aux acteurs qui répondent à la demande de protection en général dont les hôpitaux (82 % de confiance), l'école (69 %), **et les associations (66 %)**, loin devant les syndicats (27 %), les médias (24 %) et les partis politiques (12 %).

Cependant, de nombreuses associations connaissent aujourd'hui d'importantes difficultés, notamment financières, qui freinent leur développement. De plus, les associations doivent relever de nouveaux défis, faire face à des mutations importantes comme la recherche de nouveaux modèles économiques, accompagner la révolution numérique, s'adapter aux nouvelles formes d'implications des bénévoles ou encore trouver de nouveaux modèles de gouvernance partagée et innover dans les territoires.

Pour faire face à ces différents enjeux, les dispositifs territorialisés de soutien à la vie associative constituent un volet important des politiques publiques ainsi que des éléments déterminants des relations entre l'État et les associations.

L'exploitation des questionnaires adressés aux DR(D) JSCS et aux DDCS(PP) démontrent que, nonobstant la physionomie formellement assurée du réseau des PAVA, il existe une grande disparité de situations ainsi qu'un manque de coordination et de lisibilité de ces dispositifs déclinés localement, ce qui nuit à la compréhension de l'ensemble.

Au terme de son étude, la mission propose la définition et la mise en œuvre renforcée et simplifiée d'une démarche de soutien aux associations et suggère d'engager une réflexion globale autour de 8 axes de travail en écho aux constats nationaux effectués dans la partie 1 du rapport (axes 3.1, 3.2, 3.3 et 3.4) ainsi qu'aux constats plus techniques effectués dans la partie 2 du rapport (axes 3.5, 3.6, 3.7 et 3.8) :

3.1 Promouvoir la charte des engagements réciproques au plan territorial

La première signature de la nouvelle charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations a eu lieu à Nancy en présence du Premier ministre, le vendredi 14 février 2014.

Cette nouvelle charte fait suite à celle élaborée en 2001 lors du centenaire de la loi de 1901. La charte rénovée reconnaît le rôle essentiel tenu par les associations dans la société civile.

Les principaux axes de cette charte destinée à refonder un partenariat équilibré sont les suivants :

- conforter la place des citoyens au sein des instances de concertation ;
- rendre plus lisibles et plus transparents les critères de subventions ;
- favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et de conseil aux associations ;
- améliorer la gouvernance démocratique des associations par le non-cumul des mandats, la promotion de la parité et la lutte contre les discriminations.

Cette initiative, qui fixe le cadre d'une politique partagée en matière de la vie associative, a vocation à être démultipliée et déclinée par territoires.

L'exploitation des questionnaires adressés aux DR(D) JSCS et aux DDCS(PP) a permis de constater que cette charte des engagements réciproques n'était que rarement déclinée au plan territorial (*cf.* paragraphe 2.3.11), ce qui freine certainement la mise en œuvre de certaines des mesures que ce document promeut telle que la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). La mission considère ce dossier comme prioritaire compte tenu de son exemplarité :

Préconisation 1 : Signer dans les meilleurs délais une charte des engagements réciproques dans chacune des nouvelles régions, sous la responsabilité des DR(D) JSCS, en liaison avec les conseils régionaux et le mouvement associatif régional, et organiser sa déclinaison au plan local, sous l'impulsion des DDCS(PP).

La mission suggère que la signature de la charte des engagements réciproques dans les nouvelles régions soient l'occasion de susciter la création d'événements destinés à réaffirmer la place et le rôle des associations et préciser les soutiens apportés par l'État et des collectivités territoriales⁸³. La mise en œuvre de ces dispositions pourrait se concevoir dans le cadre de conférences régionales de la vie associative.

Préconisation 2 : Organiser dès le 2ème semestre 2016, des rencontres régionales de la vie associative en collaboration avec l'association des régions de France (ARF), à l'occasion de la signature de la charte des engagements réciproques.

⁸³ La mission propose à titre d'exemples, quelques thèmes de débats :

- associations et nouveaux territoires (régions, intercommunalités..) ;
- parcours d'accompagnement global sur un territoire ;
- promotion de la citoyenneté par le sport ;
- modernité de l'éducation populaire ;
- mutualisations entre associations ;

3.2 Refonder les missions des délégués à la vie associative

La mission a pu noter dans la partie 2 du rapport que le degré d'implication des représentants de l'État au plan territorial en matière de soutien à la vie associative, qu'il s'agisse des préfets ou des directions des services déconcentrés, était très variable selon les régions et parfois au sein d'une même région. Les approches sont parfois conjoncturelles, liées à des phénomènes de crise et assez rarement adossées à une démarche de développement global de la vie associative, en fonction des valeurs qu'elle véhicule.

Comme le démontre l'exploitation des questionnaires adressés aux services déconcentrés, la situation des DRVA et des DDVA est extrêmement contrastée et manque donc d'homogénéité entre régions et parfois au sein d'une même région. Les agents rencontrés, chargés de la vie associative, aspirent à une meilleure reconnaissance de leurs activités et sont en demande de plus d'animation au plan central, d'échanges « métier » et de bonnes pratiques.

Le soutien à la vie associative est présent parmi les missions des services déconcentrés, au nom de références historiques souvent véhiculées par des agents relevant du secteur de la jeunesse et des sports (CEPJ notamment) parfois en fin de carrière. Il relève parfois davantage d'un attachement personnel et militant que d'une véritable mission prioritaire mise en œuvre en connaissance de cause.

Les rapporteurs considèrent que les DRVA et les DDVA doivent devenir les véritables pivots de l'animation d'une politique associative régionale et départementale. Cette animation devrait être conçue et mise en œuvre autour d'axes forts et concerner principalement :

- pour les DRVA : l'animation du réseau des DDVA, l'observation de la vie associative, la gestion du FDVA, la relation avec les CRESS, la couverture régionale par des points d'appui à la vie associative ainsi que la création de liens entre les CNFPT régionaux et les collectivités territoriales pour la mise en place d'actions de formations des agents ;
- pour les DDVA : la coordination, d'une part des correspondants associatifs désignés par les chefs des services déconcentrés de l'État et des organismes concernés par la vie associative au plan départemental⁸⁴ ainsi que la formation des acteurs, d'autre part du suivi et de l'évaluation des points d'appui du réseau des PAVA⁸⁶.

Concernant ce dernier axe, la mission considère que cette démarche, qu'il conviendrait de systématiser, pourrait être l'occasion d'instaurer, sinon en droit du moins dans les faits, des pôles de compétence « vie associative » à vocation interministérielle et interservices. Ces pôles pourraient être l'occasion de dynamiser les conseils départementaux et régionaux de la jeunesse et de la vie associative (CDJSVA et CRJSVA). Le ministre a pris clairement

⁸⁴ Parmi les principaux, on peut citer les correspondants des unités territoriales DIRECCTE, des DDFIP, des préfectures (représentants des greffes des associations), des CAF et des URSSAF ...

⁸⁵ Pour les rapporteurs, l'acronyme « MAIA », qui désigne les missions d'accueil et d'information des associations dont beaucoup sont tombées en désuétude, ne semble pas le plus approprié car utilisé par ailleurs et trop abscons.

⁸⁶ La mission recommande également un meilleur repérage des territoires carencés en matière de vie associative, en lien avec le CGET, la DS et la DJEPVA et dans le cadre des objectifs définis par le CIEC.

position⁸⁷, en spécifiant au sujet de ces deux commissions pivots, « *je suis particulièrement attaché à ce que la mise en œuvre des politiques de l'État en matière de jeunesse, d'engagement citoyen ou associatif ou de développement du sport, qui passe par des partenariats nombreux avec les acteurs associatifs et les collectivités territoriales, s'inscrive dans le cadre d'un dialogue permanent et d'une coordination accrue des interventions, conformément aux choix retenus dans le projet de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Redonner à ces commissions pivots toute leur place comme lieu de concertation et d'échange d'expériences me paraît donc indispensable* ».

La mission a pu constater, lors de déplacements territoriaux, l'intérêt que représente dans certains services, la constitution de véritables missions de la vie associative autour de DRVA et de DDVA.

Les rapporteurs tiennent également à confirmer l'utilité des rencontres annuelles mises en place par la DJEPVA dont le format pourrait être redéfini en liaison avec le pôle ressources dédié aux associations dont la création est proposée ci-dessous (cf. préconisation 4).

Préconisation 3 : Refonder les missions et les fonctions des DRVA et des DDVA en assurant la désignation systématique de ces délégués au sein de chacune des DR(D) JSCS et des DDCS(PP) et en les dotant d'une lettre de mission signée par les préfets précisant leur statut, le rôle interministériel de leur mission, la nature de leurs fonctions et la quotité de temps de service qui ne saurait être inférieure à un mi-temps, ainsi que les moyens qui leur sont alloués.

La lettre de mission des préfets devrait comporter la demande de réalisation d'une feuille de route départementale (DDVA) ou régionale (DRVA) annuelle pour la vie associative rédigée après consultation des partenaires associatifs du territoire.

3.3 Adapter le régime des subventions aux contraintes spécifiques et à la fragilité de nombreuses associations

La loi précitée du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire prévoit une sécurisation juridique des subventions aux associations et un rééquilibrage entre subventions et marchés publics.

La circulaire du 29 septembre 2015 déjà citée, relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations détaille notamment le cadre juridique régissant les subventions versées par les pouvoirs publics aux associations, notamment au regard des évolutions de la réglementation européenne des aides d'État. Les modalités d'instruction des demandes de subvention et des modèles de convention figurent en annexe à cette instruction.

Pour l'essentiel, ce texte sécurise le régime de la subvention pour lui apporter la même sécurité que le régime de la commande publique et s'inscrit dans l'objectif de simplification administrative en rappelant l'obligation de recourir au formulaire unique CERFA et en recommandant aux collectivités territoriales de l'utiliser. De plus, cette instruction retient le

⁸⁷ Lettre du ministre de la ville de la jeunesse et des sports au secrétaire général du gouvernement en date du 16 juin 2015 ;

mode « déclaratif » pour l'élaboration des dossiers et instaure le principe du dossier permanent selon la logique du "Dites-le-nous une fois".

Il n'en demeure pas moins que les rencontres organisées par la mission, tant au plan national que territorial avec la diversité des acteurs associatifs, ont souligné avec force que le principal problème rencontré par les associations dans leur ensemble et dans tous les territoires et notamment ceux relevant de la politique de la ville était celui du financement. Les difficultés financières, source de fragilité et d'insécurité, constituent un problème majeur soulevé de façon récurrente par les responsables associatifs. C'est la raison pour laquelle, bien que le financement des associations ne figure pas dans le cahier des charges de leur mission, les rapporteurs tiennent à mettre en évidence les difficultés rencontrées dans ce domaine⁸⁸. Ils notent aussi les difficultés de mise en œuvre de certaines instructions édictées au niveau central. Ils formulent en conséquence trois propositions :

Préconisation 4 : Organiser le versement des subventions aux associations éligibles dès le début de l'année civile au fur et à mesure de l'arrivée des dossiers et en deux versements pour les subventions les plus importantes et favoriser les avances de trésoreries.

Les rapporteurs ont également constaté que les signatures de conventions pluriannuelles d'objectifs étaient extrêmement rares au plan territorial ce qui va à l'encontre de l'objectif général de sécurisation des financements :

Préconisation 5 :

- prévoir, dans les directives nationales d'orientation (DNO) et les instructions de la DS, de la DJEPVA et du CGET, la systématisation du recours aux CPO pour les associations qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques et qui développent des projets associatifs reconnus comme relevant de l'intérêt général, notamment dans les zones carencées ;
- prévoir au niveau ministériel un objectif annuel de signatures de CPO à atteindre.

La mission précise que la mise en œuvre effective de ces dispositions aurait pour contrepartie et effet collatéral d'augmenter les processus d'évaluation des actions réalisées et de l'utilisation des fonds publics.

Dans toutes les rencontres organisées par la mission, les associations ont fait part aux rapporteurs de la complexité des financements européens. La nouvelle programmation des fonds structurels européens (FSE, FEDER) a encore complexifié la tâche des associations qui n'ont pas les capacités de trésorerie pour gérer des dossiers dont les financements arrivent tardivement. La banque publique d'investissement (BPI) a pu mettre en place des avances sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou des programmes type « Avance plus », afin de faire bénéficier immédiatement des petites entreprises de la trésorerie dont elles avaient besoin pour mener à bien leur projet. Un dispositif similaire

⁸⁸ A titre d'exemple, en mai 2016, les associations de la politique de la ville n'avaient pas reçu pour la plupart, le moindre euro pour la mise en œuvre de leurs actions ;

pourrait être imaginé pour les associations, notamment pour les projets bénéficiant de financements européens.

3.4 Renforcer la visibilité des compétences interministérielles du ministère de la jeunesse et des sports, chargé du soutien à la vie associative

Les prérogatives interministérielles du ministère de la jeunesse et des sports, chargé de la vie associative, ne sont pas contestées par les acteurs institutionnels les plus représentatifs rencontrés par la mission. Cependant, plusieurs de ces interlocuteurs regrettent l'absence de référence à la vie associative dans l'intitulé de l'actuel ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, ce qui revient à ne pas signaler, en son sein, la présence de l'un des quatre piliers de l'action de ce ministère.

Confronté à cette observation, source potentielle d'affaiblissement de la visibilité de l'action ministérielle, les rapporteurs tout en relevant ce point qui n'est pas de détail, mesurent la difficulté qu'il pourrait y avoir à modifier l'intitulé ministériel, au risque de l'alourdir, d'autant que la vie associative est expressément citée dans l'intitulé de la DJEPVA et que, d'une façon plus générale, le développement de la vie associative est étroitement mêlée à l'histoire du ministère chargé de la jeunesse et des sports.

Cependant, compte tenu de l'observation faite par de nombreux réseaux d'acteurs et convaincus de l'importance du dossier « vie associative » ainsi que de la nécessité de promouvoir une politique renforcée dans ce domaine, ils conviennent de formuler une proposition dans ce sens :

Préconisation 6 : Mentionner la référence à la vie associative dans l'intitulé du ministère qui pourrait être ainsi dénommé : « ministère de la ville, de la jeunesse, des sport et de la vie associative »

La mission fait également observer que si le ministère chargé de la jeunesse et des sports dispose de prérogatives interministérielles en matière de vie associative, d'autres ministères sont également très directement concernés par ce dossier [intérieur (greffes des associations, lutte contre la radicalisation), économie et finances (fiscalité, mécénat etc., travail et formation professionnelles (emploi associatif, DLA), économie sociale et solidaire⁸⁹).

Les rapporteurs conviennent de ne pas formuler de préconisation dans ce secteur et ne peuvent que suggérer un renforcement des relations entre ces ministères par des rencontres régulières ainsi que par la signature de conventions de coopérations.

3.5 Dynamiser, consolider et mieux articuler la démarche de soutien aux associations par la création d'un pôle ressources national dédié

L'importance du dossier « vie associative » au sein du ministère chargé de la jeunesse et des sports et des services déconcentrés ainsi que son caractère interministériel et transversal

⁸⁹ Le champ de la vie associative est largement contributeur du secteur de l'économie sociale et solidaire alors même que les coopérations institutionnelles dans ce domaine sont peu lisibles au plan national et très variables au plan territorial.

justifie, selon les rapporteurs, un renforcement des dispositifs et des moyens de soutien aux associations ainsi qu'à ses acteurs institutionnels. Ils notent ainsi l'intérêt qu'il y aurait à prévoir la mise en œuvre d'un dispositif national placé sous la responsabilité de la DJEPVA, dont le rôle majeur serait ainsi consolidé et prolongé :

Préconisation 7 : Créer un pôle ressources national des associations, à l'instar des pôles existants dans le champ du sport afin de promouvoir la vie associative et accompagner les réseaux d'acteurs.

Une fiche détaillant les missions qui pourraient être assignées à ce pôle (PRNDA) figure en annexe 6 du rapport.

En résumé, ces missions pourraient se décliner en deux volets :

.- un volet général au bénéfice des services de l'État et du mouvement associatif, voire d'autres partenaires comme les entreprises qui soutiennent les associations, (notamment au travers des fondations) relatif essentiellement à la connaissance de la vie associative (inventaire des bonnes pratiques, recensement des acteurs, de leurs missions et de leurs moyens, ...), à la formation (recensement et éventuelle offre ou maîtrise d'ouvrage, travaux de recherche et conception, ...) ainsi qu'à l'expérimentation ;

- un volet technique avec une véritable *plateforme logistique de production mutualisée* (expertise et contrôle qualité de la production juridique, systèmes d'information, communication, évaluations des politiques publiques menées à l'égard des associations *etc.*).

Les rapporteurs ont observé que ces pôles ressources nationaux, qui ne disposent pas de personnalité juridique, ont, en général, su constituer une documentation conséquente, élaborer des méthodes d'action et d'intervention appropriées et apporter des expertises dans chacun des domaines dont ils avaient la charge. Ils ont également su animer des réseaux d'acteurs, indispensables au recueil d'expériences et au partage de données. Ces actions se sont faites avec des *moyens financiers relativement réduits*, au regard d'autres dépenses.

La mission considère la mise en œuvre de cette préconisation comme prioritaire, s'agissant d'un dispositif charnière entre le national et le territorial.

3.6 Actualiser et simplifier la liste et la cartographie nationale des points d'appui à la vie associative (PAVA)

Les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial présentent une physionomie formellement satisfaisante et traduisent une volonté d'accompagnement des acteurs. Pourtant, la mission a constaté une grande disparité de situations.

Ces dispositifs sont en effet nombreux, dispersés et parfois sans réelles complémentarités. Ils sont souvent difficilement repérables et peu lisibles, lorsqu'ils ne sont pas concurrentiels entre eux.

Les disparités tiennent à la fois à des traitements d'intensité variable du dossier vie associative au plan territorial, selon l'état des ressources humaines et le degré d'implication des services ainsi qu'à la prolifération de sigles et d'appellations⁹⁰ de points d'appui, souvent peu compréhensibles pour l'utilisateur et dont la signification peut être différente selon les territoires.

Les rapporteurs ont observé que ces points d'appui s'étaient constitués au fil du temps, au gré des initiatives locales et en ordre souvent dispersé, qu'ils manquaient parfois d'efficience et qu'ils n'étaient pas toujours articulés entre eux au plan territorial. Ils ont aussi noté que certains de ces points n'avaient que peu ou pas d'activité réelle, ce qui pose notamment le problème de leur évaluation, très partiellement réalisée compte tenu des limites d'effectifs.

Ils ont aussi pu mesurer lors des auditions, que de nombreux responsables associatifs, tout en soulignant l'engagement des agents des DR(D)JSCS et des DDCS(PP) et tout particulièrement des DDVA et des DRAVA, faisaient état d'une difficile compréhension de l'ensemble des dispositifs de soutien aux associations au plan territorial, qu'ils apprécient parfois comme faits de pièces et de morceaux, sans véritable logique apparente.

La vie associative est plurielle et diversifiée. Les besoins associatifs ne sont pas les mêmes selon la taille des associations, le niveau d'intervention géographique, le secteur d'activité et selon qu'elles concourent à l'intérêt général ou à l'intérêt particulier de ses membres. Il faut donc distinguer plusieurs types de besoins (information, conseil, formation, engagement et accompagnement de projet).

En même temps, de nouvelles formes d'accompagnement et de soutien qui requièrent un niveau d'expertise ont vu le jour, apportés par les DLA, mais aussi par le laboratoire d'innovations associatives qu'est le dispositif « La France s'Engage ». De nombreuses associations de toutes tailles innovent et souhaitent se développer et imaginer une nouvelle stratégie. Elles sont accompagnées par des incubateurs et des laboratoires d'innovation, de soutien et d'accompagnement (comme par exemple, l'Avisé, le Rameau, l'ADASI, la FONDA ou encore Passerelles et compétences, Pro Bono Lab, MakeSense...) ou des structures d'essaimage local.

⁹⁰ - CRIB (Centre de ressource et d'information des bénévoles) ;

- Pava (Point d'appui à la vie associative) ;
- PRAVA (Point régional d'appui à la vie associative) ;
- DIVA (Dispositif d'information à la vie associative) ;
- PIVA (Point d'information à la vie associative) ;
- DLA (Dispositif Local d'accompagnement) ;
- DRA (Dispositif régional d'accompagnement) ;
- DDVA (Délégué départemental à la vie associative) ;
- DRVA (Délégué régional à la vie associative) ;
- FSPMA (Fond de solidarité et de promotion du mouvement associatif) ;
- CPCA (Conférence Permanente des coordinations associatives) ;
- CRAJEP (Coordination régionale des associations de jeunesse et d'éducation populaire) ;
- CRESS (Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire) ;
- Services vie associative des collectivités territoriales ;
- MA (Maisons des associations).

En conséquence, la mission suggère qu'un important travail de remise à plat et de clarification, puis de labellisation, puisse être opéré afin de proposer une remise à jour de la cartographie et des services rendus aux associations :

Préconisation 8 : Actualiser sous l'égide de la DJEPVA la cartographie nationale des PAVA en liaison avec les DR(D) JSCS (DRVA) et les DDCS(PP) (DDVA) et simplifier la nomenclature de ces points en procédant à une nouvelle labellisation en deux catégories :

- les points d'information et de conseil à la vie associative pour proposer un soutien de premier niveau aux bénévoles associatifs ;
- les points experts de la vie associative composés de réseaux d'acteurs spécialisés par champs d'intervention (stratégie, formation, développement, emploi, engagement).

Dans le cadre de cette démarche de clarification, les rapporteurs recommandent tout particulièrement d'examiner la situation des CRIB qui constituent le plus souvent l'élément le plus visible et fédérateur des dispositifs d'appui à la vie associative, d'autant que les structures porteuses de ces centres bénéficient, à la différence de la plupart des autres points d'appui, de soutiens financiers relativement significatifs (postes FONJEP, subventions du CNDP).

De façon générale, la situation des CRIB, dont il est fait état dans les monographies territoriales réalisées par les rapporteurs (cf. annexe 4), illustre les disparités soulignées au paragraphe 2.3.1 en ce qui concerne la lisibilité des points d'appui à la vie associative.

S'agissant de leur évaluation, la synthèse du retour du questionnaire adressé aux DDCS(PP) fait ressortir que si 50 % des services estiment qu'une évaluation globale par structure est réalisée, près de 40 % affirment que ces évaluations ne sont pas formalisées.

La mission considère que ce travail d'évaluation des 200 CRIB est une nécessité. Il pourrait être réalisé de façon systématique sous l'égide de la DJEPVA, par les DR(D) JSCS (DRVA) et les DDCS et DDCSPP (DDVA), en relation avec les collectivités territoriales et les associations de référence. Il permettrait d'évaluer leur efficience et de disposer de données statistiques nationales de fréquentation. Il serait l'occasion de passer en revue la situation de leurs structures support, de revisiter les cahiers des charges et de proposer une nouvelle vague de labellisation⁹¹, assorties, le cas échéant, de retrait de labellisation.

Les rapporteurs rappellent que l'évaluation des services assurés par les CRIB avait été envisagée dès la création de ceux-ci⁹² ; des indicateurs d'activités, d'efficience, d'efficacité et

⁹¹ Les rapporteurs considèrent que rien ne s'opposerait à l'éventuelle labellisation de CRIB dans les deux catégories définies dans la préconisation 2 en fonction des résultats des évaluations.

⁹² Rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) d'octobre 2009 relation à l'évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative.

de résultats devaient être élaborés (cf. article 6 du cahier des charges initial⁹³). Pourtant, les dispositions prises depuis 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).

Par ailleurs, le périmètre des bénéficiaires associatifs des prestations des CRIB pose un réel problème. En effet, alors que la décision avait été prise en 2006⁹⁴, d'étendre le champ d'intervention des CRIB, jusqu'alors limité aux seules associations sportives, à l'ensemble des associations, c'est rarement le cas en pratique, chaque structure gestionnaire de CRIB ayant tendance à conserver son domaine de spécialisation.

Les rapporteurs considèrent comme condition, sinon suffisante du moins nécessaire, à l'attribution du label « point d'appui », l'ouverture de ces centres à l'ensemble des bénévoles associatifs, tous secteurs confondus, et non pas limité au périmètre d'influence de leurs structures support :

Préconisation 9 : Procéder à une évaluation approfondie des 200 CRIB ainsi qu'au renouvellement ou non de leur labellisation.

3.7 Inclure le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) parmi les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial

Comme le précise et le rappelle l'instruction interministérielle n° DJEPVA/DGCS/ACSE/2012/152 du 12 avril 2012 relative aux subventions d'appui au secteur associatif servies par le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, le FONJEP est avant tout un outil et un levier au service du soutien à la vie associative. Si ce fonds procède, pour le compte et à la demande de l'État et des collectivités territoriales au versement de subventions allouées au financement de la rémunération de personnels employés par les associations, ce dispositif se met en place « *dans le cadre d'un projet associatif*⁹⁵ » afin de contribuer à sa mise en œuvre.

Le FONJEP dispose d'un budget annuel de 66 M€⁹⁶ et regroupe 400 collectivités territoriales et 1 100 associations. Ses interventions financières vont de 5 000 à 7 000€ par poste (5 500€ en moyenne) et par an. Les aides financières sont accordées pour une durée de 3 ans, renouvelable après évaluation.

⁹³ « Le centre ressources s'engage à fournir sous forme d'états mensuels, de rapports semestriels et d'un rapport annuel, les bilans quantitatifs et qualitatifs des différentes prestations réalisées (selon des indicateurs d'activités, d'efficience, d'efficacité et de résultats qui seront communiqués ultérieurement) ».

⁹⁴ Une conférence nationale de la vie associative organisée le 23 janvier 2006 par le ministre chargé de la jeunesse et des sports avait conduit à l'annonce de 25 mesures de soutien à la vie associative dont une concernant les CRIB. Il avait alors été prévu « une montée en charge progressive de l'extension des champs de compétences pour une opérationnalité sur tout le territoire en 2007 » (cf. rapport de l'IGJS précité).

⁹⁵ Source : circulaire précitée.

⁹⁶ Les rapporteurs constatent que le financement de postes FONJEP représente, au plan régional, un apport financier important au service de la vie associative. Les financements cumulés du FONJEP dans la nouvelle région ACAL représente un volume de 2,6 M€.

Les informations collectées par les rapporteurs dans les territoires visités font état, d'une part, d'une durée moyenne d'intervention de plus de 10 ans, ce qui revient à largement transgresser dans certains cas les conditions d'attribution de ces postes, et d'autre part d'une primauté du soutien à l'emploi au détriment du soutien aux projets associatifs, alors même que le FONJEP pourrait donner un réel élan à de nouveaux projets associatifs, voire à de nouvelles associations.

Au plan régional, le FONJEP, par le biais d'une modification de ses statuts en 2013, a transformé ses commissions régionales en comités régionaux et mis en place des délégués régionaux. Les missions de ces comités sont définies dans une feuille de route, complétée d'un plan d'action annuel qui fait l'objet d'un compte-rendu annuel.

Sans préjuger des éventuelles réformes de ce dispositif créé en 1964, les rapporteurs proposent, dans le cadre d'une coopération entre la DJEPVA, le FONJEP, les DR(D) JSCS et les comités régionaux précités, de réorienter le FONJEP au service du développement associatif.

Préconisation 10 : Réorienter le FONJEP au service du développement des projets associatifs d'intérêt général, prévoir un état des lieux dans chacune des régions et inclure dans les conventions d'attribution de ces postes une quotité de temps de service réservé à des actions de soutien à la vie associative nettement identifiées

Pour formuler la préconisation citée ci-dessus, les rapporteurs se réfèrent à l'initiative de l'ex-DRJSCS de Champagne-Ardenne qui a mis en œuvre, pour faire suite à l'instruction interministérielle précitée relative au FONJEP, un état des lieux de l'attribution des postes FONJEP en étroite relation avec le SGAR, la CPCA⁹⁷ et, dans le cadre d'une démarche collaborative, avec les DDCS(PP). Cette remise à plat a permis de procéder à un diagnostic approfondi⁹⁸, de mettre fin à la politique des quotas départementaux au profit d'un dispositif unique avec une commission d'attribution et des propositions d'attribution validées en comité de l'administration régionale (CAR) et de réorienter le dispositif vers le soutien aux projets associatifs.

3.8 Promouvoir et valoriser l'engagement associatif par la formation et l'accompagnement des bénévoles

Conscients des enjeux qui s'attachent à la promotion et à l'accompagnement de l'engagement associatif, mais aussi de l'étendue et de la diversité de ce champ, les rapporteurs ont choisi quelques exemples de bonnes pratiques pour formuler des propositions destinées à soutenir la vie associative notamment au plan territorial.

Les rapporteurs prennent soin de préciser que pour aborder la question de **la formation et de l'accompagnement** des bénévoles associatifs, il convient de rappeler l'extraordinaire diversité associative, en taille, en activités, en moyens humains et financiers et en mode de fonctionnement, et donc, le caractère polysémique des deux termes du sujet.

⁹⁷ Conférence permanente de la vie associative

⁹⁸ Ce diagnostic a notamment fait ressortir une durée moyenne de financement de 11 ans.

Ils considèrent ensuite qu'il convient certainement d'opérer une distinction entre la formation, le plus souvent ouverte à l'ensemble des bénévoles, quelles que soient leur logique d'action et qui constitue l'une des formes de l'accompagnement, et l'accompagnement lui-même, plus spécialisé qui s'applique à des associations dont le projet est articulé avec l'action publique.

3.8.1 La formation

Les rapporteurs ont pu mesurer lors de leurs déplacements, l'importance accordée au thème de la formation dans les échanges organisés avec les réseaux d'acteurs ainsi que la diversité et l'empilement des actions qui se développent au plan territorial.

Face à ce constat, la mission suggère d'opérer au plan régional et départemental, une meilleure coordination et mutualisation de l'offre de service de formation, sous l'égide des DRVA et des DDVA et émet deux propositions :

Préconisation 11 :

- promouvoir le certificat de formation à la gestion associative (CFGGA) comme l'un des instruments de formation des bénévoles et des salariés des associations d'une part, en étudiant son inscription au registre national des certifications professionnelles (RNCP) et en rendant ce diplôme éligible au compte personnel de formation, et d'autre part, en envisageant le financement de cette formation (par exemple par Uniformation) ;
- assurer la prise en compte du CFGGA par le compte personnel d'activité (CPA) et/ou la validation des acquis de l'expérience (VAE) afin de marquer la dimension d'insertion professionnelle par l'engagement bénévole et la formation.

Préconisation 12 : Développer la formation à distance et l'outil d'*e-learning* afin d'adapter la nature, le contenu et les méthodes de formation aux caractéristiques et aux contraintes du bénévolat.

Des expériences de ce type commencent à se développer, notamment dans le département de la Manche sous l'égide du CDOS et du CODDEA-CRIB ainsi qu'à la Maison des associations de la métropole d'Amiens, qui bénéficie d'une aide financière de la DJEPVA.

3.8.2 L'accompagnement associatif

La mission a fait état dans les précédentes parties des activités de réseaux associatifs spécialisés dans l'accompagnement des associations porteuses de projets d'innovation relevant de l'intérêt général.

Le document⁹⁹ réalisé par l'ADASI en partenariat avec Pro Bono Lab, Passerelles & compétences et le Rameau dans le cadre de « La France s'engage » offre d'intéressants éclairages sur la démarche d'accompagnement et les actions qu'elle permet de mettre en

⁹⁹ « Comprendre et articuler les différentes solutions d'accompagnement partenaires du chantier présidentiel La France s'engage ».

œuvre. Bien souvent en effet, une problématique associative de nature stratégique nécessite l'intervention de plusieurs acteurs de l'accompagnement à compétences spécialisées.

Ce document permet notamment d'insister sur l'importance de déployer de véritables stratégies territoriales :

Préconisation 13 :

- améliorer sous l'égide des DRVA et des DDVA la coordination de l'expertise des acteurs publics et privés de l'accompagnement ainsi que l'articulation des initiatives au niveau régional prolongées par des déclinaisons départementales ;
- créer de véritables parcours coordonnés de l'accompagnement stratégique des associations relevant de l'intérêt général.

3.8.3 Favoriser l'engagement des jeunes et des mineurs

A partir de quelques expériences réussies en matière d'engagement des jeunes et des mineurs¹⁰⁰, les rapporteurs formulent trois propositions :

Préconisation 14 : Contribuer à l'accompagnement et à la promotion du dispositif des « juniors associations », proposer d'en doubler le nombre en 3 ans afin de sensibiliser davantage les mineurs à la vie associative et prévoir une convention entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports dans ce but.

Préconisation 15 : Développer l'engagement et les compétences bénévoles des jeunes, et notamment de tous ceux qui bénéficient d'un contrat de service civique, en leur proposant de participer dans la mesure du possible aux cycles de formation organisés dans le cadre du CFGA.

Préconisation 16 : Engager une réflexion destinée à l'élaboration d'un véritable parcours de l'engagement associatif des jeunes à partir du triptyque : « juniors associations »/BAFA/service civique », complétant le carnet de l'engagement citoyen des jeunes et favorisant ainsi leur engagement bénévole dans le tissu associatif.

¹⁰⁰ Tel est le cas de certaines formations au CFGA au bénéfice de jeunes dirigeants ou de juniors associations suivies par la Maison des associations de Tourcoing, par la Ligue de l'enseignement dans les Pyrénées-Orientales et par la DDCCS de Seine et Marne. Les rapporteurs notent toutefois, que les jeunes en service civique ne sont pas éligibles au financement du CFGA par le FDVA.

CONCLUSION

Pour la réalisation de leur mission, les rapporteurs ont rencontré de très nombreux acteurs de la vie associative, qu'ils soient dirigeants ou salariés d'associations, responsables de l'État ou de collectivités territoriales, qui ont en commun une volonté d'agir, d'entreprendre et d'être utiles à la société.

Le déroulement de la mission leur a permis de constater l'incontestable volonté de reconnaissance du fait associatif par les pouvoirs publics ainsi que la multiplicité des initiatives destinées à l'accompagner et le promouvoir. Cependant, ils ont aussi observé que les dispositions nationales n'étaient pas toujours suivies d'effets, ni même parfois appliquées en territoires. Tel est en particulier le cas de la déclinaison insuffisante de la charte des engagements réciproques, d'autant plus dommageable que la coopération entre l'État, les collectivités territoriales et les associations, souhaitée par cette charte représente un enjeu essentiel pour le développement de la vie associative.

Au plan territorial, la mission a pu observer que les dispositifs de soutien à la vie associative étaient certes déployés mais pas suffisamment ordonnés, évalués et coordonnés, faute le plus souvent, des ressources humaines nécessaires, comme en témoignent les temps de service le plus souvent limités accordés aux délégués départementaux et régionaux à la vie associative.

Considérant dès lors que la volonté de promouvoir la vie associative était bien réelle, et qu'en même temps, les dispositifs destinés à la soutenir ne faisaient pas défaut, les rapporteurs proposent une amélioration globale des principes et des modalités de soutien aux associations, que cela soit au niveau national ou au plan territorial. Ils recommandent enfin que ces améliorations soient adossées à une politique résolument interministérielle et clairement définie et incarnée par le ministre chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

ANNEXES

Annexe 1 -	Lettres de désignation.....	71
Annexe 2 -	Cahier des charges.....	74
Annexe 3 -	Exploitations des questionnaires adressées aux DR(D)JSCS et aux DDCS (PP)	78
Annexe 4 -	Monographies des régions et départements visités par la mission.....	98
Annexe 5 -	Circulaire du Premier ministre, n° 5811/SG du 29 septembre 2015	124
Annexe 6 -	Fiche relative aux missions d'un pôle ressources national des associations (PRNA)	150
Annexe 7 -	Liste des personnes rencontrées	152
Annexe 8 -	Glossaire.....	163

Annexe 1 - Lettres de désignation



MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

INSPECTION GENERALE DE
LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Paris, le - 2 FEV. 2016

Le chef du service
IGJS/SG/CF n°

16-022

Note

A l'attention de

Monsieur Gérard BESSIERE,
Inspecteur général de la jeunesse et des sports

Objet: Mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial

Réf : Programme de travail de l'inspection générale de la jeunesse et des sports 2016

Je vous informe que je vous ai désigné, conjointement avec M. Daniel ZIELINSKI, inspecteur général de la jeunesse et des sports, pour effectuer la mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial.


Hervé CANNEVA



MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

INSPECTION GENERALE DE
LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Paris, le - 2 FEV. 2016

Le chef du service
IGJS/SG/CF n°

16-023

Note

A l'attention de

Monsieur Daniel ZIELINSKI,
Inspecteur général de la jeunesse et des sports

Objet: Mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial

Réf : Programme de travail de l'inspection générale de la jeunesse et des sports 2016

Je vous informe que je vous ai désigné, conjointement avec M. Gérard BESSIERE, inspecteur général de la jeunesse et des sports, pour effectuer la mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial.


Hervé CANNEVA

MISSION D'EVALUATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA VIE ASSOCIATIVE AU PLAN TERRITORIAL

CAHIER DES CHARGES

Sommaire

I- Nature, objet et périmètre de la mission

II- Méthodologie

III-Champ des auditions envisagées

IV-Calendrier prévisionnel

La mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial fait partie du programme de travail de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) pour 2016.

Le chef du service de l'inspection générale a désigné MM. Gérard Bessière et Daniel Zielinski, inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports pour effectuer cette mission.

I- Nature, objet et périmètre de la mission.

La vie associative correspond à un vaste domaine qui fait partie intégrante du patrimoine de notre pays. En effet, sur tout le territoire national, ce sont 1,3 millions d'associations¹⁰¹ et 12,7 millions de bénévoles¹⁰² qui mobilisent des énergies, répondent à de nouveaux besoins et contribuent ainsi à l'apprentissage de la citoyenneté active. Ce secteur est également créateur d'emplois et représente 9,8 % de l'emploi salarié¹⁰³ de l'économie française. Son poids budgétaire est évalué à 85 milliards d'euros en 2012¹⁰⁴

Le paysage associatif est en constante évolution. Et si le bénévolat ne diminue pas, les formes d'engagement évoluent au rythme des mutations de la société qu'elles soient positives, comme la progression du désir de s'engager, ou plus négatives comme les contraintes d'ordre administratif ou économique.

Ce secteur fait l'objet par tradition d'un accompagnement de la part des pouvoirs publics. Ce soutien se manifeste par diverses dispositions destinées à favoriser la promotion du fait associatif.

¹⁰¹ Source : V. Tchernonog, *Paysage associatif français*, Dalloz Juris Associations 2013

¹⁰² Source : France bénévolat-Ifop *La situation du bénévolat* en 2013

¹⁰³ Source : Recherches et solidarités « économie sociale, bilan de l'emploi en 2014 » 2015

¹⁰⁴ Source : V. Tchernonog cité plus haut

Les rapporteurs résumeront ces éléments de politique nationale, avant d'étudier l'objet précis de la mission qui porte sur l'évaluation des dispositifs territorialisés de soutien coordonnés par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, au titre de ses prérogatives interministérielles en matière de vie associative¹⁰⁵ et mis en œuvre par les DR(D)JSCS, les DDCS et les DDCSPP, par référence à la circulaire du 28 octobre 2015 relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

Au plan général, la mission prendra connaissance des conditions de déclinaison territoriale de la charte des engagements réciproques et du soutien public aux associations définies dans la circulaire 5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations¹⁰⁶. Cela la conduira à apprécier l'impact des mesures de simplification et notamment, de traitement électronique des dossiers.

Les rapporteurs examineront les activités des services déconcentrés (DR(D)JSCS et DDCS PP) en matière d'accompagnement de la vie associative en insistant tout particulièrement sur le rôle des DRVA et des DDVA¹⁰⁷, sur le transfert de greffes des associations auprès des DDI, ainsi que sur le nombre, la nature et l'efficacité des dispositifs qui composent le réseau territorialisé des 1 000 points d'appui à la vie associative (PAVA).

Ceci permettra d'évaluer l'efficacité des dispositifs d'accompagnement des associations par les services de l'état et le cas échéant d'observer l'évolution du besoin d'accompagnement afin de définir, le cas échéant, de nouvelles formes d'interventions de l'État.

Ils veilleront également à disposer de quelques données relatives à l'expression des besoins d'une part des associations (de petite taille, moyenne ou grande) et d'autre part de leurs dirigeants bénévoles ainsi qu'à l'appréciation qu'ils portent à l'égard des dispositifs mis en place territorialement, notamment dans certains territoires carencés.

En revanche, compte tenu de l'ampleur du thème de la mission et de la diversité des angles d'approche, l'évaluation des financements alloués aux associations territorialement dans le cadre des politiques publiques n'entre pas dans le champ de l'étude. Cependant, les rapporteurs examineront d'une part, par sondage, le niveau des allocations de moyens consacrées à la formation des bénévoles et les éventuelles mutualisations qui pourraient exister dans ce domaine, et d'autre part, le niveau des informations proposées aux usagers en ce qui concerne les différentes sources de financement de la vie associative.

II- Méthodologie

Les rapporteurs prévoient de procéder en deux temps :

II-1 En premier lieu, après avoir examiné le fonctionnement du bureau de développement de la vie associative (DJEPA), ils se proposent de répertorier les dispositifs de soutien à la

¹⁰⁵ Décret n°2014-409 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports.

¹⁰⁶ La charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 a défini les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et des associations en matière de co-construction des politiques publiques ; elle pose des règles de partenariats nouvelles qui doivent être transformées en principe d'action.

¹⁰⁷ Délégués régionaux et départementaux de la vie associative.

vie associative mis en œuvre au plan territorial afin d'opérer un état des lieux et un diagnostic. Dans ce cadre, ils porteront une attention particulière :

- à l'identification de la vie associative dans les organigrammes des DR(D)JSCS et des DDCS(PP) ;
- à la place de la vie associative dans la stratégie de l'État territorialisé ;
- à l'évaluation des ressources humaines consacrées à ce secteur et notamment, au repérage des délégués régionaux et départementaux à la vie associative (DRVA ; DDVA), ainsi qu'à la nature des activités réalisées par ces agents ;
- aux initiatives prises en général par les chefs des services déconcentrés afin de promouvoir la vie associative (instructions, notes de service, réunions des DRDVA, séminaires et colloques ;
- à l'implantation et aux missions des greffes des associations ;
- aux dispositifs d'information et de conseils aux associations de manière générale et plus particulièrement en matière de sources de financement ;
- à la formation des bénévoles ; utilisation des fonds FDVA et CNDS pour la formation des bénévoles ;
- à la place prise par les grands réseaux associatifs notamment d'éducation populaire pour soutenir les petites associations ;
- au recensement de territoires carencés en matière d'intervention associative ;
- à la présence par territoire des 1000 points d'appui à la vie associative ;
- aux incubateurs et pépinières aidant stratégiquement les associations en territoire ;
- aux structures et réseaux de l'ESS qui aident aussi au développement des associations.

II-2 En deuxième lieu, les rapporteurs procéderont à une analyse qualitative des dispositifs de soutien aux associations, à leur efficience, à leur degré de complémentarité et formuleront des propositions dans une perspective d'équité des territoires, notamment les plus carencés ainsi que d'égal accès des citoyens aux dispositifs de soutien préalablement répertoriés ainsi que plus généralement de promotion de la vie associative. Il sera ici abordé tant l'accompagnement fonctionnel des associations (finances, gestion, ressources humaines, juridique) que l'accompagnement stratégique à l'emploi et au développement.

Pour le déroulement de cette mission, les rapporteurs s'appuieront sur le réseau des inspecteurs généraux référents territoriaux (IGRT) qui seront invités à participer à cette démarche d'évaluation territorialisée, à partir de la cartographie des nouvelles régions.

Ils prévoient dans ce cadre et en liaison avec les IGRT, de diffuser un questionnaire aux DR(D)JSCS et aux DDCS(PP) afin de collecter des données quantitatives et qualitatives destinées à mieux apprécier, par nouvelle région et par département, l'impact et l'efficience des dispositifs de soutien aux associations.

Ils conviennent également d'inscrire leur démarche dans deux ou trois régions afin d'approfondir l'examen territorialisé de l'étude sous un angle monographique.

Le chef du service de l'IGJS a adressé une note de signalement de la mission aux préfets de région ainsi qu'aux DR(D)JSCS.

III-Champ des auditions envisagées

Les investigations de la mission la conduiront à réaliser des auditions collectives et individuelles au plan national d'abord et territorial ensuite. Les auditions programmées concerneront plus particulièrement les acteurs suivants :

III-1 au plan national notamment :

- le cabinet du ministre ;
- les services de l'État (DJEPVA, DS, CNDS, Délégue Interministérielle à l'ESS, ministère de l'Intérieur, le CGET...) ;
- le député Yves Blein auteur du rapport « Simplifications pour les associations » et les députés Françoise Dumas et Alain Bocquet auteurs du rapport sur les difficultés du monde associatif ;
- le Haut conseil à la vie associative ;
- le Mouvement associatif, le FONJEP, le CNAJEP, le CNOSF, la FONDA, le réseau des juniors associations ;
- des grands réseaux qui soutiennent la vie associative : Ligue de l'enseignement, RNMA, Fédération des centres sociaux ;
- les incubateurs et pépinières qui interviennent auprès des associations : Passerelles et compétences, Pro Bono Lab, Marseille Solutions, l'ADASI ;
- les réseaux Emploi : Avise (DLA), Profession Sports et Loisirs ;
- les acteurs du soutien au financement des associations : Fonds France Active, les CIGALES.

III-2 au plan territorial notamment :

- trois DR(D)JSCS et DDCS (PP), ainsi que la consultation des directeurs ultramarins ;
- quelques DRVA et DDVA ;
- quelques responsables des dispositifs de soutien : CRIB, DIVA, Maison des associations, DLA, Associations profession-sport et loisirs ;
- les têtes de réseaux associatifs régionaux : CRES, CRAJEP, CROS, CDOS en département ;
- des associations régionales ou départementales de la ligue de l'enseignement, des centres sociaux.

IV-Calendrier

Débutée le 9 février 2016, la mission est prévue pour se terminer début juillet 2016.

Un rapport d'étape pourra être rendu début mai.

Annexe 3 - Exploitations des questionnaires adressées aux DR(D)JSCS et aux DDCS (PP)

3-1 Synthèse des retours du questionnaire adressé aux DRJSCS

Questionnaire adressé aux :

- DRDJSCS : ALCA, Centre Val de Loire, Normandie, Pays de la Loire, PACA, ARA, ALPC, BFC,
- DRJSCS : Bretagne, Corse, IDF, NPDCP, MPLR,
- DJSCS : Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane, Mayotte,
- DSCTEFP (Direction de la Cohésion Sociale, du Travail, de l'Emploi et de la Population) de Saint Pierre et Miquelon.

18 directions sur les 19 précitées ont répondu au questionnaire qui leur a été adressé par les rapporteurs.

Le questionnaire ci-dessous reproduit la synthèse des réponses.

N°	Questions	Réponses
1	Le soutien à la vie associative faisait-il partie en 2015 des priorités du préfet ? Si oui, figurait-il dans le document relatif à la stratégie de l'État en région ?	Oui 10 Non 8 Une DRDJSCS fait observer que le soutien la vie associative fait partie des priorités du préfet mais ne figure pas dans le document relatif à la stratégie de l'État en région.
	Le soutien à la vie associative relevait-il en 2015 du document stratégique régional de la DR ?	Oui 15 Non 3
	Si oui, quels étaient les objectifs retenus ?	- Soutien et aide à la structuration des AS (3) - Formation des bénévoles (7) - Observer la vie associative - Accompagner les AS pour l'accès aux fonds européens - Agrément des AS d'aide alimentaire - Inciter les AS sportive à avoir une démarche projet - Déploiement d'e-subvention pour les AS sport, jeunesse et politique de la ville

	- Déclinaison de la charte des engagements réciproques - Promotion des nouveaux outils de la loi relative à l'ESS - Mise en œuvre des mesures du choc de simplification - Soutien à l'emploi associatif (10) - Promotion de la participation des jeunes à la vie associative
Quelles sont les perspectives pour 2016 ?	- Poursuite des objectifs 2015 (6) - Déclinaison de la charte des engagements réciproques (2) - Observation (4) - Désignation du DRVA (2) - Co-gouvernance DR/CR - Territoires carencés - Soutien à l'emploi associatif (3) - Formation des bénévoles (3) - Appui à l'animation des réseaux (2) - Accompagnement du FDVA - Renouvellement de la commission régionale consultative du FDVA - Développement du numérique (3) - Favoriser les démarches interministérielles - Pas de perspectives (1 DRDJSCS)
Ce soutien est-il étendu à toutes les associations dans une approche interministérielle et transversale ou bien limité aux associations des domaines de la jeunesse, de l'éducation populaire, des sports voire de la cohésion sociale ? (si oui, joindre une copie d'un document qui en fait état)	Oui 14 Non 3 * NSP 1 * dont 2 directions ultramarines Des nuances sont logiquement apportées selon le financement des associations en fonction de l'origine des fonds (BOP/FDVA/ CNDS etc..)
2 Ce sujet a-t-il été à l'ordre du jour des réunions préfectorales (collège des chefs de services, réunions bilatérales, CAR etc...) en 2015 ?	Oui 12 Non 6
Si oui, quels étaient les principaux thèmes abordés ?	- Charte des engagements réciproques (3) - Conférence régionale de la vie associative,

		- Formation des bénévoles - L'emploi associatif (3) - Rééquilibrage territorial du FONJEP - Situation des AS dans les départements - Fragilités associatives notamment pour la mobilisation des crédits européens et des appels à projets nationaux (3) - Journée du bénévolat - Mise en place des mesures du CIEC (2) - Observation de la vie associative (2) - Installation de la commission consultative de FDVA
	Quelles dispositions ont été prises pour les mettre en œuvre ?	- Sollicitations des référents vie associative dans les services régionaux de l'État - Appropriation des grilles d'analyses des fragilités associatives - Mise en place des CPO - Actions intégrées dans le plan priorité jeunesse - Convention –cadre État/Région - Déclinaison de la charte des engagements réciproques - Programmation des crédits - Gestion du FDVA - Mise en œuvre du plan régional de soutien à la vie associative - Organisation de réunions avec les représentants associatifs (2) - Gestion FONJEP - Accueil individualisé des porteurs de projets associatifs par le DRVA - Mise en place d'un comité de pilotage - Rééquilibrage en appui de la politique de la ville
3	Le DR(D) JSCS est-il désigné par le préfet de région comme chef de file interministériel en matière de vie associative?	Oui 6 Non 10 NSP 2
4	Le sujet a-t-il été à l'ordre du jour des réunions internes à la DR(D) JSCS en 2015?	Oui 16 Non 1 NSP 1

	Si oui à quelle fréquence ?	- 2 à 4 fois par mois - 1 à 2 fois par an (2) - 2 fois par mois (2) - Tous les 2 mois - De façon occasionnelle - 1 fois par an mais réunions régulières des référents techniques - En fonction de l'actualité - 3 fois par an (2) - Régulièrement et en tant que de besoin - Réunions du CODIR - 1 fois par trimestre - De façon très épisodique
	Le sujet a-t-il été à l'ordre du jour des réunions des directeurs DR avec les DDCS et DDCSPP en 2015 ?	Oui 10 Non 5 NSP 4
	A quelle fréquence ?	2 à 3 fois par an en CIDIR
5	Le thème de la vie associative est-il expressément référencé parmi les missions de l'un des pôles de la DR ?	Oui 16 Non 1 NSP 1
	Si oui lequel et quel est son intitulé ?	Les plus cités : - Cohésion sociale, sport, jeunesse (5) - Jeunesse, éducation populaire et solidarités (5) - Jeunesse, égalité, citoyenneté (3) - Développement de la vie associative (2) - Mission d'appui territorial et transversal
6	Disposez-vous d'un organigramme nominatif fonctionnel qui permette de situer la vie associative dans l'organisation de la DR ?	Oui 18
7	Le site internet de la DR fait-il référence à la politique de l'État en matière de vie associative ainsi qu'à l'existence de dispositifs de soutien ?	Oui 16 Non 1 NSP 1 Pour les DJSCS et la DCSTEP de Saint Pierre et Miquelon, il s'agit des sites internet de la préfecture

8	En référence à la circulaire n°5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, un délégué régional à la vie associative (DRVA) a-t-il été désigné ?	Oui 7 Non 9 NSP 1 Désignation en cours dans deux services
	Si oui, quel est son statut ?	- CEPJ (6) - Attaché d'administration (1) - Inspecteur (1) - Directeur (1)
	Quel temps de service consacre t-il à sa mission ?	De 0,2 ETP à 1 ETP Très peu de réponses à cette question
	D'autres agents que le DRVA sont-ils associés à la mission régionale « vie associative » ?	Oui 15 NSP 3
	Si oui, pour combien d'ETPT et relevant de quels statuts ?	De 0,8 à 2 ETP CEPJ pour la plupart mais avec implication de quelques DRA et chefs de pôles
	S'il existe, quelles sont les missions du DRVA ?	Les principales missions concernent, la relation avec les DDVA, les CRESS et la gestion du FDVA et parfois l'observation de la vie associative
	A-t-il une mission d'observation et comment la met-il en œuvre ?	La mission d'observation concerne principalement le recueil de données en liaison avec les plateformes d'observations et de perspectives de la DR Très peu de réponses à cette question.
	A-t-il une lettre de mission (si oui, la joindre) ?	Oui 2 Non 7
9	A quelle fréquence et selon quelles modalités réunit-il les DDVA ? (joindre des comptes rendus de réunions et des exemples d'initiatives dans ce domaine)	6 réponses dont : - 1 fois tous les 2 mois - 1 à 2 fois par an (2) - 2 fois par an - 2 à 3 fois par an - 4 à 5 fois par an Question sans objet pour les DJCS et DSCTEFP
	Un budget est-il alloué pour les activités de DRVA et si oui de quel montant ?	Oui 1

10	Le sujet de la vie associative régionale a-t-il donné lieu à des travaux d'observation et d'analyse par la DRJSCS ?	Oui 2 Non 7 Une seule réponse relative au montant alloué de 5000€
	Une ou des déclinaison(s) de la charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations a-t-elle (ont-elles) été mise(s) en œuvre dans votre région ?	Oui 5 Non 8 NSP 2 4 en projet
	Mettez-vous en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs ? Si oui, combien et quel bilan en faites-vous ?	Oui 9 Non 8 NS Les CPO signées le sont dans tous les cas en nombre très limité. La raison invoquée tient à la faiblesse des moyens financiers alloués.
11	Pourriez-vous préciser quelles sont les principales mesures de simplification mises en œuvre en direction des associations ?	Les principales mesures de simplification concernent la dématérialisation des demandes de subventions du secteur jeunesse et du CNDS D'autres initiatives concernent la simplification des partenariats avec les PAVA ainsi que la création d'une assistance e-subventions régionales
	Des initiatives ont-elles été prises en matière de numérique (Osiris, e-subventions etc..) ?	- Demandes de subventions via e-subventions - Plate-forme de formation des bénévoles portées par le mouvement associatif avec le soutien de la DR(D)JSCS et le conseil régional
	Quelle communication mettez-vous (ou prévoyez-vous de mettre en place) en direction de la vie associative et des bénévoles ?	- Site internet - Edition de guides pratiques - Campagne de communication en lien avec les DDVA - Conférences régionales sur la vie associative - Petits déjeuners des associations - Communication annuelle relative à la formation des bénévoles sur le site internet de la DRDJSCS - Communication appuyée sur le site internet
	Selon quelles modalités faites-vous connaître les nouvelles dispositions prises en faveur de la vie associative, issues du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) ?	- Communications auprès des DDVA ou des référents vie associative des DDCS(PP), des délégués du préfet et des têtes de réseaux associatives.

12	Les réseaux associatifs régionaux font-ils état de besoins en matière de soutien à la vie associative ?	Oui 15	NSP 3
	Si oui, quelles sont les principaux besoins exprimés ?	- Sécurisation des financements - Sécurisation juridique - Simplification - Besoin de reconnaissance	
	Dans quels domaines et à quel échelon territorial s'expriment-ils (régional, départemental, intercommunal, local)?	A tous les échelons	
	Un document synthétise t-il l'expression de ces besoins associatifs ?	Oui 3	Non 13 NSP 2
	Avez-vous mis en place un dispositif spécifique pour les « petites association » (sans salariés) ?	Oui 3	Non 12 NSP 3 Plusieurs réponses précisent que le soutien aux petites associations est l'un des critères du FDVA. D'autres font observer que cette action relève plutôt de niveau départemental.
13	Quels sont les principaux dispositifs de soutien à la vie associative présents au niveau régional ? (Merci de les citer)	- FDVA - FONJEP - CNDS - CFGA - Crédits du CGET - Promotion du dispositif « La France s'engage » - Service civique	
	Un bilan global ou des bilans sectoriels par dispositif sont-ils effectués ? Si oui, les joindre.	Oui 11	Non 6 NSP 1 Quelques bilans globaux sont effectués soit lors des dialogues de gestion soit des bilans d'activité. La plupart sont sectoriels et concernent le FDVA et le FONJEP
14	Comment est organisée la gestion territorialisée du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) ?	Les services régionaux organisent une concertation avec les DDCS(PP) et les représentants associatifs pour élaborer la note d'orientation et attribuer les subventions.	

	Quel bilan quantitatif et qualitatif tirez-vous de cette gestion ? (joindre document qui serait en votre possession)	Le principal constat concerne la diminution des montants consacrés à la formation des bénévoles et augmentation du nombre d'AS financées
	Y associez-vous les DDCS ou DDCSPP ? et si oui comment ?	Oui 1 Co-élaboration et concertation permanente
	Sinon pourquoi ?	
15	Le conseil régional a-t-il mis en place un dispositif de soutien à la vie associative ?	Oui 1
	Si oui, quel montant de subvention ont-ils mobilisé en 2015 ?	- Bourgogne : 40 000€ (formation de bénévoles) - Franche Comté : 25 000 € (FDVA) et 10 000 € (Mouvement associatif)
	Si oui, une collaboration a-t-elle été mise en place entre la DR et la Région ?	Oui 1
	Si oui, selon quelles modalités ?	Franche-Comté : co-animation du FDVA
	Avez-vous un partenariat avec d'autres collectivités territoriales ?	Non 1
16	Un soutien à la formation des bénévoles sportifs est apporté par le CNDS. Quel montant y avez-vous consacré en 2015 ?	Bourgogne : 307 000€
	Quel bilan en tirez-vous ?	
	Une réflexion transversale a-t-elle été conduite sur l'articulation entre ce dispositif sportif et les autres dispositifs de soutien à la formation des bénévoles ?	Non 1
17	Quelle importance accordez-vous à l'engagement bénévole ? Pourriez-vous citer quelques actions que vous avez mises en œuvre ? Ou mises en œuvre par d'autres instances ?	
18	Existe-t-il au niveau régional une ou plusieurs associations labellisées par l'État au titre des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) ?	Oui 1

	Si oui, la DR est-elle associée au suivi de ce(s) dispositif(s) ?	Oui 1
	Avec vous des collaborations avec les réseaux de l'économie sociale et solidaire? Si oui lesquels ?	- CRESS - CR2A (DLA)
19	Quelle est votre appréciation des politiques en faveur de la vie associative mises en œuvre dans les DDCS et DDCSPP du ressort de votre région ?	Inégalement réparties entre les départements
	Plus généralement, quelle(s)appréciation(s) portez-vous concernant l'accompagnement de la vie associative ?	Capacité et légitimité à le faire
	Ce domaine vous paraît devoir justifier le maintien d'un soutien de l'État ?	Oui 1
	Quelles propositions formuleriez-vous pour améliorer son efficacité ?	- Restaurer une expertise juridique - Engagement pluriannuel - Simplification - Formation des bénévoles
	Quel est, selon vous, le niveau territorial le plus adapté ?	Pas de niveau plus adapté qu'un autre
20	Quelle(s) autre(s) suggestion(s)pourriez-vous formuler ?	
21	Avez-vous connaissance de dispositifs innovants de soutien à la vie associative, autres que ceux gérés par la DR qui intéresseraient la mission, et qui pourraient faire l'objet d'une visite ou d'une analyse ?	
	Quelle (s) autre(s) suggestion(s) souhaitez-vous formuler ?	

3-2 Synthèse des retours du questionnaire adressé aux DDCS(PP)

Préambule :

80 services sur 101 ont répondu à cette enquête sur la vie associative.

Il est à noter d'une part le fort taux de réponse, d'autre part la « qualité » des réponses.

Aucune question n'était obligatoire, mais la quasi-totalité des questions ont reçu plus de 78 réponses. Par ailleurs, les questions ouvertes cumulent pour certaines plus de 70 réponses, la très grande majorité en ayant plus de 60.

Le soutien à la vie associative fait-il partie des priorités du préfet et de la stratégie de l'État dans le département ? (80 réponses)

Plus de 57 % des services font apparaître que la vie associative fait partie des priorités des préfets.

Il apparaît que 23,8 % des services reconnaissent que le soutien à la vie associative ne fait pas partie de la priorité du préfet et 18,8 % ne se prononcent pas.

Commentaire DJEPVA : Les contacts directs et quotidiens avec les services font apparaître que les priorités majeures d'un préfet sont la sécurité, l'emploi, l'hébergement d'urgence. Il s'agirait alors de savoir à quel niveau de priorité peut se trouver la vie associative et/ou s'il s'agit d'une pierre angulaire de la cohésion sociale.

Le soutien à la vie associative relève-t-il de la feuille de route annuelle de la DD, en référence à la circulaire du 1er ministre du 28 octobre 2014 relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés ? (79 réponses)

OUI 59,5 % NON 24,1 % NSP 16,5 %

Ce sujet est-il évoqué lors des réunions préfectorales (collège des chefs de services, réunions bilatérales, etc...) ? (80 réponses)

OUI 62,5 % NON 26,2 % NSP 11,3 %

Le sujet est-il abordé en réunion avec la direction régionale (JSCS) ? (80 réponses)

OUI 75 % NON 17,5 % NSP 7,5 %

Le sujet est-il abordé avec les autres directeurs départementaux de la région ? (78 réponses)

50 % uniquement des services répondent par l'affirmative et plus de 37 % reconnaissent ne jamais aborder ce sujet.

Le sujet est-il évoqué en tant que tel lors des réunions internes (au niveau direction) ? (80 réponses)

91 % des services reconnaissent que le sujet relatif à la vie associative est évoqué au cours des réunions internes de direction. 5 % déclarent ne pas évoquer ce sujet.

Dans votre département, le thème du soutien à la vie associative est-il étendu à toutes les associations, dans une approche transversale et interministérielle, ou bien limité aux associations de la jeunesse, de l'éducation populaire, des sports voire de la cohésion sociale ? (80 réponses)

78 % à toutes les associations

20 % uniquement les associations JEP, Sports, CS

Autre : 7,5 %.

Le thème de la vie associative est-il expressément référencé dans l'un des pôles de la DDCS (PP) ? (80 réponses)

Plus de **87 % des services affirment que le thème vie associative est référencé dans l'un des pôles de la DDI** et plus de 11 % déclarent que cette thématique n'apparaît pas dans la dénomination de leurs pôles.

Si oui, avec quelles compétences ? (71 réponses)

Jeunesse : 80,3 %

Sports : 74,6 %

Logement : 2,8 %

Droit des personnes : 7 %

Autre : 36,6 %

Si non, dans lequel est-il intégré ? (8 réponses)

Jeunesse : 62,5 %

Sports : 50 %

Logement : 12,5 %

Droit des personnes : 12,5 %

Autre : 50 %

Un délégué départemental à la vie associative (DDVA) a-t-il été désigné ? (80 réponses)

Sur 80 réponses, 2 services déclarent ne pas avoir nommé de DDVA.

Soit 97,5 % de DDVA nommés.

Si oui, quel est son statut ? (76 réponses)

Les principaux statuts relevés pour les DDVA sont :

Inspecteur jeunesse et sports : 31

CEPJ : 24

Il est fait mention également d'un attaché, de 2 IASS et de 4 professeurs de sports.

Certaines réponses ne font pas mention du statut (6 « chef de pôle », 5 « directeur départemental adjoint », 2 « directeur départemental »).

Si le DDVA est le directeur départemental quel est le temps passé en tant que DDVA ? (17 réponses)

Sur 80 réponses, seuls 17 services ont répondu à cette question.

Sur ces 17 réponses, **2 directeurs affirment consacrer 1 jour ou plus**, dans la semaine en tant que DDVA et 88% des directeurs affirment consacrer moins d'un jour par semaine en tant que DDVA.

D'autres agents que le DDVA sont-ils associés à la mission vie associative ? (80 réponses)

Dans près de 94 % des services, des agents autres que le DDVA sont associés à la mission de la vie associative. Cette participation importante de l'ensemble des agents du service doit certainement intégrer le volet administratif du suivi des dossiers, notamment au regard des personnels de catégorie B et C.

Si oui lesquels et avec quels statuts ? (75 réponses)

CEPJ : 68 %

Personnels catégorie C et B : 57,3 %

PS : 42,7 %

IJS : 37,3 %

Autre : 26,7 %

Quels sont les moyens en ETPT consacrés à la vie associative ? (79 réponses)

Sur 79 réponses 24 % des services déclarent que les moyens en ETPT consacrés à la vie associative sont supérieurs ou égaux à 38 heures par semaine, soit l'équivalent d'un ETP.

Dans 3 services sur 4, la mission « vie associative » correspond à moins d'un ETP.

Le DDVA dispose t-il d'un budget pour ses actions? (79 réponses) Si oui, de quel montant ? (49 réponses)

Moins de 60 % des DDVA déclarent disposer d'un budget pour leurs actions.

Pour 55 % des DDVA disposant d'un budget, celui-ci est supérieur à 2000 €.

Soit, sur 79 répondants, 27 disposent d'un budget supérieur à 2 000 € ; 22 d'un budget inférieur à 2 000 € et 30 n'ont pas de budget spécifique ou ne savent pas.

Commentaire DJEPVA : Un manque de visibilité peut être constaté. Dans certaines régions, le directeur régional n'a pas réparti cette « enveloppe » auprès des DDI et l'a conservée au niveau régional.

Quelles sont les missions du DDVA? (79 réponses)

Contribution au développement de la vie associative : 91 %

Animation et coordination des centres de ressources à la vie associative et des correspondants État : 73 %

Gestion du greffe des associations : 37 %

Autre : 37 %

Assure t-il la coordination d'un réseau de correspondants locaux ? (80 réponses)

Un peu plus de 66% des DDVA déclarent assurer la coordination d'un réseau de correspondants locaux. En revanche, 30% affirment ne pas assurer cette coordination.

Si oui, pouvez-vous donner la composition de ces réseaux ? (52 réponses)

État : 81%

Communes : 48 %

Département : 46 %

URSAFF : 48 %

CAF : 40 %
Rectorat : 19 %
Autre : 73 %

Assure-t-il l'information et, le cas échéant, l'organisation de la formation des personnels privés et publics des points d'appui ? (79 réponses)

Moins de 55 % assurent les prestations précitées et plus de 40 % déclarent ne rien assurer.

Ce dernier taux est surprenant au regard de l'ensemble des réponses apportées à l'enquête. Si les associations et certaines collectivités territoriales reconnaissent la nécessité de la présence de l'État, il importe que le DDVA soit davantage investi sur ce type d'interventions. Sa compétence et sa crédibilité en seront reconnues. Cet investissement implique nécessairement que le DDVA puisse avoir le temps suffisant pour mener à bien sa mission.

Quels sont les points d'appui à la vie associative (PAVA) présents au niveau départemental et quel en est le nombre ? (79 réponses)

CRIB : 76 départements
DLA : 67 départements
Associations/Fédérations : 60 départements
Maison des associations : 38 départements
Impact emploi : 25 départements

En moyenne, on recense 10,5 points d'appui par départements, mais avec une grande diversité (entre 2 et 50).

Quels sont les bénéficiaires de ces points d'appui? (77 réponses)

Petites associations non employeuses : 88 %
Associations inférieurs à 2 emplois : 94,8 %
Associations supérieurs à 2 emplois : 87 %

Une évaluation par structure (DLA, CRIB, MDA, etc...) ou globale est-elle formalisée ?

50 % des services estiment qu'une évaluation par structure ou globale est formalisée. En revanche, près de 40 % affirment que des évaluations ne sont pas formalisées.

Ce dernier taux est là encore surprenant au regard de l'ensemble des réponses apportées à l'enquête qui démontre un investissement des répondants à l'enquête.

Existe-t-il dans le département un (ou des) observatoire(s) de la vie associative? (79 réponses)

Plus de **75 % des DDI déclarent ne pas avoir d'observatoire à la vie associative** et près de 15 % déclarent avoir ce travail ou cette démarche d'observation.

Commentaire DJEPVA: il convient peut-être de rester prudent et nuancé sur le niveau d'observation réalisé au niveau départemental. Certaines maisons des associations développent cette activité mais elles restent mineures par rapport à l'ensemble des points d'appui.

La démarche d'observation de la DR concerne-t-elle toute la vie associative et y êtes vous associé ? (79 réponses)

Une vingtaine de répondants (sur 80) déclare être associé et la même proportion précise que la démarche de la DR concerne toute la vie associative. Près de 56 % des répondants ne sait pas si la démarche concerne l'ensemble du champ. Cela coïncide avec le nombre de réponse négative sur le fait d'être associé à la démarche par la DR.

Commentaire DJEPVA : Le cloisonnement semble rester fort entre la DD et la DD. On peut estimer raisonnablement que la mission d'observation de l'ensemble de la vie associative n'est pas bien assurée au niveau régional. L'annexe 5 de la circulaire PM du 29 septembre vient de précisé que c'est la mission première du DRVA. Une évolution peut donc être espérée.

La réalisation de cette observation permettrait d'effectuer un véritable travail transversal qui par ailleurs ferait apparaître les lacunes, les besoins et les attentes.

Les associations de votre département font-elles état de besoins en matière d'accompagnement ? (80 réponses)

Plus de **92 % des services font état d'un besoin d'accompagnement** des associations.

Commentaire DJEPVA : Ce résultat met en exergue la question principale suivante. Compte tenu de l'importance de la demande d'accompagnement, les services et/ou les PAVA/CRIB/DLA sont-ils en mesure de répondre à ces accompagnements ?

Et si oui, dans quels domaines? (74 réponses)

Par ordre décroissant :

Emploi : 93 %

Financier : 92 %

Démarches administratives : 80 %

Ressource bénévole : 65 %

Participation / co-construction de politiques publiques : 31 %

À quel échelon territorial ? (72 réponses)

Par ordre décroissant :

Communal : 73 %

Départemental : 64%

Intercommunal : 52 %

Bassin d'emploi : 27 %

Autre : 9 %

Avez-vous connaissance de territoires carencés en matière de vie associative ? (79 réponses)

Près de 58 % des services ont connaissance de territoires carencés en matière de vie associative et plus de 42 % estiment que leurs territoires ne présentent pas de dysfonctionnements notoires.

Si oui, avez-vous pris des dispositions particulières pour y remédier? (54 réponses)

Face à cette situation, plus de 57 % des services reconnaissent avoir pris des mesures pour remédier à ce problème. Plus de 31,5 % déclarent ne pas avoir pris de dispositions particulières et 11 % ne se prononcent pas

Commentaire DJEPVA: Ceux qui ont connaissance de territoires carencés prennent des dispositions particulières. Mais en fait, les dispositions prises par les services sont-elles d'ordre ponctuel ou structurel ?

Etes-vous associés à la gestion du fonds de développement à la vie associative ? (80 réponses)

Près de **94 % des services sont associés à la gestion du FDVA** et 6 % (5 sur 80 répondants) d'entre eux déclarent ne pas y être associés.

Si oui, de quelle façon ? (74 réponses)

Par ordre décroissant :

Instruction des dossiers : 90 %

Collaboration à l'établissement de la note d'orientation : 71 %

Analyse des comptes-rendus : 58 %

Saisie OSIRIS : 58 %.

Êtes-vous associé à la gestion des crédits CNDS relatifs à la formation des dirigeants bénévoles ? (80 réponses)

67,5 % des répondants sont associés à la gestion des crédits CNDS. En revanche, plus de 31 % n'y sont pas associés.

Commentaire DJEPVA: le cumul FDVA et CNDS peut être un avantage pour connaître l'ensemble du champ de la vie associative mais cela laisse-t-il du temps pour accompagner les associations et soutenir les points d'appui ?

Avez-vous pris des initiatives afin de promouvoir et d'encourager l'engagement bénévole ? (79 réponses)

Plus de **77 % des services répondent avoir pris des initiatives** afin de promouvoir et d'encourager l'engagement bénévole contre 16,5 % qui reconnaissent ne pas s'être investis dans cette démarche.

Si oui, lesquelles? (61 réponses)

Des réponses nombreuses et diverses ont été faites à cette question ouverte, ce qui sous-tend que les DDVA mettent en place des actions multiples sur ce sujet.

Les deux principales actions sont :

- la formation des bénévoles (18 réponses) ;
- la mise en place d'un événement (13 réponses) – parfois autour de temps forts comme la journée internationale des bénévoles (5 décembre) ou du mois de l'ESS (novembre).

Parmi les autres actions menées dans plusieurs départements, on peut citer :

- l'appui apporté aux CRIB (7 réponses) ;
- la mise en place de cérémonies autour des médailles JS (7 réponses) ;

- la participation à des forums associatifs (7 réponses) ;
- le développement d'outils de communication (8 réponses).

Il existe enfin quelques actions mises en place dans des départements épars : des outils (guides...), des colloques ou conférences sur la question, des challenge (le bénévole du jour par exemple), des enquêtes, la création d'un lieu départemental pour les bénévoles...

La DDI intègre-t-elle dans ses activités en matière de vie associative, le champ de l'économie sociale et solidaire ? (80 réponses)

50 % des DDI estiment intégrer dans ses activités en matière de vie associative, le champ de l'économie sociale et solidaire contre près de 44 % qui soutiennent ne mener aucune activité dans ce domaine.

Si oui, des actions communes sont-elles conduites ? (51 réponses)

Si 41 % des services mènent des actions dans le cadre de l'ESS, 45 % des directions avouent ne pas conduire d'actions communes et près de 14 % ne se prononcent pas.

Pouvez-vous les citer ? (24 réponses)

Les principales actions peuvent être répertoriées de la manière suivante :

- partenariat avec le DLA (5 réponses) ;
- participation à des formations (3 réponses) ;
- participation au mois de l'ESS (2 réponses) ou organisation de colloques ou conférences (2 réponses) ;
- enquête départementale sur l'économie sociale et solidaire ou liens avec la CRESS ;
- actions d'accompagnement et de formation autour des partenariats avec les entreprises et d'utilisation de la plateforme locale de financement participatif, travaux de communication autour de l'ESS.

Existe-t-il dans votre département, une ou plusieurs déclinaisons de la charte d'engagement réciproques locales ? (80 réponses)

16 % des services ayant répondu, soit 13 services sur 80, affirment qu'une ou plusieurs déclinaisons de la charte d'engagement réciproques locales existent.

46 services, déclarent que des déclinaisons de la charte d'engagement réciproques locales sont inexistantes et 21 services ne se prononcent pas.

La DDI est-elle concernée par un transfert du greffe des associations? (80 réponses)

OUI 42,5 %(34 services) NON 53,7 % NSP 3,7 %

Si oui, sur quel périmètre géographique ? (34 réponses)

Totalité du département : 32,4 %

Préfecture : 55,9 %

Sous préfecture : 29,4 %

Si oui, y a-t-il eu transfert de moyens financiers ? (37 réponses)

OUI 5,4 % NON 83,8 % NSP 10,8 %

Si oui, y a-t-il eu transfert de moyens humains ? (37 réponses)

OUI 78,4 % NON 10,8 % NSP 10,8%

Si oui, y a-t-il eu transfert de moyens matériels ? (37 réponses)

OUI 27 % NON 59,5 % NSP 13,5 %

Si oui, quel bilan en faites-vous ? (35 réponses)

27 réponses (sur 35) fait apparaître que le transfert du greffe dans les DDI a eu un effet très positif :

- 13 mentionnent des aspects positifs pour les usagers, dans une logique pertinente de « guichet unique » pour les associations ;
- 14 mentionnent des effets positifs sur la coordination entre service.
- 6 mentionnent que les moyens sont insuffisants ou sous-estimés à l'occasion du transfert.

Commentaire DJEPVA : Les ressources humaines transférées par le ministère de l'Intérieur n'ont pas toujours répondu aux besoins des services. En conséquence, certains greffes qui avaient été transférés des services préfectoraux dans les DDI avec transfert de moyens humains ont du réintégrer les préfectures suite au départ en retraite de l'agent issu de la préfecture et non remplacé.

Certains services se sont prononcés défavorablement pour la prise en charge du greffe des associations qui relève d'une mission régaliennne dévolue au réseau constitué de la préfecture et des sous-préfectures, les DDI ne disposant ni de la légitimité, ni des ressources humaines, ni des compétences juridiques spécifiques, ni des locaux adaptés (archivage) pour exercer pleinement cette attribution.

Menez-vous des actions de communication en matière de soutien à la vie associative ? (80 réponses)

OUI 81,3 % NON 17,5 % NSP 1,2 %

Si oui, communiquez-vous sur les sources de financement aux associations et notamment sur les crédits du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) ? (76 réponses)

OUI 76,3 % NON 21,1 % NSP 2,6 %

Quelle est votre appréciation des politiques mises en œuvre en matière de soutien territorialisé à la vie associative ? Plus généralement, quelle(s)appréciation(s) portez-vous en ce qui concerne l'accompagnement de la vie associative ? (76 réponses)

Deux items ressortent de façon très nette à cette question ouverte : le manque de moyens humains (21 réponses) et le manque de moyens financiers ou la diminution des budgets (18 réponses). De façon connexe, 7 réponses mentionnent l'absence de priorité de ce sujet pour l'État, alors que les associations traversent des difficultés (8 citations). Plusieurs réponses (8) soulignent la cohérence des politiques mais que les moyens ne permettent pas de répondre aux ambitions énoncées.

Un risque (6 réponses) est cité de cloisonner le soutien des DDVA à des publics spécifiques (associations politiques de la ville ou JEP) alors que certains (8 réponses) soulignent la diversité associative, nécessitant des formes différentes d'accompagnement.

L'utilité de la « fonction » de DDVA est mentionnée, dans un rôle de coordination des différents acteurs (12 réponses), l'État et surtout le DDVA étant cités comme des acteurs à la fois indispensables, mais également « neutres » face aux collectivités territoriales et aux associations.

Quelles propositions formuleriez-vous pour améliorer son efficacité ? (69 réponses)

Les propositions formulées à l'occasion de ce questionnaire sont nombreuses.

En réponse à l'appréciation formulée à la question précédente, les propositions se dégageant très nettement sont :

- l'augmentation des moyens financiers dévolus à la vie associative (17 réponses) ;
- l'augmentation des moyens humains dévolus à la vie associative (28 réponses) ;
- un item se dégage également (14 réponses) : celui du renforcement du rôle du DDVA dans une dynamique interministérielle. Les chargés de mission aux droits des femmes ou des délégués du préfet à la ville sont mentionnés comme des exemples de postes fonctionnant en interministérialité.

Les propositions de simplification de la vie associative, l'intégration du greffe aux DDCS, la formation des agents et l'amélioration des relations avec les collectivités territoriales recueillent 4 ou 5 réponses chacun.

D'autres propositions, recueillant entre 1 et 3 réponses, ont également émergé :

- l'utilisation des nouvelles technologies, comme cette direction départementale qui a développé une application « smartphone » sur la vie associative ;
- l'amélioration de la visibilité des dispositifs ;
- la création d'un fonds documentaire national ou la mutualisation nationale des outils ;
- une coordination régionale sur le sujet de la vie associative ;
- la création d'un « collège de financeurs » pour les associations ;
- le développement des CPO ;
- Le développement de liens avec l'ESS.

Ce domaine vous paraît-il devoir justifier d'un soutien de l'État ? (75 réponses)

Sur 75 réponses, seules deux personnes répondent négativement à cette question.

73 répondants estiment que la vie associative nécessite un soutien de l'état, et ce pour différentes raisons :

- la neutralité de l'état (7 réponses) apparaît comme le principal item de réponse, et les répondants soulignent le rôle indispensable de « garant » de la liberté associative que doit jouer l'état au plus près des territoires. L'état doit également jouer un rôle de soutien au bénévolat (4 réponses) ou de simplification administrative (3 réponses) ;
- par ailleurs, il est souligné l'importance des associations dans la cohésion sociale (5 réponses), l'intérêt général (2 réponses), et donc l'importance pour l'état de soutenir le monde associatif.

Quel est, selon vous, le niveau territorial, régional ou départemental le plus adapté ? (77 réponses)

Le niveau régional n'est jamais cité comme le plus adapté.

51 réponses citent le niveau départemental, 12 les niveaux départemental et régional, le niveau départemental s'occupant de l'accompagnement de proximité, le niveau régional assurant un rôle de pilotage et de stratégie.

8 réponses citent à la fois le niveau territorial et départemental, et 4 pensent que le niveau de proximité intercommunal ou sous-préfecture ou communal est le plus pertinent.

Existe-t-il des coopérations en matière de soutien à la vie associative entre l'État et les collectivités territoriales? Si oui, dans quel (s) domaine(s) et qu'en pensez-vous? (58 réponses)

15 DDVA répondent négativement.

Parmi ceux répondant positivement, les exemples sont assez divers, et différents en fonction des départements. Parmi les réponses, on peut noter :

- des partenariats sur certains sujets précis : politique de la ville (6 réponses), le sport (5 réponses), la jeunesse (7 réponses), la culture (2 réponses), la cohésion sociale (1 réponse) ;
- la participation de certaines collectivités à la MAIA (8 réponses) ;
- le cofinancement (via FDVA ou même un collège de financeurs) – 5 réponses ;
- parmi les autres items ayant moins de 3 réponses, on peut citer : la labellisation de collectivités territoriales en PAVA, la création d'un guide de la vie associative, le travail sur la charte des engagements réciproques (2 réponses), ou la formation des agents.

Annexe 4 - Monographies des régions et départements visités par la mission

Les dispositifs territoriaux de soutien à la vie associative dans les Hauts-de-France (Amiens et Lille les 6 et 7 avril 2016)

Les rapporteurs précisent que ce compte rendu de visite complète et ne prend pas en compte les réponses apportées aux questionnaires adressées aux DR et aux DD qui seront exploitées par ailleurs.

1) Panorama associatif et dispositifs de soutien à la vie associative

a) Rôle de la DRJSCS

La nouvelle grande région¹⁰⁸ recouvre 5 départements, 3 835 communes pour 5 973 000 habitants. Elle compte 122 455 associations de loi 1901 « actives », c'est-à-dire ayant eu au moins une démarche administrative au greffe, ayant permis un enregistrement sur le RNA¹⁰⁹. Le département du Nord regroupe à lui seul, 53 000 associations, et assure 49 % des créations de nouvelles associations¹¹⁰. Le nombre de bénévoles est estimé à environ un million. Les associations employeuses au nombre de 11 997 emploient 169 272 salariés soit 11,5 % du total de l'emploi privé. Cela représente 84 % des salariés de l'Economie sociale et solidaire (201 937 en tout).

La DRJSCS est à l'origine d'une feuille de route pour la Vie Associative dans la région, marquant ainsi le rôle central de la DRJSCS qui peut être fédérateur et animateur en inter ministérialité de la politique de l'État en matière vie associative, y compris pour l'ESS. Cette feuille de route est présentée et validée en CAR. Celle-ci est ensuite déclinée par les DDVA de chaque département.

La mission a apprécié ce travail d'animation du secteur, assuré par la DRJSCS, et assuré par une CEPJ au sein de la DR. Ce travail apprécié marque :

- Une animation *réussie du secteur associatif dans son ensemble y compris avec les partenaires de l'ESS (CRESS, DIRECCTE).*
- *Une animation en inter ministérialité réussie (DIRECCTE, DREAL) y compris avec les greffes. Le responsable de la DREAL rencontré par la mission, qui assure un soutien aux associations d'environnement, mais aussi aux associations d'éducation sur la sensibilisation au développement durable et à l'éducation du citoyen, signale qu'il*

¹⁰⁸ 1^{er} janvier 2016 application de la loi NOTRe

¹⁰⁹ Registre National des Associations

¹¹⁰ Sources : Recherches et solidarités « les associations en Nord-Pas de Calais-Picardie : nouveau découpage régional au 1^{er} janvier 2016 » et RNA du Ministère de l'Intérieur

s'est « tourné naturellement vers la DRJSCS qui assure le suivi transversal en matière associative, mais aussi vers l'ensemble de l'ESS ».

b) Les réseaux d'information et d'accompagnement de la Vie associative : PRAVA ou DIVA ?

En 2006, à l'initiative de la DRJSCS du Nord-Pas-de-Calais, ont été créés les Pôles Ressources d'aide au développement de la vie associative (dont le CRIB). En 2015 ils étaient 22 PRAVA, dont 13 dans le Nord et 9 dans le Pas de Calais. Ce réseau est co-animé par l'État (DRJSCS, DDVA 59/62) et le secteur associatif. Un cahier des charges a été préparé afin de les labelliser. Ces pôles assurent un accompagnement de niveau 1 (accueil, primo information, orientation, diagnostic, mise en place un plan d'action partagé). Chaque pôle peut exercer des missions optionnelles comme la mise en place d'une offre de formation, un accompagnement des porteurs de projets, etc. Après chaque visite une fiche est complétée et une compilation est assurée. Les structures support de ces PRAVA peuvent être publiques ou associatives (MJC, MDA, service vie associative d'une commune, association de jeunesse). Lors d'un passage au Greffe, le responsable associatif obtient un petit feuillet présentant le réseau des PRAVA.

C'est suite aux assises régionales de la vie associative en Picardie en 2008 et face au manque de clarté des dispositifs d'accompagnement de la vie associative, avec une multitude de sigles, qu'il a été imaginé la mise en place de guichets uniques les dispositifs d'information à la vie associative ou DIVA. En 2015 cela représentait un réseau de 60 guichets « DIVA » et 3 DLA non DIVA. **Les DIVA de 1^{er} niveau ne sont pas financés, mais ceux de 2^{ème} niveau, 5 DIVA appelés « ressources » sont financés par l'État et la Région (par exemple : FONJEP).** Comme pour les PRAVA nous y retrouvons des collectivités territoriales, des associations ou des services déconcentrés de l'État (Greffe, DDCS). Le réseau DIVA est un outil imaginé et mis en place collectivement. Un site internet commun, permet d'orienter sur le territoire de vie de l'association vers le DIVA information ou DIVA ressource le plus proche. Les points communs des DIVA : proximité et maillage, réponses de qualité avec des personnes formées, mettre en réseau les acteurs, mise en place d'outils de remontés de mesure et d'analyse de besoins.

Le Mouvement sportif a constitué un comité de coordination régional (CCR), afin de se préparer à la fusion des deux régions. Celui-ci est composé des deux présidents des CROS, des cinq présidents des CDOS et d'une représentante du CNOSF. L'objectif du CNOSF est le 1^{er} trimestre 2018 pour la fusion des CROS pour la nouvelle région. La mission considère que l'ensemble du monde associatif hors sport, évolue très rapidement vers des fusions des instances pour la grande région, ce qui est le cas en Hauts-de-France. Il lui semble problématique que le monde sportif ne suive pas le même agenda. De plus, le secteur des associations sportives étant très dynamique, et donc en grande demande d'accompagnement, de suivi et de formations de la part des bénévoles, il serait dommage de ne pas proposer une offre de formation intégrée à l'ensemble du secteur associatif de la région. Il en est de même concernant l'accompagnement à la pérennisation des emplois du secteur associatif sportif.

c) L'observation de la vie associative

- La DRJSCS a accompagné la structuration associative de l'observation de la vie associative en Nord Pas de Calais. L'observatoire régional de la vie associative

(ORVA) est né en 2014, avec une gouvernance partagée Maisons des Associations et autres réseaux associatifs. L'État et les collectivités sont associés au comité de pilotage. Le budget fait l'objet d'un partenariat avec le conseil régional et l'État, DRJSCS (bop 163).

- Les observatoires régionaux de l'économie sociale et solidaire (ORESS) sont animés par les chambres régionales de l'ESS. En nord Pas de Calais il a été créé en 2008, ayant à son origine un programme transfrontalier avec INTERREG¹¹¹ (données Insee, URSSAF, ACOSS, DADS, SIREN). L'ORESS réalise aussi des enquêtes (exemple : le poids de l'emploi dans l'ESS, la cartographie dans les territoires infrarégionaux (pays, zones d'emploi, villes de plus de 20 000 habitants) ou encore, le poids de l'ESS dans le tissu économique local (avec le conseil régional, la DRJSCS, le conseil départemental Pas-de-Calais, la DIRECCTE et la métropole européenne lilloise). Une analyse scientifique et politique est réalisée pour l'action, permettant ainsi des échanges de bonnes pratiques mais aussi de connecter les expertises et de mutualiser les moyens.

2) Sujets d'intérêts pour la nouvelle grande région

a) *La Grande Région : défi pour les collectivités pour les associations, et pour l'État*

- Défi pour les collectivités territoriales

La mise en place des grandes régions est un réel défi de réorganisation pour les collectivités territoriales, et doit être une opportunité pour redéfinir les rôles et les actions des différents échelons territoriaux dans la limite des compétences accordées par la loi. Il en est ainsi pour le secteur de l'ESS et de la vie associative. De plus la montée en puissance des intercommunalités doit aussi être prise en compte. Un maillage doit être imaginé par les différents acteurs. Les changements des exécutifs des départements sont aussi à prendre en compte. Harmonisation et maillage de l'accompagnement doivent être des guides pour l'action en lien avec l'État.

Chacune des régions avait sa propre structuration du secteur, que cela soit au niveau des élus qui en sont chargés que des services. Les politiques menées étaient plus ou moins volontaristes. Certains départements n'ont pas de conventions avec les associations, d'autres ont signé des CPOM avec certaines associations qui font écho aux politiques menées par ces départements.

Pour le précédent conseil régional de Picardie l'ESS était portée par la direction de l'économie, alors que la vie associative était suivie par le service jeunesse et sports. Il y avait en matière vie associative une volonté de l'ancienne région de soutenir et d'accompagner les acteurs, par la structuration des réseaux avec le mouvement associatif. Différents dispositifs étaient mis en place : un soutien à l'emploi solidaire (environ 4 000 postes étaient soutenus, pour un budget global de 20 M€ accordés aux emplois de manière dégressive, en complément des dispositifs DLA), un soutien aux têtes de réseaux jeunesse et éducation populaire mais aussi une aide à l'organisation de manifestations avec des prêts de matériel

¹¹¹ Programme européen d'initiative communautaire ayant pour objet de favoriser la coopération transeuropéenne

(scène, sono). Il y avait une **transversalité du soutien de cette direction avec les directions métiers** du conseil régional.

Pour le conseil régional nord Pas de Calais il y a des subventions par « métier » (ESS et économie, culture, ville, sports). C'est la direction des partenariats régionaux et internationaux qui en est chargée. Les actions mises en place sont : accompagner les acteurs de la CPCA (ex Mouvement associatif) ; une charte associative a été signée par plus de 700 associations ; le FDVA est déconcentré en région et financé entre le conseil régional et la DRJSCS en lien avec la CPCA ; en 2014 a été créée une commission régionale de la vie associative ; un observatoire de la vie associative a été créé (comme nous l'avons vu) et une ligne de soutien aux projets a été mise en place autour de 3 thèmes : lutte contre les discriminations, l'engagement bénévole des jeunes, le développement durable. Enfin, un suivi des actions jeunesse est promu au travers du CRIJ, de l'association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), avec notamment un accompagnement Service civique.

Chaque région a travaillé avec ses propres modalités. Aujourd'hui il faut une approche commune, une rationalité budgétaire uniforme, une définition partagée d'une politique régionale et des modes d'intervention, co-définir ce que l'on appelle le développement de la vie associative : une politique d'innovations et d'expérimentations, la formation des bénévoles, des CPO communes, une cogestion de dispositifs (instruction technique partagée). Le défi est donc important, en lien avec les 5 départements, les intercommunalités et les communes. La DRJSCS a là aussi un rôle à jouer primordial en lien avec le préfet.

La prise en considération du secteur, la distribution des portefeuilles aux politiques, le travail en commissions, les directions techniques compétentes seront autant de signes forts sur la manière de travailler avec le secteur de l'ESS et de la vie associative de manière générale.

- Défi pour le secteur associatif

La réforme territoriale peut-être aussi une opportunité pour le monde associatif, afin de mutualiser des services et de viser une réorganisation plus performante. En région Hauts-de-France, le Mouvement associatif, le CRAJEP et le CRESS ont pu s'organiser afin d'avoir une représentation unique pour la nouvelle région. Ce qui n'est pas le cas dans nombre de régions.

Les associations s'organisent aussi avec la DRJSCS, pour structurer les observatoires sur la grande région. Comme il y a deux réseaux de guichets d'informations aux associations en Nord Pas de Calais et en Picardie les PRAVA et les DIVA, un groupe de travail prépare en co-construction un guichet unique avec un cahier de charges unique.

Cependant, toutes les fédérations ne se préparent pas dans le même agenda pour organiser leur propre réseau sur la grande région. De même, le travail sur les intercommunalités ne semble pas aisé. Pourtant un travail de mutualisation et de meilleur maillage semble là évident.

Cette réflexion de travail à une autre échelle, sur un nouveau grand territoire, doit être l'occasion d'aborder la mutualisation de services, via des plateformes (mise en commun de

moyens, groupements d'employeurs, passage au numérique...), ce qui doit provoquer un gain conséquent de moyens financiers, et permettre le partage de compétences.

- Défi pour l'état

L'État doit aussi adapter ses méthodes de travail sur la nouvelle grande région. La DRJSCS a préparé une nouvelle feuille de route pour la vie associative dans la grande région. Sept axes directeurs sont travaillés sur cette feuille de route : renouveler la commission régionale consultative du FDVA, développer le numérique au service de la simplification des relations associations/administrations, coordonner en région les programmes de soutiens à l'emploi, à la promotion et à l'accompagnement du bénévolat, donner un appui à l'animation des réseaux d'information et d'accompagnement des associations, développer l'observation, mettre en réseau les référents associations de chaque administration, et accompagner la structuration du dialogue avec les acteurs associatifs. Cette feuille de route, validée en CAR, peut ensuite logiquement être déclinée par les DDVA de chaque département, sachant que tous les DDVA de la grande région ne sont pas nommés, même s'ils ont été repérés.

b) Quel rôle attendu pour l'État par le secteur associatif ?

L'ensemble des partenaires associatifs, collectivités territoriales, rencontrés lors de notre mission, étaient sensibles au rôle déterminant de l'État en matière ESS et vie associative.

Le Haut conseil à la vie associative souligne la nécessaire concentration du rôle de l'État en matière de vie associative, sur sa fonction d'orientation stratégique, d'impulsion et de coordination. Les partenaires de l'État en région, insistent sur le besoin d'État pour:

- sécuriser les dispositifs et garantir l'équité et la proximité. Il doit analyser ce qui fait obstacle au développement du secteur ;
- garantir le développement et l'accompagnement du bénévolat par la formation des élus et des techniciens ; tous se sont montrés réticents aux appels à projets lancés par les communes sur les formations des bénévoles où de grands cabinets de consultants répondent ;
- assurer au travers du CNFPT la formation des techniciens des collectivités pour qu'ils connaissent mieux les associations leurs spécificités et leurs problèmes (mise en place des subventions, l'élaboration d'un partenariat qui ne soit pas une déclinaison du marché public ;
- la structuration au niveau régional étant nécessaire, il faut accompagner les réseaux dans cette dimension ;
- aider à innover, expérimenter ;
- doit être médiateur entre les associations, les collectivités et les services de la préfecture ;
- repérer et animer les référents états des différentes administrations, améliorant ainsi la connaissance du secteur associatif auprès de ceux-ci (DIRECCTE, URSSAF, CAF...) ;
- aider les associations à relever de nouveaux défis (montage de dossiers européens, numérique, accompagnement transversal stratégique...).

c) Comment mieux utiliser les moyens européens ? Comment résoudre les difficultés...

Les différents rapports IGJS sur la vie associative déjà cités ont souligné depuis plusieurs années, le problème récurrent du montage complexe des dossiers européens. Les micro-projets du FSE pour les associations n'existent plus sous la même forme dans la nouvelle programmation 2014/2020, ce qui rajoute en complexité, et qui oblige bien souvent plusieurs associations à répondre ensemble conjointement à un appel à projet afin que la réponse soit structurante. La difficulté d'informations sur les lignes existantes, tant FEDER que FSE, la complexité du montage et des évaluations des projets en cours deviennent des obstacles majeurs, dénoncés par toutes les associations.

A cela s'ajoutent les problèmes importants des délais de conventionnement et de paiement (premiers versements lorsque le dossier a été accepté, ainsi que l'obtention du solde). Les instruments bancaires traditionnels, ne sont pas adaptés, et pénalisent financièrement très fortement les associations que les associations soient de taille très petite ou même importante.

Le conseil régional a mis en place un soutien et un accompagnement de projets européens, mais ce service semble sous-dimensionné pour les associations par rapport aux besoins. Pour l'obtention des fonds européens il faut une personne très qualifiée et le DLA est en partie de réponse. Une logique de mutualisation de compétences professionnelles à même de suivre des projets européens, interne au secteur associatif pourrait être une réponse efficace.

Les acteurs de l'ESS dans la région ont tenu à souligner la performance du programme FEDER ITI (investissements territoriaux intégrés), permettant la transmission et la reprise de petites entreprises dans les QPV. Ce dispositif s'appuie sur un fonds de garantie, et l'instruction en a été grandement simplifiée, afin que la majorité des TPE puissent l'utiliser. Or à ce jour, les partenaires de l'ESS et les associations dépendent des crédits du FSE dont les démarches administratives sont bien plus complexes. Or 20 % du secteur de l'ESS travaille sur les quartiers de la politique de la ville, crée des emplois et offre nombre de services aux personnes issues de ces quartiers. Il serait donc pour la mission, tout à fait souhaitable d'intégrer un volet renforcé dans les QPV à destination des structures de l'ESS qui a prouvé son utilité.

d) Développer l'engagement associatif des jeunes : la MDA Jeunes de Tourcoing

La Maison des Associations « Jeunes » de Tourcoing, s'appuie sur une maison des associations plus classique. C'est la seule de ce modèle existante en France.

C'est une structure intégrant plusieurs dispositifs, donnant un sens global à l'action menée auprès des jeunes afin de promouvoir et de faciliter leur engagement :

- la MDA jeunes accompagne 14 juniors associations, dispositif animé par la Ligue de l'enseignement ;
- un accompagnement spécifique assuré auprès des 20 « jeunes associations », portées par les moins de 25 ans ;
- un accompagnement est assuré de même pour les 13 porteurs de projets collectifs non structurés ou en voie de l'être ;

- les centres sociaux et la MJC ont créé des pièces de théâtre d'improvisation destinés aux collèges et lycées et ainsi promouvoir l'engagement des jeunes.

La MDA « jeunes » est donc un incubateur dans lequel des jeunes en Service civique sont chargés de l'accompagner les projets bénévoles. L'occasion leur est donnée, de passer le CFGA (certificat de gestion de la vie associative). Le CFGA est aussi promu auprès des jeunes dirigeants associatifs, afin de les faire monter en compétence. De même, un accord a été passé avec le DUT carrières sociales qui est aussi ouvert au CFGA. Il est à noter que la Maison des Associations d'Amiens et de Métropole, travaille un « *mooc* » de préparation au CFGA en *e-learning*. La DJEPVA et la DRJSCS assurent le financement de cette expérimentation.

Les responsables de la MDA « jeunes » ont souligné le besoin d'un chéquier formation pour faire monter les jeunes en compétences. Une difficulté subsiste, car les étudiants quittent la région, et donc il devient difficile de faire le suivi de leur investissement dans le temps.

Cette réalisation a impressionné la mission, qui souhaite son développement partout en France. Cette création a provoqué une forte dynamique entre les « anciennes associations » de la MDA et les jeunes qui s'engagent. De plus, les jeunes se mobilisent pour les événements type « téléthon », ce qui apporte de nouvelles dynamiques, qui peuvent ensuite se transformer en engagement plus long au travers des associations de jeunes. Mais il est nécessaire de revoir nombre de concepts qui ne sont pas adaptés aux aspirations des jeunes, comme les formats des assemblées générales ou des conseils d'administration. Chaque association, peut ainsi se poser la question sur le bien fondé de l'expression « laisser la place aux jeunes dans les associations », ce qui peut signifier dans un premier temps à laisser la place aux projets des jeunes.

3) Propositions émises lors de la visite de la mission

- Promouvoir de nouvelles formes d'emplois par la mutualisation et le partage des fonctions support (immobilier, compétences comme le montage de dossiers européens, transport...).
- Aujourd'hui le comité de la médaille jeunesse et sports, s'ouvre trop lentement aux autres associations, afin que cette récompense puisse devenir une véritable reconnaissance pour l'ensemble du secteur associatif.
- Les associations sont très intéressées pour des échanges de bonnes pratiques, d'outils, de dispositifs créés par d'autres DDVA, DRVA par exemple sur les critères de fragilités « vie associative » (mis en œuvre en Loire Atlantique).
- Il y a un réel besoin de formation des élus et des techniciens des collectivités locales sur la vie associative.
- Les représentants associatifs proposent de rendre obligatoire la formation des bénévoles pour ceux qui ont des agréments comme l'agrément JEP.
- Créer un bureau d'aide aux montages de projets européens ; pour l'obtention des fonds européens il faut des personnes très qualifiées. Une mutualisation de compétences professionnelles à même de suivre des projets européens, interne au secteur associatif pourrait aussi être une réponse efficace. Le programme ITI (investissements territoriaux intégrés), simple à déployer pour les entreprises, devrait servir de modèle et pouvoir être par les acteurs de l'ESS.

- Afin de développer les contrats d'apprentissage dans le secteur sport et animation il est nécessaire de trouver une solution à la question fragile du temps qui doit être consacré pour le tutorat, problématique pour nombre d'associations reposant essentiellement sur des bénévoles, ou un seul salarié.
- Il faut relayer et développer des dispositifs nationaux comme le FIDESS (Fonds de développement, émergence de nouvelles activités ESS), le DASESS (dispositif d'accompagnement des structures de l'ESS, avec une avance de trésorerie pour les structures qui ont des difficultés économiques, allant jusqu'à 100 000 € remboursable sur 6 mois) ou encore le DLA par la création dans le secteur ESS d'un pool d'intervention interne au monde de l'ESS car ils ont leurs codes spécifiques. Le DLA est ouvert à l'ESS depuis 2014, mais 98 % des DLA va aujourd'hui vers les associations et seulement 2 % vers les structures autres de l'ESS.

Les dispositifs territoriaux de soutien à la vie associative dans la région Grand Est
(Nancy les 11 et 12 avril 2016)

Les rapporteurs précisent que ce compte rendu de visite complète et ne prend pas en compte les réponses apportées aux questionnaires adressées aux DRJSCS et aux DDCCS(PP) qui seront exploitées par ailleurs.

1) Panorama associatif et dispositifs de soutien à la vie associative

- **La vie associative en région Grand Est**

La nouvelle grande région est très contrastée, de par la taille, la densité, et le contraste socio-économique de chacun des 10 départements qui la composent.

La nouvelle région, regroupe environ 90 000 associations actives. La densité associative y est l'une des plus faibles de France (16°/00 habitants). A l'exception de la Meurthe et Moselle, les départements « de droit local » les plus peuplés comptent le plus grand nombre d'associations¹¹². Rappelons que trois départements relèvent de ce droit de loi 1908, reprise dans le code civil local (Articles 21 à 79-III) : le Bas-Rhin, la Moselle et le Haut-Rhin. Le cadre de cette loi est plus rigide, mais offre la possibilité d'opter pour un but lucratif et donne une capacité juridique pleine et entière. Cependant, ces trois départements présentent également la plus faible densité associative de la région. Un des enjeux de la DRJSCS de cette grande région, sera justement de prendre en compte cette hétérogénéité.

Les principaux indicateurs de la vie associative régionale peuvent se résumer en la présence de plus de 14 000 clubs sportifs (représentant plus d'une association sur six), par plus de 4 000 créations d'associations par an avec un nombre moyen de créations annuelles pour 10 000 habitants le plus faible de France ! Il y a plus d'un million de bénévoles dont 72 bénévoles pour 10 000 habitants, présents au moins une fois par semaine.

Le secteur de l'ESS rassemble 198 500 salariés fin 2013¹¹³, soit 11,3 % de l'ensemble des emplois salariés de la nouvelle grande région « Grand Est ». Les associations représentent 151 827 emplois soit 76,5 %, dont six sur dix dans le secteur social. Pour recherches et solidarités, en 2014, il y avait 11 800 associations employant des salariés. 5 % d'entre elles ont moins de trois salariés. La masse salariale associative représente 3,1 milliards d'euros.

- **Les dispositifs de soutien à la vie associative**

Les missions d'accompagnement, de conseils aux associations, d'animation territoriale et d'observation sont très disparates. Ceci est du, aux traditions, et aux méthodes de travail différentes dans les trois anciennes régions.

Il est fait état de la présence de 18 CRIB au sein de la nouvelle région dont 3 en Alsace, 9 en Champagne-Ardenne et 6 en Lorraine. Il est remarqué que de nombreux CDOS gèrent des

¹¹² Source Recherches et Solidarités

¹¹³ Source Insee analyse pour la nouvelle grande région ACAL, lettre de novembre 2015

CRIB. Il n'existe pas aujourd'hui de formation des personnes des CRIB et l'évaluation semble très inégale selon les territoires.

Des systèmes de coopération existent entre réseaux (CROS/ CRAJEP en Lorraine),

Parmi les dix départements de la nouvelle région, un seul greffe des associations (arrondissement de Troyes dans le département de l'Aube) a été transféré à une DD, cependant un seul ETP a été transféré lors de cette opération, alors qu'il y avait quatre ETP en préfecture.

Les acronymes désignant des dispositifs d'appui à la vie associative sont extrêmement divers, provoquant souvent illisibilité, comme l'appellation MAIA qui prévaut dans 2 des 5 DD(S)(PP) rencontrées (en Lorraine PASS+ qui fait quoi en Lorraine, en Alsace le réseau SARA et CPCA et 3 CRIB ; en Champagne Ardenne, 9 CRIB). De plus, la cartographie des PAVA de la DJEPVA n'est pas en coïncidence avec les points d'informations sur le terrain.

Autre hétérogénéité, les statistiques ne sont pas homogènes, il est besoin de travailler ensemble, des données précises par exemple sur le bénévolat ou encore sur la jeunesse.

En ce qui concerne, la médaille jeunesse et sports, comme outil de valorisation de l'engagement, il devient important de l'étendre à l'éducation populaire. Les conditions d'octroi peuvent elles changer (baisse de l'âge, délais de passage de l'une à l'autre...) ? Dans l'Aube, il est demandé à chaque agent, d'identifier les « médaillables ». Une cérémonie de mise en valeur de ces remises doit être prévue.

En octobre 2015, les trois Mouvements associatifs des trois anciennes régions, ont édité en commun, un document intéressant, « Que seraient notre région et nos territoires sans les associations », exposant des propositions pour une coopération fructueuse dans la grande région.

2) Sujets d'intérêts pour la nouvelle grande région

a) Organisation au niveau de la nouvelle grande région

• Politique associative et grande région

Des écarts très significatifs sont à remarquer dans les politiques mises en œuvre par les Conseils Régionaux des trois ex-régions qui composent la nouvelle région ACAL. Nous sommes en présence de trois cultures différentes.

Le conseil régional de Lorraine disposait d'une direction de la vie associative. Le partenariat établi entre la DRJSCS et l'ex conseil régional de Lorraine dans la gestion paritaire du FDVA (déconcentration du FNVA en 2002 et convention signée en 2004) est couramment cité comme un exemple de bonne pratique en matière de soutien à la vie associative (coprésidence État/Région et financement à parité). La déclinaison régionale de la charte des engagements réciproques signée par la DRJSCS, le conseil régional de Lorraine et la conférence permanente des coordinations associatives est également à souligner. La culture d'accompagnement de la vie associative dans cette région Lorraine, était marquée, ce qui était moins le cas des deux autres régions. De plus, toujours en Lorraine, il y avait un forum permanent de la vie associative (CR, DDVA, Mouvement associatif, CROS, CRESS, CRAJEP).

Quel avenir pour la gestion en co-partenariat région/État du FDVA, pour la généralisation de la charte des engagements réciproques, ou encore pour l'accompagnement des associations dans cette nouvelle grande région ? Quelles convergences possibles ? Les volontés des collectivités territoriales ne semblent pas s'harmoniser.

Le nouveau conseil régional ACAL aborde la vie associative dans le cadre de l'économie sociale et solidaire par une entrée économique. L'élue chargée signale que la nouvelle région souhaite décliner une politique à l'égard de l'ESS et de la vie associative qui lui sera propre, et non pas un accompagnement ou une déclinaison de la politique de l'état.

Le rôle de la DRJSCS semble essentiel pour mettre les partenaires autour de la table, et engager un nécessaire dialogue afin de trouver des pistes communes de travail. Le DRVA devrait en être le pivot, et avoir la nécessaire autorité pour faire progresser le processus en nouvelle grande région.

- **Organisation du monde associatif**

L'organisation du secteur de l'ESS et des associations n'est pas faite encore. Les CRESS disposent de cultures différentes et ne sont pas fusionnées. C'est le cas aussi pour les CRAJEP et pour le mouvement associatif qui restent dans une position d'attente. Les trois CPCA avaient des histoires très différentes. Les CROS, sont dans l'agenda fixé par le CNOSF, à savoir 1^{er} semestre de 2018, et ne se pressent sur l'organisation cible à atteindre.

Les têtes de réseaux estiment que leur reconnaissance est essentielle en vue de la mutualisation au sein des trois ex-régions. Des plateformes inter-réseaux régionales sont prévues comme première étape avant les fusions (Inter CRAJEP, inter-mouvement associatif...). Les réseaux associatifs eux-mêmes, ne sont pas encore prêts, sauf pour Familles rurales.

De plus, la mission n'a pas constaté de mouvement cohérent entre le secteur l'ESS et les associations en son sein. Celles-ci, ont le sentiment de ne pas être traitées de la même manière. L'ESS semble au niveau de l'état plutôt animée par le SGAR en Grand Est. Or la DRJSCS signale l'importance d'animer en cohérence l'ensemble du secteur.

Le secteur associatif, dans les rencontres, a souligné ne pas toujours être reconnu par l'administration, et notamment par les DD. Ce besoin de reconnaissance par l'état est souvent évoqué. Il est demandé aux agents de démontrer la collaboration effective avec les associations. Pour les représentants des associations, celles-ci ne doivent pas uniquement être considérées comme un dossier de demande de subvention. Quelle attention des agents ? Quelle présence des DRJSCS et DD aux assemblées générales des associations ?

Il a été souligné que les différentes directions régionales de l'état (DREAL, DIRECCTE, DRJSCS...) ne semblent pas coordonner de manière efficiente leurs actions et travailler ensemble sur la vie associative. L'inter ministérialité ne semble pas aller de soi. De plus, le secteur sanitaire et social ne se sent pas bien informé par le réseau DRJSCS et DD. Pourtant des expériences positives sont signalées comme une signature entre la DRAC et la DRJSCS pour des parcours d'éducation artistique et culturelle, supportées financièrement par les deux directions. En matière de communication, signalons l'initiative de la DD de l'Aube, qui a édité une lettre « Info Asso 10 », permettant de mettre du liant.

Enfin, les procédures relatives à l'attribution de fonds européens sont pointées, ce qui n'est pas nouveau, car étant très longues et complexes, beaucoup d'associations renoncent à aller les rechercher (passage des mesures 10 b du FSE, Micro projets associatifs ; à l'axe 4 mesure 2 sous-mesure 3, du FSE microprojets associatifs, jugé beaucoup plus difficile d'accès avec une évaluation par un cabinet extérieur).

Les associations regrettent que désormais la plupart des crédits soient fléchés sur des politiques prioritaires, et ne donnent plus toujours les moyens aux associations de réaliser correctement leur mission de base. Enfin, aucune association, ou réseau associatif, ne signale l'impact des crédits associatifs issus du CIEC et en avoir bénéficié. Il est à penser, que lors de l'octroi de ces enveloppes supplémentaires, aucune communication spécifique n'a été faite sur ces enveloppes extraordinaires, complémentaires aux crédits annuels. Ce qui semble très dommageable par la mission.

- **Le sujet associatif en DRJSCS et dans les DDCS**

Au niveau de la DRJSCS, le dossier relatif à la vie associative est traité au sein du pôle jeunesse, éducation populaire et vie associative. Le référent régional « vie associative » est un CEPJ, mais il n'est pas désigné pour l'instant de DRVA. La DRJSCS est actuellement dans une phase transitoire, mais la nécessité d'un pilotage régional assuré par un conseiller DRVA semble bien perçue. Un chef de pôle a travaillé sur un plan de transformation interrégional, avec un agenda sur le sujet associatif.

L'édition du panorama associatif en grande région (de recherches et solidarités) a donné l'occasion à la DRJSCS de discuter du sujet associatif avec le préfet, ce qui semble trop rare. La DRJSCS prévoit de faire passer le soutien à la vie associative dans le projet stratégique de l'État en région.

N'oublions pas que dans trois départements (HR, BR, Moselle) les associations sont régies par le droit local (loi de 1908), la notion d'accompagnement devrait donc être spécifique notamment dans le domaine juridique.

La vie associative de manière globale ne semble pas un dossier prioritaire pour les DD.

- b) Présence et rôles des DDVA*

Jusqu'aujourd'hui il n'y avait pas de DRVA dans aucune ancienne région. Sur les territoires il est demandé un DRVA afin de coordonner l'action sur la grande région, comme il est demandé aux coordinations des associations d'adopter le même périmètre de ces régions.

Comme pour la vie associative, la culture des DDVA est très différente d'un département à l'autre. Le fonctionnement des DDVA, lorsqu'ils existent se fait en tuyaux d'orgue et il y a de réelles disparités selon les DDCS(PP). Il n'y a pas d'animation régionale des DDVA, plusieurs DDVA manquent encore actuellement, et certains semblent plus virtuels que réels. Il n'en demeure pas moins que les DDVA ont la main sur les dispositifs de soutien à la vie associative. Leur action doit être harmonisée, coordonnée, animée, si nous voulons une politique globale sur la nouvelle région.

Les DDVA que nous avons rencontrés, regrettent le manque d'une réelle animation nationale des DDVA et DRVA par la DJEPVA, où semble-t-il de moins en moins de représentants participent aux réunions annuelles. Il est regretté de même sur les territoires, le manque

d'accompagnement par la DJEPVA des DRJSCS, DDCS(PP) dans la nouvelle structuration comme suite à la loi NOTRe.

Les profils des DDVA sont très différents d'un département à l'autre sur la grande région, comme le montre l'enquête nationale que la mission a menée (voir en annexe). La disparité des statuts, du temps consacré à cette mission ainsi que des situations des agents porteurs du poste de DDVA (de stagiaire IJS, à CEPJ, professeur de sport, directeur adjoint...) est forte. Cependant, il est possible de noter que la situation est très variable entre les DDCS(PP) représentées selon les quotités de temps de service (de 0,40 d'ETPT à 1 ETPT), selon les agents chargé du dossier, le plus souvent CEPJ, confirmés ou stagiaire et selon les politiques de service (de délégué à minima stricto sensu à une véritable délégation départementale).

Bien que la qualité du travail dépende en grande partie de l'engagement de la personne sur le sujet vie associative, bien souvent le dialogue avec les grandes collectivités territoriales exige un statut de conseiller afin d'être reconnu comme interlocuteur. **Le profil des DRVA et DDVA donne du sens, et le niveau de reconnaissance donné à la vie associative.** De même, il est important d'imaginer une formation, un lien avec les agents de l'état qui quittent leur fonction. Ces départs ne doivent pas laisser en déshérence la fonction de suivi de la vie associative ainsi que l'historique des réalisations.

La circulaire du 29 septembre 2015 du Premier ministre, a fait changer le regard des DDCS sur les DDVA.

c) La formation des acteurs

Concernant la formation des bénévoles, il a été fait état de co-construction d'actions communes entre conseil régional, État et Mouvement associatif. Les associations n'étant pas homogènes et les besoins n'étant pas les mêmes entre les associations importantes qui ont un besoin de professionnalisation et les autres composées essentiellement de bénévoles, les réponses en matière de formation doivent être différenciées. Les réseaux rencontrés ont insisté sur le besoin de bénévoles compétents et militants. Rajoutant que la formation devrait être obligatoire pour les bénévoles des grandes associations, contrairement aux petites, les exigences n'étant pas les mêmes. A cet effet, ils ont rajouté que l'on ne peut pas être membre d'un CA d'une mutuelle si on n'est pas formé.

Par la formation et l'accompagnement il faut consolider les compétences sur les territoires, apporter les expertises nécessaires quelque soit l'association. Un parcours de l'accompagnement doit être imaginé, les différents acteurs intervenants n'apportent pas les mêmes expertises.

Il est fait état de plusieurs expériences réussies en matière de CFGA dans les ex-régions, outil de valorisation, de reconnaissance sur les curriculum vitae. Il a été signalé la création d'une université populaire qui touche 150 bénévoles par an, dont 85 % de 18 à 25 ans

Les juniors-associations fonctionnent assez peu dans la région. Des liens étaient effectués avec les conseils académiques de vie lycéenne (CAVL). Il est vrai que l'abandon du Défi-jeunes et d'« envie d'agir » qui étaient des bons dispositifs supports a peut-être freiné la dynamique. L'exemple d'un DDVA intéressé par le dispositif juniors-associations a été évoqué, une fois celui-ci parti la dynamique n'a pas été reprise.

d) Le FONJEP outil support au développement de la vie associative ?

Les postes FONJEP peuvent constituer un vrai levier pour le soutien à la vie associative, si l'on n'oublie pas la destination initiale de ce dispositif. Cela représente plus de 400 postes au niveau de la nouvelle région pour une intervention financière de l'État de l'ordre de 2,6 M€. Les CRIB de la région sont dotés de 12 postes FONJEP.

Cependant comme tout dispositif, celui-ci mérite d'être posé à plat afin de reconstituer, d'évaluer la destination et la pertinence de celui-ci.

C'est ce qui a été fait en Champagne Ardenne. L'occasion est alors donnée de revoir l'efficience, l'équité d'accès, l'instruction et le traitement. Si cette remise à plat est faite en partenariat avec les partenaires CPCA, CRAJEP, puis adoptée en comité de l'administration régionale (CAR) cela devient un réel outil de développement, consensuel, avec des priorités partagées et des objectifs communs. Un appel à manifestation d'intérêt, avec une commission d'attribution peuvent alors être mis en place. Nous aurons alors un volume régional et non des quotas départementaux. Cet ensemble des FONJEP doit ensuite être suivi par une seule personne en DDCS(PP) et DRJSCS.

Il y a là, de la cohérence DRJSCS, DDCS(PP). Des temps d'animation peuvent être prévus, regroupant une fois par an tous les présidents des associations bénéficiant de FONJEP pour échanger sur les priorités.

Le FONJEP doit redevenir un réel outil de développement associatif, et non pas un dispositif de soutien à des postes associatifs uniquement.

Les directions centrales DJEPVA, DS, CGET ont là une piste annuelle de travail pour coordonner les actions, les priorités. Perspective, forte pour le suivi du CIEC par exemple.

3) Propositions émises lors de la visite de la mission

- Distinguer dans les dispositifs de soutien aux associations : les associations importantes qui ont des besoins de professionnalisation et les associations de bénévoles, avec deux formes différentes : les entreprises associatives et les associations.
- Considérer les têtes de réseaux associatifs territoriaux comme des maillons intermédiaires à valoriser. L'appartenance à un réseau permet d'accéder à l'information et à une expertise.
- La volonté de reconnaissance par l'État des têtes de réseaux est très affirmée par les coordinations.
- En matière de formation de dirigeants, mutualiser l'offre dans des plates-formes communes (exemple de l'ex-région Champagne-Ardenne).
- Il est important de mutualiser les moyens matériels et humains, afin de partager des compétences et de pouvoir réaliser des économies d'échelle ; les dispositifs juridiques comme les groupements d'employeurs semblent peu connus et peu utilisés.
- Une formation devrait être obligatoire pour les dirigeants gestionnaires de moyens financiers et humains importants. L'obligation de formation pour les dirigeants est bien perçue par les interlocuteurs de la mission en direction des dirigeants des grosses associations, gestionnaires ayant de nombreux salariés ainsi que dans le domaine réglementaire.

- S'agissant des médailles de la jeunesse, des sports et de l'engagement associatif, il faudrait revoir les conditions d'attribution, et élargir à toute la vie associative son octroi.
- Le Certificat de formation à la gestion associative est à promouvoir car c'est un instrument de valorisation du bénévolat et un moyen de reconnaissance personnelle.
- La sensibilisation des jeunes à la vie associative et à l'exercice de fonctions dirigeantes doit se poursuivre et passer notamment par l'instauration de relations avec les responsables des conseils académiques de la vie lycéenne ainsi qu'avec les conseillers principaux d'éducation (CPE) au niveau de l'Education Nationale.
- Il serait intéressant également de relancer la dynamique par des conventions DRJSCS/DRAC en matière d'éducation artistique et culturelle afin de nouer des partenariats qui croisent lieux labellisés (DRAC) et connaissance de la vie associative (DRJSCS).
- Le noyau dur des coopérations inter-administration régionales en vue du soutien à la vie associative devrait se composer des DRJSCS, des rectorats (CAVL), des DIRECCTE (emploi et DLA) et des DRAAF (accompagnement des jeunes ruraux), et des URSSAF ; les CAF ne doivent pas être oubliées.
- Mettre en œuvre au plan territorial FONJEP dans le périmètre des nouvelles régions (à l'instar de ce qui a été fait par l'ex-DRJSCS de Champagne-Ardenne) une démarche d'état des lieux, de diagnostic et de redéploiement coordonné et concerté des postes FONJEP. Rappeler que les postes FONJEP sont des outils de soutien à la vie associative avant d'être des soutiens à l'emploi.
- Envisager d'inclure les fonctions de DDVA au sein de véritables délégations départementales transversales qui irriguent l'ensemble de la DDCS(PP).
- L'organisation de regroupements des DDVA par la DJEPVA est largement plébiscitée à condition de renforcer les approches thématiques qui ont eu tendance à se réduire considérablement au bénéfice de la diffusion d'informations.
- Donner de la lisibilité aux mesures concernant les associations adoptées dans les CIEC ;
- Le thème de la vie associative peut être fédérateur dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'État et de la construction de la nouvelle DRDJSC.
- Les coordinations associatives souhaitent que le dialogue se poursuive avec la DRDJSC et le nouveau conseil régional.
- Le lien entre la DRDJSC et les DDCS(PP) doit être conforté et les niveaux départementaux doivent consolider leurs activités en matière de vie associative.
- Une idée forte et unanimement formulée serait de pouvoir disposer en matière de dispositifs de soutien à la vie associative, d'une identité commune avec charte graphique, canevas et lettre d'information autour du concept fédérateur.
- Le dispositif Impact emploi, est plébiscité, et doit être conforté et stabilisé ; il est bloqué à 9 salariés, (à faire évoluer vers 19 salariés) contrairement au chèque emploi associatif passé à 19 salariés, mais moins facile à utiliser, moins performant.

Mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie au plan territorial
Monographie du département de la Manche
Compte rendu de visite 25 et 26 avril 2016

Les rapporteurs précisent que ce compte rendu de visite complète les réponses apportées aux questionnaires adressés aux DRJSCS et aux DDCS(PP) qui sont exploités par ailleurs.

1- Panorama associatif

1.1-Panorama

Le département compte 11 200 associations pour 480 000 habitants et 100 000 licenciés sportifs. La vie associative est très dynamique. Plus de 80 % d'entre elles ont été saisies dans l'application du répertoire national des associations (RNA) depuis le printemps 2010 par le greffe des associations.

Le nombre annuel de créations d'associations se stabilise autour de 350 et celui des dissolutions à 300, soit un solde positif de 50.

Le département compte actuellement 26 communautés de communes avec le projet de les réduire à 6 ou 7. La relation à la vie associative est actuellement peu abordée et peu d'élus, y compris au conseil départemental, sont actuellement chargés de la vie associative.

1.2-Dispositifs de soutien à la vie associative

La DDCS présente la particularité de réunir dans ses locaux (locaux neufs depuis 4 ans qui regroupent 40 agents) autour du pôle jeunesse et vie associative, **un DDVA, le greffe des associations**, transféré de la préfecture depuis 2010 (avec transfert de deux agents ainsi que le **CODDEA-CRIB**¹¹⁴. Cette unité de lieu, constitue une véritable valeur ajoutée et offre ainsi un **guichet unique** au service des bénévoles des associations.

Le DDVA est un CEPJ qui dispose d'une solide expérience en matière de vie associative. Cet agent qui fait autorité consacre 20 % de son temps à la vie associative. Pour l'essentiel, cet agent a indiqué à la mission qu'avec des informations simples, on résout 80 % des problèmes, mais que l'on est trop souvent dans l'oralité. A défaut de mission d'accueil et d'information des associations, le DDVA entretient des relations privilégiées avec la DDFIP sur des questions qui relèvent quasi-exclusivement des notions d'intérêt général et de mécénat, ainsi qu'avec l'URSSAF. Il ne croit pas indispensable de formaliser un réseau des correspondants vie associatives dans le département car ce qui compte c'est de travailler avec les bons interlocuteurs en fonction des dossiers à traiter et d'être réactif. Cet agent

¹¹⁴ Le Comité Départemental pour le Développement de l'Emploi Associatif (CODDEA) de la Manche est une variante des associations sport et loisirs. Cet organisme est labellisé CRIB et il propose à ce titre des informations, un accompagnement et de conseils sur l'administration, la vie statutaire, la gestion comptable, la fiscalité et les questions relatives à l'emploi.

insiste sur le fait que les associations ont un réel besoin d'avoir un référent et un interlocuteur.

Le DDVA dispose d'une lettre de mission très détaillée signée par le directeur départemental, le chef du pôle jeunesse, sport, vie associative et politique de la ville, ainsi que par l'agent. Cette lettre fait apparaître de nombreuses autres missions que celles de DDVA.

Le volet formation est traité de manière approfondie avec le concours du CNDS, du FDVA et du CFGA. Des expériences sont conduites en matière de e-formation afin de s'adapter aux caractéristiques du bénévolat et de tenir compte des contraintes qui lui sont spécifiques.

Le conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA) mis en place en 2013 est une instance qui fonctionne bien et qui se saisit de nombreux sujets.

Le nombre de points d'appui à la vie associative est de 16 après avoir été de 26.

L'ensemble du réseau des points d'appui est animé par le CODDEA-CRIB. Dans ce département, le CRIB intervient dans les domaines du conseil et de l'information aux associations en général, ainsi que dans l'expertise en matière de création d'emploi, de formation des employeurs dans le montage financier et la recherche de partenaires.

Le soutien à l'emploi dans les associations est une forte dominante de cette structure.

Le CRIB tient un tableau de bord qui fait ressortir les principaux points suivants :

- formes de contacts : autour de 62 % par téléphone, 35 % par courrier et 3 % par entretiens ;
- publics à l'origine du contact : à 87 % il s'agit de dirigeants, à 10 % de salariés et à 3 % de futurs dirigeants ;
- secteurs d'activité : le sport et l'animation dominent largement avec 85 % des demandes. Les autres secteurs concernent le social et la santé ainsi que le tourisme ;
- thèmes abordés : on retrouve par ordre décroissant, les questions de règlement et de fonctionnement, les obligations sociales et fiscales, l'emploi, la comptabilité et la création d'associations.

A ce jour, le CODDEA-CRIB accompagne plus de 350 associations, 1 900 salariés et 11 comités sportifs dont le CDOS.

Dans une perspective de simplification, la DDCS s'est positionnée pour expérimenter la dématérialisation des procédures de déclaration et de modification des associations.

La DDCS a décidé d'impulser une nouvelle dynamique partenariale en matière d'accompagnement de la vie associative en liaison avec les 3 principales associations départementales les plus concernées, à savoir, le CODDEA-CRIB, la ligue de l'enseignement et le CDOS et autour de 3 axes :

- la mise en place d'un nouveau schéma de gouvernance avec un comité départemental à la vie associative renouvelé, chargé de définir et d'orienter les choix en matière de soutien à la vie associative ;

- l'efficience et l'opérationnalité des points relais locaux à la vie associative en vue d'un maillage du territoire plus équilibré et d'une meilleure répartition des rôles entre ces points ;
- l'inscription de cette dynamique départementale dans le pilotage de la DRJSCS.

1.3-Centre d'animation « Les Unelles » à Coutances

Ce centre est un haut lieu de la vie associative départementale. 145 associations adhèrent à ce centre et y trouvent des supports techniques et des conseils. Il s'agit de l'un des principaux points d'appui à la vie associative du département, avec une vocation intercommunale en cours de développement.

Le conseiller départemental présent fait observer que la proximité est un point de vigilance et que le bénévolat s'accommode peu de l'éloignement des lieux de soutien.

Les partenaires associatifs rencontrés soulignent l'importance du rôle des DDVA car les associations ont besoin de repères. Les besoin d'information est important mais extrêmement divers et diffus et certains bénévoles ne savent pas où chercher l'information. Il faut mettre du sens dans les contenus de formation.

Le centre a mis en place des journées d'information pour le réseau des PAVA (8).

Les points PAVA doivent développer les informations électroniques. Les formations de bénévoles doivent être mutualisées et il faut les inscrire dans un calendrier notamment en ce qui concerne les informations basiques.

Les partenaires associatifs rencontrés regrettent la complexité administrative actuelle alors que la loi du 1^{er} juillet 1901 affiche une simplicité originelle. Les associations de base ont le sentiment de s'éloigner de plus en plus des centres de décision et beaucoup d'entre-elles peinent à renouveler les bénévoles. Il y a de moins en moins de bénévoles actifs et de plus en plus de bénévoles usagers et consommateurs.

Le monde associatif a connu de profondes mutations avec notamment la professionnalisation et la municipalisation. On est passé souvent d'animateurs militants à des animateurs qui viennent travailler.

La simplification ne parvient pas sur le terrain et la complexité domine.

Enfin, les interlocuteurs font état d'un problème de terminologie du ministère car la vie associative n'est pas mentionnée.

1.4-La ligue de l'enseignement

Le président présente la réorganisation de la ligue de l'enseignement en Normandie qui se traduit par la mutualisation des services et des ressources humaines (130 salariés et aucun licenciement) au niveau régional avec maintien de la vie fédérale et de l'éducation populaire au niveau départemental.

Il est fait état de l'importance de disposer dans le département d'un DDVA et plus largement de l'intervention de l'État, source d'équilibre et de neutralité. Le président et son équipe

souhaite un partenariat renforcé avec l'État et le ministère chargé de la jeunesse et des sports qui fait référence en matière de vie associative.

Dans ce département rural, le mouvement associatif est une vraie chance.

Dans la Manche, la ligue est organisée en 8 pôles d'activités avec un pôle « vie associative » et deux grands axes :

- le développement de la ressource associative ;
- l'engagement des jeunes à articuler avec l'engagement associatif.

La ligue est centre de ressources de la vie associative (CRVA) et figure dans le réseau des PAVA. Ce centre est un outil de 1^{er} niveau d'information et de conseils aux associations ainsi que de formation des bénévoles. Dans ce domaine jugé essentiel, le CRVA est partenaire du CODDEA et du CDOS dans le cadre du CFGA. Les bilans sont très positifs et certains bénévoles s'en servent de passeport associatif. Il joue également un rôle de laboratoire d'expérimentation y compris en direction d'associations non adhérentes.

La ligue impulse et suit les juniors associations, 98 ont été créées en 10 ans. Il y en a aujourd'hui 14.

En termes de propositions, les interlocuteurs émettent les idées suivantes :

- consolider la co-animation du CFGA ;
- accentuer les actions de communication (guide national de la vie associative)
- porter à connaissance la loi relative à l'ESS car ce secteur est très méconnu,
- développer les CPO ;
- mettre en place des formations croisées : élus locaux, élus associatifs et salariés des associations et des collectivités territoriales ;
- promouvoir les petits déjeuners associatifs.

Mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial
Monographie Pyrénées-Orientales 19 et 20 mai 2016

Les rapporteurs précisent que ce compte rendu de visite complète et ne prend pas en compte les réponses apportées aux questionnaires adressées aux DRJSCS et aux DD qui seront exploitées par ailleurs.

1) Panorama associatif et dispositifs de soutien aux associations

- **Panorama**

Dans le département des Pyrénées-Orientales, il y a environ 10 500 associations¹¹⁵. Celles-ci sont animées par 110 000 bénévoles, dont 43 000 passent au moins une fois par semaine pour assurer une permanence associative. Chaque année se créées en moyenne dans les dix dernières années, 662 nouvelles associations. Ce qui donne 14,1 nouvelles associations pour 10 000 habitants, à comparer à la moyenne nationale de 10,7. Ce qui place selon l'Insee, les Pyrénées-Orientales dans les plus dynamiques départements de France. A elle seule, la préfecture de Perpignan enregistre près de 70 % des créations. Les associations les plus nombreuses se trouvent dans le domaine culturel, des loisirs et du sport. 1 156 associations emploient 10 460 salariés, et 62 % d'entre elles emploient moins de trois salariés. L'emploi associatif, représente donc 10 % de la totalité de l'emploi du secteur privé. Le social, arrive bien en tête avec plus de la moitié des emplois, s'adressant bien souvent à des publics fragiles.

Avec la réforme territoriale, des grandes régions, bon nombre de centres de décisions des grandes associations sont partis en chef lieu de région, s'éloignant ainsi des terrains et perdant leur proximité. Il est cité, le cas d'une délégation régionale, d'une grande association d'éducation populaire, qui après être partie à Toulouse, et revenue à Perpignan.

- **Dispositifs de soutien à la vie associative**

Il existe en Pyrénées-Orientales, trois lieux ressources d'informations et d'accompagnement pour la vie associative, hormis le greffe de préfecture, qui donne une primo-information jugée de qualité.

- « Trait d'union accompagnement » est une association, issue d'une SCOP qui est le support au DLA aujourd'hui en Pyrénées-Orientales.
- Le CIRA (centre d'Initiatives et de Ressources Associatives), ancien Réseau d'Informations Jeunesse, membre du réseau national des maisons des associations, s'est créé à partir des réseaux associatifs et se dit complémentaire au DLA. Cet organisme bénéficie de 2,5 postes FONJEP octroyés par la DDCS et de financements du conseil départemental. La CAF a mis un terme à son subventionnement. Ils ont créé un groupement d'employeurs, dont des salariés sont mis à disposition du

¹¹⁵ Source Recherches et Solidarités, note sur les Pyrénées Orientales de novembre 2015

secteur marchand. Ils emploient de même, des adultes relais et les mettent à disposition des associations de la politique de la ville sur les QPV.

- Le CRIB, dont le support est l'association sport 66, est aussi un groupement d'employeurs, qui est aujourd'hui relais « impact emploi », labellisé tiers de confiance comme le CIRA. Ils sont adhérents de l'association profession-sports au niveau national. Hébergés à la maison des sports, ils bénéficient d'un FONJEP. Ils veulent développer un outil d'autodiagnostic « vie associative » et être plus présents sur la politique de la ville, notamment pour évaluer les projets portés par les jeunes dans les QPV.

Le greffe diffuse une plaquette d'informations aux associations, en les orientant vers les trois relais. Cependant, il n'existe pas un parcours d'accompagnement imaginé pour les associations afin de résoudre des problèmes posés plus complexes.

Le DDVA du département, n'est pas connu comme tel par aucun partenaire que cela soit institutionnel ou associatif. La DDCS est souvent citée, comme assurant un appui pour les associations. La cellule Service civique en est un exemple. Cependant, une des tâches des DDVA est d'animer la vie associative sur le département, de les regrouper afin d'échanger sur les problématiques posées, régulièrement de mener des évaluations des outils d'aide et de soutien à la vie associative ou des financements destinés au secteur. Cela ne semble pas fait ici. Il n'existe pas non plus d'observatoire, ou de système d'observation de la vie associative en Pyrénées-Orientales. De même, il n'existe pas de réseaux de correspondants, dans les autres administrations territoriales de l'État (ou MAIA), afin d'aider les associations sur des problématiques techniques d'emploi, d'impôts...

Enfin, il est signalé par le monde associatif, que la dématérialisation croissante des démarches, et des outils, n'est pas d'une grande convivialité, et qu'il n'y a que peu de possibilités de contact humain. Or, si nous prenons par exemple, l'écriture des statuts, il ne suffit pas de reprendre des statuts types. Toute création d'association, nécessite une réflexion sur la future gouvernance que nous voulons pour celle-ci. L'automatisme dématérialisé des statuts types, ne permet pas cela. Il en est de même, sur la réflexion concernant le projet associatif. C'est pourquoi il a été proposé la création d'une « hotline », permettant d'avoir un contact et une expertise de conseil dans la phase d'élaboration des statuts.

2) Sujet d'intérêts pour le département des Pyrénées-Orientales

a) La problématique de financement et de fiscalité des associations

Les échanges que la mission a pu avoir avec les responsables institutionnels et les réseaux associatifs en Pyrénées-Orientales démontrent très bien la très profonde mutation qui s'est opérée en matière de financements pour le secteur associatif, sur l'ensemble du territoire français. Les appels à projets, les conventionnements sur des politiques publiques, les délégations de services publics, les réponses à marché public, les financements européens du FEDER et du FSE sont autant d'outils qui peu à peu remplacent la subvention aux associations. Nous pouvons citer par exemple, l'appel à marché public lancé sur les accueils collectifs de mineurs, de telle grande collectivité locale des Pyrénées-Orientales.

Non seulement les règles changent, mais cela provoque une déstabilisation et une concurrence entre associations, excluant les petites associations bien souvent, obligeant les associations à travailler comme une entreprise. Elles ne peuvent plus, alors assurer de la même manière, un rôle plus global de cohésion sociale, d'accès aux droits, mais visent dans leur action essentiellement la raison de l'appel à projet. Il y a moins de lisibilité sur l'avenir, sur le maintien des contrats de travail. De plus, la vocation initiale de la création de l'association, survit parfois difficilement, celle-ci n'ayant plus les subventions et les moyens d'exercer son rôle initial de manière idoine. Cela oblige les structures à faire évoluer leur projet associatif, et parfois à le dénaturer.

Cela pose de même, le sujet des frais généraux de fonctionnement de l'association qui ne sont pas admis dans les procédures d'appels à projets, obligeant les associations, à décomposer leurs prestations et à trouver de nombreux co-financeurs. La complexité comptable, dépasse très nettement, les compétences exigées pour un bénévole trésorier. Cela pose le problème de la nécessaire formation des cadres dirigeants qu'ils soient bénévoles ou permanents.

- CPO et CPOM

Les CPOM dans le médico-social, ou les CPO sont venues apporter une forme de stabilité, de pérennité aux associations, cependant celles-ci sont bien trop peu nombreuses, et surtout destinées en priorité à de grandes associations. La DDCS des Pyrénées-Orientales a signé trois CPO avec des têtes de réseaux. Alors que par exemple les petites associations de la politique de la ville, ayant peu de budget, sont très vite mises en grande précarité, lorsqu'un financement est défaillant, une promesse de pluri annualité pourrait être argumentée auprès des banques en cas de besoin de trésorerie.

Autre problème, chaque financeur, a ses propres règles de financements. Les autres partenaires ne rejoignent que très difficilement l'État dans la mise en place de CPO ou de CPOM. Les durées des CPO ne sont pas les mêmes par exemple pour les CAF que pour l'État. Dans le cas où l'un des partenaires quitterait la CPO, quel serait l'intérêt pour les autres partenaires de la conserver ?

Pour la DDCS, il semble difficile de signer des CPO avec les associations de la politique de la ville, car les projets sont souvent expérimentaux et doivent prouver leur performance avérée, avant d'être reconduits.

- Mode projet et processus de décisions financières en changement

Le CDOS signale que le secteur associatif aussi est touché, que les clubs et comités n'avaient pas l'habitude de travailler en mode projet, mais plutôt sur des dossiers de subventions. Or par exemple, « Vinci-autoroutes » a pris le relais du CNDS pour l'animation des aires d'autoroute, obligeant les clubs volontaires pour cette animation à travailler différemment.

Dans les négociations avec les collectivités territoriales, cela devient pour des raisons de rareté des moyens financiers de plus en plus difficile. Comment avancer vers la décision positive, quand une double décision est nécessaire entre les élus, plus proches du terrain et de la connaissance de l'association, et les techniciens, chargés des procédures, de l'évaluation et

des contrôles ? Ces derniers, donnant plus souvent, plus de place à la clôture d'un dossier clair et précis, plutôt qu'aux réalisations qualitatives et à l'action réalisée ?

Cela oblige à trouver d'abord des compétences puis des bénévoles intéressés par l'intérêt général de l'association et donc par le militantisme associatif. L'accompagnement, et la formation sont là des outils nécessaires aujourd'hui quelque-soit la taille de l'association.

- Les besoins en trésorerie

Lié au problème de financements, surgissent bien souvent les problèmes de trésorerie. Le cas des fonds européens est malheureusement exemplaire à cet égard. Les conventionnements sont longs, les acomptes arrivent très tardivement, et le solde n'est réglé qu'une fois le dossier terminé et validé par les instances, ce bien souvent plus d'un an après la fin du programme. Dans la région Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, un accord a été passé avec une banque, afin de permettre l'octroi d'avance jusque 5 000 € à taux 0 %. Ceci pour des avances de programmes européens par exemple pour 3 mois, et un taux de 4,5 % sur 12 mois ensuite et à condition que l'association soit accompagnée par un partenaire.

Il est aujourd'hui nécessaire, de trouver un dispositif facile d'usage et rapide au profit de l'ESS et donc des associations, tel que « Avance plus », un produit de préfinancement pour le CICE à destination des TPE créé par la BPI.

C'est vital pour le secteur, cela permettra de diversifier les financements et de sécuriser les recherches nouvelles de partenaires. La Caisse des dépôts et consignations pourrait aussi être sollicitée, comme la BPI.

La ville de Perpignan signale débloquer très rapidement les subventions. Un mandatement est lancé sitôt l'attribution en conseil municipal. Le conseil départemental lui a créé une direction des associations, transversale, PASS 66, qui a harmonisé les procédures de demandes de subventions. Un budget de 12 M€ est accordé, avec plus de 1 600 associations touchant plus de 10 000 €. Une procédure dématérialisée de demande de subventions a été mise en place. Un acompte de 60 % pour les subventions de plus de 10 000 € est versé sous trois semaines après délibération, et intégralement sous trois semaines pour les subventions de moins de 10 000 €. Le conseil départemental accorde encore des subventions de fonctionnement. Cependant, si l'État, et la CAF signent des CPO le conseil départemental n'a pas cette ambition pour le moment.

- Les dispositifs fiscaux

Les codes qui régissent les aspects fiscaux concernant les associations sont nombreux : code du mécénat, droits sur les dons et legs, les rescrits fiscaux... Le Haut Conseil à la vie associative a remis récemment un rapport sur « la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations ». Ce rapport propose des critères qui pourraient servir de référence à l'ensemble des administrations publiques. Là aussi des possibilités d'élargissement existent, qui permettraient par exemple d'autoriser l'émission des reçus fiscaux par les organismes sans but lucratif qui accompagnent des associations philanthropiques, lorsqu'ils bénéficient de dons de particuliers ou de mécénats d'entreprises (financier ou de compétences). Cela permettrait le développement de l'accompagnement nécessaire des associations aujourd'hui.

En conclusion, les réflexions menées par la FONDA, le Rameau et d'autres partenaires d'accompagnement des associations, sur les modèles économiques, sont aujourd'hui de première importance. Le modèle économique en mutation des associations, basé pendant longtemps sur les cotisations et les subventions à vécu. De nouvelles pistes existent, il faut pouvoir les expérimenter et les généraliser si cela s'avère positif, comme les « impact social bonds », ou le « *fundraising* ». Cela n'exonère en rien les autres partenaires publics, de repenser leur modalité d'intervention auprès des associations, afin de mieux sécuriser leur avenir, et donc l'aide à la mise en œuvre de politiques publiques menées par celles-ci.

b) Favoriser l'engagement des jeunes

La FOL et la fédération des pupilles de l'enseignement public (PEP) des Pyrénées-Orientales signalent que le parcours d'engagement des jeunes, partait bien souvent du BAFA, passait par l'engagement dans l'éducation populaire, puis ensuite par la prise de responsabilités associatives. Aujourd'hui ce parcours ne peut plus être le même. Il faut donc permettre aux jeunes de retrouver le sens de l'engagement par un nouveau parcours. Celui-ci peut aujourd'hui passer par les juniors-associations, un BAFA, un Service civique. Il doit être proposé aux jeunes un apport de formation type CFGA, qui peut amener les jeunes à prendre des responsabilités associatives, syndicales ou politiques.

La FOL dans les Pyrénées-Orientales anime 30 juniors associations. Les projets de jeunes ou de ces juniors associations, sont aujourd'hui encore soutenus par la DDCS, la CAF, le conseil départemental et un poste FONJEP vient en soutien de la fédération des œuvres laïques (FOL). Pour développer les juniors associations il faut des accompagnateurs locaux, des relais, que peuvent être les animateurs des PIJ. Un Service civique peut suivre alors les juniors associations. Si la CAF soutient les projets jeunes, la MSA soutient les juniors associations dans les territoires ruraux. Les foyers ruraux, sont eux animateurs du fonds départemental initiatives jeunes. Ils ont un rôle de soutien aux associations en pays rural. Ils organisent aussi des débats entre jeunes vivant en territoire rural sur des sujets de valeurs républicaines.

c) Les délégués du préfet, soutiens aux associations des QPV

Il y a deux délégués du préfet à la politique de la ville depuis peu. La politique de la ville concerne 25 000 habitants, dans 9 QPV. 1 M€ sont consacrés aux actions menées par les associations. Nous trouvons là aussi bien de très importantes associations d'éducation populaire comme la Ligue de l'enseignement, l'AFEV ou la fédération des FRANCAS, mais aussi de très petites associations de quartiers. Il est à regretter, que l'instruction soit longue. Les paiements seront donc très tardifs, fragilisant ainsi bon nombre d'associations. Trois CPO ont été signées en 2015, et trois nouvelles devraient être signées cette année 2016. Le préfet a demandé à soutenir l'emploi associatif au travers des contrats de ville. La déléguée du préfet, regrette le manque de professionnalisation des associations, face à la complexité des démarches. Mais les réponses en matière d'accompagnement, ne sont pas performantes en Pyrénées-Orientales.

Signalons, qu'un tableau de bord a été mis en place, avec l'ensemble des financeurs pour les associations de la politique de la ville. Il existe un guichet unique DDCS, ville, communauté urbaine, CAF et conseil départemental. Le montant des subventions accordées reste à

discrétion de chacun des partenaires, mais il n'existe qu'une seule instruction. Les contrôles sont effectués en commun sur la politique de la ville.

Les délégués du préfet, de par leur proximité avec les associations présentes dans les QPV, ont un rôle indéniable de soutien et de conseil auprès de celles-ci. Un réseau d'appui aux associations spécifique QPV devrait exister. Une géo localisation précise QPV/PAVA est nécessaire, et il faudra imaginer un maillage complémentaire ainsi que des formations adaptées des bénévoles et professionnels. Ce besoin a été souligné par l'association des délégués des préfets. Le CIEC est fédérateur de ce type de démarche entre le CGET, la DS et la DJEPVA.

d) L'État est attendu pour l'évaluation des dispositifs et le travail qualité

Les différents partenaires associatifs, ou institutionnels (CAF, conseil départemental, ville...) ont insisté sur le rôle important qui peut être joué par l'état.

- L'État garant de la qualité

Un dispositif doit nécessairement pouvoir être évalué, afin de le rendre plus performant. Il en est ainsi des sites de soutiens à la vie associative, à fortiori lorsqu'ils sont soutenus financièrement par l'État. L'enquête menée par la mission auprès des DDCS et DRJSCS a démontré que l'évaluation de ces dispositifs était peu réalisée (voir annexe).

L'État doit être le garant de la qualité des informations et de l'accompagnement apportés aux associations. Pour cela, l'évaluation doit être faite régulièrement, et les aides financières réorientées au cas où un partenaire serait défaillant comme le support d'un poste FONJEP par exemple.

Le repérage et la formation des acteurs État, en lien avec les associations doit être aussi fait par l'État « Jeunesse et Sports ». Les personnels des greffes, des directions emploi, des Urssaf, des Impôts, mais aussi des techniciens des collectivités territoriales chargés des associations par le CNFPT doivent être formés, aux spécificités associatives.

- L'État garant de l'équité territoriale

Ensuite l'État doit être le garant de l'équité, et donc de la nécessaire réponse en proximité à tout besoin des associations en matière d'informations de formations et d'accompagnement. Le maillage, la géo localisation et le parcours d'accompagnement sont des demandes récurrentes des acteurs associatifs, que cela soit dans les Pyrénées-Orientales ou partout en France.

- L'État exemplaire facilitant la stabilité du tissu associatif

La signature de la charte des engagements réciproques, et la mise en place de CPO et de CPOM, doit là aussi se développer, afin de garantir une stabilité au tissu associatif, une pérennité aux acteurs qui mettent en œuvre les politiques publiques. L'État doit être lui-même exemplaire, sur la charte des engagements réciproques qu'il a initié.

- L'État promoteur d'innovation et d'expérimentations

L'État dans son rôle stratège, même à un niveau déconcentré doit pouvoir soutenir l'innovation, comme en Pyrénées-Orientales le fonds départemental initiatives jeunes soutenu par la DDCS. Parfois l'État est seul à financer des actions, et c'est son rôle lorsqu'un principe d'innovation doit être mis en œuvre.

3) Propositions émises lors de la visite de la mission

- Redonner le sens de l'engagement pour les jeunes en leur proposant un parcours qui aujourd'hui peut passer par les juniors-associations, un BAFA, un Service civique. En complément il peut leur être proposé une formation type CFGA, qui peut amener les jeunes à prendre par la suite des responsabilités associatives, syndicales ou politiques. Les rapporteurs notent toutefois, que les jeunes en service civique ne sont pas éligibles au financement par le FDVA du CFGA.
- Il est aujourd'hui nécessaire, de trouver un dispositif d'avance de trésorerie sur subventions accordées, tel que l'avance de CICE par la BPI pour les TPE, au profit des partenaires de l'ESS, et des associations.
- Les délégués du préfet, de par leur proximité avec les associations présentes dans les QPV, ont un rôle de soutien et de conseil auprès de celles-ci indéniable. Un réseau d'appui aux associations spécifiques des QPV devrait être mis en place. Pour cela, une géo localisation précise QPV/PAVA est nécessaire, afin d'imaginer un maillage d'accompagnement ainsi que des formations adaptées des bénévoles et professionnels. Le CIEC est fédérateur de ce type de démarche entre le CGET, la DS et la DJEPVA.
- le CFGA s'adresse aux bénévoles et aux salariés. Cependant il n'est pas au RNCP et pas éligible au compte personnel de formation; il serait intéressant que cela le devienne. Il pourrait être financé par exemple par Uniformation.

**Annexe 5 - Circulaire du Premier ministre, n° 5811/SG du
29 septembre 2015**



Le Premier Ministre

n° 5811/SG

Paris, le 29 septembre 2015

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de département

Objet : Nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations.

Annexes : 5

Au cœur de la société civile, les associations occupent une place essentielle dans la vie collective de la Nation et le fonctionnement de notre modèle de société. Elles sont fréquemment amenées à anticiper, éclairer ou compléter l'action conduite par les pouvoirs publics, inspirant à l'État et aux collectivités territoriales de nouvelles formes d'intervention, aux avant-postes de l'innovation et de la créativité dans les territoires.

Dans un contexte de réforme des collectivités territoriales, de reconfiguration de leurs compétences et de transformation de l'action territoriale de l'État, il est indispensable de conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels.

La charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 a défini les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et des associations en matière de co-construction des politiques publiques ; elle pose des règles de partenariats nouvelles qui doivent être transformées en principes d'action.

Ces premiers actes forts qui illustrent le choix stratégique de société fait par le Gouvernement, doivent être accompagnés par l'ensemble des services de l'État placés sous votre autorité pour rénover les relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Je vous demande, d'une part, de décliner la charte des engagements sur les territoires, de manière adaptée pour chaque secteur d'activité. D'autre part, je souhaite que vous favorisiez dans la durée le soutien public aux associations concourant à l'intérêt général. Il s'agit de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif, en privilégiant le recours aux conventions pluriannuelles et en développant une politique d'attribution de subventions dont les modalités respectent l'initiative associative et sont concertées avec les acteurs. Les étapes de cette démarche sont décrites dans le guide pratique de la subvention qui sera prochainement publié par le ministère chargé de la vie associative.

Au niveau ministériel, vous désignerez dans vos cabinets et vos services au moins un correspondant chargé de la vie associative pour suivre les engagements de l'État dans vos champs de compétence.

Au niveau territorial, je vous demande aussi de promouvoir auprès des collectivités territoriales l'adoption de chartes locales qui organisent la concertation des acteurs pour co-construire les politiques publiques dont notre société a besoin et permettre aux initiatives associatives d'entrer en résonance avec elles. Le délégué régional ou départemental à la vie associative que vous nommerez ou confirmerez dans ses fonctions, rendra compte de son action par votre intermédiaire au ministère chargé de la vie associative. Ses nouvelles missions prioritaires d'information, de formation, d'animation, et d'accompagnement des acteurs favoriseront la vitalité du tissu associatif local ; elles sont précisées en annexe.

Le législateur a défini pour la première fois les caractéristiques de la subvention, telles que dégagées par la jurisprudence et la doctrine. Il s'agit de l'article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créé par l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. La subvention est dorénavant un mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique.

Le cadre juridique régissant les subventions versées par les pouvoirs publics aux associations, notamment au regard des évolutions de la réglementation européenne des aides d'État, est précisé en annexe. Des modèles de convention sont également joints.

Au titre de la simplification et de l'accélération nécessaires des modalités de versement des subventions, vous veillerez à ce que le versement de l'avance fixée dans les conventions pluriannuelles s'effectue avant le 31 mars de chaque année.

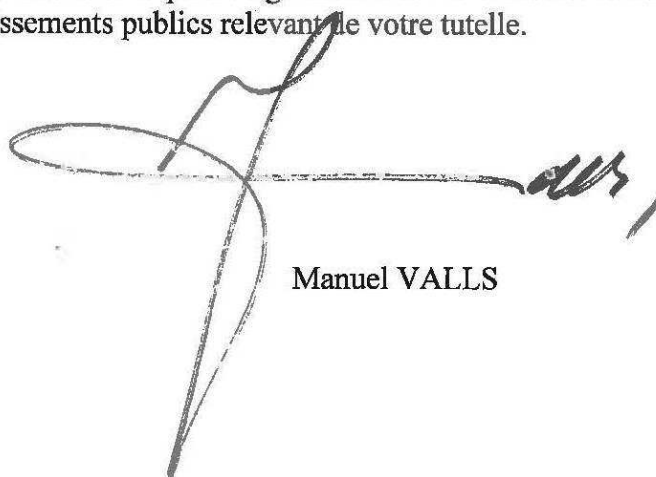
Le formulaire unique de demande de subvention, prévu par la circulaire du 24 décembre 2002, a été mis à jour sur le site www.service-public.fr et doit être utilisé par l'ensemble des services de l'État et de leurs établissements publics. Il prévoit une liste limitée de pièces strictement nécessaires à l'instruction des demandes. Elle s'impose aux services, à l'exception des cas où des documents sont rendus exigibles par le régime d'aides d'État ou par des règles sectorielles. La première demande déposée sert de base à la constitution, chez chaque gestionnaire et pour chaque association, d'un dossier permanent, le cas échéant dématérialisé. En cas de demande de renouvellement de la subvention, l'association est dispensée de reproduire les renseignements et documents figurant dans son dossier permanent, à l'exception des modifications intervenues. Le téléservice de subvention en ligne réalisé à partir de ce formulaire est opérationnel et accessible depuis « Votre compte association » sur le site www.service-public.fr : il est recommandé de l'utiliser avec les services des autorités publiques partenaires. Au-delà de la demande de subvention, un ensemble de démarches en ligne est proposé aux associations. Il sera complété par d'autres services dématérialisés dans les prochains mois, conçus sur le principe « dites-le nous une fois ».

Dans le respect de leur libre administration, vous inviterez les collectivités territoriales et leurs établissements publics à utiliser ces différents outils, en particulier lorsqu'ils financent des actions conjointement avec les services de l'État ou ses établissements publics.

Les circulaires du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements, du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions

pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations, du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations, du 16 janvier 2007 n° 5193/SG relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs et du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, sont abrogées.

Je vous demande de bien vouloir veiller à la plus large diffusion de cette circulaire dans vos services ainsi que dans les établissements publics relevant de votre tutelle.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'M' followed by a horizontal line and a small flourish.

Manuel VALLS

ANNEXE 1

Rappels sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations.

Les relations entre associations et pouvoirs publics sont aujourd'hui très développées. La vitalité du secteur associatif n'est plus à démontrer ; les associations occupent dans de nombreux domaines une place privilégiée.

Les actions de nombreuses associations viennent au soutien ou en complément de celles des pouvoirs publics ; elles ont vocation à les inspirer. Ainsi, les associations participent au côté des pouvoirs publics à la mise en œuvre d'actions au service de l'intérêt général, dans une démarche partenariale privilégiée qui doit être encouragée, car elle est de nature à favoriser l'initiative associative et l'innovation.

Les fonds publics constituent une ressource financière importante pour les associations. Cependant, pendant longtemps, la notion de subvention n'a pas été définie par la loi mais leur octroi pouvait, dans certaines hypothèses, être soumis à une obligation de contractualisation. Certain juges administratifs ont alors requalifié des subventions en contrat de la commande publique. Des autorités publiques ont dès lors fait le choix, dans un souci de sécurité juridique, de privilégier le recours aux contrats de la commande publique, plaçant les associations dans un rôle de prestataire de service, et non plus de partenaire.

La subvention est aujourd'hui définie par la loi. Elle répond à des caractéristiques propres qui la distinguent clairement des contrats de la commande publique, au regard de ses finalités et modalités de mise en œuvre.

Outre les règles du droit national, les subventions doivent également être servies dans le respect des normes européennes, examinées ci-après. Bien que ces règles puissent être additionnelles, elles sont présentées successivement pour des raisons de lisibilité. Les modèles de convention figurant en annexes 2 et 3 intègrent l'ensemble de ces règles. Les départements ministériels pourront proposer des modèles adaptés aux spécificités sectorielles quand les règles applicables seront plus favorables.

1. La subvention un contrat qui se distingue de la commande publique

1-1. Les caractéristiques de la subvention versée à une association

L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a inséré un article 9-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cet article 9-1 définit les subventions de la manière suivante :

«Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. »

«Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.»

Les caractéristiques juridiques de la subvention sont les suivantes.

La subvention est octroyée par une autorité administrative ou un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial, aux organismes de droit privé porteurs d'une initiative propre qu'ils ont préalablement définie et qu'ils entendent mettre en œuvre. Sont donc exclues les subventions accordées par des autorités publiques à des personnes physiques ou entre personnes publiques qui demeurent régies par des règles qui leur sont propres.

L'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique. Elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée.

La subvention ne peut donc être apparentée à un contrat de la commande publique dans le cadre duquel la personne publique exprime un besoin qui lui est propre, qu'elle demande à un prestataire de satisfaire en contrepartie d'un prix ou d'une rémunération. Contrairement à la subvention, le prestataire n'est pas partenaire de la collectivité publique et n'est pas à l'initiative du projet.

La subvention a vocation à soutenir la réalisation d'un investissement, à contribuer au développement d'un projet ou au financement global de l'activité de l'organisme bénéficiaire défini, conçu et initié par ce même organisme.

Les subventions d'investissement accordées par l'État obéissent à des règles particulières et sont régies par les dispositions des décrets n°99-1060 du 16 décembre 1999 et n° 2000-1022 du 17 octobre 2000 et par la circulaire d'application du 19 octobre 2000 du décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement (NOR: *ECOB0010036C*).

La subvention est allouée pour un objet déterminé, un projet spécifique, ou est dédiée au financement global de l'activité associative. Aussi conformément aux dispositions des articles 14 et 15 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif au budget, les associations bénéficiaires de subventions ne peuvent les reverser en tout ou partie à une autre structure, sauf autorisation expresse dans l'acte attributif. Cette règle s'applique aussi aux subventions versées par les collectivités territoriales en vertu de l'article L.1611-4 du code général des collectivités territoriales.

La subvention n'est pas constitutive d'une contrepartie économique constituée par un prix et peut prendre des formes variées, et être octroyée en espèces ou en nature (mise à disposition de locaux, matériels, prestations intellectuelles, etc.).

La subvention en numéraire à la différence d'un prix versé dans le cadre d'un marché public ne correspond pas à la valeur économique du service rendu. Il n'y a pas de lien direct entre la somme versée et l'action réalisée. Ainsi une étude précisément déterminée, réalisée pour le compte d'une collectivité et donnant lieu à une rémunération spécifique constitue une prestation de services effectuée à titre onéreux. En revanche, une association peut être subventionnée pour mener des études et des actions de promotion à son initiative dans un domaine donné et une action peut être dans ce cadre à bon droit subventionnée à 100% (CE, Sect., 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais - CODIAC-, n° 88224).

Le montant de la subvention ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre, ce qui suppose l'établissement d'un budget prévisionnel. Il est cependant possible, à la faveur de la mise en œuvre du projet que l'association réalise un excédent ; cet excédent, sous peine d'être repris par l'autorité publique, doit pouvoir être qualifié de raisonnable lors du contrôle de l'emploi de la subvention.

Les subventions dont le montant annuel en numéraire dépasse la somme de 23 000 euros prévue par le décret n°2001-495 du 6 juin 2001, donnent lieu de manière obligatoire à la conclusion d'une convention précisant les objet, durée, montant, modalités de versement et conditions d'utilisation de la subvention. Afin d'apporter une visibilité pluriannuelle aux structures associatives et ne pas entraîner l'interruption de missions qui relèvent de l'intérêt général, il est souhaitable de privilégier le recours à la convention d'objectifs pour une durée de quatre ans. En dehors de la subvention initiale correspondant à la première année d'exécution, la convention prévoit, sous réserve de la disponibilité des crédits, un financement prévisionnel et conditionné pour les années suivantes.

Les contributions en nature, le plus souvent effectuées par une autorité publique à titre gratuit, ne sont cependant pas dépourvues de toute valeur et peuvent utilement faire l'objet d'une valorisation qui s'inscrit dans une démarche de transparence de l'utilisation des fonds publics. Cette valorisation permet aux organismes qui en bénéficient de faire état de la réalité de leurs ressources au regard de leurs activités. La détermination de cette valeur monétaire relève de la compétence exclusive des autorités publiques, au regard de considérations d'intérêt général, sous le contrôle par le juge d'une erreur manifeste d'appréciation. Cette contribution peut n'être que modique, voire symbolique. La valeur de cette contribution déterminée doit apparaître dans l'acte d'attribution de la subvention.

Le droit applicable aux contributions en nature tend à s'harmoniser avec les règles du droit de l'Union européenne pour lequel les aides publiques s'entendent comme des aides de toute nature directes et indirectes, telles la mise à disposition de locaux ou l'exonération de charges sociales ou fiscales.

La subvention est discrétionnaire, ce qui la distingue des contributions obligatoires versées en application des lois et règlements. Le principe veut que «l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir» (CE 25 septembre 1995, assoc. CIVIC, n°155970). Les associations doivent remplir un certain nombre de conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention, mais le fait qu'elles les remplissent ne leur garantit pas pour autant l'octroi de ladite subvention. La décision appartient à la seule autorité publique, qui n'est pas dans l'obligation de la motiver, puisqu'il ne s'agit pas d'une décision administrative individuelle refusant un droit.

Si une certaine liberté d'appréciation est laissée à l'autorité publique dans l'exercice de sa compétence, le juge peut annuler une décision fondée sur des faits inexacts ou consécutive à une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation (contrôle restreint). L'autorité publique doit donc justifier d'un examen individuel et ne peut opposer un refus général et définitif à toute demande d'aide. Elle doit pouvoir démontrer le caractère proportionné de sa décision avec les faits qui l'ont provoquée (élément objectif) et les conséquences qu'elle emporte (liquidation judiciaire d'une association subventionnée précédemment).

À l'inverse dans le cadre de la commande publique, l'autorité publique détermine des critères de sélection rendus publics et suffisamment précis qui ne lui laissent pas une liberté de choix discrétionnaire.

La subvention concourt à la satisfaction d'un intérêt général, ou local. L'autorité publique qui l'attribue poursuit un but d'intérêt général ou local lorsque le projet relève de sa compétence et entre dans le champ d'une politique publique d'intérêt général, sans que l'autorité publique n'en tire une contrepartie directe. L'octroi d'une subvention par une autorité publique ne présume pas de la situation de l'association au regard de la qualification d'intérêt général au sens fiscal.

Les subventions attribuées par l'État doivent ainsi correspondre à un objectif de politique publique précisé dans le cadre d'un programme du budget de l'État. L'État publie chaque année un document rapportant l'effort financier de l'État en faveur des associations, annexé au projet de loi de finances présenté au Parlement conformément à l'article 186 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (« Jaune : effort de l'État à l'égard des associations »). S'agissant des collectivités territoriales, les subventions satisfont à un intérêt local lorsque la collectivité entretient un lien particulier avec le territoire d'intervention de l'association qui reçoit la subvention (CE 11 juin 1997, Département de l'Oise, n° 170069). La seule circonstance tirée de ce que le bénéficiaire d'une subvention n'exerce pas dans un cadre géographique déterminé ne suffit pas à démontrer l'absence d'intérêt public local, et inversement.

Un guide d'usage de la subvention à paraître présente de manière plus détaillée l'ensemble de ces critères.

1-2. L'octroi de subventions doit favoriser un partenariat équilibré entre pouvoirs publics et associations

La charte des engagements réciproques, signée le 14 février 2014, détermine les principes d'action communs et spécifiques qui doivent guider les relations entre les pouvoirs publics et les associations dans une démarche de co-construction.

Le développement d'une coopération plus étroite entre pouvoirs publics et associations dans une dynamique de co-construction correspond à un choix de mise en œuvre des actions publique et associative visant à mettre les acteurs en capacité d'agir sur la base d'une vision commune d'un territoire.

Favoriser le recueil d'initiatives associatives doit permettre le renouvellement des politiques publiques tout en reconnaissant plus largement le rôle joué par les associations dans la mise en œuvre de l'action publique.

Aussi les pouvoirs publics doivent-ils veiller à plus largement s'inscrire dans une démarche partenariale équilibrée avec les associations.

Le dialogue et les échanges de nature à encourager l'initiative associative et l'innovation sociale doivent donc être plus largement développés.

Le recueil d'initiatives est exposé dans le guide d'usage de la subvention à paraître.

L'inscription de la définition légale de la subvention dans la loi permet de la distinguer clairement des contrats de la commande publique. Le recours à la subvention doit donc être privilégié dès lors que le projet financé s'inscrit dans son champ. Les modalités d'attribution et de mise en œuvre sont transparentes et concertées avec les associations considérées comme des partenaires.

2. Le droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État

« Les règles de base » :

1. Une subvention publique versée à une association pour une activité économique peut être qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 107, §1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

2. N'est pas qualifiée d'aide d'État :

- une subvention publique versée à une association qui n'exerce pas d'activité économique ou destinée à un projet qui ne relève pas du domaine économique ;
- ou une subvention publique d'un montant inférieur aux seuils de minimis jugés trop faibles pour affecter la concurrence entre États membres (200 000 euros sur trois ans par association, toutes aides de minimis confondues, ou 500 000 euros sur trois ans par association exerçant un service d'intérêt économique général –SIEG-, toutes aides de minimis confondues) ;

3. Une subvention publique pouvant être qualifiée d'aide d'État doit être compatible avec le marché intérieur sur la base d'une dérogation prévue par le traité, et être légale.

3.1. La compatibilité d'une aide d'État peut reposer sur différents fondements:

- Les exceptions prévues à l'article 107, §2 et §3 TFUE qui sont précisées par différents textes de la Commission et notamment le règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (règlement général d'exemption par catégories - RGEC) ;

- La dérogation spécifique aux SIEG fondée sur l'article 106, §2 TFUE explicitée par la Commission dans le paquet Almunia composée d'une décision 2012/21/UE, d'une communication 2012/C 8/03 (encadrement Almunia), d'une communication 2012/C 8/02 :

En application du paquet Almunia, une subvention publique versée à une association exerçant une activité de SIEG est compatible si:

- a) l'objet d'intérêt général ou la charge de service public est clairement exposé dans la convention, l'arrêté ou la décision d'attribution ("mandat"),
- b) la modalité de détermination de la subvention (budget, barème) compensant strictement les coûts de l'exécution de la charge de service public est de même clairement exposée dans l'acte attributif,
- c) la convention, l'arrêté ou la décision précise les modalités de contrôle et de reversement d'un éventuel excédent trop-versé de subvention (« surcompensation ») au-delà d'un bénéfice (ou « excédent de gestion ») raisonnable.

3.2 La légalité d'une aide d'État repose sur la notification préalable du projet d'aide à la Commission, afin que celle-ci en examine la compatibilité avec le marché intérieur (cf. article 108, §3 TFUE). Par exception, sont dispensées de notification les subventions versées à une association remplissant toutes les conditions posées par le RGEC (exemples de domaines couverts par le RGEC : aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine, aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles).

Sont également dispensées de notification les subventions versées à des associations exerçant une activité de SIEG qui entrent dans le champ de la décision Almunia (et en respectent toutes les conditions) dès lors qu'elles sont :

- inférieures à 15 millions d'euros par an ;
- ou versées à des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables, sans limitation de montant.

4. Enfin, les aides d'un montant inférieur au seuil de minimis n'ont pas à être notifiées.

Hormis ces exceptions, tous les projets d'aides d'État doivent être notifiés à la Commission préalablement à leur versement.

Les règles européennes relatives aux aides d'État s'imposent aux pouvoirs publics octroyant ces aides, quelle que soit leur forme.

2-1. Principe général : l'interdiction des aides d'État

L'article 107-1 du TFUE interdit les aides de toute nature accordées au moyen de ressources publiques lorsqu'elles confèrent à l'entreprise bénéficiaire un avantage concurrentiel tel qu'il affecte la concurrence et les échanges entre États membres.

L'entreprise est définie au sens du droit européen comme toute entité, quel que soit son statut juridique, exerçant une activité économique, c'est-à-dire offrant des biens ou des services sur un marché donné. Sont notamment considérées comme telles (...) les associations qui exercent régulièrement une activité économique.

La Cour de justice refuse effectivement de qualifier d'économique une activité qui ne consiste pas à offrir des biens ou des services sur un marché. Tel est par exemple le cas de l'acquisition de produits sanitaires par des établissements hospitaliers (TPICE, 4 mars 2003, Fenin contre Commission, aff. T-319/99, points n°35 à 40).

Les règles européennes en matière d'aides d'État s'appliquent dès lors à toute subvention publique octroyée pour une « activité économique » réalisée par une association. Celles-ci ne s'appliquent donc pas à la part d'activité qui serait qualifiée de non économique.

Outre ces activités non économiques, la Cour de justice de l'Union européenne exclut du champ des activités présentant un caractère économique :

- les activités exclusivement sociales répondant à des exigences de solidarité nationale et dépourvues de tout but lucratif (exemples : les régimes obligatoires de sécurité sociale ou encore l'activité de protection de l'environnement) ;
- et les activités correspondant à l'exercice de l'autorité publique (armée, police, sécurité et contrôle de la navigation aérienne, contrôle et sécurité du trafic maritime, surveillance antipollution, organisation, financement et exécution des peines d'emprisonnement).

Pour fonder cette qualification non économique, il convient tout d'abord d'examiner la nature de l'activité au travers du produit ou du service proposé. Cette analyse est complétée par un examen de l'environnement dans lequel intervient l'opérateur pour cette activité ainsi que des conditions d'exercice de l'activité. Les éléments d'analyse utiles à l'instruction sont précisés en annexe 4.

Toutes les associations ne peuvent pas être, *a priori*, considérées comme des « entreprises ». En pratique, seuls les soutiens apportés chaque année à quelques milliers d'associations réalisant des activités économiques sont susceptibles d'être concernés par la réglementation européenne relative aux « aides d'État ».

2.2- Les aides « de minimis » ne sont pas des aides d'État

Le droit européen fixe des seuils, appelés de *minimis*. Les subventions publiques qui ne dépassent pas ceux-ci, sont réputées ne pas affecter la concurrence et les échanges entre les États membres. Ces contributions ne constituent alors pas des aides d'État. Ne constituent pas non plus des aides d'État les subventions versées au titre d'une activité économique d'intérêt général, dites « compensations de SIEG ».

2.2.1- Le seuil « de minimis général »

Les subventions, en numéraire ou en nature, inférieures ou égales à un montant total de 200 000 euros au cours des deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours ne sont soumises à aucune contrainte particulière au titre des aides d'État à la condition de ne pas aboutir à dépasser le montant total cumulé « de minimis » de 200 000 euros par association bénéficiaire.

Dans ce cadre, l'autorité publique octroyant une subvention doit préciser à l'association bénéficiaire qu'il s'agit d'une aide *de minimis* au regard de son montant et de son caractère et obtenir de l'association concernée une déclaration relative aux autres aides de minimis reçues sur les deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours.

Les soutiens publics alloués sous d'autres formes que des subventions (prêts, avances remboursables, garanties) doivent faire l'objet d'un calcul d'équivalent-subvention brut (ESB) afin de les mesurer et s'assurer du respect des règles de cumul d'aides et des conditions rappelées infra.

Le règlement *de minimis* général exclut de son champ d'application, sous conditions, notamment les aides octroyées aux « entreprises » des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, de la production primaire, de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles qui sont régis par d'autres dispositifs d'aides de minimis.

Ce seuil de *minimis* général est jugé trop faible pour affecter la concurrence entre États membres quelque soit la forme commerciale ou civile de la personne morale de droit privé qui bénéficie de l'aide. Ce dispositif particulièrement adapté aux sociétés commerciales, l'est moins aux associations qualifiées d'entreprises en raison de la nature d'intérêt économique général de leurs activités (Cf. point suivant).

2.2.2- Le seuil spécifique de 500 000 euros pour les services (activités) d'intérêt économique général SIEG : une formalisation par écrit

Un seuil de minimis spécifique a été instauré pour les subventions versées au titre de « compensations » de services (activités) d'intérêt économique général (SIEG). Ce dispositif est notamment approprié aux subventions aux associations pour leurs projets économiques qui répondent à une finalité d'intérêt général.

Le droit national ne connaît pas la notion de service d'intérêt économique général, mais celle de service public et/ou d'intérêt général. Certaines activités sont caractérisées par le législateur d'activités d'intérêt général, ou encore d'intérêt public.

La notion de SIEG renvoie aux notions d'obligation de service public et de compensation de service public, développées par la Cour de justice de l'Union européenne. En renvoyant à ces deux éléments, le concept européen de SIEG fait référence aux « missions » d'intérêt général telles qu'elles sont définies par les autorités publiques.

La marge de manœuvre des États membres pour définir une « mission » d'intérêt général est étendue. De ce fait, le contrôle par la Commission européenne et par le juge communautaire de la définition de la mission est limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

SIEG et subvention n'ont rien d'antinomique. La notion de SIEG ne s'oppose en rien à des démarches dans lesquelles l'autorité publique approuve et finance des projets économiques initiés par des associations dont elle reconnaît qu'elles répondent à un but d'intérêt général. Les règles adoptées en décembre 2011 sur le régime des aides d'État n'interdisent en effet aucunement que les associations réalisent, de leur propre initiative, un projet, une activité d'intérêt économique général, pour laquelle elles reçoivent une subvention destinée à compenser le coût d'exécution du projet (cf. guide relatif à la gestion des services économiques d'intérêt général publié par le secrétariat général des affaires européennes et vade-mecum des aides d'État publié à la Documentation française).

Les subventions à un projet d'association réalisant des activités économiques et permettant à l'association de rester dans la limite de 500 000 euros d'aide au cours des deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours, ne sont soumises à aucune exigence particulière hormis celle de la formalisation du soutien financier au projet d'intérêt général par un acte écrit (« mandat »). Cet acte formalisé doit préciser au moins l'intitulé du projet pour lequel est accordée la subvention « compensation », l'identité de l'association bénéficiaire, le champ géographique et la durée du projet soutenu. Ces mentions minimales figurent dans les conventions annuelles ou pluriannuelles (valant « mandat ») en annexe 2. Elles sont également nécessaires en droit national.

Les pouvoirs publics doivent :

- a) informer par écrit l'association bénéficiaire du montant potentiel de la subvention en équivalent-subvention brut, en raison du projet d'intérêt économique général pour lequel elle est octroyée, et de son caractère de minimis, en faisant explicitement référence au Règlement ; les modèles de conventions intègrent cette obligation d'information ;
- b) obtenir de l'association chargée du SIEG une déclaration relative à toute autre aide de minimis, au cours des deux exercices précédents et de l'exercice (fiscal) en cours ; le formulaire unique de demande de subvention a été adapté depuis le mois de mai 2012 ;
- c) veiller à n'accorder la nouvelle aide de minimis qu'après avoir vérifié qu'elle ne porte pas le montant total des aides de minimis accordées à l'association au-delà du plafond de 500 000 euros au cours des deux exercices précédents et de l'exercice (fiscal) en cours et que les règles de cumul sont respectées.

2.2.3- Les règles de cumul des aides de minimis

Les aides de minimis SIEG ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau précisé, dans les circonstances spécifiques de chaque cas, par un règlement d'exemption ou une décision adoptés par la Commission.

Les aides « *de minimis* SIEG » sont cumulables avec les aides de minimis accordées conformément à d'autres règlements de minimis, dans la limite du plafond de 500 000 euros par association au cours des deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours. Cela signifie, par exemple, que si une association a déjà perçu 150 000 euros au cours des deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours, elle peut encore recevoir jusqu'à 350 000 euros au titre du règlement de minimis relatif aux SIEG.

Le plafond de 500 000 euros par association est donc un maximum absolu pour tous les types d'aides de minimis cumulées, qu'elles soient accordées pour le même SIEG ou des SIEG différents. Il s'applique indépendamment du fait que le montant accordé au titre du règlement de minimis général l'ait été pour un SIEG ou pour une activité distincte ne relevant pas d'un SIEG.

Une aide de minimis SIEG ne peut se cumuler pour le même SIEG et la même période avec une autre compensation, que celle-ci soit ou non une aide d'État. Par conséquent, pour éviter d'être qualifiée d'aide d'État, le montant total de la compensation octroyée pour un SIEG doit, soit répondre aux conditions énoncées dans l'arrêt Altmark, soit ne pas excéder le seuil de minimis relatif aux SIEG.

En revanche, si une association se voit confier la gestion de plusieurs SIEG, il peut, pour l'un des SIEG, être compensé au titre du règlement de minimis relatif aux SIEG, pour un autre SIEG, recevoir une compensation conforme aux quatre conditions de l'arrêt Altmark et pour un troisième SIEG, percevoir une compensation au titre de la décision ou de l'encadrement Almunia.

2.3- Des dérogations au principe d'interdiction des aides d'État prévues notamment pour les financements des « services » d'intérêt économique général et pour les aides couvertes par le règlement général d'exemption par catégories

2.3.1- Le principe d'interdiction des aides d'État est contrebalancé par le droit reconnu par le traité aux États de créer et d'organiser librement leurs activités et services économiques d'intérêt général (SIEG)

Le principe d'interdiction des aides d'État n'est pas absolu : une aide peut être reconnue compatible si toutes les conditions de la Décision ou de l'Encadrement Almunia sont remplies et notamment :

- Existence d'un acte écrit (« mandat ») décrivant la nature et la durée du projet d'intérêt économique général réalisé par l'association, ainsi que les paramètres de calcul de la subvention, de contrôle et de révision de cette aide. Selon la décision Almunia, la durée du mandat ne doit pas dépasser 10 ans, alors que, selon l'Encadrement, cette durée ne doit pas excéder la durée d'amortissement des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG ;
- Le montant de la subvention ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution du projet ;
- L'absence de surcompensation doit être contrôlée.

Même lorsque l'association bénéficie d'ores et déjà de 500 000 euros d'aides au cours des deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours, la subvention reste un mode de financement légal et adapté aux services d'intérêt économique général (Cf. règles de cumul précisées supra). La collectivité doit seulement définir dans un acte, unilatéral ou contractuel, le projet présentant le « service d'intérêt économique général », ainsi que les paramètres de calcul de la subvention et les méthodes pour la contrôler et prévenir les situations de « surcompensation » (excédent). L'acte contractuel peut être une convention de subvention rédigée sur le modèle figurant en annexe 3 pour toute subvention supérieure à 23 000 euros.

L'aide sera notifiée ou non à la Commission européenne en fonction de son montant (par exemple jusqu'à 15 millions d'euros par an) ou de la catégorie de l'activité économique d'intérêt général (cf. 2.4).

2.3.2- Le règlement général d'exemption par catégorie n°651/2014 du 17 juin 2014 reconnaît la compatibilité d'un certain nombre de catégories d'aides remplissant toutes les conditions définies

La compatibilité d'une aide d'État peut reposer sur le fondement des différentes exceptions prévues à l'article 107, §2 et §3 TFUE qui sont précisées par différents textes de la Commission, notamment par le règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (règlement général d'exemption par catégories - RGEC). Il en est ainsi par exemple pour les mesures d'aides "destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles, les aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques, les aides en faveur des infrastructures à haut débit, les aides en faveur de l'innovation, les aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et les aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles". Les modalités utiles de mise en œuvre du RGEC seront, le cas échéant, précisées par les départements ministériels concernés.

2.4- L'obligation de notification à la Commission européenne et les exemptions

Pour être légal, tout projet d'aide d'État doit être notifié à la Commission préalablement à sa mise en œuvre conformément à l'article 108, §3 du TFUE afin que celle-ci se prononce sur sa compatibilité avec le marché intérieur. Par dérogation, les aides d'État ci-dessous échappent à l'obligation de notification à la Commission lorsqu'elles :

1. ne dépassent pas l'un ou l'autre des seuils de minimis (200 000 euros -ou 500 000 euros pour les services d'intérêt économique général- SIEG- par association au cours des deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours).
2. ou entrent dans le cadre de la Décision du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106-2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service octroyées (dont les subventions) à certaines associations réalisant des activités économiques chargées de la gestion de SIEG et en respectant toutes les conditions (« décision Almunia ») ;

Les conditions d'exonération de notification fixées par la décision du 20 décembre 2011 concernent certaines catégories de services et notamment:

- les aides ne dépassent pas un montant annuel de 15 millions d'euros (montant calculé par activité économique d'intérêt général -SIEG- et non par association) ;
- ou les aides accordées à des hôpitaux ou à des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social ou l'inclusion sociale des groupes vulnérables.

Pour bénéficier de l'exonération de notification prévue par la décision Almunia, les subventions accordées aux associations précitées doivent également répondre aux trois conditions précisées dans le point 2.3.1.

Les financements de SIEG qui n'entrent pas dans le champ d'application de la décision Almunia, doivent être notifiés préalablement à la Commission. Leur compatibilité sera examinée sur la base de l'encadrement Almunia présenté supra dont certaines conditions sont communes avec celles de la décision Almunia mais qui comporte également d'autres critères de compatibilité plus exigeants.

3. ou entrent dans une des catégories d'aides couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie n°651/2014 du 17 juin 2014 et respectent toutes les conditions posées par ce texte. Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) exempte de l'obligation de notification préalable sous réserve de certaines conditions. Il relève les seuils d'exemption pour de nombreuses mesures et ajoute de nouvelles catégories d'aides à la liste des exemptions de notification (Cf. point 2.3.2).

ANNEXE 4

Les modalités d'instruction des demandes de subvention

Le processus décrit, ci-après, vise un double objectif de cohérence de l'action administrative et de simplification des relations entre celle-ci et les partenaires associatifs.

Les procédures d'attribution et de versement des subventions de l'État et de ses établissements publics aux associations sont précisées selon l'ordre des principales étapes.

1. Le formulaire unique de demande de subvention

Le formulaire Cerfa n°12156 de demande de subvention doit être utilisé par toute association sollicitant une subvention auprès de l'État, de ses services déconcentrés et de ses établissements publics à défaut d'utiliser le téléservice. Son usage est également recommandé pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Établi conformément aux règles nationales et communautaires applicables aux financements publics, il concerne le financement de projets spécifiques ou le fonctionnement global de l'activité de l'association, relevant de l'intérêt général conformément à l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 précité. Il ne concerne pas les financements imputables sur la section d'investissements.

Le formulaire Cerfa n°12156 de demande de subvention est téléchargeable dans la rubrique associations du site www.service-public.fr. Chaque administration concernée met ce formulaire à disposition des associations qui n'ont pas accès à internet, par les moyens appropriés.

La notice Cerfa n°51781 accessible sur le site www.service-public.fr précise les modalités d'utilisation et les pièces à joindre par l'association pour une première demande ou un renouvellement. La liste limitative des pièces strictement nécessaires à l'instruction des demandes s'impose aux services. Elle peut être complétée, le cas échéant, des documents exigibles par le régime d'aides d'État ou par des règles sectorielles applicables au cas d'espèce.

Les associations peuvent aussi utiliser le téléservice de demande de subvention en ligne dès lors que l'autorité publique à laquelle elle s'adresse, est partenaire du dispositif. Les services de l'État et ses établissements publics doivent utiliser aussi souvent que possible ce téléservice qui a été expérimenté avec succès et a vocation à se substituer aux demandes de subvention papier.

Le téléservice de demande de subvention en ligne est accessible depuis le site www.service-public.fr.

L'association qui fait une demande de subvention à l'État dispose du guide de la LOLF à l'usage des associations régulièrement mis à jour et accessible sur le site www.associations.gouv.fr et de l'annuaire de l'administration accessible sur le site service-public.fr.

Conformément aux articles R123-220 et A123-87 du code de commerce, toute association bénéficiaire de subvention publique doit être inscrite au répertoire Siren au préalable.

Le mode « déclaratif » avec certification des informations communiquées est retenu pour l'élaboration des dossiers. Il repose sur le principe selon lequel l'association s'engage sur la véracité des informations ainsi transmises. Il convient donc de s'abstenir de réclamer directement à l'association les justificatifs des financements demandés et obtenus des autres autorités publiques.

Ce principe s'applique tout particulièrement à la fiche numérotée 4. La seconde permet aux agents de déterminer le régime juridique applicable à une subvention octroyée pour la réalisation d'une activité économique.

2. Le dossier « permanent »

Le nombre et la nature des documents à joindre à l'appui de la demande de subvention varient en fonction de la demande (première demande ou renouvellement) ainsi que de leur existence dans une des bases de données de l'État (registre national des associations –RNA-) ou publique (Journaux officiels pour les comptes annuels).

Chaque service gestionnaire conserve un dossier « permanent » dématérialisé ou non pour chaque association retraçant dans la durée l'ensemble des relations que l'association a entretenues et entretient dans le cadre de ce partenariat ; cela évite de demander plusieurs fois les mêmes informations ou documents probants dont la validité est permanente (sauf modifications que l'association est tenue de notifier à l'administration). Il en est ainsi des renseignements figurant dans les fiches 1-1 et 1-2 du formulaire Cerfa n°12156.

Les documents versés au dossier permanent dispensent l'association de reproduire les renseignements et les documents inchangés figurant dans son dossier permanent lors d'une nouvelle demande de subvention et permettent de répondre, s'il y a lieu, aux dispositions de l'alinéa 6 de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée.

3. Les étapes de l'instruction

L'instruction suit l'ordre des fiches numérotées du formulaire Cerfa n°12156 à quelques exceptions près.

Il convient, chaque fois que possible, de procéder à un prompt examen du projet de l'association, afin de vérifier en premier lieu sa cohérence avec la politique d'intervention que l'autorité publique saisie s'est fixée et, en second lieu, son éligibilité au vu de critères légaux ainsi que, le cas échéant, d'autres critères dont la publicité a été assurée.

Dans le premier cas et si la réponse est négative la poursuite de l'instruction de la demande de subvention ne pourra être conduite par l'administration saisie. Elle devra transmettre la demande à l'autorité publique concernée qui donnera suite à la demande. L'association sera informée de cette transmission conformément à l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 précitée.

Dans le second cas, l'autorité administrative qui accuse réception de la demande fait connaître à l'association les informations ou données qui sont nécessaires à l'instruction de sa demande et qu'elle n'a pas ou ne peut se procurer directement auprès d'autres autorités administratives françaises. Dans le cadre du programme « Dites-le-nous une fois », de nouveaux services sont expérimentés ou vont être créés dans les prochains mois liés à « Votre Compte Association », accessible depuis le site www.service-public.fr. Les services de l'État et ses établissements publics doivent utiliser ces services qui simplifient le quotidien des associations. L'instruction des demandes de subvention permet d'effectuer les vérifications nécessaires à la garantie d'une bonne utilisation des crédits d'intervention. Une subvention peut être versée même en l'absence de texte législatif ou réglementaire particulier.

L'examen de l'éligibilité de la demande porte en premier lieu sur les informations relatives à l'identification de l'association. Elles doivent être corroborées avec les pièces éventuellement disponibles dans le dossier permanent déjà constitué et/ou avec le registre INSEE et le registre national des associations. Ce dernier comprend toutes les pièces obligatoirement fournies au greffe des associations. Les données sur le siège et les dirigeants doivent être identiques aux informations mentionnées dans les fiches n°1-1 et 4 et dans les pièces telles que le relevé portant mention du couple BIC (Bank Identifier Code) et IBAN (International Bank Account Number). Lorsqu'une adresse y est mentionnée, elle correspond à l'adresse du n° SIRET du demandeur.

L'identité de l'association vérifiée, l'administration doit être attentive à ce que l'association respecte les obligations légales et réglementaires applicables. Ainsi, les associations bénéficiant de dons ou de subventions en numéraire d'un montant supérieur à 153 000 euros par an doivent par ailleurs satisfaire aux deux obligations prévues par l'article L.612-4 du code de commerce. Elles ont l'obligation d'établir des comptes annuels certifiés par un commissaire aux comptes et d'assurer la publicité de ces comptes. Le non-respect de l'obligation d'établir les comptes est puni d'une amende de 9000 euros. Par ailleurs à la demande de tout intéressé, le président du tribunal, statuant en référé, peut enjoindre sous astreinte aux dirigeants de ces structures d'assurer la publicité des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Le président peut, dans les mêmes conditions et à cette même fin, désigner un mandataire chargé d'effectuer ces formalités.

L'administration procède à l'examen du budget prévisionnel (fiche 2) notamment son évolution par rapport aux comptes annuels passés si l'administration en dispose à moins qu'elle ne les obtienne sur le site dédié du Journal officiel www.journal-officiel.gouv.fr. Elle compare les montants indiqués sur le budget prévisionnel de l'association avec le budget prévisionnel du ou des projets (fiche 3-2), le total du ou des second(s) ne pouvant être supérieur au premier. Les budgets prévisionnels de l'association et du ou des projets peuvent être excédentaires ou à l'équilibre.

L'administration utilise ensuite la fiche 3-2 et examine notamment si le projet s'inscrit dans la politique publique dont elle est responsable et si les éléments mentionnés par le porteur sur la description du projet, les moyens mis en œuvre, la durée, la zone couverte et les méthodes d'évaluation concordent. Le projet peut concerner l'ensemble des activités de l'association. Les budgets prévisionnels de l'association et du projet étant alors identiques, seule la fiche 2 est utile pour présenter le budget. L'administration prendra si besoin l'attache de l'association pour des précisions sur la demande.

L'administration identifie ensuite la situation de l'association au regard de la réglementation des aides d'État. Les règles européennes en matière d'aides d'État s'appliquent à toute subvention publique octroyée pour une « activité économique » réalisée par une association. Celles-ci ne s'appliquent donc pas à la part d'activité qui serait qualifiée de non économique.

Dans tous les cas, l'administration examine donc si l'activité de l'association pour laquelle la subvention est demandée, peut être qualifiée d'intérêt général non économique.

En droit de l'Union européenne, la notion de services d'intérêt général (SIG) comprend, d'une part, les services d'intérêt général non économiques (SIGNE) et, d'autre part, les services d'intérêt économique général (SIEG), tels que prévus dans le protocole n°26 du TFUE.

Les SIGNE recouvrent au moins les activités régaliennes et les services à caractère exclusivement social fondés sur les principes de solidarité¹ tels les régimes obligatoires de sécurité sociale. L'analyse de l'activité et de ses conditions d'exercice permet de déterminer la nature économique ou non de l'activité constitutive d'un « SIG ».

¹ Cf. Communication sur les concepts de la Commission du 20 décembre 2011, paragr. 16 et s.

Afin de qualifier une activité, il convient tout d'abord d'en examiner la nature au travers du produit ou du service auquel elle donne lieu. Les services et produits essentiels pour la société, de même que les services collectifs en l'absence d'usagers ou de bénéficiaires identifiables, ne sont a priori pas économiques. Est ainsi considérée l'activité de protection de l'environnement dont le caractère exclusivement social a été reconnu². Mais, il ne suffit pas que l'activité soit de nature sociale ou que l'activité concerne un produit ou un service essentiel pour la société (exemple : éducation pour tous) pour que le service d'intérêt général ne soit pas économique.

L'analyse effectuée par l'administration porte également sur l'environnement dans lequel intervient l'association pour cette activité ainsi que sur les conditions d'exercice de l'activité.

L'examen de l'environnement dans lequel le service est rendu vise à identifier l'existence d'une concurrence pour un service analogue rendu dans un même périmètre économique et territorial³ (zone de chalandise) par d'autres opérateurs qui poursuivent un but lucratif⁴. Ainsi, si les besoins ne sont pas satisfaits sur le territoire pertinent par ces autres opérateurs lucratifs, le service rendu pourra être réputé non économique.

Cette analyse doit être complétée par l'examen des conditions d'exercice du service d'intérêt général. L'administration se référera au prix du produit ou du service (exemple d'un service gratuit ou proposé à un prix modique) et à sa modulation en fonction des moyens du public bénéficiaire (tarification du service prenant en compte les revenus du bénéficiaire en mettant en œuvre un principe de répartition des richesses⁵) et du coût de production. Cet examen permet d'apprécier la recherche par l'opérateur de⁶ profits pour lui ou ses membres. Le fait que l'aide demandée permet de couvrir les coûts variables, fixes et permanents nécessaires pour fournir le service sans procurer de profit aux membres et aux bénévoles est un élément déterminant. Par ailleurs, le recours à des travailleurs doit être pris en compte. Ce recours est admissible, car, à défaut, ces associations seraient quasi privées de la possibilité effective d'agir dans de nombreux domaines où le principe de solidarité peut naturellement être mis en œuvre. Ce recours ne doit toutefois être limité qu'aux nécessités de leur fonctionnement régulier⁷. Enfin, dans certains cas, l'administration pourra se référer au fait que l'association n'a qu'un degré d'autonomie restreint par rapport à une ou plusieurs autorités publiques⁸, ou à un agrément de l'État dont les critères correspondent en tout ou partie aux éléments d'appréciation précisées ci-dessus.

² Arrêt TUE du 12 septembre 2013 dans l'affaire T347/09 — Allemagne — patrimoine naturel national — point 31.

³ Décision de la Commission dans l'affaire N 258/00 — Allemagne — Piscine Dorsten (JO C 172 du 16.6.2001, p. 16) ; Décision de la Commission dans l'affaire N 257/07 — Espagne — Subventions de productions théâtrales au Pays basque (JO C 173 du 26.7.2007, p. 2) ; Décision de la Commission dans l'affaire N 630/03 — Italie — Aide en faveur des musées locaux de la Région Sardaigne (JO C 275 du 8.12.2005, p. 3) ; Décision de la Commission dans l'affaire N 543/01 — Irlande — Amortissement fiscal pour les hôpitaux (JO C 154 du 28.6.2002, p. 4).

⁴ Arrêt du 10 janvier 2006, dans l'affaire C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze e.a. Rec. p. I-289, points 123.

⁵ Arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-218/00, Cisal et INAIL (Recueil 2002, p. I-691, point 40 ; Affaire C-244/94, FFSA e.a. points 9 et 17 à 20 ; et affaire C-67/96, Albany, points 81 à 85. Voir aussi l'arrêt du 21 septembre 1999 dans les affaires jointes C-115/97 à C-117/97, Brentjens' (Recueil 1999, p. I-6025, points 81 à 85), l'arrêt du 21 septembre 1999 dans l'affaire C-219/97, Drijvende Bokken, (Recueil 1999, p. I-6121, points 71 à 75) et l'arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., points 114 et 115.

⁶ Affaires jointes C-115/97 à C-117/97, Brentjens' ; Arrêt du 16 mars 2004 dans les affaires jointes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, AOK Bundesverband (Recueil 2004, p. I-2493, points 47 à 55) visant l'existence d'un but lucratif ou non.

⁷ Arrêt 11 décembre 2014, Aff. C-113/13 « Azienda sanitaria locale n.5 « Spezzino » e.a./ San Lorenzo società cooperativa sociale e.a. »

⁸ Arrêt du 17 février 1993 dans les affaires jointes C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre (Recueil 1993, p. I-637, point 14) ; arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-218/00, Cisal et INAIL (Recueil 2002, p. I-691, points 43 à 48) ; et arrêt du 16 mars 2004 dans les affaires jointes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, AOK Bundesverband (Recueil 2004, p. I-2493, points 51 à 55)

Si l'activité associative en voie d'être subventionnée est économique, l'administration examine la situation de l'association au regard des seuils prévus par la réglementation des aides d'État pour envisager le modèle d'acte attributif de subvention qu'elle devra utiliser sous forme d'arrêté ou de convention. Elle s'appuie en premier lieu sur la fiche 4. L'attestation remplie par le demandeur permet à l'administration de déterminer si l'association a bénéficié d'aides publiques pour un montant total :

- d'au plus 500 000 € sur trois exercices comptables (les deux précédents et l'actuel à titre prévisionnel) ;
- de plus de 500 000 € sur trois exercices comptables (les deux précédents et l'actuel à titre prévisionnel).

4. La notification et l'acte attributif de la subvention

Conformément au 3° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 précité, le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut refus. Lorsque la demande formulée par l'utilisateur est incomplète, l'autorité administrative doit l'en informer, en lui précisant les pièces manquantes. L'administration précise alors à l'utilisateur la liste de ces pièces et le délai dont il dispose pour les produire. Dans cette hypothèse le délai au terme duquel la demande est réputée rejetée ne commencera à courir qu'à partir de la réception des pièces manquantes. La production des pièces par l'utilisateur avant l'expiration du délai fixé par l'autorité administrative met fin à cette suspension.

Il importe que, dans la mesure du possible, toute décision de refus d'attribution d'une subvention soit notifiée à l'utilisateur. Cette décision qui relève du pouvoir discrétionnaire n'a pas en principe à être justifiée.

Dans un souci de bonne gestion administrative et de préservation des intérêts légitimes des associations, l'instruction des dossiers incluant les vérifications nécessaires à la garantie d'une bonne utilisation des crédits d'intervention et la notification des décisions, doivent respecter le délai de deux mois chaque fois que possible.

Il est néanmoins important que l'autorité publique réserve sa décision d'attribution de subvention le temps que les contrôles des obligations légales et réglementaires et la production des pièces justificatives soient réalisés. Le versement d'une nouvelle subvention est en effet toujours subordonné à la vérification de la réalisation des projets subventionnés antérieurement et, le cas échéant, à l'avis ou au visa du contrôleur budgétaire dont les modalités sont fixées en application de l'article 105 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Un courrier informant une association de l'attribution d'une subvention avant la réalisation complète de ces contrôles doit mentionner ces réserves. A défaut, le courrier dépourvu de ces réserves, constitue une décision individuelle de subvention notifiée conformément à la jurisprudence administrative.

Le fait que la forme contractuelle soit imposée par la loi au dessus du seuil de 23 000 EUR n'est pas un motif suffisant pour remettre en cause la décision notifiée sans réserve à une association. Dans cette hypothèse, le courrier informant une association de l'attribution d'une subvention mentionnera au titre des réserves, la conclusion de la convention par tous les signataires.

Conformément aux règles de la comptabilité budgétaire de l'État, le montant des autorisations d'engagement égal au montant de la subvention pour l'exercice budgétaire en cours sera mobilisé au plus tard lors de la notification de la subvention à l'association.

En application de l'article 33 du décret du 7 novembre 2012 précité, la décision individuelle de subvention permet le versement de la subvention à l'association. Ce paiement libère alors l'autorité publique de sa dette.

4.1. L'arrêté attributif ou la décision attributive de subvention

Il appartient à l'administration d'arrêter la forme de l'acte juridique appelé à servir de support à la décision de subvention. Jusqu'au seuil inclus fixé par le décret n°2001-495 du 6 juin 2001 portant application de la loi du 12 avril 2000 précité (23 000 EUR), la décision d'attribution de subvention sous forme d'arrêté, de délibération ou de décision est à privilégier.

Sauf dispositions réglementaires contraires, il n'est pas obligatoire que l'acte attributif intervienne avant le début de l'exécution par l'association du projet subventionné.

4.2. La convention

La loi du 12 avril 2000 précitée impose de conclure une convention lorsque le montant annuel de la subvention dépasse le seuil précédemment cité de 23 000 EUR.

Cette convention définit l'objet, la durée, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Les modèles prévues aux annexes 2 et 3 de la circulaire contiennent l'ensemble des clauses nécessaires et utiles, conformes aux réglementations nationale et européenne.

Toute modification des conditions ou modalités d'exécution d'une convention doit être définie d'un commun accord entre les parties et faire l'objet d'un avenant à la convention. Les éléments modificatifs introduits par voie d'avenant ne doivent pas remettre en cause les objectifs généraux des projets ou actions inscrits à la convention. L'administration informe le plus tôt possible son partenaire des modifications qu'elle envisage, notamment celles qui sont consécutives à des décisions budgétaires.

Il convient de prévoir une clause selon laquelle, en cas de non-respect par l'une ou l'autre des parties des engagements inscrits dans la convention, celle-ci pourra être résiliée de plein droit par une des parties dans un délai de trois mois suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception valant mise en demeure.

Toute convention est conclue pour une période déterminée sur deux années civiles ou plus, ou de date à date, hors année civile, afin de cadrer avec l'action associative qui suit par exemple l'année scolaire.

La convention conclue pour une durée déterminée est caduque à l'arrivée du terme prévu. Lorsque l'administration décide, à la demande de l'association, de lui verser une nouvelle subvention, elle est tenue de le faire dans le cadre d'une nouvelle convention de financement.

4.2.1. Les conventions annuelles

Dès lors que la convention conclue sur une base annuelle mentionne clairement le bénéficiaire, l'exercice budgétaire de référence, l'imputation budgétaire et le montant de la participation de l'État, elle vaut en elle-même engagement financier de l'État, sans qu'il soit nécessaire de la compléter par un arrêté attributif ou une décision attributive.

L'administration peut, dans la convention de financement, assortir le versement de la subvention imputée sur son budget de conditions particulières (portant notamment sur le calendrier des versements).

Si l'association n'est jamais tenue d'accepter ces conditions, le refus de sa part de s'y conformer peut conduire l'administration à ne pas donner suite à la demande ou à ne pas renouveler une subvention, sur la base de son pouvoir discrétionnaire.

4.2.2. Les conventions pluriannuelles

Le recours aux conventions pluriannuelles d'objectif sera préféré aux conventions conclues sur une base annuelle, dès lors que l'État souhaite inscrire ses relations avec une association dans la durée ou lorsque le projet associatif dépasse l'année budgétaire.

Lorsque l'administration conclut une convention pluriannuelle d'objectifs, elle est tenue, en dehors de la subvention initiale correspondant à la première année d'exécution, d'organiser le versement pour les années suivantes. Ce dispositif de conventions s'accompagne de modalités spécifiques d'avances sur subvention pour les années suivant celle de la conclusion de la convention. En effet, en application de l'article 33 du décret du 7 novembre 2012 précité, des avances peuvent être consenties aux bénéficiaires de subventions. 50 % du montant de la subvention annuelle est automatiquement versé avant le 31 mars de chaque année sauf refus motivé, notamment eu égard à la liquidation judiciaire de l'organisme ou du défaut d'inscription des crédits en loi de finances. L'administration prendra toutes les mesures nécessaires pour produire une décision de versement d'avance avant cette date.

Le montant des autorisations d'engagement égal au montant de la subvention pour l'exercice budgétaire en cours, soit la première année, est mobilisé au plus tard lors de la notification de la subvention à l'association. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement correspondants à la deuxième année et aux suivantes, ne sont pas engagés dès la première année lorsque le financement est indiqué à titre prévisionnel, y compris l'avance automatique soumise à l'inscription des crédits en loi de finances.

Ces conventions prévoient également des modalités spécifiques de suivi et de contrôle des projets ou actions subventionnés par l'autorité publique, et le versement du solde annuel après réception de pièces et leur contrôle.

En fin de convention, les projets ou actions réalisés sont évalués dans les conditions fixées par les parties en annexe de la convention. Cette évaluation peut débiter avant la fin de la convention pour permettre son renouvellement éventuel plus rapidement.

5. Le paiement des subventions

Le paiement des subventions intervient soit sous forme d'un versement unique, qui peut être réalisé dès la notification de la décision attributive, soit par versements échelonnés conditionnés ou non à la production d'éléments justificatifs suivant un calendrier fixé dans la décision attributive.

Conformément aux dispositions des articles 11, 20, 33 et 50 du décret du 7 novembre 2012 précité, le paiement de la subvention est réalisé par le comptable assignataire sur production par l'ordonnateur de la décision attributive (convention ou arrêté) et le cas échéant des pièces justificatives prévues dans des nomenclatures établies par arrêté du ministre chargé du budget.

6. Le contrôle de l'emploi de la subvention

L'administration gestionnaire qui accorde la subvention est tenue de vérifier que celle-ci est utilisée conformément à son objet. Par ailleurs, le montant de la subvention ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre avec la possibilité pour l'organisme bénéficiaire de réaliser un excédent raisonnable.

Il s'agit de vérifier que le total des charges du projet additionnées d'un excédent raisonnable, est inférieur ou égal au total des subventions publiques perçues au titre dudit projet. A défaut, la part supérieure de la ou des subventions constitue une dette de l'association reversée à l'administration ou compensée avec une autre dette de l'administration envers l'association (Cf. infra).

Ces contrôles sont effectués à partir des documents transmis obligatoirement par l'association au plus tard le dernier jour du sixième mois qui suit la clôture de l'exercice au titre duquel la subvention a été allouée, à savoir :

- le compte rendu financier prévu par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 établi par l'association grâce au Cerfa 15059 téléchargeable dans la rubrique associations du site www.service-public.fr, dès lors que la subvention est affectée à une dépense déterminée ;
- dans tous les cas, les comptes approuvés ainsi que le rapport d'activité, accompagnés le cas échéant du rapport du commissaire aux comptes à moins qu'ils ne soient disponibles sur le site des journaux officiels en application de l'article L.612-4 du code de commerce.

Lorsque des dispositions législatives et réglementaires soumettent une association à l'obligation d'établissement et de production de comptes annuels, ces derniers sont établis conformément au plan comptable général, dans les conditions prévues par le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, homologué par l'arrêté interministériel du 8 avril 1999.

Tout refus de communication ou toute communication tardive de ce compte rendu financier justifiant de l'emploi des sommes entraîne la suppression de la subvention en application de l'article 112 de la loi n°45-0195 du 31 décembre 1945 portant fixation du budget général (services civils) pour l'exercice 1946. De même, le refus de communication des comptes entraîne la suppression de la subvention conformément à l'article 14 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif au budget.

L'association qui reçoit une subvention de l'État doit aussi pouvoir justifier de l'emploi des fonds reçus auprès de l'administration qui a accordé la subvention et, le cas échéant, auprès des autorités de contrôle au moyen de ses budgets et comptes. A ce titre, elle est tenue de présenter, en cas de contrôle de l'administration exercé sur place, ces comptes et les pièces justificatives des dépenses et tout autre document dont la production est jugée utile au contrôle de l'utilisation de la subvention conformément à son objet. Le refus de communication entraîne la suppression de la subvention conformément à l'article 14 du décret-loi du 2 mai 1938 précité et en conséquence son reversement. Le délai de conservation de ces pièces est fonction de l'obligation légale ou réglementaire pour l'association d'établir des comptes annuels. Dans cette hypothèse, les documents comptables et les pièces justificatives sont conservés pendant dix ans en application de l'article L.123-22 du code de commerce. À l'inverse, lorsque l'association n'est pas tenue d'établir des comptes annuels, le délai de droit commun de cinq ans, fixé par l'article L.2224 du code civil, s'applique.

Toute subvention non employée ou employée non conformément à son objet peut être reversée au Trésor public conformément à l'article 43 de la loi 96-314 du 12 avril 1996, à moins que l'autorité publique ait une dette envers l'association. En application de l'article 1289 et suivants du code civil lorsque deux personnes se trouvent débitrices l'une envers l'autre, il s'opère entre elles une compensation de plein droit qui éteint les deux dettes liquides et exigibles réciproquement, à l'instant où elles se trouvent exister à la fois, jusqu'à concurrence de leurs quotités respectives.

Avant de prendre une décision individuelle défavorable de reversement, l'administration doit informer l'usager de la mesure qu'elle envisage de prendre et de son droit à présenter ses observations écrites dans un délai suffisant. Ce délai, qui doit être raisonnable, est en général fixé entre 15 et 30 jours. Par ailleurs, à sa demande, l'usager pourra présenter des observations orales. L'administration se référera aux dispositions de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations pour indiquer à l'association qu'elle a la possibilité de faire valoir ses observations dans un délai de [...] à compter de la date de réception du courrier.

Passé ce délai, l'administration peut prendre sa décision individuelle défavorable qu'elle notifie à l'usager en l'informant des voies et délais de recours qui lui sont ouverts contre cette décision.

Deux types de recours lui sont ouverts :

- le recours administratif préalable qui peut être obligatoire ou facultatif : devant l'administration qui en est l'auteur ;
- le recours contentieux : devant les juridictions administratives.

La mention des voies et délais de recours sur la décision est impérative sous peine de rendre l'acte attaqué à tout moment, sans limitation de durée. En effet, cet «oubli» ne rend pas l'acte illégal, mais il empêche de faire courir le délai de recours.

Si l'administration précise la possibilité pour l'administré d'exercer un recours gracieux et/ou hiérarchique facultatif, elle doit le faire sans ambiguïté, de façon à ne pas le priver de son droit de recours contre la décision prise par l'administration.

Les recours peuvent s'exercer, dans un délai de deux mois à partir de la date de réception de la notification de la décision expresse prise par l'administration, ou au terme du délai imparti à l'administration pour prendre une décision implicite, valant rejet ou accord qui est en général de deux mois.

Si le renouvellement d'une subvention non employée ou employée non conformément à son objet est demandé, il convient d'examiner avec un soin particulier la justification de ce renouvellement, tant dans son principe qu'en ce qui concerne le montant de la subvention.

7. L'évaluation

L'évaluation ne doit pas être confondue avec les contrôles qu'exerce l'administration sur les conditions de l'utilisation des deniers publics.

Pour l'autorité publique, elle permet d'apprécier l'efficacité d'une politique publique par rapport à ses objectifs affichés et son efficience. Pour l'association, l'évaluation constitue un outil de gouvernance et de démocratie interne lui permettant d'améliorer son action.

Avant la mise en œuvre du projet, il appartient à l'administration de définir, conjointement avec l'association partenaire, les critères et les modalités d'évaluation ainsi que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs applicables en tenant compte de ces deux besoins.

L'évaluation vise à améliorer l'efficacité et l'efficience d'un projet grâce à un diagnostic établi à partir d'indicateurs définis lors de l'établissement de la convention et figurant en annexe de celle-ci. Elle permet de comparer les résultats obtenus par rapport aux objectifs et de porter un jugement sur les prolongements susceptibles d'être apportés à la convention, y compris celui de la conclusion d'une nouvelle convention.

L'évaluation sera d'autant plus facile que les parties se seront engagées d'un commun accord pour atteindre des objectifs accessibles selon des modalités réalistes.

Les principes et modalités selon lesquels les projets soutenus notamment dans un cadre pluriannuel doivent faire l'objet d'une évaluation ont été précisés dans le guide disponible sur le site www.associations.gouv.fr. Les modalités de l'évaluation doivent être proportionnés au projet soutenu.

À partir de l'évaluation, des axes d'amélioration peuvent être définis, des réponses nouvelles identifiées comme étant susceptibles d'être soutenues par la puissance publique.

Dans la mesure du possible, vous veillerez à rappeler à l'association partenaire, 3 mois avant la fin de la convention, les dispositions contractuelles relatives à l'évaluation.

Toute décision individuelle défavorable consécutive à une évaluation négative doit faire l'objet de la procédure contradictoire et d'une notification informant l'association des voies et délais de recours, rappelées au point 6.

8. Transparence

L'autorité publique doit satisfaire les obligations légales qui régissent les rapports entre l'administration et les associations bénéficiaires de subventions ainsi que le droit d'accès des citoyens aux documents afférents dans les conditions prévues par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

Les pouvoirs publics ne sont aucunement tenus de procéder à une annonce publique ou de recourir à une publicité préalable avant de verser une subvention à une association. Ils doivent cependant rendre publiques les subventions qu'ils accordent.

L'État publie chaque année un document rapportant l'effort financier de l'État en faveur des associations, annexé au projet de loi de finances présenté au Parlement conformément à l'article 186 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (« Jaune : effort de l'État à l'égard des associations »). En application du code général des collectivités territoriales (articles L.2313-1, L.3313-1 et L.4313-2), les collectivités territoriales mettent aussi à disposition du public les budgets adoptés qui mentionnent les subventions attribuées.

Par ailleurs, l'article 22 de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif impose à toutes les personnes morales de droit public (État, collectivités territoriales, établissements publics, etc.) de tenir à la disposition, d'une part, du public et, d'autre part, de l'État, par voie électronique, le montant des subventions versées. Le site www.associations.gouv.fr met à disposition de toutes les collectivités territoriales et des établissements publics un téléservice pour s'acquitter de leur obligation à l'égard de l'État. Pour les services de l'État, la mise à disposition auprès du public de la liste des subventions versées, est réalisée au moyen du « Jaune : effort de l'État à l'égard des associations » précité.

9- Conservation des documents

Cette matière est régie par la loi n°79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

La liste des documents destinés à élimination, ainsi que les conditions de leur élimination, sont fixées d'un commun accord entre l'autorité qui les a produites ou reçues et l'administration des archives.

Pour décider de la durée de conservation en archives des subventions, l'administration concernée et le service des archives tiennent compte du temps pendant lequel le document conservera un intérêt juridique, pratique ou historique. Le plan d'archivage dresse la liste des pièces concernées et affecte à chacune une durée de conservation. Pour les subventions octroyées, une durée de conservation de dix ans, à compter de la réception du compte rendu financier, est opportune.

ANNEXE 5

Les missions des délégués à la vie associative.

L'État s'est engagé par la charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 à donner une cohérence et une visibilité à la politique associative en renforçant le rôle des délégués départementaux à la vie associative.

Un certain nombre de politiques sectorielles relèvent aujourd'hui du préfet de région dont la mission générale d'observation, d'évaluation, de pilotage et de coordination des politiques de vie associative prévue par le décret du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. Le décret du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative donne des compétences supplémentaires au préfet de région en matière de soutien à la vie associative. La désignation et l'explicitation du rôle d'un délégué régional est donc devenue indispensable.

Pour répondre à cet engagement, vous nommerez ou vous confirmerez dans ses fonctions, par arrêté, un délégué départemental ou, le cas échéant, régional à la vie associative choisi parmi les cadres de l'administration ayant une connaissance fine des enjeux et de la réglementation associatifs et un savoir-faire en matière d'animation de réseau.

La lettre de mission que vous lui adresserez définira ses objectifs adaptés au contexte territorial. Elle confirmera, en particulier, le rôle interministériel de sa mission. Il s'appuiera sur des correspondants associatifs désignés par chacun des chefs des services déconcentrés et des établissements sous tutelle de l'État.

La réalisation des missions nécessite que le délégué à la vie associative dispose d'une disponibilité effective, de moyens suffisants mis à sa disposition, d'un accès aux bases de données informatiques de l'État non publiques et puisse agir directement sous l'autorité des préfets afin de garantir un contact opérationnel rapide et efficace avec l'ensemble de ses interlocuteurs et les correspondants associatifs désignés dans les services et établissements publics, quelle que soit son implantation physique.

Des regroupements nationaux des délégués à la vie associative sont périodiquement réalisés par le ministère chargé de la vie associative pour parfaire leurs connaissances.

1. LE DELEGUE REGIONAL A LA VIE ASSOCIATIVE

La première mission du délégué régional est l'observation de la vie associative. L'État développe des outils de connaissance de la vie associative depuis plusieurs années. Des travaux importants engagés par l'INSEE à la suite de la dernière conférence de la vie associative ont conduit au lancement d'une enquête d'envergure actuellement en cours. Des travaux régionaux et départementaux doivent être régulièrement conduits pour améliorer la connaissance de la vie associative locale. Le délégué régional mobilise les services de la statistique publique et s'appuie en tant que de besoin sur les travaux des délégués départementaux, de chercheurs ou d'organismes privés ou publics pour coordonner l'observation de la vie associative sur le territoire. Cette compréhension du monde associatif est indispensable à la conduite de politiques publiques adaptées au territoire qui associent les associations. Le résultat de ces travaux participe par ailleurs aux

diagnostics préalables que vous pourriez mener pour répondre aux besoins locaux et est propice à l'évaluation ultérieure des politiques publiques de l'État.

La seconde mission du délégué régional est la coordination stratégique des délégués départementaux à la vie associative tout en veillant à garantir leur liberté de manœuvre opérationnelle au niveau départemental. À ce titre, le délégué régional réunit périodiquement les délégués départementaux de son territoire. Il s'assure en tant que de besoin de la transmission des dossiers entre deux délégués départementaux. Cette première coordination est doublée de l'identification nominative de correspondants au sein des services régionaux de l'État et de ses établissements, chargés d'un secteur associatif, pour assurer leur information et leur formation. Cela permet ainsi l'échange d'information sur les modalités de soutien aux associations au niveau régional.

Enfin, le délégué régional pilote le soutien à la vie associative au moyen du fonds pour le développement de la vie associative créé par le décret du 30 décembre 2011 précité. Une circulaire du ministère chargé de la vie associative précise l'objet et le fonctionnement du fonds régional et les priorités de financement en matière de formation des bénévoles conformément au décret susmentionné. Le délégué régional peut s'appuyer sur les délégués départementaux à la vie associative pour définir les priorités territoriales de financement en matière de soutien au lancement de projets ou d'activités associatives dans le cadre du développement de nouveaux services à la population, compte tenu de leur connaissance des besoins locaux. En vertu du décret précité, le préfet de région décide du contenu final des priorités de financement pour son ressort territorial, après avis de la commission régionale du fonds qu'il préside seul ou conjointement avec le représentant du conseil régional désigné à cet effet. L'association des financeurs publics, voire privés, dans le cadre du fonds doit pouvoir donner corps aux engagements pris à l'occasion de la conclusion d'une charte des engagements réciproques régionale.

2. LE DELEGUE DEPARTEMENTAL A LA VIE ASSOCIATIVE

La première mission du délégué départemental est d'identifier à tout moment les centres de ressources à la vie associative privés et publics membres ou non de fédérations, unions ou réseaux associatifs. Ces centres de ressources sont par exemple les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) prévus par l'article 61 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, les partenaires des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) régis par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, les délégués du défenseur des droits prévus par la loi organique du 29 mars 2011, les maisons des associations et les tiers de confiance de l'URSAFF dans le cadre du dispositif Service emploi associatif (Impact emploi). Le label Centre de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) ou tout autre label local délivré par le délégué départemental permet d'identifier l'ensemble de ces centres de ressources départementaux répertoriés sur le site www.associations.gouv.fr. Le délégué départemental s'emploie à parfaire l'information et, le cas échéant, à organiser la formation des personnels privés et publics de ces centres de ressources. Il peut s'appuyer sur les correspondants associatifs désignés par chacun des chefs des services déconcentrés de l'État et de ses établissements. La coordination par le délégué départemental de ces correspondants associatifs actuellement désignée sous le vocable Mission d'accueil et d'information des associations, inclue systématiquement les centres de ressources privés et publics identifiés pour organiser leur maillage territorial eu égard à leurs compétences respectives. L'objectif est double. Il s'agit, d'une part, d'assurer l'accessibilité aux usagers d'une information de qualité sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, d'accompagner les associations dans leurs projets.

La seconde mission du délégué départemental est de contribuer au développement de la vie associative, départementale et locale, autour de projets associatifs diversifiés, en facilitant l'engagement bénévole de tous et la prise de responsabilité (en particulier des femmes et des jeunes), ainsi que la professionnalisation et le développement des compétences associatives. Il participe à la sensibilisation des jeunes dans leurs

milieux scolaire ou universitaire. Il mobilise et dynamise les politiques publiques et les financements publics. Il organise l'échange d'information sur les modalités de soutien aux associations au niveau départemental. Interlocuteur central des responsables associatifs au plan départemental, il facilite la concertation, la consultation, la simplification des procédures administratives, le développement des relations partenariales transparentes et évaluées entre l'État et le monde associatif et les collectivités territoriales partenaires. À ce titre, il s'emploie à promouvoir auprès des collectivités territoriales de son ressort territorial l'adoption de chartes locales. Les éléments méthodologiques permettant la déclinaison locale de la charte sont fournis par le ministère chargé de la vie associative.

Dans moins de la moitié des départements, le greffe des associations est actuellement géré par le délégué départemental ou un service en direction départementale proche. Le greffe des associations est une mission multiple de l'État différente de celles du délégué départemental. Il comprend l'enregistrement des déclarations et modifications des associations. Des missions de contrôle y sont adjointes. Dans tous les cas une coordination effective entre celui-ci et le greffe permet d'enrichir l'information délivrée aux associations et facilite la circulation de l'information.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures, dont certaines sont peut-être déjà en place dans votre département, doit être menée de manière souple, lisible et coordonnée. Ces mesures ont clairement pour but de simplifier les relations entre le secteur associatif et les services de l'État dans les régions et les départements et non de rendre plus lourdes et plus complexes les procédures existantes.

Annexe 6 - Fiche relative aux missions d'un pôle ressources national des associations (PRNA)

La mission propose ci-dessous, une liste non exhaustive d'actions possibles pour ce pôle ressources des associations.

- Animer le réseau des DRVA et DDVA, sous la responsabilité de la DJEPVA ;
- Organiser l'échange de bonnes pratiques, tant entre associations nationales que services de l'État en créant une banque de données et en facilitant la connaissance et l'essaimage de ces pratiques ;
- Organiser des groupes de travail sous forme inter-partenariale (avec associations, administrations, entreprises, collectivités, université, centres de recherche...) afin d'aborder les **nouveaux défis** pour l'avenir des associations comme : les nouveaux modèles économiques, les nouvelles formes de gouvernances et la participation des usagers, la société numérique adaptée aux associations, l'innovation sociale... Ceci permettrait au secteur de se préparer pour la « **Nouvelle Génération Asso 2.0** » ;
- Evaluer les dispositifs de soutien à la vie associative mise en place par l'État, en lien avec les partenaires associés (exemple : les groupements d'employeurs associatifs, apports et efficience des contrats aidés dans les associations, pérennité des emplois CNDS auprès des clubs sportifs, impact social du DLA...) afin de proposer des pistes d'améliorations, promouvoir l'innovation et lancer des expérimentations nouvelles comme par exemple sur la mutualisation de moyens supports entre associations ; ceci pourrait se faire en lien avec l'ensemble du secteur ESS ;
- Proposer à partir du site www.asso.gouv.fr, un lien et une continuité de services entre les sites des préfectures, des DRJSCS concernant les informations et les outils mis en place pour les associations. Aujourd'hui, le constat d'un éparpillement des données présentes sur chacun des site Internet et de leur faible actualisation peut être effectué ;
- Organiser un concours d'innovation associative pour valoriser le projet de mutualisation le plus abouti et le mieux partagé entre acteurs quels que soient leurs statuts (services centraux ou déconcentrés de l'État, collectivité territoriale, fédération associative ou association, entreprises...) ;
- Recenser auprès des bénévoles, à l'aide d'un site internet qui pourrait être élaboré en partenariat avec le SG MAP, les blocages administratifs et les questions d'ordre technique pouvant nécessiter une simplification ;
- Mettre en place une hot line, pour accompagner le déploiement des dispositifs de simplification tel que la dématérialisation du dossier unique de demande de subvention, afin d'améliorer de promouvoir leur utilisation et de rester à l'écoute des propositions et solutions venant du terrain ;

- Mettre en place un site d'accompagnement permettant de créer un espace d'échanges sur les problèmes stratégiques de développement des associations. Issues des travaux autour du programme « La France s'engage » et afin d'essaimer ces formes d'accompagnement, les centres experts pourraient ensemble créer un outil web de primo-diagnostic destiné à aider les nouveaux porteurs de projets dans la recherche de solutions aux problématiques posées. Des entreprises, fondations pourraient aussi être partenaires de cette démarche d'essaimage. Le pôle ressource national des associations participera ainsi à l'élaboration du parcours d'accompagnement des associations sur les territoires ;
- Organiser des rencontres régulières avec les associations de collectivités territoriales afin d'évaluer la mise en œuvre des chartes d'engagements réciproques, de renforcer les outils communs de valorisation de la vie associative, et d'imaginer des cursus de formations pour les élus et techniciens des collectivités chargés des associations ; échanges des bonnes pratiques.... ;
- Solliciter les membres des associations au CESE et dans les différents CESER afin de capitaliser les travaux ;
- Développer l'observation internationale associative, promouvoir l'expérience française, et suivre les travaux des organisations internationales en matière associative (CESE de l'Union Européenne, la conférence des OING du Conseil de l'Europe, l'ONU, l'Unesco).

Annexe 7 - Liste des personnes rencontrées

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports

Cabinet du Ministre de la ville, de la jeunesse, et des sports

- M. Mikael Garnier-Lavalley, directeur adjoint du cabinet
- Mme Juliette Laganier, conseillère technique

Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS)

- Mme Fabienne Bourdais, inspectrice générale
- M. Fabien Canu, inspecteur général
- M. Serge Mauvilain, inspecteur général
- M. Thierry Maudet, inspecteur général
- M. Patrick Lavaure, inspecteur général

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPA)

- M. Jean-Benoît Dujol, directeur
- M. Charles-Aymeric Caffin, chef du bureau du développement de la vie associative

Direction des sports (DS)

- Mme France Poret-Thumann, sous-directrice de l'action territoriale, du développement des pratiques sportives et de l'éthique du sport
- M. Bruno Béthune, sous-directeur de l'emploi et des formations
- M. Laurent Villebrun, chef du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage

Services rattachés au Premier Ministre

Haut Conseil à la vie associative

- Mme Chantal Bruneau, secrétaire générale

Commissariat général à l'égalité des territoires

- Mr Sébastien Jallet, directeur de la ville et de la cohésion urbaine
- M. Kaïs Marzouki, chef de bureau de la participation, de la vie associative, de la jeunesse et des sports
- M. Jacques-Bertrand de Reboul, sous-directeur de la cohésion et du développement social
- Mme Gabrielle de Nadaillac, chef du pôle programmation et exécution des crédits de la politique de la ville
- M. David Mongy
- M. Emmanuel Dupont, animation scientifique de la politique de la ville

Ministère des finances et des comptes publics

- Mme Odile Kirchner, déléguée interministérielle à l'économie sociale et solidaire

Ministère de l'intérieur

- Mme Alexandra Claudios, adjointe au chef du bureau des associations et fondations

SERVICES DECONCENTRES

Direction - Alsace Champagne-Ardenne Lorraine : Région Grand Est

- Mme Isabelle Delaunay, directrice régionale
- M. Max Pinson, chef du pôle jeunesse, éducation populaire et vie associative
- M. Alain Krepper, CEPJ, chargé de la vie associative, antenne de Nancy
- M. Gaël Ryk, coordonnateur de la mission « observation/statistiques »
- Mme Marie-Laure Royer, CEPJ vie associative, antenne de Châlons-en-Champagne

- Nord - Pas-de-Calais Picardie : Région Hauts-de-France

- M. André Bouvet, directeur régional
- Mme Christine Jaafari, directrice régionale adjointe
- Mme Yasmine Cometa, correspondante vie associative
- M. Etienne Detre, correspondant pratiques numériques

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi - Nord-Pas-de-Calais Picardie

- M. Lahcen Merdji, chef de service économie de proximité, création d'entreprises et tourisme
- M. Patrick Bartier, adjoint au chef de service économie de proximité, création d'entreprises et tourisme

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - Nord-Pas-de-Calais Picardie

- M. Frédéric Carlier, chargé du partenariat associatif

Direction départementale de la cohésion sociale de l'Aisne

- Mme Jeanne Vo Huu Lê, directrice
- M. Bertrand Jublot, DDVA

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de l'Aube

- M. Arnaud Lecourt, IJS

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations du Haut-Rhin

- M. Michel Baumgartner, CEPJ

Direction départementale de la cohésion sociale de la Manche

- M. Frédéric Poisson, directeur départemental
- M. Richard Le Besnerais, directeur départemental adjoint
- M. Jean-Marc Julien, DDVA - CAS
- M. Jean-Philippe Chapelle, chef du pôle JSVA

Direction départementale de la cohésion sociale de Meurthe-et-Moselle

- M. Frédéric Cuignet-Royer, CEPJ

Direction départementale de la cohésion sociale de Moselle

- Mme Françoise Peyre-Tekkouk, CEPJ stagiaire

Direction départementale de la cohésion sociale de l'Oise

- M. Frédéric Pigeon, directeur

Direction départementale de la cohésion sociale du Pas-de-Calais

- M. Patrick Rodier, DDVA

Direction départementale de la cohésion sociale de la Somme

- M. Didier Belet, directeur
- M. Sébastien Borges, DDVA
- M. Rémy Lavallard, greffe des associations

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations des Vosges

- M. Jean-Nicolas Birck, IJS
- M. Philippe Demarque, IJS

Caisse d'allocations familiales des Pyrénées-Orientales

- Mme Claudine Suarez, directrice adjointe
- Mme Valérie Pillon, responsable du secteur intervention

PREFECTURES

Préfecture du Pas-de-Calais

- M. Christophe Puchois, chef du bureau élections et citoyenneté

Préfecture des Pyrénées Orientales

- Mme Aurélie Danielli, déléguée du Préfet à la politique de la ville

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Conseil régional - Alsace Champagne-Ardenne Lorraine

- Mme Catherine Zuber, conseillère régionale chargé de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative

Conseil régional - Nord-Pas-de-Calais Picardie

- Mme Geneviève Sevrin, directrice des partenariats internationaux et régionaux
- M. Ezio Monsellato, directeur de la vie associative, des sports et de la jeunesse (Picardie)
- Mme Elisabeth Masson, chef du service citoyenneté et territoire
- M. Benoît Cailleux, chargé de mission développement associatif

Conseil départemental de l'Aisne

- M. Jean-Claude Nowacki, chargé de mission, service du sport et de la culture
- Mme Line Pruvost, chargée de mission ESS

Conseil départemental de la Manche

- M. Jean-Dominique Bourdin, conseil départemental du canton de Coutances

Conseil départemental du Pas-de-Calais

- M. Stéphane Ameele, chargé de mission pacte jeunesse

Conseil départemental des Pyrénées Orientales

- M. Sylvain Duvacher, responsable de l'évaluation du risque et du conseil aux associations à la direction transversale des associations
- Mme Catherine Piferrer, contrôleur de gestion à la direction transversale des associations

Ville de Coutances

- M. Yves Lamy, maire

Ville de Lille

- M. François De Backer, service jeunesse

Ville de Perpignan

- Mme Fatima Dahine, adjointe aux sports

- M. Philippe Loubet, DGA
- M. Philippe Carbasse, chargé du suivi de la politique de la ville
- M. Laurent Lacroix, direction du service des subventions aux associations

Ville de Tourcoing

- Mme Anne-Sophie Wagnon; chargée de mission vie associative, direction des territoires

PARLEMENTAIRE

- M. Yves Blein, député du Rhône

MOUVEMENT SPORTIF

Comité national olympique et sportif français (CNOSF)

- M. Jean-Pierre Mougin, vice-président, délégué emploi et formation
- Mme Françoise Sauvageot, vice-présidente chargée de la vie associative

Comité régional olympique et sportif NDPC (CROS)

- M. Patrick Forret, directeur

Comité régional olympique et sportif NDPC (CROS)

- M. Jean-Michel Ketels, vice-président

Comité régional olympique et sportif de Picardie (CROS)

- M. Daniel Lefevre, vice président délégué
- M. Pascal Charbonnet, directeur

Comité départemental olympique et sportif des Pyrénées-Orientales (CDOS)

- M. Jean Roman, président

Fédération française de karaté

- Mme Virginie Boissy-Probst, directrice du service formation

ETABLISSEMENTS

Centre national pour le développement du sport (CNDS)

- M. Arnaud Dezitter, secrétaire général
- Mme Agathe Barbieux, cheffe du département des financements déconcentrés

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- Mme Viviane Tchernolog, chargée de recherche dans le domaine de l'analyse économique des associations

ASSOCIATIONS

Association sac'ados

- M. Mathieu Asseman, président

Association Allégorie de la caverne

- Mme Mounira Rakib, présidente et parent référent de la junior association les p'tits mouss

Association des délégués du Préfet

- M. Michel Garcia, président
- Mme Marie-Claire Houpline, membre

Association départementale PEP des Pyrénées Orientales

- M. Robert Clarimon, président
- Mme Caroline Nègre, directrice DEL

Association pour le développement de l'accompagnement à la stratégie et à l'innovation des projets d'intérêt général (ADASI) et la FONDA

- M. Yannick Blanc, président de l'ADASI et de la FONDA
- Mme Charlotte Debray, déléguée générale de la FONDA
- Mme Caroline Germain, déléguée générale de l'ADASI

Avisé

- M. Hugues Sibille, président
- Mme Anne-Cécile Denis, responsable des programmes DLA et IAE

Caisse régionale de l'économie sociale de Champagne-Ardenne (CRESCA)

- M. Djamel Didi, directeur

Centre d'animation Les Unelles

- M. Robert Point, co-président
- M. Jean-Louis Sion, co-président
- M. Bruno Hamel, directeur

Centre d'initiatives et de ressources associatives des Pyrénées-Orientales (CI et RA)

- M. Gérard Dorso, président
- M. François Cauchy, directeur

Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire NDPC-Picardie (CRESS)

- M. Jean-Michel Bondu, président
- Mme Florence Domange, administratrice
- M. Yann Joseau, directeur

Centre régional inter-associatif et de soutien technique pour les échanges européens en Lorraine (CRISTEEL)

- M. Jacques Spigolon, président

Centre de ressources et d'information des bénévoles Pyrénées-Orientales (CRIB)

- M. Bernard Grenier, président
- M. Thibault Roussel, permanent

Centre social de l'arbrisseau - Lille

- M. Jean-Philippe Vanzeveren, directeur

Comité départemental du développement et de l'emploi associatif de la Manche (CODDEA)

- M. Philippe Lagadec, administrateur
- M. Patrice Cador, administrateur

Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire Lorraine (CRAJEP)

- M. Jean-Denis Soulis, directeur
- M. Daniel Boibinet

Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire Picardie (CRAJEP)

- M. Slimane Bouraya, président

Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire NDPC (CRAJEP)

- Mme Meriem Amouri, secrétaire

Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)

- M. Daniel Frédout, président,
- M. Jean-Luc Cazaillon, vice-président chargé de l'animation territoriale
- Mme Audrey Baudeau, déléguée générale

Conférence permanente des coordinations associatives et du réseau de soutien aux associations en région alsace (CPCA Alsace-SARA)

- M. Frédéric Deck; président
- Mme Caroline Josseume, directrice

Croix-Rouge française

- Mme Françoise Fromageau, secrétaire nationale
- M. Simon Cahen, directeur adjoint de la direction de l'engagement et de la vie associative

Dispositif local d'accompagnement des Pyrénées-Orientales (DLA)

- M. Yves Barbary, directeur

Fédération des centres sociaux

- M. François Vercouter, directeur général
- Mme Caroline Ladous, chargée de mission

Fédération départementale des foyers ruraux des Pyrénées-Orientales (FDFR)

- M. Julien Carrère, élu
- M. Olivier Badomero, permanent

Fédération des œuvres laïques des Pyrénées-Orientales (FOL 66)

- M. Robert Garcia, président
- M. Patrick Marcel, délégué départemental
- M. Michel Barthes, responsable junior associations

Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)

- Mme Nadine Dussert, présidente
- Mme Nouria Messaoudi, directrice générale

France active

- M. Denis Dementhon, directeur général

France bénévolat

- Mme Brigitte Duault, déléguée générale
- M. Dominique Thierry, président d'honneur

Graine Lorraine

- M. Pascal Plumet, directeur

Groupement d'employeurs sociaux culturels

- M. Vincent Divoux, administrateur

Institut du développement de l'éthique et de l'action pour la solidarité (IDEAS)

- Mme Isabelle Gougenheim, présidente
- Mme Suzanne Chami, Directrice exécutive

La Ligue de l'enseignement

- Michel Chaignon, président de la fédération de la Manche
- Arnaud Vasselin, délégué départemental de la fédération de la Manche et adjoint régional de ligue de l'enseignement de Basse-Normandie
- Florence Beslon, responsable de la mission vie associative et fédérative de la ligue de l'enseignement de Basse-Normandie
- Anne Hébert, vice-présidente de la fédération de la Manche
- Mme Aurélie Kopitsch, animatrice du réseau « juniors associations » de la fédération du Nord
- M. Christian Beauvais, délégué régional de l'union régionale Nord Pas-de-Calais Picardie

Le mouvement associatif NDPC-Picardie

- Mme Florence Domange, présidente
- M. Yann Joseau, directeur
- Mme Claire Bizet, directrice adjointe, animatrice régionale du réseau DIVA (Picardie)

Le rameau

- M. Charles-Benoît Heidsieck, président

Lorraine mouvement associatif (LMA)

- M. Lucien Gastaldello, président
- Mme Isabelle Ballay, directrice

Observatoire régional de l'économie sociale et solidaire (ORESS)

- Mme Laurence Duflou, chargée de mission

MakeSense

- M. Christian Vanizette, co-fondateur
- Mme Coralie Gaudoux

Maison des associations d'Amiens

- Mme Brigitte Bourgois, directrice

- Mme Faustine Bligny, chargée de développement elearning
- Mme Christelle Falgareiro, membre du CA

Maison des associations de Tourcoing

- M. Denis Dhalluin, directeur
- Mme Agathe Defretin, chargée de mission MDA jeunes
- M. Stéphane Nunes, vice-président, administrateur

Mouvement associatif

- Mme Nadia Bellaoui, présidente
- M. Michel Machicoane, vice-président
- Mme Frédérique Pfrunder, directrice générale
- Mme Marie Lamy, responsable programme

Nord actif

- M. Alexandre Poivre, chargé de mission DLA
- M. Nicolas Housset, directeur adjoint

Passerelles et compétences

- M. Patrick Bertrand, président

Pro bono lab

- M. Antoine Colonna d'Istria, directeur des relations internationales
- M. William Mina, directeur de l'accompagnement

Recherches et solidarités

- M. Jacques Malet, président

Réseau national des juniors associations

- Mme Carole Khouider, déléguée générale

Réseau national des maisons des associations (RNMA)

- M. Grégory Autier, co-président
- Mme Carole Orchamp, déléguée générale

Union Nationale des Association de Tourisme et de plein air Grand Est (UNAT)

- M. Romain Laux, directeur

Union régionale des associations culturelles et éducatives du Nord - Pas-de-Calais (URACEN)

- M. Thomas Desmettre, directeur

Union régionale des centres sociaux NDPC (URSC)

- M. Thierry Coulom, délégué général

Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux Lorraine (URIOPSS)

- Mme Sylvie Matthieu, directrice
- Mme Céline Bourguignon, directrice adjointe

Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux NDPC (URIOPSS)

- M. Bruno Delaval, directeur
- Mme Mathilde Lebihan, responsable service vie associative et formation

AUTRES

- M. Claude-Laurent Genty, Président d'honneur de la conférence des OING du Conseil de l'Europe

Annexe 8 - Glossaire

ACOSS	agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACSE	agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ANDP	association nationale des délégués du préfet
ARF	association des régions de France
ANRU	agence nationale de la rénovation urbaine
ARUP	association reconnue d'utilité publique
ASC	agence de Service civique
BAFA	brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur en accueils collectifs de mineurs
BIJ	bureau d'information jeunesse
BIT	bureau international du travail
BPI	banque publique d'investissement
BOP	budget opérationnel de programme
CAF	caisse d'allocations familiales
CAR	comité de l'administration régionale
CDVA	conseil du développement de la vie associative
CDOS	comité départemental olympique et sportif
CERFA	centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (formulaire administratif réglementé)
CFGA	certificat de formation à la gestion associative
CGET	commissariat général à l'égalité des territoires
CICE	crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIEC	comité interministériel sur l'égalité et la citoyenneté
CIRA	centre interministériel de renseignements administratifs
CNAJEP	comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CNCRES	conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire
CNDS	centre national pour le développement du sport
CNFPT	centre national de la fonction publique territoriale
CNOSF	comité national olympique et sportif français
CNVA	conseil national de la vie associative
CPCA	conférence permanente des coordinations associatives
CPO	convention pluriannuelle d'objectif
CPOM	convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens

CRAJEP	comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CRESS	chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
CRIB	centre de ressources et d'information des bénévoles.
CRIJ	centre régional information jeunesse
CROS	comité régional olympique et sportif
DAC	direction d'administration centrale
DADS	déclaration annuelle de données sociales
DDCS	direction départementale de la cohésion sociale
DDCS(PP)	direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations)
DDFIP	direction départementale des finances publiques
DDI	direction départementale interministérielle
DDJS	direction départementale de la jeunesse et des sports
DDVA	délégué départemental à la vie associative
DGEFP	délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIESS	délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire
DILA	direction de l'information légale et administrative
DIRECCTE	direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi
DJEPVA	direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DJSCS	direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DLA	dispositif local d'accompagnement
DNO	directive nationale d'orientation
DOM-COM	départements d'outre-mer – collectivités d'outre mer
DRAC	direction régionale des affaires culturelles
DREAL	direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRVA	délégué régional à la vie associative
DS	direction des sports
ESS	économie sociale et solidaire
ETP	équivalent temps plein
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FEDER	fonds européen de développement économique régional
FDVA	fonds pour le développement de la vie associative
FNDS	fonds national pour le développement du sport

FONDA	fondation pour la vie associative
FONJEP	fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
FRDVA	fonds régional de développement de la vie associative
FSE	fonds social européen
HCVA	haut conseil à la vie associative
IGRT	inspecteur général référent territorial (IGJS référent pour un ou plusieurs régions ou collectivités)
INJEP	institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
LFSE	la France s'engage (programme de soutien aux initiatives associatives)
MAIA	mission d'accueil et d'information des associations
MDA	maison des associations
MSA	mutualité sociale agricole
NOTRe	loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 portant nouvelle organisation territoriale de la République
ONG ou OING	organisation non gouvernementale, ou organisation internationale non gouvernementale
OPCA	organisme paritaire collecteur agréé
ORESS	observatoire régional de l'économie sociale et solidaire
PAVA	point d'appui à la vie associative
PTCE	pôle territorial de coopération économique
QPV	quartier de la politique de la ville
RNA	répertoire national des associations
RNJA	réseau national des juniors associations
RNCP	registre national de certification professionnelle
RNMA	réseau national des maisons des associations
SGAR	secrétariat général aux affaires régionales
SIREN	système d'identification du répertoire des entreprises
VAE	validation des acquis de l'expérience
WALDEC	web des associations librement déclarées (aujourd'hui RNA)