



## Propositions du Collectif des associations citoyennes pour une ambition nouvelle au service de la vie associative :

Face à l'indignation suscitée par la suppression brutale des emplois aidés, le Premier Ministre a annoncé une concertation avec le secteur associatif afin de fonder « une politique ambitieuse de la vie associative ». Le CAC était invité pour la première fois depuis plusieurs années à faire part de ses analyses et de ses propositions. Voici les propositions phares qu'a défendues le CAC lors de cette concertation.

### *Un contexte de profonde remise en cause de l'action associative*

Ces propositions se situent dans un ton contexte qui n'est pas neutre. Depuis plusieurs années, **les associations citoyennes alertent les gouvernements successifs** sur les conséquences de la diminution structurelle des subventions publiques, leur instrumentalisation à travers les appels d'offres, la précarisation de l'emploi associatif. Les subventions publiques aux associations ont diminué de 16 milliards d'euros depuis 2005. Les appels d'offres qui les ont remplacés ne représentent en regard que 10 milliards d'euros, et seules les structures les plus importantes y ont accès. Les pouvoirs publics « *se déchargent progressivement sur les associations d'un nombre toujours plus important de missions d'utilité sociale, sans que les financements soient proportionnels aux transferts de charges* », comme le souligne un récent rapport d'information du Sénat<sup>1</sup>. Le même rapport souligne les « **conséquences désastreuses** » de la **suppression des emplois aidés**, décidée brutalement et sans concertation à l'été 2017 (voir fiche N°3).

À travers de telles mesures, **le gouvernement montre chaque jour sa méconnaissance de réalité sociale et sa volonté de ne conserver de l'action associative que les segments les plus rentables**, pour les confier à des entreprises privées ou à des associations banalisées. Il rêve de start-up et de « French impact », en dehors de toute réalité.

Dans la concertation engagée depuis novembre 2017 par le gouvernement, **ces questions ont été posées**, et bien d'autres. **Seront-elles entendues ?** À ce stade, rien ne le prouve. Le gouvernement a reconnu qu'il existe un malaise, mais prétend apporter des solutions à travers un supplément de crédits de 25 M€, ce qui est bien évidemment sans commune mesure avec l'ampleur de la question, et par des exonérations sociales et fiscales qui n'intéressent que les 10 000 plus grosses associations<sup>2</sup>. Il s'apprête à choisir parmi les dizaines de propositions des associations **celles sur lesquelles il pourra communiquer à peu de frais**.

**Une réflexion d'ensemble sur le rôle et le devenir des associations est indispensable, afin de déterminer les conditions de leur financement public stable et dans la durée. Cette discussion, ne peut pas faire l'économie d'une évaluation et d'un bilan des politiques menées depuis 15 ans.** On s'apercevra que celles-ci constituent un recul phénoménal en termes de lien social, de démocratie d'éducation citoyenne et de coopération, et coûtent **beaucoup plus cher** à la collectivité que des actions associatives désintéressées, alors que les associations citoyennes, par leur **maillage de terrain**, remplissent des fonctions indispensables.

---

<sup>1</sup> Alain Dufaut et Jacques-Bernard Magnier Mars 2018. *Réduction des contrats aidés, offrir une alternative crédible au secteur associatif*. Rapport d'information N°321 Commission de la culture et de l'éducation et de la communication du Sénat. Mars 2018

<sup>2</sup> Prolongation du CITS (crédit d'impôts sur la taxe sur les salaires), qui concerne les associations dont la masse salariale > 330 000 €, et exonérations de charges sociales qui s'appliquent à toutes les entreprises mais reste anecdotique pour les petites et moyennes associations tout en démantelant encore plus la sécurité sociale.

## Cinq propositions principales

### **Proposition N° 1 : 1 milliard de subventions pour les associations**

Les subventions publiques ont diminué de 16,5 milliards depuis 2005, alors que les pouvoirs publics n'ont cessé de déléguer aux associations de nouvelles missions d'intérêt général. Les appels d'offres qui les ont remplacés ne représentent en regard que 10 milliards d'euros, et seules les structures les plus importantes y ont accès. La suppression des contrats aidés remet en cause des associations extrêmement fragilisées, comme le montre les nombreuses disparitions d'associations et l'arrêt de certaines activités. Or les collectivités, notamment les communes, n'ont pas les moyens cette fois-ci de prendre le relais. **L'État doit s'impliquer pour éviter le naufrage de pans entiers du tissu associatif.** D'où la nécessité d'un fort **accroissement des subventions publiques** à hauteur de 1 milliard d'euros, sous des formes à définir (accroissement du FDVA, fonds déconcentré **création d'un fonds pour l'emploi associatif**, comme le préconise la Mission flash de l'Assemblée nationale). Une partie devrait être réservée aux petites associations.

### **Proposition N° 2 : Suppression des atteintes aux libertés associatives**

Face aux puissances financières, les associations ont un rôle d'alerte et de contre-pouvoir essentiel pour la démocratie. Plutôt que reconnaître ce rôle, l'État semble vouloir l'étouffer à travers une pénalisation croissante de l'engagement citoyen. Les forces économiques multiplient les procédures en usant de leur puissance financière. Le Collectif des associations citoyennes demande la réalisation d'un **inventaire des atteintes aux droits** dans les différents domaines et le vote des dispositions législatives nécessaires pour garantir une protection efficace aux associations citoyennes contre les poursuites, permettre la représentation de la société civile dans les procédures contradictoires y compris au niveau local, considérer comme un délit les abus de force économique (procès baillons), abolir la loi en cours d'adoption sur le secret des affaires.

### **Proposition N° 3 : Modifier en profondeur les Contrats Emploi Compétences, re créer 100 000 emplois aidés, stopper le vaste plan social**

Les Contrats Emploi Compétences amplifient les effets désastreux de la remise en cause des contrats aidés, comme l'a analysé le Sénat dans un récent rapport. Les sénateurs préconisent le rétablissement provisoire de 100 000 contrats aidés supplémentaires en 2018 (50 000 pour les seniors, 50 000 pour les PMA) afin d'éviter l'écroulement du tissu associatif. Le CAC appuie cette proposition, en l'élargissant aux personnes non éligibles aux PEC (travailleurs handicapés, jeunes, etc.). Concernant les Contrats Emploi Compétences, il demande le réexamen de la durée hebdomadaire, de la durée totale et des conditions d'obtention afin de que ces contrats soient attractifs par rapport au niveau du RSA, ce qui implique une durée hebdomadaire d'au moins 26 heures, en cohérence avec un objectif de formation, ce qui demande une durée de 2 ans minimum, accessibles aux petites et moyennes associations, ce qui suppose la possibilité pour des bénévoles d'expériences d'assurer un tutorat, la simplification des mesures administratives.

### **Proposition N° 4 : Des emplois associatifs stables, respectant le code du travail**

La suppression des emplois aidés ne fait que renforcer une dégradation très importante de l'emploi associatif au cours des dernières années. Le CAC demande une évaluation concertée de la situation quantitative et qualitative de l'emploi associatif, en associant les organisations syndicales des salariés, et la mise en place d'une politique globale de l'emploi associatif afin de permettre aux salariés de sortir de la précarité et aux associations d'assurer des emplois pérennes et non dérogoires au Code du travail.

### **Proposition N° 5 : Un plan d'urgence pour l'appui aux associations en difficulté**

Dans un contexte de précarisation accrue des associations, la suppression brutale de 100 000 emplois-aidés associatifs a eu en 2017 un effet dévastateur, s'ajoutant à la fragilisation de nombreuses associations. **C'est pourquoi le CAC demande la mise en place d'un dispositif d'appui aux associations en difficulté et d'un fonds d'urgence, notamment pour les petites et moyennes associations, afin** de leur assurer l'accès aux différents droits, d'apporter un appui pour la négociation des dettes et des relais de trésorerie, les accompagner devant les tribunaux pour et leur apporter des aides en trésorerie et en haut de bilan.

## Autres propositions essentielles

### ***Propositions N° 6 : Simplifier les démarches administratives et sécuriser les financements pour les petites associations***

La complexification des procédures et les incertitudes financières sont une des principales causes des difficultés des associations aujourd'hui. **Le CAC propose une série de simplifications et d'améliorations**, notamment : financer les projets sur la base d'un montant déterminé et non d'un pourcentage des dépenses, aller vers des avances automatiques, assouplir la règle de l'antériorité, proportionner les contrôles et la comptabilité à la réalité de l'action associative, dématérialiser les dossiers avec précaution, créer **des lieux de dialogue permanents** pour traiter la résurgence des complexités administratives. **En outre, le CAC propose que la reconnaissance du rôle des associations s'accompagne de la multiplication des conventions pluriannuelles d'objectifs portant sur le projet associatif.**

### ***Proposition N° 7 : Développer un dispositif de connaissance de la vie associative***

La dernière étude statistique concernant les associations date de 2011, et présente de sérieuses contradictions avec l'étude plus récente de l'INSEE datant de 2014. Le CAC demande, avec le rapport sénatorial, la mise en place **d'enquêtes semestrielles de l'INSEE**. Celles-ci devront rendre compte de la diversité des associations en termes de logiques de fonctionnement, de secteurs d'activité, de tailles, etc. Un dispositif permanent d'observation de la diversité associative est proposé sous forme d'une observation participative et partagée, qui articule l'existant, renforce sa pertinence et en facilite l'accès à ses utilisateurs, avec le concours de l'INSEE, en lien avec l'INJEP.

### ***Proposition N° 8 : Promouvoir les droits des habitants par la création d'un Fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne***

Lorsque les citoyens s'organisent pour proposer des initiatives citoyennes contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun, ils se retrouvent souvent confrontés à un manque de moyens (financiers, humains, matériels, techniques...). Il est proposé de créer un fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne, consacré au fonctionnement de la démocratie de proximité, dans les quartiers et dans les territoires ruraux, géré par une instance indépendante et pluraliste, doté annuellement de 5 % du montant total de l'argent public consacré au fonctionnement de la démocratie représentative.

### ***Proposition N° 9 : Sensibiliser l'administration à la réalité du droit de l'UE et améliorer la transposition des directives***

Lors de la transposition de la Directive Services, le gouvernement français a surinterprété la directive européenne en accentuant la mise en concurrence. Les services juridiques des collectivités privilégient les appels d'offres au nom d'une prétendue « sécurité juridique ». Il est proposé de sensibiliser les agents des collectivités publiques à la réalité de la réglementation européenne et à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE et de revenir sur la transposition de la Directive Services par la France.

### ***Proposition N° 10 : Réintroduire de l'intelligence collective dans l'évaluation***

Pour les associations citoyennes, l'évaluation qualitative est essentielle, avec un questionnement sur la cohérence entre leurs valeurs, leurs méthodes et leurs actions, car des objectifs de nature sociale, éducative, politique, culturelle, ne se laissent pas réduire à des chiffres, même si ceux-ci sont nécessaires. Or nous sommes face à une dérive qui, sous l'influence de l'UE et du mangéralisme, réduit l'évaluation à un enregistrement automatique de données, dans une logique de contrôle et de méfiance. Il est proposé de faire de l'évaluation un outil de démocratie participative et de gestion partagée en liasse et de mettre en place des démarches concertées d'évaluation des politiques publiques, comme le préconise la circulaire Valls.

## Fiches détaillées

### Proposition N°1 : Un milliard de subventions en plus pour les associations

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* ». Malheureusement, les mesures qu'il annonce avoir déjà prises ne correspondent pas aux principes affichés.

En effet, la part des subventions dans le total des ressources des associations est passée de 34 % en 2005 à 24,7 % en 2011<sup>3</sup> et même 18,6 % en 2014 selon l'INSEE<sup>4</sup>. Cela représente une diminution du volume des subventions d'environ 16,7 milliards en 10 ans. En sens inverse, les commandes publiques aux associations ont augmenté d'environ 10 milliards d'euros, mais au profit des associations les plus importantes.

Dans le même temps, les pouvoirs publics n'ont cessé de déléguer aux associations de nouvelles missions d'intérêt général, qu'il s'agisse de l'action sanitaire et sociale, des activités périscolaires, du sport et de l'animation, d'activités culturelles, des droits des femmes, de la politique de la ville, de la lutte contre la radicalisation, de logement des jeunes, de défense des droits, de lutte contre l'isolement, d'éducation citoyenne, etc. Ces transferts de compétences ne se sont pas accompagnés d'un transfert de ressources équivalentes. Le gouvernement ne peut pas exalter d'un côté le rôle des associations, et supprimer, directement ou indirectement, les subventions publiques nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. Cela est vrai aussi pour les 1 150 000 associations sans salariés, qui reposent sur l'engagement des bénévoles mais ont besoin d'un minimum de subventions.

Les appels d'offres passés par l'État et les départements ne peuvent pas être remportés sans l'emploi d'une partie du personnel sous forme d'emplois précaires ou de contrats aidés. La suppression de ces derniers est le dernier coup de boutoir qui remet en cause des associations extrêmement fragilisées, comme le montre les nombreuses disparitions d'associations et l'arrêt de certaines activités. Cela constitue pour les associations, qui représentent le tiers du total, la perte d'environ 900 M€ de « subventions cachées » en 2 ans<sup>5</sup>.

Les capacités de financement des collectivités, notamment les communes, vont être fortement réduites par la suppression de la taxe d'habitation, la nouvelle diminution annoncée de la dotation de l'État aux collectivités et la réforme de la fiscalité locale<sup>6</sup>. L'État doit s'impliquer pour éviter le naufrage de pans entiers du tissu associatif.

Le Collectif des Associations Citoyennes demande que le projet de loi de finances 2019 prévoie un fort **accroissement des subventions publiques à hauteur de 1 milliard d'euros**, sous des formes à définir (accroissement du FDVA, fonds déconcentré création d'un fonds pour l'emploi associatif, comme le préconise la Mission flash de l'Assemblée nationale).

**Une partie des crédits devrait être réservée à des petites associations** sans salarié reposant entièrement sur l'action de bénévoles, ou avec moins de 5 salariés, organisant et animant le travail des bénévoles. Le rapport sénatorial rappelle que ce sont les plus en danger et propose des mesures spécifiques. Une enveloppe devrait également être affectée au financement des **têtes de réseaux**.

Ces crédits déconcentrés doivent apporter **un appui au fonctionnement, à travers des conventions pluriannuelles**, à des associations dont les actions sont porteuses d'utilité sociale

#### Modalités de gestion

Ce fonds serait géré paritairement, de façon déconcentrée, en apportant un appui en fonctionnement, à travers de conventions pluriannuelles d'objectifs, à des associations réalisant des missions porteuses d'utilité sociale, afin de

<sup>3</sup> Viviane Tchernonog, 2013, *Le paysage associatif français*, Dalloz, p 175

<sup>4</sup> INSEE Première N° 1587

<sup>5</sup> La diminution des subventions aux contrats aidés est passée en 2 ans de 4,2 milliards en 2016 (pour 459 000 contrats aidés) à 2,4 milliards en 2017 et à 1,4 milliards d'euros en 2018 (pour 200 000 contrats aidés). La réduction en niveau est donc de 2,8 milliards d'euros. Cette estimation globale ne tient pas compte, pour les petites et moyennes associations, d'un déplacement des emplois aidés vers des structures plus importantes du fait de la complexité des procédures qui rend beaucoup plus difficile l'accès aux Parcours emplois compétences.

<sup>6</sup> [Voir ici](#) l'article de la Gazette des Communes

permettre à des associations de réaliser leurs projets associatifs dans la durée au service de l'intérêt général, en développant l'engagement citoyen et répondant à des conditions d'utilité sociale, de non lucrativité effective.

Au niveau local, l'attribution des financements pourrait être décidée localement dans le cadre de commissions incluant les services de l'État et les associations et le cas échéant des collectivités locales partenaires. Afin de refléter la diversité de l'engagement citoyen des associations, ces commissions pourraient être désignées tout ou partie par **tirage au sort**.

## Annexe

### *66 milliards de subventions et dégrèvements pour les entreprises et les riches*

La suppression des contrats aidés a coûté 900 millions d'euros de subventions équivalentes aux associations. Il est faux de dire, comme le font de nombreux discours officiels, que les subventions sont de plus en plus rares. Au contraire, **l'État n'a jamais autant accordé de subventions, mais il les oriente différemment en les attribuant aux entreprises et aux plus riches**. Dans le budget 2018<sup>7</sup>, le gouvernement a supprimé l'ISF (coût 3,2 milliards au profit des 1% les plus riches). Il a diminué le taux d'imposition des bénéficiaires pour les sociétés de 33% à 28% (coût 1,2 milliards). L'instauration d'un taux maximum de prélèvement sur les revenus du capital à 30 % coûte 1,3 milliards de recettes fiscales. Non content de maintenir le CICE (Crédit impôt compétitivité recherche), il augmente celui-ci de 6 à 7 % ce qui en 2018 coûte 21 milliards d'euros (4,1 de plus qu'en 2017), alors que « le dispositif n'a eu d'impact ni sur les investissements, ni sur la recherche, ni sur le développement des exportations, et un effet très modéré sur l'emploi »<sup>8</sup>. Quant aux dégrèvements de cotisations sociales, ils atteignent 40 milliards d'euros en 2018 et déséquilibrent gravement les comptes de la protection sociale. **Au total cela représente 66 milliards de cadeaux fiscaux et sociaux**, qui vont pour une part essentielle aux entreprises du CAC 40 et aux plus riches, alors que le montant de l'impôt payé par les sociétés toutes confondues est de 25 milliards en 2018. On apprend aujourd'hui que les entreprises du CAC 40 ont réalisé 94 milliards de bénéfices en 2017, en hausse de 24% par rapport à 2016<sup>9</sup>. **Le milliard demandé pour sauver le tissu associatif représente donc peu de chose par rapport aux cadeaux fiscaux accordés par ailleurs**.

### Seules 10 000 associations bénéficient des annonces du premier ministre

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 contribue au démantèlement de la sécurité sociale et sont donc inacceptables. Elles ne constituent pas des dispositifs spécifiques de financement des associations, mais des mesures d'ordre général qui, si elles ne s'appliquaient pas aux associations, créeraient de graves des distorsions de concurrence à leur détriment. De surcroît, le CITS ne concerne que les associations dont la masse salariale est supérieure à 330 000 €<sup>10</sup>, et la baisse des cotisations patronales représente une diminution de charges anecdotique pour les associations qui comptent quelques salariés, très inférieure aux pertes de subventions subies par les associations au cours des dernières années, notamment pour les petites et moyennes associations. **Ainsi, l'État semble ne se préoccuper que des 10 000 associations les plus importantes, susceptibles de devenir des entreprises lucratives à statut associatif**.

---

<sup>7</sup> [Voir ici](#) l'article du Monde du 22 septembre 2017

<sup>8</sup> [Voir ici](#) le rapport de la commission des finances du Sénat et [Le vrai coût du CICE](#), près de 100 milliards d'euros, L'autre quotidien 6 nov 2017

<sup>9</sup> Le Monde du 9 mars 2018

<sup>10</sup> En 2012, il n'existait en France que 7 700 associations de plus de 50 salariés, et parmi elles de nombreuses associations parapubliques

## Proposition N° 2 : Suppression des atteintes aux libertés associatives

Principe fondamental, de rang constitutionnel, reconnu par les lois de la République, la liberté d'association est parfois menacée par l'évolution des rapports entre les associations et l'Administration et, plus récemment encore, entre les associations et les grandes entreprises multinationales. Or, il n'existe pas de démocratie sans contrepoids et les associations citoyennes sont un des plus sûrs moyens de protection des citoyens.

La machine étatique est devenue si complexe qu'il faut rechercher les moyens d'associer les citoyens à son exercice par d'autres voies que l'exercice du droit de vote. Les associations constituent un rempart contre les abus possibles du pouvoir. Leur caractère désintéressé en fait un contrepoids face aux puissances financières. À travers elles, s'expriment de manière organisées et non-violentes les revendications des citoyens. Elles médiatisent les rapports entre les citoyens et les gouvernants.

Si l'enjeu est de favoriser une société de l'engagement, ces actions citoyennes doivent être reconnues comme des actions collectives d'intérêt général. Or, depuis quelques années, plutôt que de reconnaître la place des associations dans le dialogue civil, l'État semble s'inquiéter de ce mouvement démocratique ascendant et, plutôt que d'animer le débat, il tente de l'étouffer à travers une pénalisation croissante de l'engagement citoyen (au prétexte de faire une discrimination légale entre les « bonnes et les mauvaises associations »).

L'assistance portée par les militants qui interviennent auprès des migrants ou les actions de lutte contre l'évasion fiscale relèvent de la responsabilité des autorités françaises, les associations ne devraient pas être incriminées par celles-ci. Ces associations agissent là où les autorités ne le font pas, pour garantir la dignité de personnes migrantes et réfugiées ou la justice sociale.

### **Mesures proposées**

Il est proposé de **créer un groupe de travail** associant les réseaux associatifs, des fondations, des juristes, les services de l'État, afin de :

- **Réaliser un inventaire, en s'appuyant sur des exemples, des atteintes aux droits et des mesures législatives en évaluant** leurs conséquences en termes de libertés publiques, de capacités d'agir des citoyens, l'avenir de la démocratie et de contre-pouvoirs dans les différents domaines (lanceurs d'alerte, réfugiés, environnement, santé, droits humains, etc.)
- **Demander l'abolition** de la loi en cours d'adoption sur **le secret des affaires**.
- **Préparer des dispositions législatives ou réglementaires** nécessaires pour notamment :
  - soustraire « l'entrave à une activité économique » des motifs de discriminations retenues aux articles L 225-2 et/ou abroger la circulaire Alliot-Marie en laissant libre le système judiciaire d'apprécier la discrimination en fonction du contexte.
  - garantir une protection efficace des associations citoyennes contre les poursuites visant des actions « humanitaires désintéressées » en amendant les dispositions de l'article L.622-4 du code pénal.
  - reconnaître le caractère « non-violent » des actions de désobéissance civile (nouvel article du code pénal?)
  - lutter contre les « procédures baillons » intentées aux associations citoyennes par les grandes entreprises multinationales par la création d'une amende civile (article 9-2 du code civil qui prévoirait que « Chacun a droit à la liberté d'expression. Lorsqu'une atteinte délibérée a pour objet ou pour effet d'entraver cette liberté, le juge peut condamner son auteur, à la demande de la victime ou du ministère public et par une décision spécialement motivée au paiement d'une amende civile non assurée, proportionnée à la gravité de la faute et aux facultés contributives de l'auteur<sup>11</sup>. »

---

<sup>11</sup> préconisation issue du rapport de la commission Mazeaud sur les procédures-baillons

## **Proposition N° 3 : Modifier les Parcours Emploi Compétences, pour stopper le vaste plan social**

**Rappelons que les contrats aidés ne sont pas une solution satisfaisante à long terme, car les activités associatives nécessaires à la société doivent être assurées par des emplois stables, respectant le code du travail. Mais dans l'immédiat, en l'absence d'une stabilisation des subventions publiques, leur suppression a des conséquences désastreuses, comme vient de le souligner le Sénat dans [son rapport du 21 février 2018](#).**

Mme Muriel Pénicaud a publié le 11 janvier dernier, toujours sans concertation ni évaluation préalable, une circulaire qui remplace les contrats aidés par les *Parcours Emploi Compétences* (PEC). Ceux-ci prolongent et amplifient les effets désastreux de la baisse des emplois aidés.

### **Le vaste plan social invisible se poursuit**

Le vaste plan social qui se poursuit est invisible sur le terrain du fait de la dispersion des emplois supprimés, mais il devient visible au niveau macro-économique. L'INSEE a dénombré 45 000 nouveaux chômeurs principalement du fait de la suppression **des contrats** aidés depuis l'été 2017. L'OFCE, de son côté, estime que la diminution de l'enveloppe des contrats aidés au second semestre 2017 est l'un des 2 facteurs qui expliquent le maintien du **chômage en 2017** alors que la croissance a été de 1,9 % et que le **chômage régresse** dans les autres pays. Au total, 144 000 emplois associatifs auront été supprimés en 2 ans, la plupart des personnes ainsi évincées de l'emploi n'ayant d'autre choix que de retourner au RSA ou à Pôle Emploi.

Au-delà des chiffres, ce sont **autant de souffrances et de dignités perdues**. De multiples services ne sont plus rendus, des populations sont délaissées, de multiples territoires sont en difficulté. L'objectif du gouvernement semble être de gérer à moindre coût les exclus d'un système qui pratique par ailleurs à haute dose le darwinisme social. On fait un pas de plus vers le « social low cost ».

### **136 000 contrats et non 200 000, des solutions de remplacement insignifiantes**

Sur les 200 000 parcours prévus dans la loi de finances, 30 500 sont fléchés pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap dans les établissements scolaires. Sur les 169 500 restants, une réserve de précaution de 3 % est appliquée, ramenant leur nombre à 158 000, dont 22 000 sont affectés à l'outre-mer. Par conséquent, le volume attribué au territoire métropolitain est de 136 000. Les priorités affichées il y a 6 mois, face aux protestations, en faveur des zones rurales et des situations d'urgence disparaissent. Ce volume est à comparer au nombre de contrats aidés employés en 2016 par le seul secteur de l'urgence sanitaire et sociale (environ 90 000) jugées prioritaires. De plus, certains publics sont censés « faire l'objet d'une attention particulière » comme les travailleurs handicapés et les résidents des quartiers « politique de la ville », pour lesquelles sont réservés 13 % des parcours. Or, les alternatives aux contrats aidés sont largement sous dimensionnées : 72 000 emplois d'avenir disparaissent en 2018, mais seulement 15 000 places supplémentaires sont créées en apprentissage. Un grand plan de formation est lancé par le gouvernement, mais le précédent gouvernement a déjà lancé en 2016 le plan « 500 000 formations pour les demandeurs d'emploi ». De ce fait, en 2018 le nombre de formations offertes devrait légèrement baisser.

### **Des contrats au rabais, rognés par tous les bouts, qui n'atteignent plus leur objectif**

Les préfets de région sont chargés de définir de façon adaptée à leur territoire les conditions de prise en charge des contrats. De ce fait,

**Les taux de prise** en charge diminuent de façon drastique. En PACA, le préfet fixe un taux de prise en charge de 35 % y compris pour les travailleurs handicapés, alors que le taux antérieur était de 80 %.

**La durée hebdomadaire** des contrats est désormais de 20h, pour des personnes qui travaillent parfois 26h à 35 heures (pour le code du travail, la durée minimum de 24 heures), ce qui laisse une faible capacité d'adaptation en fonction des besoins des bénéficiaires quant à leur insertion et à leur formation.

**La durée totale des contrats** est en général de 9 mois, non automatiquement reconductible. Cela est incompatible avec la mise en place d'un parcours de formation telle qu'il est défini dans la circulaire.

### **Les petites et moyennes associations seront disqualifiées par la complexité de procédures**

La circulaire peut contenter certains organismes sociaux de taille importante qui demandaient depuis longtemps la mise en place d'un triptyque emploi-formation-accompagnement. Mais une **multitude de conditions bureaucratiques** accompagne les nouveaux *Parcours Emploi Compétences* (PEC). Les employeurs sont sélectionnés en fonction de leur capacité à proposer les conditions d'un parcours « insérant », évalué par une batterie de critères et de ratios. Ils doivent s'engager à proposer des actions de formation et d'accompagnement et remplir un dossier CERFA dématérialisé. **Le tuteur doit être un salarié depuis plus de 2 ans, excluant les bénévoles d'expérience**. Un entretien

de sortie est rendu obligatoire avant la fin du contrat pour « maintenir le bénéficiaire dans une posture de recherche active d'emploi ». Pour une petite ou moyenne association, le coût total de ces démarches administratives consomme une part importante du montant de l'aide qui lui est dispensée. Ainsi, comme pour les procédures européennes, la complexification des procédures **exclut les petites et moyennes associations**, et réserve le bénéfice des PEC à des structures importantes qui bénéficient de services d'encadrement et de gestion spécialisés.

#### ***L'inexplicable disparition des emplois d'avenir***

Alors qu'il existait un large consensus sur l'intérêt et l'efficacité des emplois d'avenir, ceux-ci ont supprimé de façon inexplicable. Depuis 2012, ils avaient permis à plus de 300 000 jeunes, notamment les moins formés, d'accéder à un emploi assorti d'une formation et d'un accompagnement dans l'emploi, alors que 100 000 jeunes sortent précocement du système scolaire sans qualification. Les emplois d'avenir constituaient un dispositif dans lequel le triptyque « emploi, accompagnement, formation » prenait toute sa place et correspondait à ce que le gouvernement souhaite mettre en place avec les PEC. « *Leur suppression paraît incompréhensible, si ce n'est pour des raisons idéologiques (volonté de se démarquer du quinquennat précédent) ou pour des raisons budgétaires, puisque le jeune en emplois d'avenir perçoit un salaire équivalent au SMIC, alors qu'en garantie jeune ne perçoit que 480 € par mois* »<sup>12</sup>.

#### ***L'abandon des seniors, des handicapés, des besoins sociaux des territoires***

Précédemment les contrats aidés ont été automatiquement renouvelés pour les seniors à moins de 60 mois de la retraite, ce qui leur permettait de terminer dignement leur carrière professionnelle, en exerçant leurs compétences et en étant socialement utiles. Le nouveau dispositif laisse sans solution une grande partie des 112 000 seniors bénéficiaires des contrats aidés. Les travailleurs handicapés ne bénéficient d'un PEC que dans la mesure où cela favorise leur emploi « dans le cadre de l'obligation d'emploi qui s'impose aux entreprises de plus de 20 salariés ». Les contrats aidés permettaient aussi de répondre à des besoins sociaux nécessitant des interventions publiques et constituaient ainsi des **contrats aidants** pour les personnes bénéficiant des services, les associations et les territoires. Le gouvernement déclare compter sur l'innovation sociale pour répondre à ces besoins, notamment à travers les territoires zéro-chômeurs de longue durée. Mais ceux-ci ne permettent pour l'instant de ne prendre en charge qu'une infime partie des chômeurs de longue durée (480 au 31 décembre 2017)..

#### ***Des alternatives à 10 ans pour un problème massif et immédiat***

La stratégie choisie par le gouvernement pour lutter contre le chômage porte essentiellement sur une amélioration de la formation des personnes éloignées de l'emploi. Mais, les réformes structurelles nécessaires à cet objectif ne se feront sentir qu'à long terme. Dans l'immédiat, le taux d'emploi après formation de 60 % pour les 20-29 ans, 42 % pour les 55-59 ans et 28 % pour les 60 ans et plus. Ces chiffres rappellent que la formation ne permettra pas de sortir toutes les personnes du chômage.

Ainsi, les dispositifs valorisés par le gouvernement au détriment des contrats aidés ne permettent pas d'accueillir les anciens bénéficiaires des contrats aidés. Le gouvernement apporte une réponse sous dimensionnée et à long terme à un problème massif et immédiat, laissant les associations démunies pour faire face à l'urgence sociale. Ceci est inacceptable.

#### ***Un dispositif guidé par des objectifs de restriction budgétaire***

En résumé, tels qu'ils sont définis et mis en œuvre par les préfets, les parcours emplois compétences sont trop courts pour permettre de conclure des parcours de formation, trop limités en nombre d'heures pour être attractifs, trop compliqués pour être utilisables par les petites et moyennes associations. Aucune réponse de remplacement n'est apportée à l'abandon des anciens contrats aidés porteurs d'utilité sociale et de dignité.

Avec toutes ces restrictions, **le gouvernement limite à 4500 € par contrat le coût budgétaire**, ce qui est très inférieur demain à un emploi d'avenir (11 000 € selon la Cour des Comptes) ou d'un emploi aidé (7 000 €). Ces préoccupations budgétaires transparaissent dans le texte de la circulaire : pas moins de 11 pages sont consacrées à la gestion des enveloppes afin d'éviter tout dérapage. Elles sont également présentes sur le terrain. Par exemple, le préfet de Nouvelle Aquitaine a enjoint le 13 mars aux associations d'atteindre en 2018 l'objectif de 11 500 contrats à signer, « *sinon l'État ne s'interdira pas de diminuer le nombre de contrats en 2019* ». Veut-on mettre en place un dispositif inapplicable pour démontrer son inutilité ?

**Tout cela est inacceptable, car derrière le besoin de contrats aidés, ce sont des vies humaines, des familles dans le besoin, des personnes qui vivaient avec 800 € par mois et doivent désormais se contenter de 450 €. Les représentants de l'État semblent avoir perdu totalement le sens de l'intérêt général. Tout cela est encore plus inacceptable si on rapproche le montant des sommes économisées (1 milliard d'euros sur 2 ans) des 66 milliards de cadeaux fiscaux et sociaux faits sur la seule année 2018 au profit des entreprises des nantis (voir fiche N°1, p 2)**

<sup>12</sup> Ce § est une reprise du rapport sénatorial

## Les propositions du CAC

### Rétablir 100 000 contrats aidés pour répondre aux besoins sociaux

Les emplois aidés permettaient aux associations, dans un contexte de pénurie budgétaire, d'assurer vaillamment que vaillent des services indispensables à la population, dont nul ne conteste l'utilité, qu'il s'agisse de l'action sanitaire et sociale, de l'organisation des activités périscolaires, des métiers du sport et de l'animation, etc. et de répondre à une demande sociale qui augmente. Il est impossible pour le gouvernement d'ignorer purement et simplement cette finalité en se retranchant derrière le cloisonnement des responsabilités ministérielles.

Le rapport sénatorial demande au gouvernement de **rétablir 100 000 contrats aidés** dès 2018 pour éviter les conséquences désastreuses de leur disparition, en ciblant 50 000 de ces contrats sur les associations de moins de 5 salariés et 50 000 sur les personnes âgées de plus de 57 ans. **Le CAC appuie totalement cette demande.**

### Remettre les contrats emplois compétences en accord avec leurs objectifs

Le CAC demande à la Ministre du travail de réexaminer la durée hebdomadaire, la durée totale et les conditions mises à l'obtention des contrats emplois compétences afin de que ces contrats soient

- **attractifs** par rapport au niveau du RSA, ce qui implique une durée hebdomadaire d'au moins 26 heures
- **en cohérence avec un objectif de formation**, ce qui demande une durée de 2 ans minimums
- **accessibles aux petites et moyennes associations**, ce qui suppose la possibilité pour des bénévoles d'expériences d'assurer un tutorat, la simplification des mesures administratives, et le rétablissement de climat de confiance.

### Réintroduire de la bienveillance

De nombreuses associations se distinguent des employeurs classiques par une attitude de bienveillance à l'égard de salariés qui parfois sont inemployables dans d'autres structures. Beaucoup d'entre elles ont eu à cœur de faire de ces contrats aidés de vrais processus d'emploi et de formation pour les personnes qui en étaient bénéficiaires, en mettant au premier plan les relations personnelles et l'engagement des personnes employées au service du projet associatif. C'est cet état d'esprit qu'il est nécessaire de réintroduire.

### Rétablir 100 000 contrats aidés ferait économiser 200 millions d'€ aux finances publiques

Rétablir les contrats aidés est une opération bénéficiaire pour les finances publiques. Les personnes renvoyées au chômage coûtent en effet plus cher au RSA, cotisations sociales perdues ou assurance-chômage que le coût net des emplois aidés. Un exemple en Alsace : le coût d'un emploi aidé pris en charge à hauteur de 76 % était d'environ 7 800 € par an (650,79 x 12), les cotisations sociales patronales et salariales par poste se chiffraient à environ 4 000 € par an, soit une économie nette de 3 800 €. Si le licenciement se traduit par passage au RSA, l'allocation est de l'ordre de 6 000 € par an. La dépense supplémentaire est de 6 000 – 3 800 = 2 200 € par an. Si la personne reçoit des allocations chômage le coût minimum est de 15 000 € par an, et la perte sèche est beaucoup plus importante, de 15 000 – 3 800 = 12 200 € par an.

Même si ces chiffres varient selon les situations et peuvent prêter à discussion, le principe d'une augmentation des dépenses paraît indiscutable. Ils montrent que **cette décision ne procède pas de la nécessité d'économies budgétaires mais de la volonté du gouvernement de faire place nette pour le développement d'activités privées**, qui ne reprendront qu'une partie des activités associatives supprimées.

## **Proposition N° 4 : Des emplois associatifs stables, respectant le code du travail**

On constate une dégradation très importante de l'emploi associatif au cours des dernières années, sous la pression de la baisse des financements, des appels d'offres et de la logique de concurrence qui s'instaure dans des secteurs où l'utilité sociale et la qualité des services devrait primer sur les logiques de coûts. Cela est particulièrement important pour l'action sociale, soumise à une « chalandisation » qui vide progressivement de son sens l'action associative et conduit à des situations intenable, comme le montre le mouvement social en cours dans les EHPAD.

La question des conditions d'emploi dans les associations ne peut être évacuée de la concertation en cours, 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* »<sup>13</sup>.

Selon l'INSEE, le chômage a augmenté de 0,2 % au 3<sup>e</sup> 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* »<sup>14</sup>. 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<sup>e</sup> semestre 2017. **Cette hémorragie se poursuit en 2018**, puisque les décisions budgétaires concernent des crédits d'engagement, dont l'effet est différé en fonction de la durée des contrats.

**Le CAC demande la réalisation d'une évaluation de la situation quantitative et qualitative de l'emploi associatif de manière concertée, en associant l'ensemble des composantes du monde associatif, des universitaires et des organisations syndicales des salariés associatifs**, afin d'explicitier l'évolution quantitative et qualitative des emplois au sein des associations. Cette étude devra être réalisée suffisamment rapidement pour que ses conclusions soient prises en compte dans la loi de finances 2019, dans l'esprit de la loi organique du 15 avril 2009<sup>15</sup> qui 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.

**Cette évaluation devra déboucher sur la mise en place d'une politique globale de l'emploi associatif et de l'évolution des financements afin de permettre aux salariés associatifs de sortir de la précarité et aux associations d'assurer des emplois pérennes et non dérogoires au Code du travail (CDD de 2 ans au lieu de 18 mois, absence de prime de précarité,...)**

---

<sup>13</sup> Extrait de la charte nationale d'engagements réciproques

<sup>14</sup> Le Monde du 17 novembre. [Voir ici](#)

<sup>15</sup> Article 8 [Voir ici](#)

## **Proposition N° 5 : Mise en place d'un plan d'urgence pour l'appui aux associations en difficulté**

Dans un contexte de précarisation accrue des projets associatifs en France, la suppression brutale de 100 000 emplois-aidés associatifs a eu en 2017 un effet dévastateur, s'ajoutant à la fragilisation de nombreuses associations au cours des dernières années.

Alors que des dispositifs d'appui ont été mis en place depuis de nombreuses années pour les entreprises et pour les agriculteurs en difficulté, rien n'a été prévu jusqu'ici pour limiter les disparitions d'associations. Trop souvent, de grands groupes associatifs à logique privée reprennent l'activité de ces associations en remplaçant les équipes et en abandonnant le projet associatif. Les petites et moyennes associations sont considérées comme trop petites pour attirer l'attention des banques et des autres financeurs.

**C'est pourquoi le CAC demande la mise en place d'un dispositif d'appui aux associations en difficulté, notamment pour les petites et moyennes associations.**

***Un fonds d'urgence pour des relais de trésorerie***

Il est proposé de **mettre en place un dispositif d'appui à la trésorerie, géré de façon déconcentrée**. Des avances de trésorerie sont déterminantes pour des associations qui connaissent ses difficultés conjoncturelles et parfois disparaissent quand elles attendent le versement d'une subvention qui tarde à venir. Les banques étant de plus en plus frileuses, différentes formules de fonds d'urgence, de contre-garantie ou de caution solidaire peuvent être étudiées, soit au niveau de certaines régions, soit au niveau national. Pour définir ce montage financier, un inventaire des propositions déjà formulées sera effectué, en veillant à ne pas faire de ce fonds d'urgence un outil de pression sur l'action associative.

***Un appui à la restructuration du modèle socio-économique dans le respect du projet***

Cependant, les difficultés des associations sont souvent d'ordre structurel : face à une évolution en profondeur des financements publics, elles ont besoin de redéfinir un modèle de fonctionnement à la fois social, économique et d'organisation. Elles ont donc besoin d'un accompagnement global qui s'apparente à l'accompagnement des entreprises ou des agriculteurs en difficulté : un projet associatif ou personnel fort, qui doit être préservé en même temps que le dispositif d'appui restaure l'équilibre financier.

L'objectif est en particulier de donner aux présidents d'associations, qui sont pénalement responsables, un meilleur accès aux droits, leur apporter des conseils leur permettant d'optimiser une démarche de redressement et d'envisager la sortie du redressement dans l'intérêt du projet associatif et des besoins sociaux auxquels il répond, en accompagnant l'association dans son propre intérêt à travers des cellules d'appui indépendantes des pouvoirs politiques et économiques locaux,.

L'accompagnement d'une association en difficulté est à la fois une démarche d'entraide et de solidarité et un conseil juridique. Il s'agit de leur assurer l'accès aux différents droits (droit du redressement, droits sociaux, etc...), pas toujours utilisés faute d'information des bénéficiaires potentiels et de leur apporter un appui pour la négociation des dettes et des relais de trésorerie. L'accompagnement des associations devant les tribunaux de grande instance par des salariés (ou par des bénévoles) permet souvent d'obtenir une application adaptée de la loi.

Il serait intéressant d'ouvrir la possibilité pour l'État ou une collectivité d'accorder à l'association une subvention exceptionnelle d'équilibre, dans le cadre d'une procédure de règlement judiciaire.

## **Propositions N° 6 : Simplifier les démarches administratives et sécuriser les financements pour les petites associations**

Les associations sont soumises à des exigences de plus en plus grandes de la part des services administratifs et financiers de l'État ou des collectivités. Cette complexité rend inaccessible les aides publiques à certaines associations qui ne disposent pas des moyens administratifs nécessaires, stérilise une part croissante de l'activité associative dans un travail administratif et entraîne un gaspillage de moyens publics.

Il convient de souligner le contraste saisissant entre la volonté des élus de s'appuyer sur la vie associative et les difficultés croissantes que celles-ci rencontrent. De même, **les relations de confiance qui existent entre les associations et la plupart des services d'instruction contrastent avec la défiance qui transparait à travers la forme actuelle des règlements**, laquelle semble émaner notamment de la sphère administrative et financière<sup>16</sup>. Cette logique de suspicion est liée à la méconnaissance par les services financiers de la diversité associative du fonctionnement des associations.

**Une série de mesures sont proposées ici** pour répondre aux difficultés observées sur le terrain, mais une amélioration ponctuelle à un moment donné ne suffit pas. Un dialogue dans la durée est nécessaire pour enrayer la poursuite de la complexification des procédures.

### ***Des lieux de dialogue permanents pour traiter la résurgence des complexités administratives***

Il est proposé de favoriser l'instauration des lieux de dialogue permanents aux différents niveaux territoriaux, afin de discuter concrètement des difficultés pouvant surgir des règlements administratifs et financiers, des pratiques associatives et des pratiques des services, **dans le cadre des chartes d'engagements réciproques**.

### ***Assouplir la règle de l'antériorité.***

Il est proposé d'assouplir la règle de l'antériorité, qui dispose que l'attribution de la subvention doit précéder tout commencement d'exécution de l'opération subventionnée. Celle-ci avait tout son sens dans les temps heureux où les subventions étaient accordées dès le début de l'année civile. Elle devient contre-productive quand les décisions interviennent en juillet ou même en septembre. Cela signifie que l'association est autorisée à commencer à ses risques et périls la réalisation d'un projet, dès lors que le dossier de subvention a été déposé dans les délais. En d'autres termes, les justificatifs de dépenses notamment les salaires, devraient pouvoir être pris en compte à compter de cette date si la décision de l'autorité administrative intervient tardivement dans l'année civile. Il est proposé de légiférer sur ce point.

### ***Financer les projets sur la base d'un montant déterminé et non sur la base d'un pourcentage des dépenses***

Certaines collectivités s'engagent sur un montant maximum de subventions, mais en même temps sur un pourcentage des dépenses réelles constatées en fin d'exercice. Dans la pratique, les services de la région analysent le tableau des dépenses réalisées en fin d'exercice, rejettent certaines dépenses, diminuent le montant de la subvention. Cela crée **une insécurité financière majeure** pour les associations, car quand une subvention vient à manquer, l'association subit une double peine parce qu'elle a dû faire des économies supplémentaires, souvent au moyen de travail non rémunéré des salariés faute de moyens.

Il est proposé qu'un décret encadre la façon dont peut s'exprimer l'engagement d'une collectivité, en considérant comme abusif la double limitation. L'engagement d'une collectivité ou d'un établissement public doivent s'exprimer par un montant fixe d'aides publiques, dont le versement du solde est conditionné par la fourniture d'un rapport d'exécution. Bien évidemment, celle-ci doit pouvoir procéder à des contrôles et exiger le reversement d'une partie de la subvention en cas de non-respect des engagements souscrits dans la convention de départ.

### ***Dématérialiser les dossiers, mais avec des précautions***

La constitution d'un dossier dématérialisé permettant aux associations de ne déposer leur pièce qu'une seule fois est un progrès pour les associations, même si la motivation des administrations est aussi si de diminuer leurs propres coûts. Cependant, elle ne constitue pas la solution, surtout si elle était appliquée de façon technocratique, sans égard pour les conditions réelles dans lesquelles sont les associations, dans le but de diminuer les coûts de gestion de l'administration. La dématérialisation doit rester optionnelle. Toutes les petites associations ne maîtrisent pas l'usage

<sup>16</sup> défiance majoritairement partagée par le ministère de l'économie et des finances et l'Union européenne

d'Internet de la même manière. Une mesure de généralisation conduirait à exclure des procédures de financement un nombre non négligeable d'associations.

### ***Créer un observatoire de la simplicité***

Il s'agirait de constituer une petite équipe chargée de collecter des exemples de simplifications administratives et de les faire circuler, afin de convaincre les services compétents des collectivités et de l'État de la possibilité d'agir de façon simple, et de donner aux associations localement des références pour négocier ces simplifications.

### ***Aller vers des avances automatiques***

Il est proposé que les avances soient automatiques dès lors que l'organisme accompagne sa demande d'un rapport intermédiaire succinct, montrant que le programme est en cours de réalisation. Certains règlements précisent que pour chaque versement il est nécessaire de produire un bilan financier des dépenses. Cette exigence est d'une faible utilité pour les versements d'acomptes, car elle est extrêmement lourde et coûteuse en temps, compris pour les services, et redondante avec l'exigence d'un bilan financier en fin d'opération

### ***Proportionner les contrôles et la comptabilité à la réalité de l'action associative***

Le dossier commun ne saurait être constitué par l'addition de toutes les exigences de tous les services des administrations participant à l'opération commune. C'est pourquoi un travail concerté dans la durée est nécessaire, associant toutes les parties concernées (administrations, collectivités, associations) pour discuter de la nécessité et de l'utilisation des différentes pièces exigées aux différents stades de la procédure.

**Les exigences inspirées des règles européennes devraient être abandonnées pour les 97 % des associations qui n'en relèvent pas.** À l'heure où les critiques se multiplient contre la lourdeur des contrôles du FSE et du FEDER, il est paradoxal que les collectivités adoptent sans jugement des méthodes qui ont fait la preuve de leur inefficacité. Il est proposé de s'appuyer sur la comptabilité de l'association, sous la forme où elle est, qui fournit la date des opérations et le libellé des dépenses, et de limiter les exigences, en dessous du seuil de 153 000 euros, à la fourniture d'un compte de résultat de l'action et des extraits du grand livre.

**L'exigence d'une comptabilité analytique** se justifie au-delà d'un certain volume de chiffre d'affaires pour des structures pratiquant de multiples activités marchandes, où chaque salarié est spécialisé sur une action. Mais elle a peu de sens pour les petites et moyennes associations, qui n'ont pas pour objet de vendre des services mais de réaliser un projet associatif. L'essentiel des dépenses (70 à 80%) est constitué par la rémunération du personnel, avec peu ou pas d'investissements.

### ***Normalisation : élaborer des codes de bonne conduite sur les résultats et non sur les moyens***

La poursuite de certaines activités devient très difficile avec l'évolution de normes qui sont édictées sous la pression des grandes entreprises et adaptées à leurs pratiques, avec des obligations de moyens et non de résultats. Par exemple, certaines activités de loisirs et d'éducation populaire sont rendues impossibles par des normes d'encadrement parfois aberrantes.

Il est proposé de mettre au point et négocier des codes de bonne conduite adaptés à la réalité des situations, en s'engageant sur les résultats et non sur les moyens, à l'exemple de la charte de qualité pour la petite enfance négociée par l'ACEPP<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Association des collectifs enfants parents professionnels. Voir le site <http://www.acepp.asso.fr/> Il serait également intéressant de tenir compte de l'expérimentation menée en 2014 par le collectif « fraternités en actes » en dérogation des règles de droit commun coordonné par VCM (Voisins et Citoyens en méditerranée). Voir le rapport de l'ONPES Initiatives de solidarité et respect des normes [https://www.dropbox.com/s/jes2ijhm2ky7sl4q/RapportV10\\_28OCT2013\\_199pages.pdf](https://www.dropbox.com/s/jes2ijhm2ky7sl4q/RapportV10_28OCT2013_199pages.pdf)

## **Proposition N° 7 : Développer un dispositif partagé de connaissance de la vie associative**

Se donner les moyens d'observer, de saisir, de comprendre mieux le secteur associatif est LE préalable à toute ambition consistant à bâtir une « politique de vie associative ambitieuse ». Cela nécessite :

- d'améliorer les modes de production des données quantitatives sur le secteur associatif. Cela passe notamment par une meilleure implication de l'INSEE à court, moyen et long terme, pour un secteur qui représente 5 % du PIB. La dernière étude complète dont on dispose date de 2011, réalisée par le centre d'économie sociale de la Sorbonne, présente des écarts considérables sur avec la dernière étude INSEE, qui date de 2014 avec par exemple, presque 20 milliards d'euros d'écart dans l'évaluation du budget consolidé des associations en France. La commission culturelle du Sénat propose une enquête semestrielle de l'INSEE.
- De prendre en compte la diversité des secteurs et l'utilité sociale des associations, et pas seulement leur contribution au PIB et à l'emploi, ce qui suppose une évaluation qualitative et multicritères de leur activité, et la prise en compte des spécificités des associations sans salariés, les petites et moyennes associations employeuses en les distinguant des grandes entreprises associatives.
- D'expérimenter des dispositifs dans lesquels les associations elles-mêmes jouent un rôle de construction des données les concernant et ne sont pas de simples objets d'observation.

C'est pourquoi il est proposé de mettre en place au niveau national un **observatoire participatif et partagé du secteur associatif**.

Il n'est pas inutile, dans le contexte actuel, de préciser que cet observatoire devrait reposer sur les principes éthiques et les règles des logiciels libres, en s'opposant à la revente des données et à leur inclusion dans un big data. Il est proposé de concevoir cet observatoire comme un « Commun », c'est à dire organiser l'optimisation de la valeur par l'échange sans permettre sa captation en vue d'intérêts privés.

Cette mesure nécessite un travail dans la durée. C'est une raison supplémentaire pour l'engager sans attendre. Il est proposé de constituer une commission *ad hoc*, chargée d'établir un diagnostic de l'existant et de construire cet observatoire à différents niveaux territoriaux, en prenant en compte les différents dispositifs d'observations sectoriel si s existants. La deuxième phase de travail consisterait à identifier les manques et compléments à apporter pour construire une analyse conjuguant approche micro et macro de la réalité du fait associatif en France.

### **Focus sur l'étude des « coûts évités »**

Dans le prolongement de certains attendus politiques consistant à prioriser la « chasse aux dépenses publiques », les associations sont souvent décrites, de façon très partielle, comme des coûts pour la comptabilité nationale.

C'est pourquoi il est proposé de mener un travail spécifique visant à identifier et valoriser les coûts évités par le travail des associations (pour ne donner qu'un exemple, cela consisterait à chiffrer les dépenses de santé évitées grâce aux résultats des associations de prévention dans les domaines des accidents de la route, de l'addictologie, de la prévention des risques etc.)

## **Proposition N° 8 : Promouvoir les droits des habitants par la création d'un Fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne**

Promouvoir une « société de l'engagement » implique de reconnaître la capacité d'initiative des citoyens. La démocratie à l'initiative des citoyens doit pouvoir être financée. A la suite du rapport « Pour une réforme radicale de la politique de la ville, cela ne se fera plus sans nous », remis au ministre de la Ville en juillet 2013, une conférence de consensus rassemblant universitaires, élu-e-s, journalistes, fondations, associations a débouché sur « l'appel des 29 » invitant à créer un « Fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne ».

Lorsque les citoyens s'organisent pour proposer des initiatives citoyennes contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun, à l'échelle locale ou nationale, en permettant l'organisation de débats, de contre-expertises, d'évaluations, ils se retrouvent souvent confrontés à un manque de moyens (financiers, humains, matériels, techniques...) qui finit par freiner ou tuer ces initiatives, alors qu'elles sont vitales pour la démocratie. La participation requiert des moyens et une démocratie dynamique doit marcher sur deux pieds : une démocratie représentative renouvelée et une démocratie d'initiative citoyenne soutenue.

Cette dernière ne fait pourtant l'objet que de peu de moyens à ce jour. Cette proposition s'adresse à tou-te-s les habitant-e-s, citoyen-ne-s, collectifs qui veulent contribuer au débat public.

**Il est proposé de créer un fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne, consacré au fonctionnement de la démocratie de proximité, dans les quartiers et dans les territoires ruraux.** Celui-ci sera géré par une instance indépendante et pluraliste qui permettra aux acteurs des quartiers et si des territoires de mener à bien des actions décidées par eux-mêmes, à partir de leur expertise et au service de la collectivité.

Le Fonds pour la démocratie d'initiative citoyenne sera un fonds national qui financera des initiatives locales. **Il devrait être doté annuellement de 5 % du montant total de l'argent public consacré au fonctionnement de la démocratie représentative.** Ce fonds constituera un outil pour la défense et la promotion des droits des habitant-e-s. Il pourra par exemple servir à :

- soutenir l'innovation démocratique et la création d'espaces participatifs (structuration de collectifs locaux émergents tels que les tables de quartiers par exemple)
- permettre la co-construction des politiques publiques (attribution des logement sociaux, attribution des subventions sur une ville, analyse d'un programme de rénovation urbaine d'un quartier, etc.)
- soutenir des actions de défense des droits (campagne de lutte contre les discriminations, mobilisation contre une hausse de charges non justifiées, campagne pour l'égalité femmes-hommes)
- soutenir la contre-expertise citoyenne permettant de participer à égalité, en termes d'information, de connaissances, etc. avec toutes les parties prenantes d'un projet (des architectes, des juristes, des économistes, des agronomes, ...)

## **Proposition N° 9 : sensibiliser l'administration à la réalité du droit de l'UE et améliorer la transposition des directives**

Le droit de l'Union européenne a un impact fort sur l'activité du secteur associatif, car il est souvent utilisé par les pouvoirs publics pour justifier la mise en concurrence et l'application souvent induite des dispositions sur les aides d'Etat. D'une part, lors de la transposition de la directive services, le gouvernement français est allé au-delà de la directive européenne en accentuant la mise en concurrence (sur transposition).

D'autre part, les services juridiques des collectivités privilégient les appels d'offres (ou des appels à projets s'en rapprochant) sont alors utilisés au détriment de la subvention, pourtant possible et préférable dans la plupart des cas, au nom d'une prétendue « sécurité juridique ». Depuis 2005, la part des appels d'offres dans les financements publics aux associations est passée de 17 à 25 %.

Ces dérives pervertissent les relations entre les collectivités publiques et le monde associatif, et déstructurent l'action associative d'intérêt général. Les associations se retrouvent en concurrence entre elles et avec des structures purement mercantiles, qui souvent font du dumping dans leurs réponses aux appels d'offres et par la suite ne remplissent pas leur cahier des charges. Ces entreprises ont des capacités de lobbying importantes et influent sur les réglementations, au détriment de la cohésion sociale et du vivre ensemble.

La réglementation communautaire en cause porte sur les aides d'Etat, le « paquet Almunia sur les services d'intérêt général (SIG/SSIG), la directive services (directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006), la directive sur les marchés publics adoptée en 2014 et transposée par ordonnance du 23 juillet 2015, les règlements de minimis.

Il est proposé de **constituer un groupe de travail pour revenir sur la réglementation existante**. Lors de la transposition de la Directive Services, la France a surinterprété la directive et la réglementation européenne, alors que les autres États membres ont utilisé les possibilités qu'offraient ces directives et les jugements de la Cour de Justice de l'UE pour sauvegarder la spécificité des formes d'actions non lucratives. Ce réexamen contribuerait à clarifier les notions de subvention et de compensation de service public dans la réglementation française.

Il est également proposé de **mettre en place un dispositif et des moyens pour la formation des agents des collectivités publiques** sur la politique des aides d'Etat, les règlements de minimis, les directives services, marchés publics, le paquet Almunia, afin de dépasser leur méconnaissance de la réglementation de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE.

## Proposition N° 10 : 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 des résultats quantitatifs, en abandonnant des démarches de dialogue et d'évaluation qualitative des objectifs. Cependant, pour les associations qui remplissent des missions d'intérêt général, une part importante d'évaluation qualitative est essentielle, avec un questionnement sur la cohérence entre leurs valeurs, leurs méthodes et leurs actions. Ainsi conçue, l'évaluation peut devenir **un outil de démocratie** de proximité.

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* »<sup>18</sup>. Une circulaire du 25 août 2000<sup>19</sup> 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. à travers une véritable stratégie d'évaluation raisonnée.

La réduction au contrôle de gestion. Sous l'influence de l'Union européenne et du contrôle de gestion des entreprises, l'évaluation a souvent été réduite depuis 2008 à 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 proche du montant de la subvention, alors que les personnels administratifs eux-mêmes ont du mal à les suivre. Une telle évaluation contribue également à exclure les associations qui ne disposent pas d'une culture technocratique. **Cette réorientation a fait la preuve de son inefficacité**, 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, et l'administration ne fait rien de cette accumulation de données.

### Propositions

Il est nécessaire de repenser le système dans une logique de dialogue et 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.

Pour faire de l'évaluation un outil d'intelligence collective, il est proposé :

- de **mettre en application la circulaire Valls** en simplifiant les exigences d'accumulation de données quantitatives exigées par les instances publiques,
- de faire de l'évaluation un **outil de démocratie participative** en interne, en renforçant l'appréciation qualitative du projet associatif, afin de permettre aux acteurs d'améliorer leur action,
- de mettre en place des **démarches concertées d'évaluation des politiques publiques** à travers des comités d'évaluation ou l'on aborde le fonds et le sens des actions.

#### Extraits de la circulaire Valls

La circulaire Valls (annexe 4 p 9) précise que « *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 efficacité. 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 ».*

<sup>18</sup> Décret du 22 janvier 1990 art 1 [voir ici](#)

<sup>19</sup> Circulaire du 25 août 2000 [Voir ici](#)