

« Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement »

Groupe 1: Politique de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations

Nb : La notion de soutien tel qu'évoqué dans l'intitulé de ce groupe de travail exclut la question des modalités de financement des associations qui seront traitées dans le second groupe sur le développement des activités d'utilité sociale. La formation des bénévoles, bien que constituant un levier important d'accompagnement des associations dans la mise en œuvre de leurs projets, sera traitée dans le troisième groupe sur l'engagement.

Enjeux identifiés :

- Améliorer l'observation de la vie associative et la production de connaissances :
- Développer des politiques de vie associative concertées et transversales au plan national et territorial
- Mieux répondre aux besoins d'information et d'accompagnement des associations
- Faciliter et sécuriser les démarches administratives et d'agrément des associations

Éléments de constats / état des lieux / problèmes identifiés

➤ **Observation de la vie associative et production de connaissances**

Engager une politique de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations nécessite tout d'abord de disposer de ressources permettant d'appréhender les réalités de la vie associative et ses apports, mais aussi les enjeux et mutations avec lesquels les associations doivent composer.

On peut noter une amélioration sensible ces derniers temps sur ce sujet avec plusieurs initiatives territoriales : plusieurs études CESER¹, travaux de Recherches et Solidarités², le développement d'observatoires locaux de la vie associative. Le CNRS produit par ailleurs tous les 4 à 5 ans, « Le paysage associatif français »³. Cependant, malgré la publication du repère sur le monde associatif par l'INSEE en 2016⁴, portant sur des données 2013, la statistique publique produit toujours peu de données et d'études sur la vie associative, ce qui rend plus difficile sa bonne prise en compte dans l'élaboration des politiques publiques. De plus, les travaux de recherches ou d'études liés à la connaissance du fait associatif ou encore des évolutions associatives restent limités, de même que des analyses comparatives au plan européen et international⁵.

➤ **Politiques territoriales de vie associative**

Au niveau des territoires, la réforme territoriale et plus particulièrement la loi NOTRE portant sur la nouvelle répartition des compétences a eu des effets importants sur la prise en compte de la vie

¹ Les défis de la vie associative en Bretagne, Panorama des dynamiques associatives en Nouvelle Aquitaine

² La France associative en mouvement – Recherches et solidarités – 15^{ème} édition – Septembre 2017

³ Le Paysage associatif français – Viviane Tchernonog- Hors-série Juris associations – 2013

⁴ « Neuf associations sur dix fonctionnent sans salariée » - INSEE Première n° 1587 – Mars 2016

⁵ Edith Archambault. Les institutions sans but lucratif en Europe et aux Etats-Unis. Gestion et finances publiques, Les Editions Gestion et Finances Publiques/Lavoisier, 2010

associative dans les politiques publiques. En effet, la disparition de la clause de compétence générale a réduit les possibilités d'intervention des régions et départements.

Dans la mesure où seule une compétence partagée peut faire l'objet d'une concertation entre les différents blocs de collectivités, la vie associative par nature partagée entre les communes dotées de la compétence générale et les départements pour leur compétence sociale et les régions pour leur compétence économique et dans le domaine de l'emploi et de la formation, devrait être abordée dans les Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP).

Ce sujet ne figure pas non plus à l'ordre du jour des échanges entre l'Etat et les Régions dans le cadre de la préparation des Contrats de Plan Etat-Régions. Il n'est pas non plus abordé, en tant que tel, dans les différents schémas régionaux comme le Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT). En effet, ces deux espaces ont une « entrée ESS », et n'offrent pas la possibilité de traiter des questions de vie associative de manière globale, notamment les questions d'engagement bénévole.

On peut constater, à ce jour, l'absence de lieu et d'outil facilitant la concertation des acteurs publics du soutien à la vie associative (Etat déconcentré, Région, Départements, intercommunalités, communes...) comme en atteste le faible nombre de chartes multipartites signées à ce jour au niveau territorial à l'exception notable de celle signée le 21 décembre 2017 à la Réunion.

Jusqu'à-là, très actifs, les Départements, notamment, ont réduit leurs soutiens aux associations et ont vu leur marge de manœuvre juridique d'intervention largement réduite par la suppression de la clause de compétence générale. Des interrogations sont même apparues sur leur capacité à s'impliquer dans des politiques de soutien à l'ESS en raison de la compétence exclusive dévolue aux Régions en termes de développement économique.

La structuration d'espaces de co-construction durables d'une politique associative au plus près des territoires (en particulier au plan communal, inter-communal ou métropolitain) soutenus par la signature de chartes multipartites constitue un enjeu de longue date. Il serait donc nécessaire de s'interroger sur la forme qu'ils pourraient prendre en tenant compte du contexte actuel.

➤ **Réponses aux besoins d'information et d'accompagnement des associations**

- Une offre d'accompagnement variée mobilisant de nombreux acteurs

Aujourd'hui les dispositifs et mesures de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations, hors spécificités sectorielles, sont principalement articulés autour des questions d'administration de l'association (création, statuts...), de bénévolat, d'emploi, de développement, d'innovation et plus récemment de stratégie, en particulier au regard des modèles socio-économiques en évolution et des partenariats et alliances à construire ainsi que du numérique, compte-tenu des (r)évolutions à l'œuvre. De nombreux acteurs, aux statuts variés, interviennent pour informer ou accompagner les associations dans la mise en œuvre de leur projet associatif⁶.

- L'apport des têtes de réseaux associatives

⁶ Evolution de l'accompagnement des structures associatives : Constats, besoins et pistes de réflexion - 10 Juillet 2017 – Note collective (ADASI, ADEMA, AVISE, Don en Confiance, FONDA, France Bénévolat, IDEAS, La Fonda, Le Mouvement associatif, Le Rameau, Passerelles et Compétences, Probono Lab, RNMA)

Les têtes de réseaux associatives jouent un rôle important, de par leur participation à la structuration et à la vitalité du monde associatif dans la durée⁷. Elles développent une diversité d'approches en matière d'information et d'accompagnement des associations adaptées aux réalités d'un territoire ou d'un secteur d'intervention. Elles exercent ces fonctions pour leurs membres, mais aussi parfois plus largement, en portant ou animant des dispositifs en lien avec l'Etat ou les collectivités, en y apportant leur expertise et leur savoir-faire. Cette souplesse dans les approches développées est une force très importante pour s'adapter aux besoins des associations, mais elle ne facilite pas la lisibilité de l'action des têtes de réseau. D'autre part, elles ont probablement tendance à davantage valoriser les actions menées par leurs réseaux plutôt que l'accompagnement qu'elles ont effectué pour permettre la réalisation de ces actions. Leur apport au développement des actions associatives est donc souvent insuffisamment identifié, elles pourraient le développer utilement plus et mieux.

- Une variété d'acteurs investis sur les questions de vie associative⁸

La DJEPVA⁹ et les DR-DVA¹⁰ pour le développement de la vie associative, la DGEFP¹¹ et les DIRECTE¹² sur les questions d'emploi, la Caisse des Dépôts pour le développement territorial notamment, ainsi que les collectivités pilotent et soutiennent des dispositifs d'information et d'accompagnement des acteurs associatifs. Des acteurs spécialisés contribuent également à l'accompagnement des associations comme l'AVISE et l'ADASI (au-delà de sa mission d'animation des dispositifs locaux d'accompagnement) sur l'innovation et le changement d'échelle ou le réseau France Active sur les questions de financement. Il convient également de mentionner le rôle joué par la DISS¹³ et ses correspondants territoriaux dans le cadre des politiques spécifiques de soutien à l'Economie Sociale et Solidaire pour les associations reconnues « entreprises de l'ESS » (soit un peu moins de 140 000 associations) et les CRESS dans un rôle d'orientation le plus souvent mais aussi d'accompagnement dans certains territoires. De plus, les fondations et les entreprises ne se contentent plus uniquement de financer des projets d'intérêt général et cherchent également à accompagner leurs lauréats dans la mise en œuvre des projets soutenus soit de façon internalisée ou en ayant recours à des tiers. En outre, d'autres acteurs privés, lucratifs ou non, se sont également saisi de ces sujets (cabinets de conseil appartenant à l'ESS ou non).

- Un enjeu de lisibilité et de construction de parcours d'accompagnement adaptés

Si la complexité du paysage des structures d'information et d'accompagnement des associations se comprend au regard de leur grande diversité et des multiples besoins auxquels il faut apporter des réponses, force est de constater qu'il y a aujourd'hui un besoin de lisibilité et d'articulation pour plus d'efficacité au service des porteurs de projet associatif. Malheureusement, la plupart de ces dispositifs fonctionne aujourd'hui en silo. La mise en réseau et en synergie des différentes ressources et des différentes offres, facilitant l'orientation, prioritairement au niveau territorial constitue un enjeu majeur pour progresser dans le soutien au développement de la vie associative. D'autre part, les accompagnements dont ont besoin les associations étant de différentes natures, faisant appel à des compétences de natures différentes également, il serait nécessaire de penser l'accompagnement en termes de parcours, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

⁷ Etude sur la fonction d'accompagnement des têtes de réseau associatives – ADASI, Le Mouvement associatif réalisé par le cabinet Eurogroup Consulting - 2017

⁸ Mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative, notamment au plan territorial – Gérard Bessière, Daniel Zielinski – IGJS – Octobre 2016

⁹ Direction jeunesse, éducation populaire et vie associative

¹⁰ Direction régionale du développement de la vie associative

¹¹ Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

¹² Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

¹³ Délégation interministérielle à l'ESS

Les besoins en termes d'accompagnement évoluent et méritent d'être adressés en prenant en compte les spécificités du modèle associatif. Cette offre doit aussi prendre en compte les spécificités des associations exclusivement composées de bénévoles qui contribuent activement à l'engagement citoyen au plus près des territoires. Ainsi, des besoins forts en termes d'accompagnement à la stratégie globale, intégrant l'ensemble des dimensions : engagement, qualité, financière, emploi... de mise en œuvre du projet associatif dans un environnement en pleine mutation se sont fait jour. A l'instar de l'ensemble de la société, les associations sont actuellement en pleine transition numérique et expriment le besoin d'être accompagnées, d'un point de vue technique et éthique, pour mobiliser les outils adaptés à la mise en œuvre de leurs projets¹⁴. Les besoins existent à tous les niveaux de l'association : gouvernance, communication interne, complémentarité des actions physiques et des outils numériques, communication externe, développement de projet spécifique dans la sphère numérique...

➤ **Faciliter et sécuriser les démarches administratives et d'agrément des associations**

- Démarches relatives aux demandes de financement

Si la création dossier unique de subvention et le lancement du programme « dites-le nous une fois » constituent des avancées notables, force est de constater que ces démarches sont loin d'avoir irrigué l'ensemble des collectivités et des administrations aussi bien au niveau national que déconcentré. Les exigences en termes de demandes de pièces administratives et comptables sont de plus en plus importantes, à l'image des procédures pratiquées au plan européen. Une évaluation de leur mise en œuvre et de leur appropriation par les acteurs concernés permettraient certainement d'identifier les points de blocage et les leviers afin que ces outils puissent se généraliser.

- Simplification pour les associations employeuses

Pour les petites et moyennes associations employeuses, 2 dispositifs complémentaires portés par l'URSSAF existent pour faciliter leurs démarches en termes de gestion des ressources humaines :

- le dispositif Impact Emploi, qui est une offre d'accompagnement global de gestion de l'emploi, qui s'appuie sur un réseau de tiers de confiance évoluant souvent au sein d'une fédération
- le chèque emploi associatif qui est un e-service destiné à gérer les formalités sociales en un seul document avec un accompagnement URSSAF en lien avec le dispositif.

Bien que pertinents, ces dispositifs semblent sous-utilisés au regard des besoins des associations en la matière. Il conviendrait donc de réfléchir aux modalités pour renforcer leur notoriété et répondre à d'éventuels freins à leur usage.

- Procédures d'agrément et de rescrit fiscal

L'Ordonnance de simplification datée de juillet 2015 a permis, pour les associations sportives, que l'agrément accordé à une fédération s'applique également à ces membres. Cette mesure de simplification a également pour avantage de valoriser la structuration des associations. Une réflexion sur son extension potentielle à d'autres champs doit être menée pour alléger les démarches administratives liées aux agréments.

Par ailleurs, la transformation de l'agrément « entreprise solidaire » et de sa procédure dans le cadre de la loi ESS de 2014, créant l'agrément « Entreprise solidaire d'utilité sociale », conduit aujourd'hui à un certain nombre de difficultés pour les associations, y compris celles qui entraient précédemment

¹⁴ La place du numérique dans le projet associatif en 2016 – Recherches et solidarités – Solidatech – novembre 2016

dans le champ de l'agrément (dont l'objectif principal est de pouvoir accéder aux produits de la finance solidaire). Ces difficultés d'accès ne semblent pas en adéquation avec l'esprit de la loi ESS dont l'objectif était d'ouvrir le champ d'appartenance à l'ESS à toute structure répondant aux conditions définies par cette loi. D'autre part, dans un contexte où les associations sont de plus en plus incitées à hybrider leurs ressources, ce frein apparaît comme un réel paradoxe. Les différents points de blocage doivent être examinés pour éviter que cet agrément ne soit inutilement limitatif ou source de procédures disproportionnées.

Enfin, la procédure de rescrit fiscal pose actuellement des problèmes d'interprétation, et par conséquent des risques d'instabilité sur le plan juridique. Aujourd'hui dévolue à l'administration fiscale, elle porte sur l'intérêt général de l'organisme, au titre de sa capacité de recevoir des dons. En effet, d'un territoire à un autre l'appréciation des critères se fait de manière plus ou moins restrictive aboutissant à des inégalités de traitement. D'autre part, les évolutions économiques poussées par les pouvoirs publics (commande publique en particulier) font diminuer la part d'intérêt général dans les associations. La filialisation ou la sectorisation souvent préconisées sont des voies soit juridiquement complexes soit comptablement lourdes, non adaptées aux petites et moyennes associations, mais à laquelle elles sont souvent contraintes. Le Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) a proposé plusieurs pistes pour en améliorer le fonctionnement¹⁵.

- Obligations en termes de transparence

Les associations ont dès les années 1980 mis en place par elles même des outils de régulation et d'évaluation de leurs actions. La nécessité d'une plus grande transparence de la décision publique a conduit récemment à l'adoption de mesures législatives touchant le monde associatif (mise en place d'un répertoire des représentants d'intérêts, dispositions de la loi Sapin II concernant la lutte contre la corruption ...). La loi ESS prévoit elle aussi une nouvelle obligation pour les associations employeuses avec la mise en place du guide des bonnes pratiques de l'ESS, qui s'ajoute souvent à des obligations liées à leur secteur d'intervention (par exemple les dispositions de la loi 2002.2 pour l'action sociale et médico-sociale). Il est donc nécessaire de prendre garde à ne pas alourdir les contraintes déjà fortes en matière de reddition de comptes qui pèsent sur le monde associatif, en tenant compte de la nature de l'engagement citoyen et bénévole qui constitue le socle de l'action associative qui sert l'intérêt général.

➤ **Quelques questions pour ouvrir le débat en groupe de travail**

- Quelles seraient les initiatives, actions ou dynamiques à développer pour renforcer la connaissance des enjeux de vie associative, mais aussi de l'apport de l'action associative pour la société ?
- Comment constituer des espaces de dialogue/co-construction territoriaux durables entre associations, collectivités et pouvoirs publics déconcentrés ?
- Comment faciliter la mise en réseau et en synergie des différentes ressources et des différentes offres et l'orientation, prioritairement au niveau territorial pour progresser ?
- Quelles sont les mesures clés à porter pour faciliter et sécuriser les démarches administratives et d'agrément des associations ?

¹⁵ Rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des association – HCVA – Mai 2016