

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

Groupe 2 : Développement et consolidation des activités d'utilité sociale des associations

L'association est d'abord la conquête d'une liberté publique : celle de pouvoir œuvrer ensemble à un projet « dans un but autre que de partager des bénéfices », comme le rappelle la loi 1901. L'association se fonde donc sur le principe de non-lucrativité. La poursuite de ce but est garantie par des spécificités juridiques que sont l'impossibilité pour les membres de se partager les bénéfices, qui sont dirigés, s'il y en a, vers le projet et le principe de gestion désintéressée qui garantit que les dirigeants agissent à titre bénévole, ne bénéficient d'aucune contrepartie, et que les membres ne peuvent pas se partager le patrimoine de l'association. Personne n'est donc propriétaire d'une association, et personne ne peut l'orienter à son profit.

La participation et l'accès du plus grand nombre aux activités et aux services, la réponse aux besoins non satisfaits, que ce soit au regard de catégories de la population ou de spécificités territoriales sont au cœur des orientations des associations dans leurs activités. S'adressant aux besoins des citoyens, elles sont pour certaines actrices des politiques publiques au service de l'intérêt général. Contributrices pour certaines au développement économique et social du pays, elles le font dans le cadre d'un modèle socio-économique différent de celui des entreprises lucratives s'inscrivant dans la logique de marché. Pour permettre le développement et la consolidation des activités d'utilité sociale portées par les associations, ces spécificités doivent être prises en compte par les pouvoirs publics, dans la relation qu'ils ont aux acteurs associatifs, et dans les politiques mises en place.

Enjeux :

- Redonner et conforter la capacité d'initiative et d'innovation des associations, notamment dans le cadre de leurs relations avec les financeurs publics.
- Adapter les cadres fiscaux, juridiques, financiers et administratifs à la spécificité associative.
- Construire les cadres adaptés pour évaluer et mesurer l'impact et l'apport des activités associatives
- Apporter les réponses adéquates aux enjeux de soutien et de développement de l'emploi associatif.

Éléments de constats / état des lieux / problèmes identifiés

- Relation avec les financeurs publics
 - **Rapport entre commande publique et subvention** : depuis plusieurs années, le recours aux procédures de commande publique prend le pas sur le recours aux subventions dans la relation des acteurs publics avec les associations, souvent en invoquant un principe de sécurité juridique au regard des règles européennes, ou avec

l'idée que le recours aux marchés publics est plus transparent et évite le clientélisme. Deux arguments qui peuvent être largement contestés.

Tout d'abord la subvention a été juridiquement inscrite dans la loi de 2014 sur l'économie sociale et solidaire, en tant que contribution justifiée par un intérêt général décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public. Elle est un mode de financement sécurisé juridiquement comme le rappelle la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015.

La subvention est l'outil qui permet de soutenir l'initiative associative et sa capacité d'innovation. Derrière cet instrument de financement direct, c'est la reconnaissance des associations en tant que partenaires des politiques publiques et non prestataires qu'il faut voir. Le recours systématique à la commande publique assèche cette dynamique citoyenne. Par ailleurs, cette modalité de contractualisation conduit à favoriser les moyennes et grosses associations, qui disposent de moyens d'ingénierie spécifiques, au détriment des plus petites. Elle conduit enfin à la banalisation de l'action associative.

- **Modalités contractuelles dans le cadre des subventions :** nous ne disposons pas d'études statistiques sur le sujet, mais un examen empirique conduit à constater d'une part la quasi disparition des subventions au titre du fonctionnement général des structures, pour se focaliser sur des subventions sur projets. Pourtant le projet n'est pas un objet isolé du cadre qui l'a fait éclore, et qui permet de le porter ; les subventions de fonctionnement restent dès lors essentielles. D'autre part, la préférence accordée par les acteurs publics aux conventions annuelles, au détriment des conventions pluri-annuelles conduit à réduire significativement la capacité des associations à se projeter sur du moyen terme. Pour les associations employeuses, un financement par projet ne permet pas la pérennisation des emplois et conduit à des successions de contrats courts, peu sécurisant pour les salariés associatifs. Enfin, les délais de versement des subventions sont très variables d'un acteur à l'autre, ce qui peut entraîner des difficultés significatives de trésorerie pour les associations, qui pour beaucoup ne disposent que d'un faible fonds de roulement.
- **Accès et qualité de la commande publique :** les associations gèrent leurs activités sur la base des besoins de tous les publics, et au regard des spécificités territoriales. Il est alors essentiel de promouvoir une commande publique de qualité qui soit réellement adaptée aux besoins, pour éviter que certains services (crèches etc.) ne soient « marchandisés ». Dans le cadre notamment des délégations de service public, les cahiers des charges mériteraient d'être plus adaptés aux territoires et à la capacité des acteurs en présence à y répondre. Ainsi, les conditions de trésorerie conduisent par exemple à éliminer d'emblée des acteurs qui ne disposent pas d'importants fonds de roulement. D'un point de vue juridique, les associations font également face à un besoin de clarification et d'aménagement suite à la transposition de la directive européenne sur les marchés publics. L'ordonnance française est par exemple beaucoup plus restrictive sur les clauses sociales que la réglementation européenne. La réservation des marchés ESS, comme l'autorise l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015, est par ailleurs aujourd'hui peu explorée politiquement. D'autre part, les associations sont aujourd'hui face à des incertitudes juridiques quant à leur possible qualification en tant que pouvoirs adjudicateurs, pouvant alors se trouver soumises aux mêmes obligations que les pouvoirs publics. Enfin, la répétition des mises en

concurrence dans des délais courts limite le potentiel de mesure de l'impact réel d'un service public, et instaure une forme d'instabilité permanente pour le délégataire et les équipes salariés.

- **Autonomie de gestion** : que ce soit dans le cadre de la subvention ou de la tarification, le principe de l'excédent de gestion raisonnable est peu admis par les financeurs publics bien que le principe en ait été rappelé par la circulaire du Premier ministre de septembre 2015. Pour autant que les objectifs partagés ont été atteints et que l'excédent constitué relève d'une maîtrise des dépenses n'ayant pas nui à l'exécution des missions, cela permettrait à des associations de renforcer leurs fonds propres, que ce soit pour de l'investissement, le développement de nouvelles actions ou simplement le renforcement de leur fonds de roulement.
- **Accès aux fonds structurels européens** : la lourdeur administrative et la difficulté d'accès, pour des structures petites et moyennes aux fonds structurels européens conduisent à passer à côté de l'opportunité que pourrait représenter ces fonds pour les associations. La simplification pour rendre plus accessible aux associations les fonds structurels est dès lors un enjeu important. Sur la « gestion » des fonds structurels, il y a également un enjeu de sécurisation des règles et critères encadrant les fonds européens. Aujourd'hui, il n'existe pas de lieu de coordination entre les différentes administrations centrales et territoriales (DGEFP, CGET, DIRECCTE etc.) qui permettrait une meilleure capacité de proposition et de sécurisation des associations. Par ailleurs, le règlement européen actuel sur la programmation 2014-2020 ne permet pas la création de consortium entre petites structures, et ne reconnaît pas explicitement les têtes de réseau associatives comme acteurs « chef de file » sur des projets qui pourraient concerner plusieurs adhérents. Cette situation isole les petites associations qui hésitent à demander ce type de financements, et les têtes de réseau doivent assurer ce rôle de coordination sans aucun financement.
- **Contrat à impact social** : la communication faite autour du dispositif du fait de son caractère innovant est importante, toutefois les contrats à impact social ont du mal à démarrer dans le secteur associatif. La pertinence de cet outil au regard des besoins et des spécificités des associations doit être interrogée.

➤ Freins à l'évolution des modèles socio-économiques associatifs

- **Stabilisation/ adaptation du cadre fiscal** : L'appréciation de l'équilibre activités lucratives/ non lucratives tel que inscrit dans le code général des impôts (le « significativement prépondérant ») donne lieu pour les associations à des incertitudes juridiques. L'insécurité concerne aussi l'exonération de TVA pour les groupements dans le cadre des mises à disposition entre structures ; de façon générale, il y a un enjeu à concevoir un cadre fiscal et juridique adapté pour faciliter les mutualisations et regroupements, tout en maintenant la sécurisation fiscale obtenue dans le cadre de l'ordonnance de 2006 sur la fiscalité des associations.

- **Accès aux financements et adaptation des financements** : il y a une difficulté pour les financeurs privés à intégrer les spécificités du modèle associatif dans les outils qu'ils proposent. Comme le souligne le rapport Tiberghien réalisé pour ESS-France, alors qu'il existe des besoins d'investissement significatifs dans certains secteurs (santé publique, tourisme social etc.), il subsiste des difficultés d'accès au crédit bancaire d'investissement pour les associations qui ont peu de fonds propres, qui ne justifient pas de leur capacité de remboursement grâce aux excédents dégagés sur l'exploitation, et qui n'offrent pas de garanties suffisantes. Ces besoins existent et devraient pouvoir trouver en face des outils de financement adaptés. En cela, le bilan des derniers outils de financement mis en place par la loi ESS (FISO, NOVESS, Prêt ESS de la BPI...) montre que les associations ne s'en sont pas saisies, la faute également au déficit de connaissance réciproque entre les acteurs associatifs locaux et les nouveaux financeurs (BPI, CDC etc.). Du point de vue comptable, il n'y a aujourd'hui pas de valorisation des actifs immatériels des associations.
 - **Développement des financements privés** : le mécénat et les dons ne représentent aujourd'hui que 4% des ressources des associations. Ils ne peuvent donc pas être comparés à ce que représentent les financements publics et les ressources propres des associations. Il semble que la volonté des entreprises de contribuer au développement des actions d'intérêt général, portées par les associations, se renforce. La finance solidaire a également un potentiel de développement important, permettant de soutenir les associations, outil qui mérite d'être conforté.
 - **Evaluation des apports/impacts des activités associatives et des politiques publiques** : la question de l'évaluation de l'impact semble aujourd'hui centrale tant pour les financeurs publics que privés. La capacité des associations à construire et mettre en œuvre des démarches d'évaluation qui répondent à leurs spécificités est un enjeu, mais qui a aussi un coût, et requiert l'élaboration d'indicateurs capables de rendre compte tant quantitativement que qualitativement de l'apport des activités des associations. La loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 relative aux nouveaux indicateurs de richesse avait posé l'analyse de nouveaux indicateurs pour évaluer les politiques publiques (préservation de notre environnement, qualité de vie etc.). Il paraît utile d'aller plus loin dans la prise en compte d'indicateurs plus qualitatifs pour évaluer les politiques publiques, mais également d'évaluer les politiques publiques qui concernent les associations.
- Développement de l'emploi associatif
- **Contexte particulier suite au gel des contrats aidés** : la décision de gel du nombre de contrats aidés fin 2017 et en 2018 sans proposition alternative pose des problèmes immédiats sur les activités des associations, qu'il faut prendre en compte. De nouveaux dispositifs pour compenser le gel des contrats aidés doivent être réfléchis.
 - **Politique d'insertion et de réduction du chômage versus politique de soutien à l'emploi dans les activités d'utilité sociale** : le récent sujet des contrats aidés a souligné la confusion faite au cours de ces dernières années au sein des politiques publiques entre le soutien au développement des activités d'utilité sociale et les politiques d'insertion. Les deux méritent certainement d'être menées, et de façon

distincte, même si elles peuvent parfois se rencontrer. Les effets des politiques dédiées au soutien à l'emploi dans les associations méritent d'être examinés, non seulement au regard des emplois que ces politiques créent mais aussi des activités qu'elles produisent et de leurs effets exogènes (cohésion territoriale, lien social, soutien à l'activité bénévole). Par ailleurs, en tant qu'employeur mais aussi au regard de leurs principes d'actions, les associations ont un rôle à jouer dans les politiques d'insertion.

- **Soutien à l'emploi qualifié** : les politiques sont aujourd'hui centrées uniquement sur un objectif d'insertion, elles ne sont pas toujours adaptées aux attentes des associations employeuses. Les associations ont besoin notamment d'emplois qualifiés pour les missions qu'elles mènent, pour assurer les fonctions d'encadrement ou encore d'accompagnement nécessaire. Dans certains secteurs (EHPAD, CHRS, centres d'accueil de migrants, protection de l'enfance etc.) qui deviennent de moins en moins attractifs compte tenu des conditions de travail particulièrement difficiles induites par les diminutions de financements et de personnel, les associations ont également besoin de soutien et d'accompagnement spécifique. Les moyens de renforcer l'accès à la formation des salariés dans les petites et moyennes associations employeuses doivent également être explorés, pour permettre le renforcement des qualifications en interne.

DOCUMENT DE TRAVAIL