

*Face aux annonces du gouvernement pour
« mettre en place une politique ambitieuse de la vie associative »
et pour « faire des emplois aidés un tremplin »*

Premières observations et propositions

Résumé des propositions du Collectif des Associations Citoyennes

- 1. Le CITS ne répond pas à la question du financement pérenne des associations**, il ne concerne qu'un nombre réduit d'associations. La baisse des cotisations patronales qu'il représente, constitue **une mesure de droit commun** qui ne fait que rétablir l'égalité de la concurrence.
- 2. L'État doit reconnaître la nécessité des subventions publiques pour les missions d'intérêt général non rémunératrices mais indispensables à la société réalisées par les associations.** Il ne s'agit pas d'une dépense supplémentaire, mais d'un **investissement qui permet d'éviter de nombreux coûts.** Compte tenu des contraintes nouvelles imposées aux collectivités, **il n'est pas possible pour l'État de se décharger entièrement de cette question sur les collectivités.**
- 3. Nous proposons, une refondation du FDVA actuel, pour constituer un Fonds géré paritairement, de façon déconcentrée.** Les besoins sont plus proches du milliard d'euros que des 25 millions accordés par le Premier ministre le 7 novembre dernier. Ce fonds devrait permettre d'apporter **un appui en fonctionnement, à travers des conventions pluriannuelles d'objectifs, à des associations répondant à un faisceau de critères et qui se situent en dessous du seuil d'imposition de la taxe sur les salaires.**
Ces financements publics doivent être suffisants pour permettre aux salariés associatifs de sortir de la précarité et aux associations d'assurer des emplois pérennes non dérogoires au code du travail.
- 4. 80 000 postes associatifs supplémentaires sont nécessaires pour éviter l'effondrement du tissu des petites associations et le maintien des activités indispensables à la société.** Il est proposé que des structures regroupant les partenaires, *tels que par exemple les conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique*, assurent de façon concertée la répartition, le suivi et l'évaluation des contrats aidés.
- 5. Nécessité d'évaluer les conséquences** de la réduction des contrats aidés, prenant en compte la dégradation des conditions d'emploi et l'aggravation du chômage.
- 6. Pour renforcer le rôle de formation et d'insertion des emplois aidés, nous proposons la mise en place de quatre mesures** pour une meilleure insertion ou réinsertion : un projet individualisé, permettant de définir un plan d'accompagnement global de la personne en difficulté, une durée comprise entre 3 et 5 ans, une qualification adaptée, un accompagnement vers la sortie du dispositif.
- 7. Il est nécessaire de distinguer une auto évaluation participative,** quantitative et qualitative, **outil de démocratie et l'évaluation des politiques publiques.** Pour cela il est préposé de simplifier l'accumulation de données quantitatives, dont l'administration ne fait rien, d'être plus exigeants sur l'appréciation qualitative de l'action au regard du projet associatif, et de mettre en place des comités d'évaluation **en valorisant l'intelligence collective.**
- 8. Le service civique est un dispositif utile, qui participe au développement de la vie associative,** et se révèle une expérience très enrichissante pour beaucoup de jeunes volontaires. **Mais son but n'est pas de combler les vides laissés par l'arrêt des CUI-CAE.**
- 9. [accompagnement et gestion participative] A venir**
- 10. Charte nationale d'engagements réciproques :** extraits de nombreux points essentiels à réinterroger

Le contexte

Le Premier ministre Édouard Philippe a exposé le 9 novembre les grandes lignes d'une politique de la vie associative, « *une ambition nouvelle au service de la vie associative, pour une société de l'engagement* ». Il est important de noter sa volonté « *d'approfondir le dialogue avec les associations* », tout en reconnaissant que « *les associations sont au cœur d'une société de la confiance, de l'engagement et de l'entraide, et que la disposition de nos concitoyens à s'engager montre la capacité des collectifs à surmonter les difficultés, à mener à bien leur projet et à transformer la société* ». **Il convient de saluer, quoi qu'on puisse en penser, que cette reconnaissance de la liberté des citoyens à s'engager pour transformer la société.** Mais il convient aussi d'attendre, pour se réjouir, que les actes soient en accord avec ses principes.

En effet, le Premier ministre a annoncé un programme de travail mené au pas de charge, commençant par une phase de co-construction avec l'ensemble des acteurs du secteur en décembre-janvier pour aboutir à des décisions du gouvernement en avril prochain. Mais il semble considérer que la question du financement des activités associatives est déjà réglée, et semble vouloir exclure la question des emplois aidés de cette concertation, comme l'a déclaré **la ministre du travail**, Muriel Pénicaud, a déclaré de son côté que « *certaines contrats aidés sont efficaces, d'autre pas. Il y a une grande différence d'un endroit à l'autre. Des associations et des communes ont fait un travail formidable d'accompagnement dans l'insertion, dans l'esprit des contrats que nous voulons mettre en place. Nous voulons faire une distinction entre les contrats aidés qui peuvent être vraiment un tremplin, ce qui suppose de la formation de l'accompagnement et de l'expérience, et les autres qui sont juste pour la commodité. Le financement des associations est un autre sujet. J'entends qu'il soit totalement légitime de traiter de leur équilibre budgétaire* »¹. Ainsi, alors qu'au départ il s'agissait de supprimer tous les emplois aidés d'ici 2020, le propos semble aujourd'hui plus nuancé.

Quel que soit notre interprétation de ces propos, **il est nécessaire à cette occasion d'actualiser nos analyses sur l'évolution des associations** et de préciser les mesures que nous estimons nécessaire pour que les associations citoyennes puissent répondre aux missions indispensables qui sont les leurs. Les associations ne se définissent pas seulement par un « modèle économique », mais aussi par un **modèle social, démocratique, humain** fait d'émancipation, de respect des droits fondamentaux, d'égalité, mais aussi de coopération, de générosité. **L'innovation sociale, ce n'est pas l'ubérisation de la société,** mais l'invention sans cesse renouvelée de réponses sur le terrain aux besoins des habitant.e.s et aux aspirations des citoyen.ne.s dans la fraternité et l'auto organisation. Il serait irresponsable de détruire ces capacités de résilience au moment où la perspective de crises écologique, sociale, financière et démographie démocratique n'a jamais été aussi forte.

Par ailleurs, **dans la mesure où 60 % des financements publics aux associations sont apportés par les collectivités, celles-ci devraient être associées à la discussion,** d'autant que le gouvernement a souhaité s'appuyer sur la charte nationale d'engagements réciproques.

Le calendrier serré de cette consultation impose aux associations d'être très réactives. Pour participer efficacement au débat, elles doivent avoir **des positions communes** sur toute une série de points, D'où une série de fiches comportant des questions et des amorces de réponse, afin de se concerter avec les membres du réseau du CAC et ses partenaires de la façon la plus large possible.

¹ Muriel Pénicaud à l'Assemblée nationale le 8 novembre

1. La poursuite du CITS et la baisse des cotisations patronales ne répondent pas aux besoins de subventions des activités non rémunératrices

Le Crédit d'Impôt de Taxe sur les Salaires (CITS) ne profite qu'à quelques milliers d'associations

Le CITS a été instauré en 2016 pour compenser les avantages apportés aux entreprises lucratives à travers le CICE et constitue déjà une simple restauration de l'égalité de concurrence. Il ne bénéficie qu'à quelques milliers d'associations, redevables d'une taxe sur les salaires supérieure à 20 304 €², mais représentent la moitié de l'emploi associatif. Selon l'exemple donné par le Premier ministre lui-même, une entreprise de 50 salariés recevra en 2018 un allègement d'impôt de 25 000 €, qui représentent 1% d'un budget de 2,5 millions d'euros en moyenne. **Or en 2012, il n'existait en France que 7 700 associations de plus de 50 salariés, et parmi elles de nombreuses associations parapubliques³.** Ce sont donc moins de 8 000 associations qui vont se partager en 2018 les 500 millions de compensations de la baisse des emplois aidés annoncés par le Premier ministre. Ce tour de passe-passe est possible parce que l'on dit « les associations » sans préciser desquelles on parle.

La baisse des cotisations patronales à partir de 2019 est une mesure de droit commun

De même, la baisse des cotisations patronales à partir de 2019 permet de remettre des associations employeuses à égalité de concurrence avec les entreprises lucratives qui bénéficieront des mêmes mesures. Cela signifie qu'en l'absence de cette harmonisation ces associations subiraient une distorsion de concurrence de 1,4 milliards d'euros, puisque grâce à la baisse de leurs cotisations les entreprises seraient mieux à même de conquérir des marchés concurrentiels dans le domaine d'activité des associations.

Nous demandons que le gouvernement reconnaisse que la poursuite du CITS et la baisse des cotisations patronales constituent **des mesures de droit commun** ne faisant que rétablir l'égalité de la concurrence pour les associations réalisant des activités soumises aux conditions du marché.

² Voir [art 1679A du CGI](#)

³ Par ex. AFPA, Agence de l'air, comité des œuvres sociales du ministère des finances, ou des entreprises ayant le statut d'association (HEC, la Philharmonie)

2. Reconnaître la nécessité, pour l'avenir de la société et de la démocratie, de financer des tâches d'intérêt général non rémunératrices

La reconnaissance de la liberté des citoyens à s'engager pour transformer la société

Le Premier ministre a fait part de sa volonté de « *construire des dispositifs pérennes de soutien financier aux associations dans leur mission de construction de l'intérêt général* ». Cependant, les mesures qu'il annonce avoir déjà prises pour soi-disant pérenniser la capacité d'agir des associations sont en total décalage avec les principes affichés. Le maintien en 2018 et 2019 du crédit d'impôt de la taxe sur les salaires (CITS) et la diminution des cotisations patronales à partir de 2019 ne constituent pas, comme nous l'avons déjà dit, des dispositifs pérennes de financement des associations pour leurs missions d'intérêt général. Nous rappelons que **les subventions correspondent à la réalisation de missions d'intérêt général reconnues comme telles par les pouvoirs publics**. Rappelons que la Loi ESS de juillet 2014 définit légalement la subvention, renforçant ainsi sa légitimité.

Or la part des subventions dans le total des ressources des associations a fortement décliné au cours des dernières années, passant de 34 % en 2005 à 24,7 % en 2011⁴ et même 16,8 % en 2014 selon l'INSEE. Cela représente une diminution du volume des subventions d'environ 15 milliards en 10 ans. En sens inverse, les commandes publiques aux associations ont augmenté d'environ 10 milliards d'euros. Les associations les plus importantes, disposant d'un service spécialisé, sont les plus à même de répondre à ces appels d'offres. Dans tous les cas, les actions sont au service du projet du donneur d'ordre au détriment du projet de l'association. Cela s'est traduit par une fragilisation du tissu associatif, notamment de celui des petites et moyennes associations. De nombreux observateurs y voient l'une des sources de problèmes beaucoup plus vastes que doit affronter le gouvernement en matière de sécurité, d'aménagement du territoire, d'éducation, etc.

Le déchargement sur les collectivités trouve aujourd'hui sa limite

En outre, depuis 15 ans la politique constante de l'État, a été de se décharger du financement des associations sur les collectivités. **Cette position trouve aujourd'hui sa limite, compte tenu des contraintes nouvelles imposées aux collectivités**. Alors qu'en 2015 et 2016 les collectivités ont pu maintenir leurs missions grâce à un accroissement de la fiscalité locale, notamment, pour celles qui le souhaitent, poursuivre leur appui aux associations, mais les contraintes nouvelles qui leur sont imposées par la loi de programmation 2018-2022 des finances locales⁵ remet fortement en cause leur capacité d'agir, comme l'a récemment rappelé l'Association des Maires de France. L'intervention de l'État est nécessaire pour assurer les nécessaires subventions publiques aux activités non lucratives, reconnues d'intérêt général, portées par des associations au service de la société tout entière.

Les contrats à impact social sont pas non plus de solutions

Les contrats à impact social, présentés comme des alternatives, ne constituent pas un allègement des financements publics mais au contraire un alourdissement, puisqu'il s'agit de financements publics différés dans le temps, dans lesquels la dépense utile est grevée par la rémunération des actionnaires et des intermédiaires. De surcroît, la mise sous tutelle des associations par les investisseurs est contradictoire avec la volonté de démocratie affichée par le Premier ministre.

Nous demandons que l'État **reconnaisse la nécessité de subventions publiques** pour les missions d'intérêt général non rémunératrices mais indispensables à la société réalisées par les associations. Il ne s'agit pas d'une dépense supplémentaire, mais d'un **investissement qui permet d'éviter de nombreux coûts** en matière de sécurité, d'allocations-chômage, d'éducation, de santé publique, de construction de prisons.

Compte tenu des contraintes nouvelles imposées aux collectivités, **il n'est pas possible pour l'État de se décharger entièrement de cette question sur les collectivités**.

⁴ Viviane Tchernonog, 2013, *Le paysage associatif français*, Dalloz, p 175

⁵ [Voir ici](#) l'article de la Gazette des Communes

3. Un fonds de développement de la vie associative, géré paritairement

Une refondation du Fonds de Développement de la Vie Associative (FDVA)

Des dizaines de milliers d'associations remplissent des missions d'intérêt général non rémunératrices qui ne peuvent pas s'assimiler à des prestations, et ne peuvent être réalisées ni par le marché, ni par la puissance publique, mais sont indispensables au fonctionnement de la société.

Certaines viennent **en appui à des priorités affichées par le gouvernement**, en matière de droits des femmes, de politique de la ville, de revitalisation rurale, d'habitat et de logement des jeunes, de défense des droits fondamentaux, de lutte contre l'isolement, d'éducation citoyenne, etc. Le gouvernement semble saisi de schizophrénie quand il exalte d'un côté le rôle des associations pour contribuer à la mise en œuvre de chacune de ces politiques publiques, tout en coupant les subventions publiques nécessaires à l'accomplissement de ces tâches.

Par ailleurs, le Premier ministre souhaite **faire de l'engagement une grande cause nationale** et développer le bénévolat. On ne peut qu'accueillir favorablement cette initiative. Mais la mise en mouvement et l'encadrement des bénévoles demande des moyens d'animation qui nécessitent un appui dans la durée et des subventions de fonctionnement et ne relevant pas d'appels d'offres ou d'appels à projets.

La Circulaire Valls, en 2014, avait affirmé vouloir donner la priorité à des conventions pluriannuelles d'objectifs portant sur le projet associatif. Mais cette circulaire ne semble pas être parvenue jusqu'à Bercy. Il est nécessaire de **revoir en profondeur l'équilibre entre la commande publique et la subvention** en stabilisant cette dernière sous forme d'appui dans la durée aux missions et non à des projets particuliers.

C'est pourquoi nous proposons, un changement d'échelle et une refondation du FDVA actuel, pour constituer un Fonds géré paritairement, de façon déconcentrée.

Quel montant de crédits de l'État ?

La diminution des subventions aux contrats aidés est passée en 2 ans de 4,2 milliards en 2016 (pour 459 000 contrats aidés) à 1,4 milliards d'euros en 2018 (pour 210 000 contrats aidés). Cela constitue pour les associations, qui représentent le tiers du total, la perte d'environ 1 milliard de « subventions cachées »⁶. Ces restrictions s'ajoutent à la baisse très importante des subventions publiques observées depuis 15 ans (voir plus haut).

La dotation de ce fonds est à évaluer avec précision, les besoins sont certainement plus proches du milliard d'euros que des 25 millions accordés par le Premier ministre le 7 novembre dernier.

Modalités de gestion

L'attribution des financements devrait être décidée localement dans le cadre d'un débat démocratique incluant collectivités locales (au moins inter-communalités et département), services de l'État et associations.

Ce fonds devrait permettre d'apporter **un appui en fonctionnement, à travers des conventions pluriannuelles d'objectifs, à des associations répondant à un faisceau de critères et qui se situent en dessous du seuil d'imposition de la taxe sur les salaires.**

En effet, les petites et moyennes associations sont aujourd'hui les plus fragiles face aux restrictions budgétaires et à la suppression des emplois aidés. Elles ne peuvent que difficilement accéder à des procédures d'appels d'offres, alors qu'elles tiennent le territoire et tissent au plus près des habitants la plus grande partie des liens nécessaires à la cohésion sociale.

Nous demandons également que ces financements publics soient suffisants pour permettre aux salariés associatifs de sortir de la précarité et aux associations d'assurer des emplois pérennes et non dérogatoires au Code du travail (CDD de 2 ans au lieu de 18 mois, absence de prime de précarité,...)

⁶ Selon les mots d'Emmanuel Macron

4. Nécessité d'un accroissement de l'enveloppe des contrats aidés en 2018

Le nombre d'emplois aidés est passé de 460 000 en 2016 à 310 000 en 2017, et a été réduit par le gouvernement à 210 000 en 2018. Ce choix a été validé par l'Assemblée nationale en première lecture de la loi de Finances 2018.

Quelques éléments de constat

Outre les drames humains qui se sont multipliés, la disparition de ces dizaines de milliers d'emplois aidés a pour conséquence directe l'arrêt de certaines activités indispensables à la société en matière de lien social, d'action culturelle, d'entraide mutuelle, d'éducation citoyenne, d'accompagnement et de médiation, etc. La méthode brutale utilisée porte atteinte à l'ingénierie territoriale travaillée depuis de nombreuses années dans le domaine de l'emploi, reposant sur la contribution active de nombreux acteurs.

Des projets socialement importants ne peuvent plus fonctionner faute des ressources humaines nécessaires. Des petites associations sont déstabilisées et disparaissent à leur tour, par une sorte d'effet domino dénoncé par le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) de Bretagne.

Les associations moyennes survivent, mais ne peuvent pas faire autant avec moins de ressources humaines. Cette réduction prive également les bénéficiaires des contrats aidés de la capacité d'accueil d'associations attachées à proposer, dans des espaces de travail bienveillants, des parcours d'insertion individualisés souvent accompagnés de formations qualifiantes. D'innombrables témoignages reçus par les fédérations associatives illustrent l'importance du travail réalisé en matière d'insertion et de formation⁷.

Dans certains territoires, la disparition d'associations en matière de lien social (femmes-relais par exemple) a donné lieu au transfert des accompagnements qui n'étaient plus réalisés à d'autres associations qui peuvent ne pas avoir besoin de l'aide publique puisqu'elles sont financées par des Etats étrangers tels que le Qatar ou l'Arabie saoudite⁸.

Une enveloppe manifestement insuffisante

En août 2017, les préfets ont systématiquement refusé les renouvellements qui se présentaient. Les préfets ont ensuite reçu l'ordre de renouveler sélectivement les contrats aidés en donnant une priorité aux territoires ruraux, à l'outre-mer et aux quartiers prioritaires, à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, à l'urgence sociale et sanitaire. Mais, malgré la volonté de préserver des secteurs prioritaires, il semble, au vu des témoignages reçus, que les refus de renouvellement aient été très nombreux. Les associations, même si elles correspondent aux priorités énoncées par le gouvernement, doivent faire le siège de la DIRECCTE, du sous-préfet et de Pôle Emploi pour obtenir le renouvellement de leurs contrats.

Si l'on additionne les priorités, on compte environ :

- 30 000 emplois aidés dans les départements d'outre-mer⁹,
- 50 000 emplois aidés dans l'éducation nationale (au lieu de 70 000)¹⁰
- 40 000 emplois aidés dans les quartiers « politique de la ville » (en 2014)¹¹.
- 30 000 à 40 000 emplois dans les zones rurales fragiles (estimation à vérifier)
- 50 000 emplois aidés dans l'assistance aux personnes en difficulté, et l'aide aux publics les plus fragiles¹².

⁷ À noter que le taux moyen de retour à l'emploi d'emploi non-marchand de 26 % additionne sans distinction des emplois non qualifiants dans les administrations publiques, notamment l'éducation nationale, et de très nombreux emplois qualifiant dans les associations. Le taux de retour à l'emploi est plus proche de 50 % niveau des emplois associatifs.

⁸ Ce que montre sur des exemples jusqu'ici isolés articles de presse notamment dans Médiapart sur Saint Etienne de Rouvray

⁹ Source : échange avec la DGEFP

¹⁰ Source : échange avec la DGEFP

¹¹ DARES N° 45 sept 2016 [Voir ici](#)

¹² Ce dernier chiffre est peut-être sous-estimé, car les services à la personne représentent 170 000 contrats aidés, soit plus de 50 % du total, parmi lesquelles l'aide à la vie quotidienne constitue la part la plus importante.

Cela signifie, sous réserve d'affiner certains chiffres, que l'enveloppe des 210 000 emplois aidés budgétés pour 2018 est entièrement consommée, et même sans doute au-delà, par les priorités affichées. Or, il existe des besoins tout aussi importants dans d'autres secteurs et pour des publics particuliers en recherche d'emploi (personnes en situation de handicap, personnes éloignées de l'emploi).

De fait, seuls les contingents Éducation Nationale (les 50 000 CAE valant pour l'année scolaire 2017/2018) et DOM ont été fixés par avance. Pour les autres priorités, une marge d'appréciation est laissée aux préfets et le nombre de contrats est constaté ex post.

Il est donc essentiel que les préfets reçoivent pour instruction d'examiner au cas par cas les demandes et de répondre aux besoins réels dès lors que les emplois aidés font l'objet d'une réelle démarche de formation et répondent à des besoins sociaux évalués tant au niveau des usagers que des personnes employées, et cesse de poser des refus systématiques aux demandes formulées. Il est en effet indispensable d'éviter l'effondrement du tissu associatif des petites associations et de maintenir les activités nécessaires, comme le montrent les exemples recueillis.

Sur cette base, **il convient dès à présent de prévoir la possibilité comme les années précédentes d'une rallonge budgétaire afin d'ajuster au second semestre l'enveloppe au volume réel des emplois aidés.**

Nous estimons à 80 000¹³ le nombre de postes associatifs supplémentaires nécessaires pour éviter l'effondrement du tissu des petites associations et le maintien des activités nécessaires.

Il serait nécessaire de **rendre publiques la répartition des contrats aidés par secteur en distinguant les emplois associatifs** et les emplois dans des collectivités publiques, ce que ne font pas les statistiques actuelles. Or, tout laisse à penser que la répartition par secteurs est fort inégale entre ces deux catégories¹⁴.

Dans un souci de transparence, nous demandons que la liste des emplois aidés conclus soit mise en ligne par les préfetures en précisant les taux de prise en charge.

Gestion des contrats aidés

Il est proposé que **des structures regroupant les partenaires, tels que par exemple les conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique, assurent de façon concertée la répartition, le suivi et l'évaluation des contrats aidés** et des parcours d'insertion.

Présidés par le Préfet ou son représentant, ils rassemblent les principaux acteurs de la politique locale de l'emploi. La composition précise de ces conseils est laissée à l'appréciation du Préfet en fonction de spécificités locales. C'est le Préfet qui décide en dernier ressort et notamment lorsqu'il y a une divergence qui ne peut pas conduire à un consensus.

¹³ Les contrats aidés associatifs représentent 42 % des contrats aidés non-marchands, soit 164 000 en 2016 et 88 000 en 2018 il faut donc 80 000 contrats aidés de plus pour le maintien des missions.

¹⁴ DARES, 2016, Les CUI et emplois d'avenir en 2015, [voir ici](#). Par exemple les emplois de maintenance ou de cuisine sont certainement les emplois publics, alors que les emplois d'animation sont certainement associatifs

5. Une politique globale de l'emploi associatif, reposant sur une évaluation contradictoire de l'évolution de l'emploi, des effets de la suppression des contrats aidés et des conditions d'emploi des salariés

La question des conditions d'emploi dans les associations ne peut être évacuée, puisque le gouvernement veut créer les conditions nécessaires pour que les associations soient à même de mener à bien de façon satisfaisante leurs missions au service de la société. Cela suppose « *une politique globale de l'emploi associatif structurée et de qualité, intégrant les notions de complémentarité entre bénévoles et salariés, de formation et de qualification, d'insertion des publics en difficulté, de pérennité des emplois* »¹⁵.

C'est pourquoi **les organisations syndicales de salariés associatifs devraient être également associées** à la discussion

Selon l'INSEE, le chômage a augmenté de 0,2 % au 3^e trimestre 2017, en relation avec le recul de l'emploi dans le secteur non marchand. L'INSEE estime que « l'emploi non-marchand baisserait nettement au second semestre, (-46 000 après plus de 29 000 au premier semestre), en raison de la réduction drastique du nombre de contrats aidés »¹⁶. Cela confirme l'énormité du plan social en cours de réalisation.

Ce constat ne prend en compte que les premières suppressions de contrats aidés, correspondant au non-renouvellement des contrats venant à échéance au cours du 2^e semestre 2017. **Cette hémorragie devrait se poursuivre en 2018 et même 2019**, puisque les décisions budgétaires concernent des crédits d'engagement, dont l'effet est différé en fonction de la durée des contrats.

Plusieurs députés ont dénoncé lors du débat budgétaire à l'Assemblée Nationale le manque de transparence de la situation et souligné la nécessité d'avoir au niveau national une **évaluation qualitative et quantitative** des conséquences des mesures qui ont été prises. Cette évaluation devrait faire l'objet d'une discussion contradictoire associant largement l'ensemble des acteurs associatifs.

Il convient d'observer que **la suppression des emplois aidés n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact** préalablement au débat budgétaire, alors que la loi organique du 15 avril 2009¹⁷ oblige le gouvernement à « *évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que les coûts et les bénéfices attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie de personnes physiques ou morales intéressée* », c'est-à-dire en l'occurrence les associations, les collectivités, les salariés, les personnes aidées et les territoires concernés. Le gouvernement¹⁸ s'est contenté d'apporter pour justifier sa décision des jugements hâtifs, parfois méprisants, avec des citations d'une étude de la DARES¹⁹ qui étaient inexactes.

Les signataires de l'appel du 10 octobre 2017 ([voir ici](#)) demandent que cette évaluation, et la négociation à venir, prennent en compte la **dégradation des conditions d'emploi et l'aggravation du chômage**. Les derniers chiffres de l'INSEE rendent encore plus nécessaire cette évaluation.

Il serait également souhaitable que le Fond de Développement de la Vie Associative (FDVA) déconcentré (voir plus loin) soutienne les initiatives locales en matière d'évaluation des effets de cette suppression, afin de pouvoir mobiliser des universitaires, créer des commissions mixtes départementales de pilotage de l'évaluation, incluant élus locaux, associations, universitaires et services de l'Etat.

¹⁵ Extrait de la charte nationale d'engagements réciproques

¹⁶ Le Monde du 17 novembre. [Voir ici](#)

¹⁷ Article 8 [Voir ici](#)

¹⁸ Notamment le Premier ministre le 18 août, [Voir ici](#)

¹⁹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, service Études et statistiques du Ministère du Travail

6. Quatre mesures pour renforcer le rôle de formation et d'insertion des emplois aidés

Dans le cadre d'une stabilisation des financements publics aux associations, nous ne pouvons qu'être d'accord avec une évolution des contrats aidés. Les emplois aidés ne devraient pas servir à répondre à des besoins en personnel des structures associatives. Il s'agit d'emplois temporaires, dérogeant au droit du travail et sous-payés, ne permettant pas de déployer pleinement dans la durée les fonctions nécessaires à la réalisation des projets associatifs. Ce « choix » de financer des postes de salariés par des contrats aidés s'est imposé aux associations face à l'insuffisance de subventions, pour assurer des services d'utilité publique qui ne trouvent pas ou plus de financement en dehors des dispositifs en faveur de l'emploi. Les associations ont été fortement incitées par les gouvernements successifs à aller dans ce sens jusqu'à l'été 2017. Il y a donc une responsabilité de l'État dans la situation présente.

L'évolution des contrats aidés doit répondre à 2 deux catégories de besoins pour les personnes employées :

- l'accompagnement de personnes présentant des difficultés solubles d'accès à l'emploi à travers une véritable formation pour aller vers des emplois plus pérennes ;
- la mise au travail de personnes qui n'auraient pas pu être employée ailleurs pour des raisons d'âge, de fragilité, de handicap, d'histoire personnelle, et qui retrouvent à travers un emploi aidé une utilité sociale et une dignité et une insertion sociale et professionnelle dans des conditions adaptées.

Dans les deux cas, ce travail d'accompagnement doit être réalisé dans la durée. Il est déjà très souvent réalisé par les associations employeuses.

Avec plusieurs fédérations associatives à avoir, nous proposons la mise en place de quatre mesures pour une meilleure insertion ou réinsertion :

1- Un projet individualisé défini : l'insertion dans l'emploi n'est pas l'unique affaire de l'employeur. Les difficultés d'insertion sont très souvent liées à des difficultés sociales. Il faut parfois travailler ses difficultés avant de pouvoir réellement accompagner sur de l'insertion professionnelle ou sur un parcours de formation.

Nous proposons la mise en place de **diagnostic individualisé** mené par les prescripteurs de l'emploi permettant de définir un plan d'accompagnement global de la personne en difficulté. De ce plan d'accompagnement découlerait les obligations auxquelles s'engager différentes parties au contrat : salariés, employeur, État.

2- Un phasage et une durée adéquate du contrat. L'insertion nécessite du temps pour accompagner les personnes dans leur adaptation cadre professionnel mais aussi dans la définition de leur parcours de formation. Notre expérience nous incite à être vigilants, à respecter ce premier temps souvent nécessaire avant d'engager un départ en formation. Nous proposons que les emplois aidés et **une durée comprise entre 3 et 5 ans** en fonction de la personne et du projet de formation.

3- Une qualification adaptée : la formation est un des éléments qui facilitent l'employabilité surtout dans les secteurs d'activités liées à l'éducation au lien social. Nous proposons la création d'un contrat d'insertion par alternance prévoyant une période en début de dispositif pour permettre de déterminer au mieux le projet de formation, et une période à l'issue de la formation pour valider les acquis. Le financement de la formation sera assuré par l'État et les branches professionnelles.

4- Un accompagnement vers la sortie du dispositif : peu de structures peuvent, à l'issue de l'emploi aidé, pérenniser un poste. Il convient donc d'accompagner la personne vers la recherche d'un nouvel emploi. Nous proposons de travailler conjointement avec les prescripteurs de l'emploi pour une meilleure prise en relation entre les salariés et les employeurs d'un territoire, permettre un temps de recherche d'emploi et prévoir un accompagnement spécifique par le prescripteur.

7. Réintroduire de l'intelligence collective dans l'évaluation

Une auto évaluation participative, quantitative et qualitative, outil de démocratie

Au cours des dix dernières années, l'évaluation préconisée par un certain nombre de services de l'État et de collectivités s'est restreinte à l'enregistrement automatique d'indicateurs permettant de communiquer sur les résultats quantitatifs, en abandonnant des démarches de dialogue et d'évaluation qualitative des objectifs. Cela peut satisfaire les associations qui souhaitent être admises comme une composante de l'économie marchande et adoptent comme indicateur de réussite la croissance du volume d'activités marchandes ou de parts de marché.

Mais pour les associations qui remplissent des missions d'intérêt général, l'évaluation comporte nécessairement **une part d'évaluation qualitative**, avec une dimension institutionnelle et un questionnement sur la cohérence entre leurs valeurs, leurs méthodes et leurs actions. Les méthodes comportent toujours **des temps d'échanges et de débat**, car des objectifs de nature sociale, éducative, politique, culturelle, ne se laissent pas réduire à des chiffres, même si ceux-ci sont nécessaires. Ainsi conçue, l'évaluation peut devenir **un outil de démocratie de proximité**, facteur d'intégration des acteurs et du faire société.

L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est d'une nature différente. Elle a pour objet de « *rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* »²⁰. Une circulaire du 25 août 2000²¹ avait défini des principes pour l'évaluation des procédures contractuelles qui demeurent pertinentes : chaque année une démarche concertée entre les contractants permet de définir un programme d'évaluation comportant des éléments quantitatifs et qualitatifs, des études mettant l'accent sur une question particulière, des débats, etc. et définissant l'utilisation des résultats, à travers une véritable stratégie d'évaluation raisonnée.

Sous l'influence d'une assimilation de l'évaluation au contrôle de gestion des entreprises, ce dispositif a été abandonné en 2008, au profit d'un enregistrement automatique de données, dans une logique de contrôle et de méfiance. Les « évaluations » demandées peuvent aller jusqu'à des fiches-temps journalières, un rapport final en fin d'année, des justificatifs de productions/publications, un tableau d'indicateurs d'évaluation, une évaluation externe par un organisme..., qui représente parfois un coût équivalent au montant de la subvention, alors que les personnels administratifs eux-mêmes ont du mal à les suivre.

Cette réorientation a fait la preuve de son inefficacité. L'administration n'en fait rien, car les objectifs de l'action publique ne sont pas ceux d'une entreprise, les critères d'efficacité ne sont pas les mêmes et ne peuvent se réduire à la rentabilité. Il est nécessaire de repenser le système dans une logique de dialogue de confiance, en articulation avec les objectifs énoncés par le Premier ministre quand il affirme que *les associations sont au cœur d'une société de la confiance, de l'engagement et de l'entraide*. Cela permettrait de simplifier grandement les procédures administratives en distinguant l'essentiel de l'accessoire, voire de l'inutile.

Nous proposons de simplifier l'accumulation de données quantitatives, dont l'administration ne fait rien, d'être plus exigeants sur l'appréciation qualitative de l'action au regard du projet associatif, et de mettre en place des comités d'évaluation bien préparés ou l'on aborde le fonds et le sens des actions **en valorisant l'intelligence collective**.

²⁰ Décret du 22 janvier 1990 art 1 [voir ici](#)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524121&dateTexte=&categorieLien=id>

²¹ Circulaire du 25 août 2000 [Voir ici](#)

8. Le service civique n'est pas un emploi aidé

Une confusion entre service civique et emploi aidé

Commentant la diminution des emplois aidés, la ministre du Travail Muriel Pénicaud, a précisé que « *les préfets, disposent d'une souplesse de gestion accrue dans l'utilisation des crédits : adaptabilité des taux de prise en charge et des durées, fongibilité, **mobilisation du service civique*** ». ²²

Le gouvernement fait donc la confusion entre emploi et service civique, alors que la loi du 10 mars 2010, relative au service civique, dispose que le contrat de service civique « *ne relève pas des dispositions du code du travail* ». La loi du 17 janvier 2017, précise également que « *les missions d'intérêt général susceptibles d'être accomplies dans le cadre d'un service civique [...] sont complémentaires des activités confiées aux salariés ou aux agents publics et ne peuvent se substituer ni à un emploi ni à un stage* ». Le gouvernement semble ramener le volontariat civique à un emploi subventionné et sous-rémunéré (580 € nets mensuels, quand le montant du RSA est de 545,48 € pour une personne seule).

Le service civique est un engagement volontaire, pas un substitut à l'emploi

Le service civique ne saurait être une variable d'ajustement. Le législateur lui fixe comme objectif de « *renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale* ». Dans une logique de volontariat, cette forme d'engagement se situe donc entre le bénévolat et le salariat, dans son statut et ses missions. Elle ne donne d'ailleurs pas lieu à rémunération, mais à indemnisation.

La philosophie qui prévaut à une mission de service civique est celle d'une plus-value en matière d'utilité sociale. Elle doit apporter quelque chose à la structure d'accueil, quel que soit son objet : « *philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel* », concourant à la défense, à la francophonie ou à la citoyenneté. Le service civique existe pour favoriser l'engagement des jeunes, en facilitant leur participation à des missions d'intérêt général. Son sens serait dévoyé si cette mission se transformait en une « simple » tâche administrative ou d'exécution, inscrite dans le fonctionnement normal de la structure d'accueil. Il serait tout autant dévoyé s'il était rendu obligatoire, tel que cela avait été envisagé il y a quelques mois. Ce serait à nouveau méconnaître le sens du volontariat.

Un budget spécifique

Enfin, il serait nécessaire que **le budget du service civique relève d'un programme spécifique**, afin d'éviter que les arbitrages budgétaires en faveur du développement du service civique ne soient rendus au détriment des actions associatives dans le cadre d'une enveloppe constante, par redéploiement. Les objectifs sont en effet différents et nécessitent des approches distinctes.

Un dispositif utile, à développer en dehors des villes

En résumé, le service civique est **un dispositif utile, qui participe au développement de la vie associative**, et se révèle une expérience très enrichissante pour beaucoup de jeunes volontaires. Cependant il nécessite davantage de formations et de rencontres locales entre volontaires sur un même territoire. Par ailleurs, le service civique reste très urbain : sans mesures spécifiques la mobilité, certains territoires ruraux ne bénéficieront pas de ce dispositif ; de même des mesures pour l'habitat – notamment collectif – seraient nécessaires. Mais son but n'est pas de combler les vides laissés par l'arrêt des CUI-CAE.

²² Conseil des ministres du 6 septembre 2017

10. Extraits de la charte nationale d'engagements réciproques

Le Premier ministre a déclaré vouloir situer sa stratégie pour la vie associative et l'économie sociale et solidaire dans le droit fil de la Charte Nationale des engagements réciproques²³. Cette Charte comporte effectivement un certain nombre de principes sur lesquels peut s'appuyer la concertation qui va s'engager, donc il n'est pas inutile de fournir quelques extraits :

Une reconnaissance du rôle de chacun et de l'importance de la concertation

Les associations, dans un contexte de forte évolution des besoins sociaux, jouent un rôle majeur d'alerte et d'interpellation des pouvoirs publics, mais aussi d'expérimentations (souvent « innovantes ») et de gestion de services d'intérêt général.

L'État et les collectivités territoriales considèrent la diversité du monde associatif comme une richesse indissociable de la variété des tailles, des champs d'intervention et des couvertures territoriales des structures qui la composent. Ils reconnaissent l'indépendance associative et font respecter ce principe.

Les signataires privilégient les relations fondées sur des conventions d'objectifs, la conduite de projets dans la durée, la transparence des engagements pris et l'évaluation des contributions à l'intérêt général au regard des moyens mobilisés.

Les signataires reconnaissent l'engagement libre et volontaire comme moteur de la vie associative. Ils conviennent de tout mettre en œuvre pour le faciliter, l'encourager, le reconnaître dans sa contribution à la société, au lien social et au développement du territoire. Les associations ont un rôle essentiel d'expérimentation, d'identification, d'analyse et de portage des demandes sociales. Les associations font vivre la culture et les cultures, elles contribuent en ce sens au vivre ensemble.

En matière de financement

L'État et les collectivités territoriales s'engagent à favoriser dans la durée des soutiens publics aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif, à privilégier la subvention et simplifier les procédures.

L'État s'engage à favoriser la convention pluriannuelle d'objectifs comme mode de financement des activités associatives respectant l'indépendance des associations, en particulier leur fonction critique et la libre conduite de leurs projets, et considérant les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques.

En matière d'emploi et de conditions d'emploi

L'État et les collectivités territoriales s'engagent à favoriser une politique globale de l'emploi associatif structurée et de qualité, permettant le développement des projets d'intérêt général portés par ce secteur, dans le respect des compétences de chaque niveau de collectivités, en y intégrant les notions de complémentarité entre bénévoles et salariés, de formation et de qualification, d'insertion des publics en difficulté, de pérennité des emplois.

Nous invitons le lecteur à relire l'intégralité de cette Charte, qui comporte de nombreuses autres dispositions importantes²⁴.

Collectif des Associations Citoyennes

www.associations-citoyennes.net / contact@associations-citoyennes.net

108 rue Saint-Maur, 75011 Paris - Tél : 01 48 07 86 16

²³ Nous supposons qu'il s'agit de la charte nationale adoptée le 14 février 2014 et non de la charte de 2001, qui ne prenait pas en compte la place considérable qu'ont pris les collectivités depuis 17 ans dans les relations entre les associations et la puissance publique autour du financement des associations. Le gouvernement ne saurait s'abstraire de la signature de cette charte qui engage l'État, les collectivités territoriales et les associations.

²⁴ Voir <http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>