

POUR UNE
POLITIQUE DE VIE
ASSOCIATIVE
AMBITIEUSE
ET LE
DÉVELOPPEMENT
D'UNE SOCIÉTÉ
DE
L'ENGAGEMENT

*Document issu de la
concertation menée dans
le cadre du chantier
« vie associative ».*

Table des matières

Propos introductif.....	4
Rappel de la démarche	8
Partie I - Faire vivre les potentialités de la loi 1901	
1. Une société plus engagée, créatrice de lien social.....	10
Faire vivre l'engagement tout au long des parcours de vie	11
2. Une démocratie vigoureuse, nourrie de l'implication citoyenne.....	15
Protéger les libertés associatives.....	15
Reconnaitre, soutenir, valoriser, les initiatives collectives de citoyens	15
3. Une économie du non lucratif, mieux reconnue en France et en Europe	16
Reconnaitre et faire reconnaitre les spécificités du modèle non lucratif associatif	17
Partie II - Bâtir une politique de développement, de soutien et de reconnaissance de la vie associative	
1. Une politique de vie associative ambitieuse et structurée	20
Impulser une dynamique en faveur de politiques de vie associative territoriales co-construites.....	20
Conforter la structuration de la vie associative	21
2. Une force associative plus visible	22
Observer les réalités et les évolutions de la vie associative, produire des connaissances	22
Evaluer l'apport des activités associatives	23
3. Une offre d'accompagnement, structurée et renforcée	24
Mettre en place des parcours d'accompagnement adaptés aux besoins associatifs.....	24
Partie III - Faciliter la mission d'intérêt général des associations	
1. Un environnement prenant en compte les spécificités associatives	28
Adapter les cadres fiscaux aux évolutions du contexte associatif.	28
Faciliter et sécuriser les démarches administratives et d'agrément des associations.....	29
2. Des leviers financiers adéquats.....	31
Créer des leviers permettant aux associations d'assurer leur viabilité et leur développement.....	31
3. Une politique d'emploi, au service des projets associatifs	35
Apporter les réponses adéquates aux enjeux de soutien et de développement de l'emploi associatif qualifié et de qualité	35
Liste des propositions.....	37
Avis du HCVA sur le rapport.....	43
Annexes	58

Propos introductif

*par Philippe JAHSAN,
Président du Mouvement associatif*

Monsieur le Premier Ministre,

Ce rapport pose le terme d'une première étape importante du dialogue que vous avez ouvert le 9 novembre dernier aux Grands Voisins en réponse à la mobilisation du monde associatif pour appeler à la définition d'une politique ambitieuse pour la vie associative et pour un partenariat renouvelé entre les pouvoirs publics et les associations.

Vous nous aviez appelé à produire des propositions pour la fin du mois de février susceptibles de nourrir cette politique. Nous avons alors engagé un processus de dialogue en co-pilotage avec l'administration pour y parvenir. Ce processus a rassemblé l'ensemble des organisations et têtes de réseaux représentatives de la vie associative, et des domaines d'activité et d'intervention associatifs (le sport, l'environnement, le social et médico-social, solidarité nationale et internationale, la culture et le patrimoine, les droits des femmes, la jeunesse et organisations de jeunes, l'éducation populaire, ou encore le tourisme social). Le présent rapport est le fruit de la concertation de tous ces acteurs. Il a également mobilisé plus de 15 représentants des administrations publiques en plus de la DJPEVA et des équipes du Haut-Commissaire à l'ESS, venant des ministères de l'Intérieur, de l'Economie et des finances, de la Justice, des Affaires sociales, de la Transition écologique et solidaire ou encore des Affaires étrangères. Ce rapport est le produit d'un travail effectif réalisé entre le 13 décembre 2017 et le 16 février 2018. Il a fallu à la fois tenir les exigences d'un calendrier court et celles d'une concertation inclusive qui associe largement les acteurs et qui soit représentative. Nous avons réussi, même si tout n'est pas conclu et qu'il ne peut s'agir pour nous que d'une première étape. Toutefois, le simple fait d'avoir tenu ce pari démontre la responsabilité des acteurs engagés et leur intérêt pour cette concertation, la grande attente du monde associatif, sa capacité à se mobiliser et à s'organiser. Il démontre également qu'il y a une grande place pour le traitement de ce sujet et que cela a manqué jusque-là. Mis à part le temps court, la méthode de travail et de concertation a été saluée et nous avons bien là un cadre posé, légitime et sur lequel il est possible d'asseoir une politique publique.

Cette concertation a par ailleurs créé un lieu d'interconnaissance, de dialogue et de réflexion partagée entre les associations et avec les pouvoirs publics dans une dimension interministérielle. Nous pensons aussi pouvoir dire qu'elle a permis une meilleure pédagogie et une meilleure compréhension mutuelle entre les parties même dans un temps court. Cela est précieux pour nourrir une gouvernance confiante, partenariale et ouverte.

Il s'agit maintenant de ne pas décevoir et d'y donner suite.

Qu'avons-nous souhaité pour ces travaux ?

Trois enjeux ont été identifiés :

Premièrement, aboutir bien sûr à des propositions de mesures pouvant être mise en œuvre rapidement pour soutenir un secteur qui a été touché durement par les décisions de l'état et notamment les répercussions de la réduction drastique des emplois aidés. Ainsi, 130 contributions, tous sujets confondus, ont été reçues.

Deuxièmement, nous avons souhaité ne pas nous limiter à une liste de mesures mises simplement bout à bout, mais à ce que le produit final puisse constituer les fondements d'une politique structurée de la vie associative. Aussi les groupes ont tout d'abord travaillé à s'entendre sur les enjeux et les constats établis par sujet et ensuite à reprendre les 130 contributions reçues et les propositions en découlant pour les organiser, les prioriser et les regrouper sous un nombre limité de rubriques pouvant permettre cette lecture plus stratégique.

Enfin, notre troisième enjeu est que tout cela s'inscrive bien dans l'esprit de la Charte des engagements réciproques renouvelée en 2014. C'est-à-dire sur la conception qu'elle fonde d'une relation moderne et coresponsable entre les pouvoirs publics et les associations au bénéfice d'un dialogue civil consolidé.

De fait, malgré l'avancée de cette Charte, il faut reconnaître que le monde associatif - 1.3 millions d'organisations, et 70 000 créations par an, 14 millions de bénévoles, pratiquement 2 millions d'emplois, l'essentiel des entreprises de l'ESS et plus de 109 milliards d'euros de chiffre d'affaires - a rarement fait l'objet d'une attention à la hauteur de ce qu'il représente réellement dans le pays. Les causes peuvent être nombreuses et les responsabilités partagées aussi. Pourtant on ne peut pas dire que les chiffres soient mineurs. Les associations sont partout et dans le quotidien de chaque citoyen. Au-delà des chiffres, les associations sont aussi le lieu premier de l'engagement et une école permanente de la citoyenneté et de l'émancipation. Elles sont actrices de la vitalité démocratique. Elles sont actrices de la solidarité de proximité, et de la solidarité internationale, actrices de la lutte contre l'exclusion, la pauvreté et les inégalités. Elles constituent un lieu d'acquisition de compétences individuelles et collectives. Elles sont actrices d'une redistribution des richesses aujourd'hui plutôt en panne, et jouent donc un rôle essentiel pour la cohésion sociale, et la résilience de la société française. Elles sont enfin le lieu et l'agent de l'expérimentation et de l'innovation sociale d'autant plus lorsqu'elles sont en capacité d'exercer pleinement leur droit d'initiative.

Aujourd'hui le monde associatif est pourtant affaibli et insécurisé par les réductions de moyens publics ou par les effets potentiels d'autres politiques publiques dont on ne prendrait pas suffisamment la précaution de la mesure d'impact sur les associations.

Or, nous pensons que nul n'a intérêt à voir le tissu associatif fragilisé et les pouvoirs publics en premier lieu. Y compris lorsque les associations sont en contestation pour des causes d'intérêt général, elles jouent un rôle de contre-pouvoir indispensable qu'il est essentiel de protéger parce qu'il est nécessaire pour notre démocratie. Le recul démocratique partout dans le monde commence toujours par la restriction du droit d'association et de l'espace de la société civile. Cela se passe dans beaucoup de pays dans le monde sous nos yeux et même au sein de l'Union européenne dans différents pays notamment en Europe Centrale et Orientale.

Les associations font ce que l'Etat ne peut faire seul le plus souvent. Elles tissent le lien social indispensable à la nation. Elles le font souvent avec de petits moyens et la grande volonté de l'engagement. Les associations assurent des services complémentaires au service public et indispensables notamment dans les territoires ruraux ou périurbains de la République comme le relevait dans son dernier rapport l'Observatoire des inégalités¹. Cela est un investissement précieux pour la société dans son ensemble.

Aussi, les associations représentent-elles un atout premier pour la France. Et cela doit justifier la structuration d'une politique visible, dédiée et claire, qui soit adossée sur un dispositif de financements pluriannuels stables qui permette aux associations de continuer à remplir leurs tâches indispensables au service de l'intérêt général sans rogner sur la qualité du service d'une part, et de pouvoir planifier leurs stratégies de développement et de diversification d'autre part. Les associations ont besoin pour croître, du même climat de confiance que celui dont a besoin le secteur marchand.

Cela doit aussi mobiliser toute l'attention au caractère désintéressé de l'engagement citoyen qui est au fondement de l'association et au modèle spécifique non lucratif qui s'y rattache et qui a besoin d'avoir un cadre légal et fiscal sécurisé. La société française et l'économie du pays ont besoin d'une diversité d'acteurs complémentaires bien plus qu'une fusion des acteurs. Les associations ne sont pas seulement le lieu d'engagement des bénévoles mais des espaces hybrides où cohabitent salariés experts, bénévoles et volontaires. Ainsi la force des mondes associatifs français réside dans leur capacité à articuler ces trois formes d'engagement, et de ce point de vue il reste d'ailleurs encore beaucoup à faire. Et il est utile ici de rappeler que l'intervention dans les domaines de l'intérêt général nécessite autant de compétences que de bon vouloir, et que les bénévoles doivent être accompagnés et soutenus, et les associations gérées dans le même temps.

De fait, une économie efficace, résiliente et durable est une économie qui se plaît d'un peu de concentration et de beaucoup de diversité connectée. L'appui au passage à l'échelle est fondamental et nous en avons besoin, mais le soutien à la diversité et à la mise en réseau le sont tout autant. Le maillage des territoires que permettent les associations de toutes tailles constitue un filet tout autant indispensable à la vie de nos territoires qu'il est délicat et doit être appréhendé avec délicatesse !

Aussi, les éléments qui ressortent de ce chantier font écho à toutes ces préoccupations. Ils peuvent être constitutifs d'un véritable contrat de partenariat entre l'Etat et les associations pour le quinquennat.

Nous attendons donc que, de ce rapport, il soit naturellement donné suite aux préconisations opérationnelles de court terme, mais également que soit pérennisé un cadre transversal de pilotage et d'approfondissement de cette politique qui fasse le lien avec les autres politiques publiques. Pour cela, il faudra probablement des moyens dédiés au niveau de l'Etat et des administrations au service de cette animation.

L'exercice ouvert le 9 novembre a créé une dynamique réelle et beaucoup d'attentes.

¹ *Rapport sur les Inégalités en France, 2017*. Ed. Observatoire des Inégalités

Monsieur le Premier ministre, vous nous aviez qualifiés de « cousins » de l'action publique pour l'intérêt général le 9 novembre dernier. Nous nous sommes assez bien reconnus dans cette expression. Parce qu'elle reflète ce qui anime avant toute chose un engagé associatif : l'exercice plein de sa citoyenneté dans le cadre que permet la grande loi de liberté qu'est la loi 1901. Cela prend souvent plusieurs formes, mais se matérialise toujours dans ce que le Mouvement associatif a exprimé dans son Manifeste en 2016 : la production de lien social, la vitalisation de la démocratie, la production d'une économie plus humaine.

Oui, l'association telle que définie par la loi 1901 est bien une invention extraordinaire qui permet la mise en commun de ressources intellectuelles autant que de moyens dans un but autre que la recherche du profit. Cette loi reconnaît en outre la possibilité d'une relation fondée sur un contrat informel source de liberté et donc d'initiative - l'association ou plutôt l'associationisme ou encore le fait associatif est en quelque sorte la racine anthropologique de toutes les formes d'engagement, il est au cœur du contrat démocratique.

Nous avons formé le vœu d'un partenariat renouvelé et assaini entre les pouvoirs publics et les associations. Nous pensons que l'exercice qui s'est ouvert et dont ce rapport est un premier retour peut en constituer la base. Nous pensons que nous avons tous beaucoup à gagner, Etat comme associations, à ce qu'il puisse se poursuivre. Les citoyens n'attendent pas l'Etat pour s'engager, en revanche, l'appui de l'Etat est essentiel pour financer, pour accompagner et pour assurer un environnement favorable à la consolidation de cet engagement. Je crois pouvoir dire que les propositions regroupées ici répondent bien à ces trois enjeux.

Dans un monde où nul ne peut tout, tout seul, où la bonne gestion des biens communs devient une donnée essentielle de notre avenir à tous, la responsabilité qui nous oblige est de nourrir un partenariat franc, stable et animé par le souci de l'intérêt général. Pour ce combat, nous serons toujours présents.

Je ne peux terminer ici mon propos sans remercier les membres du Comité de pilotage, les équipes du Mouvement associatif ainsi que celles de la DJEPVA et du Haut-Commissaire à l'ESS, et tous les acteurs associatifs qui s'y sont engagés ; particulièrement enfin aux rapporteurs de chacun des groupes de travail.

Ce document est le fruit de l'effort et de la mobilisation de tous.

Rappel de la démarche

Le rapport ci-après est le résultat du chantier de co-construction pour une politique associative lancé par le Gouvernement le 9 novembre 2017. Ces travaux de concertation ont été pilotés conjointement par la Direction de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie associative, le Haut-Commissaire à l'Économie Sociale et Solidaire et à l'Innovation Sociale, et le Mouvement associatif.

La concertation a été lancée dans le cadre d'une réunion plénière le 13 décembre 2017. Celle-ci a associé² des représentants des ministères, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des divers champs d'activité associatifs, notamment au travers de membres du Mouvement associatif, ainsi que le Collectif des Associations Citoyennes et le RNMA.

Trois chantiers de travail ont été identifiés alors, chacun animés par deux rapporteurs du Mouvement associatif :

- Mettre en œuvre une politique renouvelée de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations, afin qu'elles puissent mieux répondre aux mutations qui les touchent ;
- Mieux soutenir la consolidation et le développement des activités d'utilité sociale portées par les associations ;
- Mieux reconnaître le bénévolat et développer une société de l'engagement.

Chaque groupe de travail s'est réuni à deux occasions en janvier et en février. La première réunion a eu pour objectif de définir les constats et enjeux partagés par chacun des groupes, sous forme d'un « diagnostic » faisant consensus³. Entre la première et la seconde réunion, les participants ont été invités à formuler des propositions, pour donner suite à ce « diagnostic ». La seconde réunion a permis d'échanger sur les propositions reçues et de faire émerger les plus partagées. Malgré ce temps très court, 129 contributions ont été formulées pour donner lieu à 59 propositions finales. Le 27 février, un premier temps de restitution de ces travaux a été effectué au cours d'une réunion plénière en présence du Ministre en charge de la vie associative et du Haut-Commissaire à l'Économie Sociale et Solidaire et à l'Innovation Sociale, ainsi que des différents participants aux groupes.

Le rapport reprend l'esprit des discussions et les éléments élaborés et validés dans le cadre des différents groupes de travail. Les propositions retenues par les groupes de travail sont celles contenues dans le corps du rapport.

Le plan qui a été choisi recompose toute la riche matière produite pour partir de la base : Faire vivre toutes les potentialités qu'offre la loi 1901, tant en termes d'engagement et d'implication citoyenne que de contribution à une économie plus solidaire. Le rapport traite ensuite des conditions de structuration d'une politique de développement, de soutien et de reconnaissance de la vie associative, indispensable à la force que représente le monde associatif pour notre pays. Enfin, le document aborde les moyens de libérer les énergies associatives à travers des propositions tant de simplification que la création de nouveaux leviers.

Le rapport, qui a fait l'objet d'un avis du HCVA, est remis au Premier Ministre le 8 juin 2018.

² Liste des participants et organisations représentées en annexes

³ Notes de cadrage pour chacun des groupes posant les enjeux et constats en annexes

PARTIE I :
**FAIRE VIVRE LES
POTENTIALITÉS
DE LA LOI 1901**

"La loi 1901 qui a créé le droit d'association est une loi de liberté. Elle ouvre la liberté de faire collectif, la liberté de défendre ses idées, de porter un projet, de s'engager"

1. Une société plus engagée, créatrice de lien social

L'engagement au sein d'activités associatives est générateur de nombreuses externalités positives pour la société, bien au-delà des 1,5% estimés du PIB que représenterait le bénévolat s'il était valorisé. L'engagement associatif est facteur d'émancipation pour les individus, permettant de sortir des carcans sociaux ou culturels et de développer des compétences, formelles ou non formelles, dans un projet collectif ; il est vecteur d'implication citoyenne, offre une alternative au chacun pour soi, fait vivre le lien social. 13 millions de Français sont bénévoles dans les associations. C'est beaucoup, mais encore trop peu pour faire vivre une véritable « société de l'engagement ». Les ressorts de développement du bénévolat sont multiples, reposant sur des choix individuels avant tout, mais pouvant être facilités par des politiques adaptées, multi-dimensionnelles, volontaristes tout en étant respectueuses des fondamentaux de l'engagement libre et volontaire. **Rendre visible tout l'apport de l'engagement associatif et faire de son essor un enjeu transversal des politiques publiques sont des vecteurs pour construire une société plus solidaire.**

1 - Mettre en œuvre une politique interministérielle sur l'engagement tout au long de la vie (éducation, formation, soutien) et le bénévolat comme levier d'inclusion, en vue de l'émancipation, l'insertion sociale et professionnelles des personnes les plus vulnérables ou fragiles

2 - Intégrer de manière systématique et visible l'engagement citoyen et la contribution des bénévoles et volontaires aux revues de la France à l'ONU, et aux rapports de suivi de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, pour donner à voir la contribution qu'apportent le bénévolat et le volontariat à notre pays

3 - Associer les acteurs associatifs à la réflexion en cours sur la mise en place d'un service national universel, ayant pour moteur l'engagement des jeunes

4 - Co-construire avec les associations un temps de visibilité de l'engagement associatif dans le cadre de la réflexion sur la création d'une « semaine de l'engagement », et montrer sa spécificité dans sa dimension désintéressée, mais aussi sa dimension collective

Faire vivre l'engagement tout au long des parcours de vie

Une société de l'engagement n'a de sens que si elle est au service d'une société inclusive. L'engagement associatif n'est pas exempt d'inégalités et il faut en rechercher les causes. Le baromètre DJPEVA sur la jeunesse 2016 montre que les jeunes les plus en retrait de toute forme de participation sont aussi les plus précaires. Les politiques publiques ont par ailleurs rarement fait le lien entre les actions à destination des jeunes et les conditions sociales et culturelles de leur participation citoyenne. Au-delà de la question des jeunes, la majorité des bénévoles ont une formation de niveau secondaire ou supérieur, et les cadres supérieurs sont plus bénévoles (39%) que les ouvriers (18%). Un constat similaire peut être fait concernant l'accès à l'engagement pour les personnes en situation de handicap. Le bénévolat associatif doit être une participation sociale accessible et ouverte à tous, et c'est un enjeu que doivent partager associations et pouvoirs publics. Les offres pour s'engager sont nombreuses, en tant que bénévole mais aussi sous d'autres formes. L'Etat a notamment mis en place des dispositifs d'engagement à l'instar du service civique ; le code du service national a également créé d'autres formes de volontariat (volontariat associatif, volontariat de solidarité internationale etc.), dont certains restent encore confidentiels. De la sensibilisation à l'engagement, à sa facilitation aux différentes étapes de la vie, les pouvoirs publics jouent un rôle aux côtés des associations, pour concourir au développement d'une véritable société de l'engagement, et à la reconnaissance de la place de l'engagement citoyen. Des passerelles solides sont à construire entre les associations, les pouvoirs publics, ou encore le milieu professionnel. **Le but est de favoriser une palette d'expériences d'engagement qui seront rendues accessibles par un travail de sensibilisation, de reconnaissance et de valorisation.**

5 - Construire une logique de « parcours d'engagement » pour permettre un engagement tout au long de la vie. Cela passe par un travail de concertation associant pouvoirs publics, acteurs associatifs, partenaires sociaux sur l'articulation, le renforcement et la promotion des dispositifs et formes d'engagement existants

La construction de ces parcours d'engagement amène une réflexion sur trois dimensions : celle de la vie scolaire, celle de la vie active, et enfin celle de l'acquisition des compétences tout au long de la vie. Ces trois dimensions doivent intégrer la question de l'accessibilité à tous à une expérience d'engagement voire de mobilité, quel que soit le territoire de l'individu et son niveau de diplôme.

→ VIE SCOLAIRE

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013 retient la notion d'éducation et d'implication des élèves et cite le secteur associatif comme partenaire essentiel de l'école. Le socle de compétences des élèves a été réaffirmé en insistant sur l'ouverture au-delà des compétences disciplinaires. L'école est un éveil à une conscience citoyenne et la vie civique, aussi il paraît indispensable d'engager un dialogue durable entre le monde associatif et l'Education nationale. C'est dès le plus jeune âge que se forge l'aptitude à l'engagement, des moyens existent pour y sensibiliser et le favoriser dans le cadre scolaire (parcours citoyen, maison des lycéens, associations agréées EN). Toutefois, le récent rapport du HCVA sur ce sujet souligne que ces dispositifs restent utilisés de façon hétérogène par les établissements. **Il y a donc un enjeu fort à faire vivre des dynamiques éducatives autour de l'engagement, en tissant les liens entre éducation formelle et non formelle.**

6 - Organiser un dialogue durable entre l'Education nationale et les acteurs associatifs pour favoriser l'engagement dans la vie scolaire, à travers notamment : un travail sur les projets pédagogiques des établissements scolaires afin qu'ils reconnaissent, valorisent, et facilitent les expériences d'engagement des jeunes, une formation des enseignants, la présentation du stage de 3ème comme étant un « stage de découverte du monde professionnel » et non un « stage en entreprise » puisqu'il peut se faire également dans le monde associatif, etc.

→ VIE ACTIVE

La difficulté de conciliation entre vie professionnelle et engagements bénévoles constitue un obstacle à l'engagement associatif pour de nombreux citoyens. Des dispositifs existent et ont même pu être renforcés ces dernières années, beaucoup sont liés à la mise en place de congés spécifiques. Le congé engagement, voté dans le cadre de la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 facilite l'exercice de responsabilités associatives en permettant l'obtention de 6 journées de congés (non rémunérées) par an, pour l'exercice de responsabilités de dirigeant bénévole ou l'encadrement d'activités bénévoles. Il existe aussi un congé de représentation pour les salariés désignés représentant d'une association pour siéger dans une instance. Quelques autres congés peuvent être utilisés par les bénévoles, soit limités à certains secteurs associatifs (congé de cadres et d'animateurs de jeunesse), soit dépassant la vie associative mais utilisables dans ce cadre (CIF, RTT, congé

solidaire, congé de solidarité internationale). Ces dispositifs semblent cependant relativement mal connus et pas toujours adaptés. **Il est souhaitable d'avoir une évaluation de la façon dont ils sont utilisés et mobilisés ainsi que des éventuels freins à leur mise en œuvre.** La réflexion sur ces dispositifs de soutien au bénévolat doit également tenir compte des évolutions du monde du travail. La vie active aujourd'hui est changeante, tant en termes de nombre de postes occupés que de périodes de chômage auxquelles seront confrontés les individus au cours de leur carrière. Les situations de chômage ne doivent pas constituer un frein à des engagements bénévoles, sachant que ceux-ci sont par ailleurs des moyens d'éviter la désocialisation. Enfin, quelques entreprises de taille importante ont mis en place des programmes « pro bono », ou mobilisent leurs collaborateurs sur des actions collectives ponctuelles d'intérêt général en lien avec des associations. L'objectif premier est souvent de renforcer la cohésion d'équipe ou de s'inscrire dans politique RSE. **Mais il reste un grand pas à faire pour développer la sensibilisation des salariés au bénévolat, et permettre que ces engagements, quels qu'ils soient, s'intègrent dans les parcours professionnels.**

7 - Engager une concertation avec les partenaires sociaux et les acteurs associatifs suite à la conférence sociale de 2014, notamment pour évaluer la mise en œuvre des différents congés existants (congé représentation, congé de solidarité internationale etc.), et leur adéquation aux besoins

8 - Réaffirmer la compatibilité entre la situation des bénévoles et celle de demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi

→ ACQUISITION DES COMPETENCES TOUT AU LONG DE LA VIE

La reconnaissance de l'engagement associatif dans la vie sociale et quotidienne, passe d'abord par des moyens financiers accrus pour mener à bien l'action bénévole, pour plus de 28% des bénévoles⁴. Et 27% des bénévoles⁵ pointent la nécessité d'être formés. A ce titre l'abondement du Fonds de Développement à la Vie Associative (FDVA) à la hauteur de ces enjeux est un préalable. La dotation actuelle, en diminution depuis plusieurs années et qui est aujourd'hui d'environ 8 millions d'euros, n'est pas en capacité de répondre à toutes les demandes faites par les associations, un abattement systématique devant être appliqué sur les dossiers soutenus pour entrer dans l'enveloppe ; et le nombre de bénévoles formés avec le soutien de ce fonds (un peu moins de 110 000 pour les demandes traitées au niveau national) reste très limité au regard des millions de bénévoles qui s'impliquent dans des actions associatives. La création du Compte Engagement Citoyen (CEC), permet par ailleurs aux bénévoles d'acquérir des heures de formation dans le cadre du Compte Personnel d'Activité ce qui est une avancée. Toutefois, outre le fait qu'il reste limité aux dirigeants bénévoles, son déploiement reste encore à réaliser, et il faudra s'assurer que les

⁴ Recherches et Solidarités, la France bénévole 2017

⁵ Cf. ibid

moyens qui lui sont alloués sont suffisants au regard du nombre de bénévoles potentiellement concernés. **Cet enjeu de la formation est essentiel pour répondre aux attentes individuelles des bénévoles, leur permettre d'acquérir et développer les connaissances et compétences nécessaires pour mener leurs activités de façon sereine ; il est essentiel pour les organisations elles-mêmes, dans leur capacité à accompagner ceux qui leur donnent du temps, et à susciter l'implication, en particulier dans les instances dirigeantes.** Le renouvellement de leurs dirigeants est l'une des difficultés les plus importantes pointée par les associations. Cette crise du renouvellement des dirigeants bénévoles a de multiples causes, et il revient au secteur associatif de se saisir de la question pour animer les dynamiques de renouvellement, favoriser la transmission, adapter ses modes de fonctionnement aux attentes. Mais la formation est également un élément déterminant pour répondre aux difficultés nées de la complexification croissante des textes et obligations auxquels sont confrontés les dirigeants associatifs, aux exigences de « professionnalisation » de plus en plus importantes. Enfin, parce que l'engagement s'inscrit dans un parcours de vie plus large, et qu'il est un vecteur incomparable d'acquisition de compétences, les moyens permettant à chacun, selon ses souhaits, de valoriser les compétences acquises dans le cadre de ses activités bénévoles doivent être développés

9 - Augmenter le FDVA sur le volet formation des bénévoles afin de rendre les moyens alloués cohérents au regard du nombre de responsables bénévoles concernés (plus de 5 millions), les besoins de financement n'étant aujourd'hui pas couverts

10 - Ouvrir le Compte Engagement Citoyen à tout bénévole investi dès 200 heures dans plusieurs associations, dont au moins 100 heures dans l'une d'elles

11 - Définir règlementairement le cadre de l'offre de formation accessible via le CEC et permettre le développement d'une offre adaptée via un travail de co-construction entre acteurs publics et associatifs concernés

12 - Promouvoir et rendre accessible à tous « le passeport bénévole » et en faire un outil d'animation dès le lycée et tout au long du parcours d'engagement quelles qu'en soient les modalités (bénévolat, service civique, mécénat de compétence etc.), afin d'être un outil de reconnaissance de l'engagement

13 - Revoir le contenu du certificat de formation à la gestion associative (CFGGA) au-delà des formations techniques pour aller vers la formation à l'animation de réunion, la médiation etc., et l'intégrer dans un parcours citoyen.

2. Une démocratie vigoureuse, nourrie de l'implication citoyenne

Protéger les libertés associatives

La loi 1901 est l'expression d'une véritable liberté politique s'appuyant sur les volontés individuelles de faire ensemble. Elle a permis depuis plus d'un siècle un foisonnement d'initiatives au service de la transformation de notre société et du lien social. Cette liberté d'association n'est pas remise en cause aujourd'hui, et elle est reconnue comme un principe fondamental de notre République. Il est néanmoins nécessaire de rester vigilants sur sa pleine application et son libre exercice ainsi que de protéger le rôle de lanceur d'alerte qu'occupe certaines associations dans notre pays. Ainsi, certains engagements associatifs peuvent se trouver entravés (exemple : entrave à une activité économique), voire criminalisés (exemple : aide aux migrants) alors même qu'ils sont mobilisés au service de l'intérêt général ou au nom des valeurs qui sont celles portées par la République. **La plus grande attention doit être portée à ces équilibres, pour que la vie associative, au travers de certaines de ces composantes, puisse jouer son rôle d'aiguillon démocratique, de vecteur de transformations sociétales, de contre-pouvoir.**

14 - Créer un groupe de travail associations – pouvoirs publics sur les libertés associatives, afin d'examiner les risques pouvant peser sur celles-ci et les conditions nécessaires pour qu'elles soient préservées

15 - Garantir une protection des associations face aux procédures bâillons qui leur sont intentées pour intimider, limiter la liberté d'expression, et dissuader de s'exprimer dans des débats publics

Reconnaitre, soutenir, valoriser, les initiatives collectives de citoyens

Le fait associatif ne peut être réduit à un statut, il doit être soutenu et facilité dans toutes ses formes. Si le bénévolat associatif est de loin celui qui mobilise le plus (20% des Français, tendance en augmentation depuis 2010), à côté ou en complément, des formes d'engagement plus informelles se développent spontanément sur un sujet précis, à l'échelle d'un quartier ou via des plateformes numériques. Depuis plusieurs années, des collectifs de citoyens se développent notamment au niveau local (« empowerment » ou pouvoir d'agir des citoyens). Ils s'inscrivent dans le cadre d'une cause, d'une revendication, ou encore d'un enjeu politique, social, écologique etc. Le point commun de ces collectifs est qu'ils permettent à des citoyens de s'engager de manière simple, d'intégrer une équipe dans laquelle ils trouvent leur place et de voir rapidement l'impact de leur engagement.

Ils partagent une envie d'agir et de décider de manière plus agile et horizontale : décider démocratiquement mais efficacement, ou encore sortir des complexités administratives voire hiérarchiques, qui prévalent souvent dans les grandes organisations, y compris associatives. Ces initiatives citoyennes jouent un rôle dynamisant au sein du monde associatif et de la démocratie, il est important de les prendre en compte, les favoriser et les accompagner

16 - Mener une réflexion sur les moyens du soutien et de l'accompagnement des initiatives citoyennes à travers par exemple :

- la création de conditions facilitant le portage de projets citoyens par des structures locales, à travers notamment un recensement des structures existantes permettant d'accompagner ces projets
- la création d'un fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne doté annuellement de 5% du montant total des crédits affectés au fonctionnement de la démocratie représentative en vue d'une promotion des droits des habitants
- la création d'un fonds d'encouragement et de coopération associative aux initiatives citoyennes, à l'image des fabriques d'initiatives citoyennes facilitant les coopérations associatives qui font participer et coconstruire les acteurs du territoire

17 - Développer un programme de reconnaissance, de soutien et de financement des initiatives collectives de citoyens en faveur du lien social, à travers la constitution « d'équipes citoyennes ». Il s'agit de concevoir une forme de reconnaissance permettant de promouvoir les projets collectifs d'initiative citoyenne avec pour ambition prioritaire de lutter contre l'isolement social et de cultiver le lien social dans la proximité

3. Une économie du non lucratif, mieux reconnue en France et en Europe

L'association se fonde sur le principe de non-lucrativité. Il est garanti par des spécificités juridiques que sont l'impossibilité pour les membres de se partager les bénéfices, qui sont dirigés, lorsqu'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 propriétaire d'une association, et personne ne peut l'orienter à son profit. Les activités associatives, nourries de l'implication citoyenne, ne peuvent être réduites aux seules logiques de marché, à une simple contribution au PIB, ou encore être cantonnées à un rôle de prestataires. Ce n'est qu'en prenant en compte cette spécificité de leur modèle, qui fait toute leur richesse, que peuvent être appréhendés les enjeux de consolidation et développement des activités associatives d'utilité sociale pour en conserver tout le bénéfice pour la société. **C'est un enjeu collectif au service du « faire société », et un enjeu de reconnaissance de la possibilité de « faire » sans logique marchande.**

Reconnaitre et faire reconnaître les spécificités du modèle non lucratif associatif

La participation et l'accès du plus grand nombre aux activités et aux services, la construction par les acteurs eux-mêmes de réponses 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 actrices des politiques publiques au service de l'intérêt général. Contributrices 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. Les associations portent également des activités qui ne sont pas économiques, mais contribuent à développer des ressources immatérielles d'utilité citoyenne. Cependant, le cadre des politiques économiques mises en place au niveau européen depuis plusieurs décennies se fonde sur la nature des activités et leur inscription dans un marché, et non sur la nature des structures qui exercent ces activités et leur modèle intrinsèque. De ce fait, les spécificités du modèle à but non lucratif associatif ne peuvent être que marginalement prises en compte, et dans les interstices du marché. Les règles nationales découlent du cadre européen et s'inscrivent dans la même logique, voire la sur-interprètent ou négligent d'en exploiter certaines potentialités (comme la possibilité de définition législative des SSIEG que n'a pas utilisée la France). Ce qui a conduit à observer depuis plus d'une dizaine d'années maintenant un net recul des pratiques de subventions au bénéfice des procédures d'appel d'offres. **La subvention est pourtant l'outil qui permet de soutenir la liberté associative et par conséquent sa capacité d'innovation.**

Bien que la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 ait rappelé le caractère juridiquement sûr de ce mode de financement, y compris au regard du cadre européen, la complexité de celui-ci et le caractère d'exception qu'y revêt la subvention continue à en freiner l'utilisation. Par ailleurs, la directive européenne sur les marchés publics et sa transposition en droit français imposent des règles qui peuvent s'avérer défavorables aux acteurs associatifs au regard de leurs spécificités (conditions de trésorerie, application des clauses sociales, définition des pouvoirs adjudicateurs). **La reconnaissance d'une économie non lucrative, et sa prise en compte dans la construction des régulations économiques est un enjeu pour les associations, et pour les citoyens et les territoires qui bénéficient de leurs actions. C'est une action à mener au niveau européen autant qu'au niveau national.**

18 - Porter politiquement les spécificités du modèle non lucratif français au niveau européen et particulièrement auprès de la Commission européenne (notamment au regard du droit de la concurrence, de la notion d'opérateur économique, ou encore de la prise en compte de ce modèle dans les différentes directives)

19 - Retravailler les interprétations issues des transpositions des directives européennes suivantes notamment au travers des notions SSIG/SIEG afin qu'elles prennent en compte les spécificités du modèle associatif français : Directive 2006/123/CE sur les services, Directive 2014/24/UE sur les marchés publics, Directive 2014/23/UE sur les concessions, Directive 2015/2302 relative aux voyages à forfait

20 - Evaluer l'application de la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 relative aux relations partenariales entre les pouvoirs publics et les associations. En fonction des résultats produire de nouveaux repères, valoriser et diffuser les cadres de soutien existants

21 - Dégager des moyens pour la formation des agents des collectivités publiques sur la politique des aides d'Etat concernant les associations, et notamment sur les règlements « de minimis », les directives services, marché public, et le paquet Almunia

22 - Appliquer à la délégation de service public le principe d'allotissement prévu dans le cadre des marchés publics autorisant la décomposition d'un marché en lots et permettre à plusieurs associations de répondre.

PARTIE II :

**BÂTIR UNE
POLITIQUE DE
DÉVELOPPEMENT,
DE SOUTIEN ET
DE RECONNAIS-
SANCE DE LA VIE
ASSOCIATIVE**

"Le fait associatif est partout, plébiscité par les citoyens. Il constitue souvent le fil invisible qui tient la Nation. Il est aujourd'hui temps de le reconnaître"

1. Une politique de vie associative ambitieuse et structurée

Impulser une dynamique en faveur de politiques de vie associative territoriales co-construites

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 associative dans les politiques publiques. La disparition de la clause de compétence générale a réduit les possibilités d'intervention des régions et départements, alors même que la vie associative devrait être par nature un sujet traité tout à la fois par les communes dotées de la compétence générale, les départements pour leur compétence sociale et les régions pour leur compétence économique et dans le domaine de l'emploi et de la formation. Ce sujet ne figure pas 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 (SRADDET), ni dans les espaces de dialogue que constituent les Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP). Enfin, la Charte des engagements réciproques, signée en 2014 entre l'Etat, les associations de collectivités et/ou d'élus et Le Mouvement associatif offre un cadre pour l'élaboration d'un dialogue et d'une politique co-construite, et a vocation à être répliquée et adaptée sur tous les territoires. Mais force est de constater que cet outil est peu connu et peu mobilisé.

Au regard de l'importance et de la diversité de ses apports sur les territoires, de la multiplicité de champs et d'enjeux qu'elle recouvre, la vie associative et son développement doivent faire l'objet d'un dialogue associant au niveau territorial l'ensemble des parties prenantes. **Les nombreux enjeux liés à la vie associative nécessitent donc des lieux de co-construction dédiés aux différents échelons territoriaux pour apporter des réponses dans le cadre d'un dialogue stratégique entre acteurs publics et associatifs au service de l'intérêt général.**

23 - Mettre en œuvre un programme national d'une vingtaine d'expérimentations de formes de co-construction des politiques de vie associative à différents échelons territoriaux (Etat déconcentré, Région, Départements, intercommunalités, communes...). Le cadre national du programme permettra d'officialiser sa mise en place, de manière à garantir la mobilisation de tous les acteurs parties prenantes.

Les expérimentations mises en œuvre pourront avoir pour objectif d'investir des espaces existants, mais aussi d'en susciter de nouveaux plus adaptés aux spécificités associatives. Elles pourront prendre appui sur des expérimentations déjà réalisées, ou encore être développées sur proposition des pouvoirs publics.

Conforter la structuration de la vie associative

Ces dernières années, la tendance a été à l'accroissement d'un financement des activités associatives sur projet spécifique, au détriment d'un soutien au fonctionnement ou sur des actions de long terme. Portée par une recherche d'efficacité à court terme, cette tendance conduit à affaiblir les acteurs associatifs dans leur objet (qui va au-delà des activités produites) et dans leur capacité à s'inscrire dans la durée. Les « têtes de réseaux », qui développent avant tout des fonctions d'accompagnement, de structuration, de renforcement de leurs membres associatifs, et contribuent ainsi au développement et à la pérennisation de la vie associative sur les territoires, ont de plus en plus mal à se voir soutenues pour ces missions. D'autre part, la préférence accordée par les acteurs publics aux conventions annuelles, au détriment des conventions pluriannuelles 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 sécurisants pour les salariés associatifs. Enfin, les crédits accordés à la politique de vie associative (en dehors des politiques sectorielles sur lesquelles interviennent les associations) sont très nettement insuffisants pour permettre de répondre aux besoins des associations en matière d'accompagnement et d'expérimentations au regard des enjeux auxquels elles font face.

Comme pour toute entreprise, assurer la gestion et développer son association implique d'avoir une visibilité sur ses financements. Les associations ont donc besoin d'un environnement stable qui permette aux acteurs de regagner confiance et les inciter à agir, investir, à prendre des risques... **Une politique de vie associative ambitieuse ne peut se conduire sans des moyens permettant à ces acteurs de se projeter dans la durée.**

24 - Augmenter significativement les moyens alloués au Fonds de Développement à la Vie Associative comme ligne de financement structurel du développement de la vie associative et le restructurer tant dans son périmètre que dans sa gouvernance, notamment pour intégrer davantage la diversité associative.

25 - Flécher les fonds des comptes bancaires inactifs des associations vers le FDVA, après le délai légal de conservation par la Caisse des Dépôts

26 - Reconnaître les têtes de réseaux et leurs fonctions au service de la vie associative à travers un soutien accru dans les différents programmes ministériels de financement sur des enjeux sectoriels et transversaux.

27 - Au sein des services de l'Etat, généraliser le conventionnement pluriannuel dans le cadre des relations avec les associations, afin que celui-ci devienne la norme et non l'exception.

2. Une force associative plus visible

Observer les réalités et les évolutions de la vie associative, produire des connaissances

On peut noter une amélioration sensible sur ces dernières années en matière d'observation de la vie associative avec plusieurs initiatives territoriales : plusieurs études CESER⁶, travaux de Recherches et Solidarités⁷, le développement d'observatoires locaux de la vie associative. Des outils d'observation ont aussi été développés par les associations elles-mêmes, des têtes de réseaux animent des observatoires propres à leurs champs d'intervention (sport, jeunesse etc.), et les CRESS, par leur fonction d'observatoire, recueillent aussi des données liées à la vie associative. Le CNRS produit par ailleurs tous les 4 à 5 ans, « Le paysage associatif français »⁸. Cependant, malgré la publication du repère sur le monde associatif par l'INSEE en 2016⁹, 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. En outre, l'identification des structures auprès de l'INSEE, notamment parce qu'elles reposent sur des codes APE, constituent un frein à l'identification des secteurs d'activité des associations. Les travaux de recherches ou d'études liés à la connaissance du fait associatif ou encore des évolutions associatives restent quant à eux limités et le milieu universitaire peu mobilisé. L'essor des « données ouvertes » constitue par ailleurs une opportunité réelle d'amélioration de la connaissance du fait associatif et d'amélioration de la connaissance pour les associations elles-mêmes au regard de leurs enjeux sectoriels, mais cela nécessite de se doter des moyens et méthodes nécessaires à l'exploitation de ces données brutes.

⁶ Les défis de la vie associative en Bretagne, Panorama des dynamiques associatives en Nouvelle Aquitaine

⁷ La France associative en mouvement – Recherches et solidarités – 15^{ème} édition – Septembre 2017

⁸ Le Paysage associatif français – Viviane Tchernonog- Hors-série Juris associations – 2013

⁹ « Neuf associations sur dix fonctionnent sans salariée » - INSEE Première n° 1587 – Mars 2016

Enfin, peu de travaux intégrant des analyses comparatives au plan européen et international¹⁰ existent.

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

28 - Créer une unité dédiée à l'observation de la vie associative au sein de l'INSEE, en lien avec l'INJEP, permettant une observation annuelle suivie et chiffrée de la vie associative, indispensable également aux études d'impact des politiques publiques en direction des associations.

29 - Construire des observatoires de la vie associative inclusifs, tout en veillant à renforcer les têtes de réseaux assumant aujourd'hui cette fonction d'observation.

30 - Faciliter les partenariats entre les associations et la recherche académique

31 - Soutenir des initiatives tournées vers le grand public visant à mieux faire connaître la vitalité du tissu associatif en France

Évaluer l'apport des activités associatives

La loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 relative aux nouveaux indicateurs de richesse a posé la nécessité d'indicateurs plus sociétaux et plus qualitatifs que ceux qui existent pour évaluer les politiques publiques (préservation de notre environnement, qualité de vie etc.). Cette orientation répond à une attente forte des acteurs associatifs, qui considèrent en effet que la richesse ne peut se mesurer à la seule aune du PIB mais doit intégrer des indicateurs liés au bien-être, à la santé sociale et environnementale, à l'égalité territoriale. Ces indicateurs doivent donc être pleinement et rapidement mis en œuvre, y compris pour les politiques publiques sur lesquelles interviennent les associations.

Par ailleurs, la question de l'évaluation de l'utilité sociale et de l'impact de l'action associative 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 dont elles doivent se saisir, mais qui a aussi un coût, et requiert l'élaboration d'indicateurs capables de rendre compte tant quantitativement que qualitativement de l'apport de leurs activités.** Cet investissement n'est pas pris en compte en dehors de quelques exceptions, par les financeurs dans le soutien qu'ils apportent à des projets, alors qu'il nécessite pourtant une ingénierie

¹⁰ 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

spécifique. **Le poids de ces développements ne peut être laissé à la seule charge des associations, dans la mesure où il s'agit bien d'apporter de façon conjointe (associations et financeurs) des réponses à des enjeux d'intérêt général.**

32 - Instaurer une modalité de soutien à l'investissement initial fait par une association pour la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de l'utilité sociale, à travers une convention triennale-type non renouvelable

33 - Co-construire une ingénierie sur l'évaluation de l'action associative favorisant l'adaptation et l'appropriation des outils existants

3. Une offre d'accompagnement, structurée et renforcée

Mettre en place des parcours d'accompagnement adaptés aux besoins associatifs

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. Plus récemment, et de façon moins structurée, des initiatives visant à proposer et soutenir l'accompagnement en matière de développement, d'innovation ou de stratégie, ont émergé. De nombreux acteurs, aux statuts variés, interviennent pour informer ou accompagner les associations dans la mise en œuvre de leur projet associatif¹¹. 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 durée¹². Au-delà de l'apport technique, elles accompagnent les associations avec une vision politique et stratégique du projet associatif dans sa contribution à un projet de société.

En termes de soutien à l'accompagnement, la DJEPVA¹³ et les DR-DVA¹⁴ pour le développement de la vie associative, la DGEFP¹⁵ et les DIRRECTE¹⁶ sur les questions d'emploi, la Caisse des Dépôts pour le développement territorial notamment, ainsi que les collectivités pilotent, animent et soutiennent des dispositifs d'information et

¹¹ 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)

¹² Etude sur la fonction d'accompagnement des têtes de réseau associatives – ADASI, Le Mouvement associatif réalisé par le cabinet Eurogroup Consulting - 2017

¹³ Direction jeunesse, éducation populaire et vie associative

¹⁴ Direction régionale du développement de la vie associative

¹⁵ Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

¹⁶ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

d'accompagnement des acteurs associatifs, notamment les CRIB¹⁷, MAIA¹⁸ et PAVA¹⁹ à destination de l'ensemble des associations et le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) pour les petites et moyennes associations employeuses. Il convient également de mentionner le rôle joué par la DIESS²⁰ 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.

A des niveaux divers, des acteurs spécialisés contribuent également à l'accompagnement des associations, parmi lesquels l'AVISE (au-delà de sa mission d'animation des dispositifs locaux d'accompagnement) sur l'innovation et le changement d'échelle, l'ADASI sur la dimension stratégique ou le réseau France Active sur les questions de financement. 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).

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 projets associatifs. Malheureusement, la plupart de ces dispositifs fonctionnent 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. Ce déficit de lisibilité est renforcé par la non reconnaissance du métier d'accompagnateur de la vie associative via la formalisation d'un référentiel métier et d'un code ROM, mais aussi par une offre de formation destinée à ces accompagnateurs qui reste limitée.

Les accompagnements et les compétences dont ont besoin les associations étant de différentes natures, il est nécessaire de penser l'accompagnement en termes de parcours, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. De plus, même si elle reste variée, l'offre d'accompagnement se recentre progressivement sur les enjeux de changement d'échelle, d'amorçage et de recherche d'impact au détriment d'une offre d'accompagnement sur le long terme qui permette aux associations d'engager des mutations durables (accompagnement au changement). Enfin, toutes les associations n'étant pas dans ses problématiques, il convient donc de garantir une offre d'accompagnement qui réponde aux besoins de l'association à toutes les étapes de sa vie, y compris dans les territoires les plus isolés.

¹⁷ Centre de ressources et d'information sur le bénévolat

¹⁸ Missions d'accueil et d'information des associations

¹⁹ Point d'appui à la vie associative

²⁰ Délégation interministérielle à l'ESS

34 - Mettre en place une stratégie pensée dans une logique de parcours, destinée à renforcer la performance de l'accompagnement des associations.

Les cibles prioritaires de cette stratégie sont les petites et moyennes associations, dans la mesure où elles disposent de moins de ressources mobilisables pour se faire accompagner.

Cette stratégie est fondée sur plusieurs mesures :

- **Appui à l'action des têtes de réseau**, elles-mêmes renforcées par des accompagnements dédiés et une fonction « métier » d'accompagnateur reconnue
- **Structuration, déploiement et animation d'un réseau d'acteurs de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement au niveau régional**, prenant appui sur les réseaux « thématiques » déjà existants. Exemple d'outils à créer par ces réseaux : cartographie qualifiée des acteurs de l'accompagnement
- Pour les petites et moyennes associations employeuses, **soutien et ciblage renforcé du DLA**, qui accompagne aujourd'hui seulement 4% des associations par an. Ce volet d'intervention pourrait être consolidé par **l'extension du dispositif « Impact Emploi »** aux associations jusqu'à 20 salariés ETP
- **Renforcement des dotations aux CRIB/MAIA/PAVA** pour les associations non employeuses, qui sont actuellement très faiblement dotés.
- **Soutien à des démarches d'accompagnement au changement sur du temps long**, dont la mise en œuvre pourrait s'inspirer du Fonds de Renforcement Institutionnel et Organisationnel (FRIO) mis en place dans le secteur de la solidarité internationale. Cet accompagnement pourrait comporter un volet d'appui dédié à faciliter l'accès aux financements publics.

PARTIE III :
FACILITER LA
MISSION
D'INTÉRÊT
GÉNÉRAL DES
ASSOCIATIONS

"L'activité associative est aujourd'hui fragilisée. Il est urgent de penser des cadres adaptés aux spécificités des modèles socio-économiques des associations"

1. Un environnement prenant en compte les spécificités associatives

Adapter les cadres fiscaux aux évolutions du contexte associatif

La fiscalité associative découle des particularités philosophiques et juridiques des associations. Ainsi la non-lucrativité et la gestion désintéressée emportent des conséquences fiscales, formalisées au travers de textes successifs depuis 1998. Cependant, si les fondamentaux associatifs restent, le contexte économique dans lequel elles évoluent se transforme, et doit être pris en compte pour permettre leur développement tout comme celui de leurs activités au service de l'intérêt général. Les associations sont ainsi poussées à « hybrider » leur modèle, en trouvant des sources de financement autres que les financements publics, mais sans que cela ne remette en cause les missions qui sont attendues d'elles au service de l'intérêt général. L'équilibre entre les différents types de ressources, entre activités lucratives et non lucratives, évolue donc sensiblement. **Il y a ainsi un enjeu à concevoir un cadre fiscal et juridique adapté tout en maintenant la sécurisation fiscale obtenue dans le cadre de l'ordonnance de 2006 sur la fiscalité des associations. Au regard de la complexification du cadre des activités associatives, il est également nécessaire de favoriser l'interlocution avec l'administration fiscale en particulier.**

35 - Mettre en place un groupe de travail dédié afin d'approfondir la faisabilité et la pertinence de différentes propositions liées à l'adaptation du cadre fiscal :

- Étudier la possibilité de **transformer en crédits d'impôts la réduction d'impôts pour don individuel à une association,**
- **Supprimer l'adverbe « significativement » dans le rapport entre activités lucratives et non-lucratives** pour permettre aux associations de continuer à remplir leur mission, tout en adaptant leur modèle économique via la mobilisation de nouveaux types de ressources,
- **Supprimer le lien d'automatisme entre les 3 impôts (TVA, IS, CET).** En effet, la soumission automatique à l'IS, et surtout à la CET, d'organismes répondant aux critères de non-lucrativité et dont les activités sont susceptibles d'être soumises à la TVA, pèse considérablement et sans justification sur le coût des services qu'ils rendent. A l'inverse, l'exonération de TVA induite par leur non-lucrativité les prive, dans certains cas, de l'exercice du

- droit à déduction sur la TVA acquittée sur leurs achats, tout en les imposant à la taxe sur les salaires
- Pour l'appréciation des activités lucratives exercées par une association, **relever le seuil d'assujettissement aux impôts commerciaux à hauteur de 72 000€** afin de prendre en compte l'inflation depuis 2001, et prévoir une revalorisation annuelle
- **Adopter un dispositif législatif analogue à celui inscrit dans la loi de finances pour 2018 au profit des sociétés commerciales, pour réduire le taux d'impôts sur les sociétés pour les associations.** Cette disposition doit prévoir une dégressivité plus importante afin de favoriser le financement des activités d'intérêt général. (15% en 2018-dans le cadre d'une loi d'une de loi finances rectificative-, 2019 et 2020 et 10% en 2021)

36 - Créer un groupe de travail spécifique avec le DJEPVA et la DGFIP pour favoriser la connaissance réciproque des problématiques et développer des outils d'information (documents pédagogiques, modes d'emploi partagés, rescrits anonymisés etc.)

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

Si la création du 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 territorial. 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 la mise en œuvre des outils de simplification et de leur appropriation par les acteurs concernés permettrait d'identifier les points de blocage et les leviers afin que ces outils puissent se généraliser. Pour les petites et moyennes associations employeuses, il existe 2 dispositifs complémentaires portés par l'URSSAF (dispositif Impact Emploi et chèque emploi associatif). Bien que pertinents, ces dispositifs semblent sous-utilisés au regard des besoins des associations en la matière et l'information liée aux obligations des associations employeuses, en particulier les micro-employeurs nécessiterait une meilleure diffusion.

En termes d'agrément, la mise en œuvre du tronc commun d'agrément devrait pouvoir être source de simplification. En revanche, en ce qui concerne la Reconnaissance d'Utilité Publique comme en ce qui concerne l'agrément ESUS, il apparaît nécessaire d'en revoir certains des principes, ceux-ci étant un frein aux évolutions associatives dans le premier cas, et engendrant des procédures disproportionnées au regard de l'objet dans le second cas. Dans le cas de l'agrément ESUS comme dans le cas de la procédure de rescrit fiscal liée à la reconnaissance du caractère d'intérêt général de l'organisme au titre de sa capacité à recevoir des dons, l'instruction territorialisée des dossiers entraîne des différences de

traitement, avec des interprétations plus ou moins restrictives, qui conduisent à une forme d'insécurité pour les acteurs.

Enfin, des mesures telles que la mise en place du registre des représentants d'intérêt (Loi pour la transparence de la vie publique) viennent impacter les associations, sans que ne soient prises en compte leurs spécificités de fonctionnement, notamment liées à leur gouvernance bénévole, et les possibles impacts négatifs pour celles-ci.

Le cadre d'exercice de l'activité associative est aujourd'hui fragilisé par la complexité et la variabilité des mesures qui l'encadrent et l'appréciation de l'administration, ce malgré diverses mesures de simplification régulièrement annoncées. Clarifier et sécuriser constituent deux enjeux majeurs pour la mission d'intérêt général des associations

37 - Faire évoluer les dispositions de la loi ESS de 2014, en sécurisant la notion d'utilité sociale inscrite dans l'article 2 et en adaptant les critères d'octroi de l'agrément ESUS aux spécificités associatives.

38 - Harmoniser les conditions d'appréciation du caractère d'intérêt général d'une association par l'administration fiscale, de nombreux exemples conduisant à constater qu'elles peuvent varier d'un territoire à l'autre, créant une grande insécurité pour l'ensemble des associations ou fondations concernées.

39 - Rénover les critères de la Reconnaissance d'Utilité Publique (RUP) afin de moderniser ce statut.

40 - Simplifier l'inscription au registre des représentants d'intérêt pour les associations et les obligations de reporting afin de prendre en compte les spécificités du fonctionnement bénévole associatif
De façon générale, il est nécessaire que les spécificités du fonctionnement associatif soient prises en compte dès la conception des textes et réglementations susceptibles de les concerner.

2. Des leviers financiers adéquats

Créer des leviers permettant aux associations d'assurer leur viabilité et leur développement

La spécificité des modèles socio-économiques associatifs²¹ est mal connue et appréhendée par les pouvoirs publics et les financeurs. Les outils de financement prévus pour les entreprises privées lucratives ne sont donc pas toujours adaptés, les acteurs du financement, lorsqu'ils ne sont pas spécialisés, ont du mal à répondre aux besoins spécifiques des associations. Plus globalement, ce qui fait la force de la dynamique associative, à savoir l'absence de propriété, la gestion désintéressée, la mobilisation bénévole et la production de richesses immatérielles est souvent appréhendée comme un handicap plutôt que comme une richesse, et en tout cas peu valorisée dans les approches financières. Comme le souligne le rapport consacré au financement des entreprises de l'ESS réalisé pour ESS-France²², 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. Elles ont peu de fonds propres et ne peuvent pas justifier de leur capacité de remboursement grâce aux excédents dégagés sur l'exploitation, ce qui n'offre pas de garanties suffisantes pour les banques. Ces besoins existent et devraient pouvoir trouver 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.). Il y a par ailleurs un réel enjeu à ce que les associations, et notamment les plus petites d'entre elles puissent trouver un appui au niveau territorial pour les orienter vers les réponses les plus adaptées à leurs besoins, en particulier en cas de difficultés. Enfin, le tissu associatif est riche et des réponses peuvent être trouvées en son sein, pour autant que le cadre juridique le leur permette.

Au regard de la diversité du secteur associatif et de l'étendue des sujets adressés en matière de financements, plusieurs axes peuvent être distingués et doivent être traités de façon complémentaire

²¹ CPCA, Contribution à l'analyse des modèles socio-économiques associatifs, Typologie des modèles de ressources financières, JANVIER 2014

²² « Le financement des entreprises de l'ESS » Rapport de la commission présidée par Frédérique Tiberghien – ESS France – Mars 2017

Faciliter l'accès aux financements

Que ce soit pour permettre à une petite association de mener le projet qu'elle porte au service des habitants, à une association de taille intermédiaire de réaliser un investissement nécessaire pour son développement, ou pour répondre à une situation de difficulté temporaire surmontable, faciliter l'accès aux financements est un enjeu identifié. Cela passe par la connaissance des pratiques pour identifier les manques et les freins, la diffusion de bonnes pratiques de financeurs et la coordination entre ceux-ci, la mise en place d'outils adaptés.

41 - Mettre en place des outils d'observation et de suivi du financement bancaire à destination des acteurs associatifs

42 - Créer au niveau territorial des « observatoires de la simplification » sur les modalités de financement (exemple : cellule d'intelligence locale), permettant la coordination des financeurs

43 - A l'instar de ce qui existe pour les entreprises, créer un dispositif d'aide aux associations en difficulté, piloté par l'Etat en lien avec les collectivités et acteurs du financement sur les territoires

44 - Permettre aux associations qui ne possèdent pas suffisamment d'apports financiers personnels (fonds propres, quasi fonds propres) de bénéficier de garanties d'emprunts par l'État, pour qu'elles accèdent plus facilement au marché bancaire. Elles mobiliseraient ainsi des ressources durables alimentant leur fonds de roulement.

Faciliter l'accès des associations 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 qu'ils pourraient représenter pour les associations. Simplifier pour les rendre plus accessibles est dès lors un enjeu important. Sur la « gestion » des fonds structurels, il y a également un enjeu de sécurisation des règles et critères les encadrant. Aujourd'hui, il n'existe pas de lieu de coordination entre les différentes administrations centrales et territoriales (DGEFP, CGET, DIRECCTE etc.) qui permettrait d'élaborer conjointement des propositions sur ces sujets. Par ailleurs, le règlement européen actuel sur la programmation 2014-2020 ne permet pas la création de consortium entre petites structures, de même qu'il ne reconnaît pas explicitement les têtes de réseau associatives comme acteurs « chef de file » sur des projets qui pourraient concerner plusieurs de ses membres. Cette situation est d'autant plus problématique que la mobilisation de ce type de fonds nécessite d'avoir une capacité

d'avance de trésorerie importante. 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.

Au regard des actions qu'elles mènent, les associations devraient être des partenaires privilégiés dans l'utilisation des Fonds structurels européens. Pourtant nombre d'entre elles ont aujourd'hui renoncé à y recourir au regard de leur complexité, ou ne peuvent tout simplement pas y accéder. Différentes solutions peuvent être mises en œuvre afin de répondre à cette problématique, à court terme ou dans la perspective de la nouvelle programmation à venir.

45 - Créer un fonds d'avance de trésorerie permettant des avances remboursables pour lancer des projets sur financements européens. La création d'un tel fonds, abondé par les conseils régionaux et d'autres acteurs publics et privés de l'économie sociale et solidaire (Caisse des dépôts et consignations, BPI, France active, Banques coopératives...), dédié à des projets de grande ampleur, devrait permettre d'inciter de nombreuses associations à pouvoir à nouveau prendre le risque financier d'investir dans des projets financés via des fonds européens structurels et d'investissements (FESI) et de réinvestir ce type de financements.

46 - Permettre d'appuyer les associations dans le suivi et la mise en œuvre de projets financés par des fonds européens en finançant les têtes de réseaux et acteurs associatifs régionaux via les crédits d'assistance technique.

47 - Permettre aux têtes de réseaux associatives d'être « chef de file » pour coordonner et gérer un projet FSE, FEDER ou encore FEADER permettant à plusieurs associations de répondre à un projet (sur le modèle LEADER)

48 - Faciliter l'accès aux fonds structurels européens en créant un guichet unique régional d'aide aux associations, porté par des acteurs associatifs, qui permette à chaque candidat d'être orienté à partir de son projet vers le financeur adapté à ses besoins.

49 - Installer un groupe de travail entre pouvoirs publics et associations pour préparer la prochaine programmation (2020).

Permettre aux associations de renforcer leurs fonds propres

Bien que rien ne les empêche juridiquement de réaliser des bénéfices, les associations disposent en général de peu de fonds propres, ce qui peut constituer un obstacle à leur développement. Cette situation est liée à leur modèle économique non capitalistique et à la nature de leurs activités essentiellement à but non lucratif.

Dans le cadre de la relation avec les financeurs publics, des solutions peuvent être trouvées pour faire reconnaître et appliquer le principe d'excédent raisonnable. Cet excédent consiste à conserver une partie des fonds octroyés dans le cadre d'un financement public, pour autant que les objectifs partagés aient été atteints et que l'excédent constitué relève d'une maîtrise des dépenses n'ayant pas nui à l'exécution des missions. Cette question se pose avec une extrême urgence et complexité, notamment pour le secteur médico-social dans le cadre de la négociation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (financement tarifaire à la base du modèle économiques de ces associations).

50 - Renforcer les fonds propres des associations par la conservation des excédents, y compris pour les secteurs associatifs social, médico-social et de santé « tarifés », et éclairer les financeurs sur le bon niveau de fonds propres nécessaires en fonction de la taille et de l'activité de l'association

Ouvrir de nouvelles possibilités de développement

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 cependant que la volonté des entreprises de contribuer au développement des actions d'intérêt général, portées par les associations, se renforce. Il est donc important de voir quelles peuvent être les conditions de soutien à ce développement. Une autre voie clairement identifiée par les acteurs en tant que potentiel de développement, réside au sein même du monde associatif. Encourager les pratiques de travail en commun, ou encore la réponse concertée sur certains appels à projets, de manière formelle ou informelle fait ainsi partie des pistes identifiées par les acteurs associatifs. La coopération est un « faire ensemble » qui ne passe pas que par de la mutualisation, ou des rapprochements, mais aussi par plus de partenariats ou d'actions concertées sur les territoires. C'est aussi un facteur pour rendre le monde associatif plus fort. Cette coopération associative peut aussi passer par un renforcement des possibilités de solidarité financière au sein des réseaux eux-mêmes.

51 - Encourager le mécénat des PME en établissant une franchise de 10 000 euros pour l'ensemble des montants engagés au titre du mécénat, au-delà desquels seulement viendrait à s'appliquer le plafond actuel de 5 pour mille du chiffre d'affaires

52 - Faciliter et sécuriser le financement par des prêts entre associations d'un même groupe. Pour faire face aux besoins de trésorerie de leurs membres, les réseaux associatifs (fédérations et unions d'associations) développent depuis quelques années des opérations de mutualisation de celles-ci afin que la trésorerie des uns profite à ceux en sont en difficultés. Cette pratique, de plus en plus répandue, assimilable à des prêts, se heurte au monopole bancaire.

53 - Créer les conditions pour favoriser la coopération entre associations (financement, cadre juridique, modalités), soutenir les actions territoriales concertées, encourager les pratiques de groupement, tels les groupements économiques associatifs.

54 - Ouvrir la possibilité à l'Etat de confier la gestion des biens mal acquis aux associations pour leurs activités.

55 - Ouvrir l'accélérateur d'innovations sociales aux associations territoriales et aux réseaux qui les accompagnent et qui maillent le territoire.

3. Une politique d'emploi, au service des projets associatifs

Apporter les réponses adéquates aux enjeux de soutien et de développement de l'emploi associatif qualifié et de qualité

Les difficultés récentes liées à la réforme de la politique des contrats aidés ont souligné la confusion faite au cours de ces dernières années dans les 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. La décision de gel du nombre de contrats aidés fin 2017 et en 2018 sans proposition alternative a engendré nombre de problèmes pour les associations et le maintien de leurs activités. Des propositions visant à réorganiser les politiques d'inclusion dans l'emploi ont été faites dans le rapport de Jean-Marc Borello. Elles doivent encore à ce stade être examinées pour identifier comment les associations peuvent en être actrices.

Par ailleurs, la pertinence de politiques dédiées au soutien à l'emploi dans les associations mérite d'être examiné, 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).

Les besoins associatifs en matière d'emploi doivent être pris en compte en tant que tels. Les associations ont besoin notamment d'emplois qualifiés pour les missions qu'elles mènent, pour assurer les fonctions d'encadrement ou encore d'accompagnement nécessaires. 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 qu'ils offrent, induites par les diminutions de financements et de personnel, les associations ont également besoin de soutien et d'accompagnement spécifique pour améliorer la qualité de leurs emplois et permettre de relancer des dynamiques pérennes d'emploi. Les moyens de renforcer l'accès à la formation des salariés dans les petites et moyennes associations employeuses doivent aussi être explorés, pour permettre le renforcement des qualifications en interne. Enfin, s'adapter aux évolutions du monde du travail actuel, nécessite de porter une attention spécifique à la mobilité des salariés et aux parcours personnels de ces derniers.

56 - Evaluer au niveau national la situation de l'emploi associatif et instaurer une politique spécifique de l'emploi associatif pour soutenir les activités d'utilité sociale qu'elles mènent.

57 - Au regard de l'impossibilité pour les petites associations (en particulier mono et primo-employeuses) de pouvoir mobiliser les parcours emploi compétences centrés sur l'insertion, permettre la mobilisation des parcours emploi compétences en les adaptant, ou en concevant un autre dispositif adapté à ces associations.

58 - Favoriser les parcours professionnels interbranches du secteur associatif afin de décloisonner et permettre une reconnaissance de l'ancienneté dans l'emploi hors branche, notamment en créant un financement des reprises d'ancienneté hors branche, et en informant davantage les salariés sur la valorisation de leurs compétences et les parcours possibles.

59 - Définir une programmation pluriannuelle des enveloppes consacrées aux dispositifs d'aide à l'emploi



LISTE DES
PROPOSITIONS

1

Mettre en œuvre une politique interministérielle sur l'engagement tout au long de la vie et le bénévolat comme levier d'inclusion, en vue de l'émancipation, l'insertion sociale et professionnelles des personnes les plus vulnérables ou fragiles.

2

Intégrer de manière systématique et visible l'engagement citoyen et la contribution des bénévoles et volontaires aux revues de la France à l'ONU, et aux rapports de suivi de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, pour donner à voir la contribution qu'apportent le bénévolat et le volontariat à notre pays.

3

Associer les acteurs associatifs à la réflexion en cours sur la mise en place d'un service national universel, ayant pour moteur l'engagement des jeunes.

4

Co-construire avec les associations un temps de visibilité de l'engagement associatif dans le cadre de la réflexion sur la création d'une « semaine de l'engagement ».

5

Construire une logique de « parcours d'engagement », pour permettre un engagement tout au long de la vie, dans le cadre d'un travail de concertation associant pouvoirs publics, acteurs associatifs et partenaires sociaux.

6

Organiser un dialogue durable entre l'Éducation nationale et les acteurs associatifs pour favoriser l'engagement dans la vie scolaire.

7

Engager une concertation avec les partenaires sociaux et les acteurs associatifs suite à la conférence sociale de 2014, notamment pour évaluer la mise en œuvre des différents congés existants, et leur adéquation aux besoins.

8

Réaffirmer la compatibilité entre la situation des bénévoles et celle de demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi.

9

Augmenter le FDVA sur le volet formation des bénévoles afin de rendre les moyens alloués cohérents au regard du nombre de responsables bénévoles concernés (plus de 5 millions).

10

Ouvrir le Compte Engagement Citoyen à tout bénévole investi dès 200 heures dans plusieurs associations, dont au moins 100 heures dans l'une d'elles.

11

Définir réglementairement le cadre de l'offre de formation accessible via le CEC et permettre le développement d'une offre adaptée via un travail de co-construction entre acteurs publics et associatifs concernés.

12

Promouvoir et rendre accessible à tous « le passeport bénévole » et en faire un outil d'animation dès le lycée et tout au long du parcours d'engagement quelles qu'en soient les modalités (bénévolat, service civique, mécénat de compétence etc.), afin d'être un outil de reconnaissance de l'engagement.

13

Revoir le contenu du certificat de formation à la gestion associative (CFGGA) au-delà des formations techniques pour aller vers la formation à l'animation de réunion, la médiation etc., et l'intégrer dans un parcours citoyen.

14

Créer un groupe de travail associations – pouvoirs publics sur les libertés associatives, afin d'examiner les risques pouvant peser sur celles-ci et les conditions nécessaires pour qu'elles soient préservées.

15

Garantir une protection des associations face aux procédures bâillonnantes qui leur sont intentées par certaines entreprises pour intimider, limiter la liberté d'expression, et dissuader de s'exprimer dans des débats publics.

16

Mener une réflexion sur les moyens du soutien et de l'accompagnement des initiatives citoyennes, par exemple, à travers la création d'un fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne ou la création d'un fonds d'encouragement et de coopération associative.

17

Développer un programme de reconnaissance, de soutien et de financement des initiatives collectives de citoyens en faveur du lien social, à travers la constitution « d'équipes citoyennes ».

18

Porter politiquement les spécificités du modèle non lucratif français au niveau européen et particulièrement auprès de la Commission européenne.

19

Retravailler les interprétations issues des transpositions des diverses directives européennes notamment au travers des notions SSIG/SIEG afin qu'elles prennent en compte les spécificités du modèle associatif français.

20

Evaluer l'application de la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 relative aux relations partenariales entre les pouvoirs publics et les associations. En fonction des résultats, produire de nouveaux repères, valoriser et diffuser les cadres de soutien existants

21

Dégager des moyens pour la formation des agents des collectivités publiques sur la politique des aides d'Etat concernant les associations, et notamment sur les règlements « de minimis », les directives services, marchés publics, et le paquet Almunia.

22

Appliquer à la délégation de service public le principe d'allotissement prévu dans le cadre des marchés publics autorisant la décomposition d'un marché en lots et permettre à plusieurs associations de répondre.

23

Mettre en œuvre un programme national d'une vingtaine d'expérimentations de formes de co-construction des politiques de vie associative à différents échelons territoriaux (Etat déconcentré, Région, Départements, intercommunalités, communes...).

24

Augmenter significativement les moyens alloués au Fonds de Développement à la Vie Associative comme ligne de financement structurel du développement de la vie associative et le restructurer tant dans son périmètre que dans sa gouvernance, notamment pour intégrer davantage la diversité associative.

25

Flécher les fonds des comptes bancaires inactifs des associations vers le FDVA, après le délai légal de conservation par la Caisse des Dépôts.

26

Reconnaître les têtes de réseaux et leurs fonctions au service de la vie associative à travers un soutien accru dans les différents programmes ministériels de financement sur des enjeux sectoriels et transversaux.

27

Au sein des services de l'Etat, généraliser le conventionnement pluriannuel dans le cadre des relations avec les associations, afin que celui-ci devienne la norme et non l'exception.

28

Créer une unité dédiée à l'observation de la vie associative au sein de l'INSEE, en lien avec l'INJEP, permettant une observation annuelle suivie et chiffrée de la vie associative.

29

Construire des observatoires de la vie associative inclusifs, tout en veillant à renforcer les têtes de réseaux assumant aujourd'hui cette fonction d'observation.

30

Faciliter les partenariats entre les associations et la recherche académique.

31

Soutenir des initiatives tournées vers le grand public visant à mieux faire connaître la vitalité du tissu associatif en France.

32

Instaurer une modalité de soutien à l'investissement initial fait par une association pour la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de l'utilité sociale, à travers une convention triennale-type non renouvelable.

33

Co-construire une ingénierie sur l'évaluation de l'action associative favorisant l'adaptation et l'appropriation des outils existants.

34

Mettre en place une stratégie pensée dans une logique de parcours, destinée à renforcer la performance de l'accompagnement des associations.

35

Mettre en place un groupe de travail dédié afin d'approfondir la faisabilité et la pertinence de différentes propositions liées à l'adaptation du cadre fiscal.

36

Créer un groupe de travail spécifique avec le DJEPVA et la DGFIP pour favoriser la connaissance réciproque des problématiques et développer des outils d'information (documents pédagogiques, modes d'emploi partagés, rescrits anonymisés etc.).

37

Faire évoluer les dispositions de la loi ESS de 2014, en sécurisant la notion d'utilité sociale inscrite dans l'article 2 et en adaptant les critères d'octroi de l'agrément ESUS aux spécificités associatives.

38

Harmoniser les conditions d'appréciation du caractère d'intérêt général d'une association par l'administration fiscale.

39

Rénover les critères de la Reconnaissance d'Utilité Publique (RUP) afin de moderniser ce statut.

40

Simplifier l'inscription au registre des représentants d'intérêt pour les associations et les obligations de reporting afin de prendre en compte les spécificités du fonctionnement bénévole associatif.

41

Mettre en place des outils d'observation et de suivi du financement bancaire à destination des acteurs associatifs.

42

Créer au niveau territorial des « observatoires de la simplification » sur les modalités de financement (exemple : cellule d'intelligence locale), permettant la coordination des financeurs.

43

Créer un dispositif d'aide aux associations en difficulté, piloté par l'Etat en lien avec les collectivités et acteurs du financement sur les territoires.

44

Permettre aux associations qui ne possèdent pas suffisamment d'apports financiers personnels (fonds propres, quasi fonds propres) de bénéficier de garanties d'emprunts par l'État.

45

Créer un fonds d'avance de trésorerie permettant des avances remboursables pour lancer des projets sur financements européens.

46

Permettre d'appuyer les associations dans le suivi et la mise en œuvre de projets financés par des fonds européens en finançant les têtes de réseaux et acteurs associatifs régionaux via les crédits d'assistance technique.

47

Permettre aux têtes de réseaux associatives d'être « chef de file » pour coordonner et gérer un projet FSE, FEDER ou encore FEADER permettant à plusieurs associations de répondre à un projet (sur le modèle LEADER).

48

Faciliter l'accès aux fonds structurels européens en créant un guichet unique régional d'aide aux associations, porté par des acteurs associatifs, qui permette à chaque candidat d'être orienté à partir de son projet vers le financeur adapté à ses besoins.

49

Installer un groupe de travail entre pouvoirs publics et associations pour préparer la prochaine programmation des fonds structurels européens (2020).

50

Renforcer les fonds propres des associations par la possibilité de conserver des excédents, y compris pour les secteurs associatifs social, médico-social et de santé « tarifés ».

51

Encourager le mécénat des PME en établissant une franchise de 10 000€ pour l'ensemble des montants engagés au titre du mécénat, au-delà desquels seulement viendrait à s'appliquer le plafond actuel de 5 pour mille du chiffre d'affaires.

52

Faciliter et sécuriser le financement par des prêts entre associations d'un même groupe.

53

Créer les conditions pour favoriser la coopération entre associations (financement, cadre juridique, modalités), soutenir les actions territoriales concertées, encourager les pratiques de groupement, tels les groupements économiques associatifs.

54

Ouvrir la possibilité à l'Etat de confier la gestion des biens mal acquis aux associations pour leurs activités.

55

Ouvrir l'accélérateur d'innovations sociales aux associations territoriales et aux réseaux qui les accompagnent et qui maillent le territoire.

56

Evaluer au niveau national la situation de l'emploi associatif et instaurer une politique spécifique de l'emploi associatif pour soutenir les activités d'utilité sociale qu'elles mènent.

57

Au regard de l'impossibilité pour les petites associations (en particulier mono et primo-employeuses) de pouvoir mobiliser les parcours emploi compétences centrés sur l'insertion, permettre la mobilisation des parcours emploi compétences en les adaptant, ou en concevant un autre dispositif adapté à ces associations.

58

Favoriser les parcours professionnels inter-branches du secteur associatif afin de décroïsonner et permettre une reconnaissance de l'ancienneté dans l'emploi hors branche, notamment en créant un financement des reprises d'ancienneté hors branche, et en informant davantage les salariés sur la valorisation de leurs compétences et les parcours possibles.

59

Définir une programmation pluriannuelle des enveloppes consacrées aux dispositifs d'aide à l'emploi.



AVIS DU HCVA



Avis du HCVA

sur le rapport

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

Adopté le 13 avril 2018

Le Haut Conseil à la vie associative a pris connaissance avec un grand intérêt du rapport intitulé, « Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement », résultant des travaux des groupes co-pilotés par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le Haut-Commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale et par le Mouvement associatif, réunis en janvier et février 2018.

Il salue le travail accompli et la qualité du rapport et appelle les pouvoirs publics à faciliter la poursuite de ces travaux.

Le Haut Conseil est favorable à l'essentiel des mesures présentées. En tant qu'instance d'expertise, il propose d'en préciser quelques unes, issues de ses travaux antérieurs.

Certaines de ces propositions correspondent à des mesures déjà existantes mais leur mention témoigne de leur insuffisante connaissance de la part des publics concernés ou d'une mise en œuvre incomplète.

Après presque 117 ans d'existence, la loi de 1901 démontre encore toute sa pertinence ; comme le prouve le nombre de créations d'associations chaque année. La liberté d'association a valeur constitutionnelle, elle est une composante incontournable de la démocratie.

La France utilise largement cette liberté qui doit être préservée et l'engagement des millions de bénévoles doit être protégé et soutenu.

Cependant, les associations font face à l'augmentation des besoins de populations de plus en plus fragiles dans un contexte de diminution des financements publics et de concurrence du secteur privé non lucratif.

Au-delà de leur aptitude à répondre à ces besoins, les associations sont aussi des lieux du vivre ensemble, de convivialité, de démocratie qui permettent à chacun de s'exprimer, d'être citoyen, responsable, au service de l'intérêt général.

Pour remplir ces missions, les associations ont non seulement besoin de financement, mais aussi de reconnaissance, de simplifications et d'accompagnement. Elles souhaitent être reconnues comme des acteurs à part entière de la société et à ce titre être consultées sur les grands sujets, comme l'organisation des territoires, les besoins des populations dans leur vie quotidienne, qu'elles soient jeunes ou moins jeunes ...

Les associations actives dans tous les secteurs et au plus près des populations sont souvent force de propositions qui ensuite peuvent être reprises par les pouvoirs publics.

1. Faire vivre les potentialités de la loi de 1901

Le rapport propose de « mettre en œuvre une politique interministérielle sur l'engagement tout au long de la vie (éducation, formation, soutien) et le bénévolat comme levier d'inclusion ».

Sur ce point globalement consacré à l'engagement (à son encouragement et à sa reconnaissance) le HCVA est favorable à la prise en compte de celui-ci dès l'école. En ce sens il a formulé des propositions dans un récent¹ rapport. Il souhaite que la réflexion impliquant les pouvoirs publics et les associations se poursuive sur les moyens à mettre en œuvre pour rendre l'engagement et le bénévolat accessibles à tous.

¹ « Favoriser l'engagement des jeunes à l'école » novembre 2017

Il souligne à cet égard que parler de l'engagement dans des termes généraux ne lui paraît pas suffisant pour encourager **l'engagement bénévole dans les associations**.

Parmi les outils de reconnaissance de l'engagement bénévole, la validation des acquis de l'expérience ouverte aux bénévoles représente un élément important qui, pour différentes raisons, n'est pas suffisamment utilisé. Le Haut Conseil avait rendu un rapport² sur ce sujet. Il complète aujourd'hui sa réflexion dans une note de suivi à paraître prochainement.

Le bénévolat suit les nouveaux modes de vie moins linéaires, il est nécessaire que les pouvoirs publics dans les dispositifs mis en œuvre, comme les associations dans leur accueil tiennent compte de ces nouvelles formes d'engagement. Le HCVA a présenté une note³ sur ce thème appelant les responsables à être attentifs à ces nouveaux enjeux.

L'éveil, l'accompagnement, la reconnaissance du bénévolat, constituent des enjeux prioritaires car les bénévoles sont la caractéristique et la première richesse des associations. Les mesures à prendre sont pour certaines peu coûteuses et facilement réalisables. Il en est ainsi des propositions concernant l'école où les jeunes en service civique pourraient être mobilisés pour faire le lien entre les associations et l'école.

Sur la question plus spécifique des congés d'engagement et de formation, le HCVA réitère deux propositions qu'il a formulées dans des travaux antérieurs⁴.

- Reprendre les sommes restant sur les comptes inactifs des associations, au terme du délai légal de 30 ans, et affecter ces sommes au FDVA afin, entre autres, de financer la formation des bénévoles. **(voir proposition en annexe 1)**.
- Le public de bénévoles concernés par le compte engagement citoyen (CEC) peut paraître restreint au regard du nombre des bénévoles investis de façon importante dans les associations. Les crédits disponibles limitent l'ouverture de cette mesure. Cependant, dans l'avis qu'il avait formulé sur le projet de décret, le Haut Conseil proposait que soient pris en compte, non seulement les bénévoles élus dans les instances dirigeantes, mais également ceux investis d'une mission ou responsabilité, par cette même instance dirigeante.

« Le Haut Conseil demande que la proposition de l'article L 3142-55-1 prenne également en compte les bénévoles responsables d'activités, ayant reçu une mission écrite de la part du président ou du responsable élu de l'association ».⁵

La formation des bénévoles représente une autre priorité. En effet, devant la complexité des règles auxquelles les responsables associatifs sont parfois confrontés, il est urgent de mettre en œuvre tous les moyens pour faciliter leur formation : moyens financiers (voir les propositions d'abondement des crédits du FDVA), effectivité du compte engagement citoyen. Des bénévoles compétents sont la source d'une gouvernance équilibrée dans une association.

S'agissant des propositions relatives à la reconnaissance du modèle associatif non-lucratif, celles-ci confortent les propositions que le HCVA a présentées à plusieurs occasions. Ainsi dans son rapport sur les associations et l'entrepreneuriat social⁶, le Haut Conseil conclut « *il apparaît que les associations et les*

² Rapport sur la VAE des bénévoles novembre 2013

³ Les nouvelles formes d'engagement mars 2016

⁴ Avis du Haut Conseil à la vie associative sur « le financement privé des associations » mars 2014

⁵ Avis du HCVA sur l'article du projet de loi égalité et citoyenneté concernant le CEC mars 2016

⁶ Rapport adopté en mars 2017

entreprises sociales ont chacune un rôle à jouer dans la mise en œuvre d'actions au service de l'intérêt général. Pour faire vivre la complémentarité de ces différentes structures, il est nécessaire de reconnaître la place et les spécificités de chacune. ».

De même dans une note récente le Haut Conseil a rappelé « *L'importance de sécuriser les pratiques tout en garantissant l'équilibre des modèles et la préservation à long terme d'un secteur à gestion désintéressée exclusivement dédié à l'intérêt général* »⁷.

« Les spécificités du modèle non lucratif français » selon les termes du rapport objet du présent avis, sont une richesse qu'il faut soutenir. Dans cette perspective, HCVA est tout à fait favorable à un élargissement de la réflexion sur le modèle non lucratif au niveau européen et ses prochains travaux devraient prendre en compte cette dimension.

2. Bâtir une politique de développement, de soutien et de reconnaissance de la vie associative

Le Haut Conseil à la vie associative partage avec Le Mouvement associatif la volonté d'une véritable reconnaissance des associations et de leur rôle dans tous les secteurs de la société, et celle d'une reconnaissance de l'engagement désintéressé, principal moteur de ces formes spécifiques de l'action collective.

La charte des engagements réciproques renouvelée et signée en 2014 ouvre les perspectives d'un réel partenariat entre associations et pouvoirs publics particulièrement dans les territoires, cette démarche doit être encouragée. La proposition d'une série d'expérimentations pour une co-construction des politiques de vie associative à différents échelons territoriaux contribuera à faire vivre la charte.

Sur l'utilisation des **comptes inactifs des associations**, le HCVA a fait des propositions rappelées ci-dessus.

Une meilleure connaissance des associations et de la vie associative dans sa diversité est indispensable à leur reconnaissance par les pouvoirs publics et l'opinion, même si de nombreux progrès ont été réalisés dans ce domaine. Pour compléter ou préciser le rapport du Mouvement associatif, le HCVA propose que des conventions puissent être mises en place entre le ministère chargé de la vie associative, notamment l'INJEP, des universités et laboratoires de recherche, afin d'inciter des étudiants à travailler plus particulièrement sur des recherches qualitatives. Ces partenariats pourraient permettre de multiplier les travaux et ainsi d'enrichir les données pour approfondir la connaissance.

Il pourrait également être utile pour tous d'établir un répertoire des chercheurs, voire des étudiants (master et thèse) de toutes disciplines dont les travaux concernent les associations, comme cela avait été fait par le passé.

Les auteurs du rapport appellent à évaluer l'apport des activités associatives. En ce qui concerne les contrats à impact social lancés en 2016 le Haut Conseil à la vie associative, dans un avis,⁸ avait appelé l'attention sur les règles qui devaient prévaloir. « La création de nouveaux services sociaux est, dans certains secteurs, soumise à un processus d'évaluation des besoins avec les représentants des usagers, des populations concernées, de l'ensemble des autres collectivités publiques concernées, etc... ». L'évaluation

⁷ Réflexions du HCVA sur l'entreprise à mission et le lien entre entreprise et intérêt général mars 2018

⁸ Avis relatif à l'appel à projet de « social impact bonds » mars 2016

de l'impact social des associations doit être conduite avec des indicateurs appropriés prenant suffisamment en compte l'évaluation qualitative.

D'une manière générale, et au-delà de l'exemple de ces contrats, le HCVA appelle l'attention des pouvoirs publics et du monde associatif sur les effets que revêtent les types de financements proposés aux associations : ainsi les associations peuvent être amenées à privilégier tantôt des activités marchandes destinées à des publics solvables, tantôt des prestations en réponse à la commande publique, tantôt des activités fondées sur des échanges entre pairs ou des dons.

L'accompagnement des associations doit être une priorité et cela, avec une attention particulière dès leur création. C'est ainsi que pourrait être réalisé un document simple recensant les principales questions que peut se poser un responsable qui crée une association et les lieux ou sites qui dispensent l'information. Cet outil pourrait être accessible sur le site de déclaration des associations et mis à jour régulièrement.

Comme le préconise le rapport il convient de « Reconnaître les têtes de réseaux et leur fonction au service de la vie associative ». C'est pourquoi les têtes de réseaux qui assurent cet accompagnement doivent être soutenues pour cela.

Des crédits du FDVA augmentés pourraient être mobilisés pour contribuer au développement de la vie associative rendant à ce fonds la plénitude de son rôle.

3. Faciliter la mission d'intérêt général des associations

Afin de permettre aux associations de répondre aux besoins pour lesquels elles sont de plus en plus sollicitées et de reconnaître leur caractère désintéressé et non lucratif, des aménagements fiscaux sont nécessaires et justifiés. **(Voir propositions en annexe 2).**

S'agissant de la sécurisation des démarches administratives et des agréments, le HCVA⁹ avait formulé des propositions dans le cadre de son avis portant sur l'intérêt général.

Il ne s'agit pas seulement de « faciliter la mission d'intérêt général des associations » mais aussi de travailler à déterminer ce qui est d'intérêt général. C'est pourquoi, à partir d'un faisceau d'indices, le HCVA propose que l'examen des dossiers des associations demandeuses soit l'objet d'une procédure partagée entre les services des impôts et les autres administrations en lien avec les associations.

A côté de quelques aménagements fiscaux, le rapport appelle l'attention sur d'autres mesures (rappelées ci-après) permettant aux associations de développer leurs activités au service de tous et de sécuriser leur situation économique dans le respect du caractère désintéressé de leur gestion.

S'agissant des fonds propres et des éventuels excédents de gestion le HCVA avait présenté cette proposition tout comme celle de prêts entre associations, dans le dossier transmis au Premier ministre et au ministre chargé de la vie associative en mai 2017¹⁰. **(Voir annexes 3 et 4).**

Enfin, sur **la gestion des biens mal acquis** le HCVA avait également formulé une proposition précise. **(Voir annexe 5).**

⁹ Rapport sur la notion d'intérêt général Fondant l'intervention des associations. Mai 2016

¹⁰ Propositions du HCVA pour le développement de la vie associative Mai 2017

Au-delà de l'engagement de millions de bénévoles, les associations ont également recours à des salariés, et l'emploi dans ce secteur concerne près de 2 millions de personnes. Le rôle d'employeur des associations doit être reconnu au même titre que d'autres secteurs, c'est pourquoi les organismes représentant les employeurs du secteur associatif, doivent participer au dialogue social.

Pour celles qui emploient un nombre important de salariés, elles peuvent être des lieux d'accueil pour les personnes en difficulté, elles ont alors besoin d'être accompagnées, soutenues pour ce rôle d'insertion qu'elles vont accomplir auprès des plus fragiles.

Il est également nécessaire de pouvoir accompagner et soutenir les associations de taille modeste, (1 ou 2 salariés) dans leur rôle d'employeur par des simplifications, et des allègements financiers.

Concernant le répertoire des représentants d'intérêts, le Haut Conseil à la vie associative avait interpellé le Premier ministre au début de cette année afin de lui faire part des difficultés de mise en œuvre qui lui avaient été signalées par plusieurs responsables d'associations. Il avait rappelé à cette occasion que le Haut Conseil n'avait été consulté ni sur la loi ni sur le décret d'application. Il a noté avec intérêt que le Premier ministre était favorable à des propositions de nature à faciliter la mise en place de ce dispositif pour les associations. Le HCVA contribuera à des propositions dans ce sens.

Ces travaux conduits dans le cadre des réunions tenues en janvier et février 2018, et qui ont abouti à ce rapport, doivent constituer une étape et s'inscrire dans un parcours de partenariat entre les pouvoirs publics et les associations. Ces réflexions doivent se poursuivre de façon régulière et les propositions qui en résulteront, devront être partagées avec les acteurs concernés. En tant qu'instance d'experts, le HCVA prendra sa part, dans ces échanges, soit en répondant à des demandes d'avis soit en proposant d'autres mesures. Il assurera également un suivi de la mise en œuvre des mesures retenues.

Enfin, sans s'inscrire précisément dans un processus de « **clause d'impact vie associative** », le HCVA estime qu'il serait utile que les correspondants associations des ministères, sous la responsabilité de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, (administration en charge d'élaborer et mettre en œuvre les dispositions en faveur des associations), puissent se retrouver régulièrement pour échanger sur les propositions en projet ou en cours de concrétisation, ayant un impact possible sur les associations, en ne se limitant pas aux textes d'ordre législatif ou réglementaire. **Le traitement interministériel des sujets** devrait assurer une plus grande cohérence dans la préparation et la mise en œuvre des dispositions applicables aux associations.

Conclusion

L'ensemble conséquent de mesures présenté dans ce rapport exige de procéder à des priorités.

Pour sa part, le HCVA identifie les propositions concernant le bénévolat dès le plus jeune âge et au cours des différents temps de vie, celles sur l'accompagnement des associations tout au long de leur existence et la reconnaissance du rôle des associations dans tous les champs de la vie sociale.

Les opportunités législatives qui se présenteront dans les prochains mois doivent être saisies, notamment pour des mesures déjà explorées et rédigées par le HCVA et pour certaines adoptées par le Parlement en 2017 dans le cadre de la loi « Egalité et citoyenneté » et annulées par le Conseil constitutionnel pour des raisons de forme. Il en est ainsi de la mesure sur les comptes inactifs, (**annexe 1**) et de la qualification d'intérêt général.

Le Haut Conseil à la vie associative considère également comme particulièrement prioritaires quelques mesures fiscales. Certaines sont demandées depuis plusieurs années, telles la révision des termes « significativement prépondérant » ou l'augmentation du seuil d'assujettissement aux impôts commerciaux pour les associations ayant une activité lucrative accessoire. D'autres sont plus récentes comme celle tendant à accorder une réduction d'impôt sur les sociétés aux associations développant des activités économiques dans un secteur distinct. (Voir la présentation de ses propositions en **annexe 2**). Cette mesure s'inscrirait dans la philosophie et le calendrier de celles accordées aux sociétés commerciales par la loi de finances pour 2018 et porterait sur un taux légèrement inférieur à ceux prévus par cette dernière pour tenir compte des spécificités de l'activité associative.

L'ensemble de ces dispositions serait de nature à permettre aux associations de s'adresser à la fois à des populations peu ou non solvables, répondant ainsi à leur mission d'intérêt général, mais aussi à des populations solvables pour équilibrer leur modèle économique et assurer également la mixité des publics accueillis. Ces mesures participeraient de la reconnaissance de l'engagement de millions de bénévoles sans lesquels la société manquerait d'une dimension sociale.

Enfin, il est important de se concentrer dans un premier temps, sur des propositions, pour certaines déjà élaborées au cours des années précédentes, afin qu'elles puissent trouver une réalisation rapidement dans des textes législatifs ou réglementaires.

Cette mise en œuvre hiérarchisée et inscrite dans le temps renforce l'annonce faite dès le début des travaux, présentant ce rapport comme une première étape. La richesse des débats et celle des premières propositions ouvrent déjà les futures réflexions.

Annexes

Annexe 1

Les comptes inactifs

1. Constat

Dans un rapport rendu en 2014 sur le financement privé des associations, à la suite d'une saisine du ministre chargé de la vie associative, le Haut Conseil à la vie associative avait proposé de reprendre les dépôts et avoirs figurant sur les comptes bancaires des associations inactives (selon les prescriptions en vigueur – à l'issue de 30 ans-) afin de les reverser au fonds pour le développement de la vie associative.

Un rapport de la Cour des Comptes¹¹ avait, en juin 2013, mis en évidence certaines pratiques d'établissements de crédit portant atteinte à la protection des épargnants en matière de gestion des comptes bancaires inactifs (rapport n°1292 du 17 juillet 2013). Ce rapport estimait à 1,2 milliard d'euros les encours et avoirs bancaires non réclamés.

La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014, relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence est venue remédier à ces dysfonctionnements en ce qui concerne les personnes physiques, le HCVA propose d'adapter ce dispositif au cas des associations en déshérence.

2. Proposition

La présente proposition qui s'inscrit dans la logique de ce dispositif, ne concerne que les comptes des associations simplement déclarées, des associations ou fondations reconnues d'utilité publique ou relevant de la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Elle s'inspire d'un dispositif existant en Grande-Bretagne à la faveur du « *Dormant Bank and Building Society Accounts Act 2008* ».

Elle consiste, d'une part à ce que les établissements de crédit soient contraints d'identifier les comptes inactifs appartenant à l'une des catégories d'organismes susvisés et d'en publier le nombre et le montant total des dépôts dans le cadre de la publication prévue par l'article L.312-19 II du Code monétaire et financier en cours d'examen, et d'autre part à ce qu'à l'issue de la période de prescription trentenaire, le montant des sommes précédemment inscrites sur ces comptes inactifs revienne auxdits organismes, en étant inscrit sur un compte d'affectation spécial au bénéfice du fonds de développement de la vie associative.

I. – Au II de l'article L.312-19 du code monétaire et financier, après le mot « compte », sont insérés les mots : « en distinguant les personnes physiques des personnes morales et pour ces dernières, les différents statuts juridiques ».

II. – « Les dépôts et avoirs inscrits sur les comptes inactifs des associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou par le code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, mentionnés à l'article L. 312-19 du code monétaire et financier acquis à l'Etat en application du III de l'article L.312-20 du même code ou en vertu des I et II de l'article 13 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, sont inscrits dans un compte d'affectation spéciale au bénéfice du fonds pour le développement de la vie associative ».

¹¹ 2 <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-avoirs-bancaires-et-les-contrats-d-assurance-vie-en-desherence>

Annexe 2

Diverses mesures fiscales

1. Favoriser le développement des activités lucratives en corrigeant la logique du rapport entre les activités lucratives et non lucratives

Afin de favoriser une mutualisation financière privée au sein de chaque organisme et de compenser ainsi la diminution des financements publics, il convient, selon le Haut Conseil, de modifier le § 140 alinéa 2 de la doctrine BOI-IS-CHAMP-10-50-20-10, en supprimant l'adverbe « *significativement* » dans la phrase « *Il est en outre nécessaire que l'activité non lucrative demeure significativement prépondérante* ».

2. Relever le seuil d'assujettissement aux impôts commerciaux pour les associations ayant des activités lucratives à titre accessoire

Le 1 bis de l'article 206 du code général des impôts pourrait être modifié de la façon suivante :

« ...lorsque leurs activités non lucratives restent significativement prépondérantes et le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre de leurs activités lucratives n'excède pas le seuil de 72.000 € ou de 3%¹² du total de leurs ressources ».

3. Supprimer le lien d'automatisme entre les trois impôts

Pour clarifier la situation par voie législative, l'article 207-5 bis pourrait être complété de la façon suivante : « *à l'inverse, les organismes qui ne sont pas exonérés de la TVA sur le fondement de l'article précité, en raison du fait qu'ils ne présentent pas de caractère social ou philanthropique, peuvent néanmoins justifier de leur non lucrativité et être exonérés de l'impôt sur les sociétés* ».

4. Baisser le taux d'impôt sur les sociétés pour les associations développant des activités lucratives dans un secteur distinct

Etat des lieux :

A ce jour, les activités lucratives sont soumises au taux d'IS de 15% dans le cas où le chiffre d'affaires est inférieur à 7 630 000 € et dans la limite de 38.120 € de bénéfices imposables. Au-delà le taux applicable est de 33 1/3 %.

Compte-tenu des réductions prévues pour les sociétés dans le projet de loi de finances pour 2018, la proposition du HCVA pour les associations, concernant le taux d'IS, au titre de l'article 206-1 du code général des impôts, est d'abaisser à 10% le taux d'imposition à partir de 2021 en supprimant le seuil de 38 120 €.

¹² La mission parlementaire a proposé 5%.

5. Fixer un taux unique pour l'imposition des revenus patrimoniaux immobiliers et mobiliers

Etat des lieux :

Concernant le taux d'IS au titre de l'article 206-5 sur les revenus du patrimoine, aujourd'hui le taux est de 24% pour les revenus de location.

Pour les revenus de dividendes l'imposition s'élève à 15% et pour les produits des obligations, l'imposition s'élève à 10%.

Compte tenu du programme de réduction d'IS figurant dans le PLF 2018, concernant l'impôt sur les revenus mobiliers pour les particuliers, le HCVA propose :

D'unifier le taux de l'impôt sur les sociétés pour les associations au titre des revenus patrimoniaux à 10% à compter de 2019.

6. Aménager de la fiscalité des groupes dont la « structure mère » est une association

Etat des lieux :

Actuellement, les groupes associatifs ne peuvent bénéficier du régime d'intégration et se voient appliquer une fiscalité de droit commun sur les excédents dégagés par les sociétés du groupe.

Dans la mesure où les sociétés vont bénéficier de l'allègement d'IS, les propositions sont les suivantes pour les associations :

La fiscalité de la fille passera de 15 % en 2018, 2019 et 2020 à 10% en 2021.

Et pour **l'association mère** en cas de participation active une exonération de la quote-part de frais et charges.

En cas de revenus distribués hors détention active, passer de 24% actuellement à 15% puis 10% avec le même calendrier que pour la fille.

Annexe 3

Les excédents

Constat

L'absence de fonds propres des associations constitue une de leurs principales faiblesses, et surtout elle limite leur développement.

En effet, toute association pour fonctionner et sécuriser le quotidien, pour se développer et investir, pour innover, a besoin de fonds propres. Ceux-ci peuvent être constitués à partir de différentes sources, notamment :

- Vente de produits ou de service, mais de façon limitée pour conserver le caractère non-lucratif exonéré des impôts commerciaux ;
- Apports sans droit de reprise ;
- Dons en capital ;
- Excédents réalisés sur subventions.

Sur ce dernier point, des évolutions sont apparues récemment.

Du bénéfice raisonnable ... (règles européennes)

Le paquet Almunia adopté par la commission européenne en décembre 2011 et entré en vigueur en janvier 2012, précise les conditions de mise en œuvre des aides d'Etat, et les règles de compensation des services.

La décision de 2012 a élaboré un mécanisme de calcul de compensation à propos des SIEG qui précise : « Celle-ci (la compensation), ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable ».

Dans l'avis rendu en novembre 2012 sur le paquet Almunia, le Haut Conseil à la vie associative a formulé la remarque suivante :

« La notion de bénéfice raisonnable se fonde sur le taux de rendement interne du capital et n'est donc pas adaptée au secteur associatif pour lequel la notion d'excédent doit être préférée, afin de bien marquer la différence de nature avec la notion de bénéfice utilisée pour les organismes à but lucratif. Le coût de rémunération des capitaux sert en effet précisément en économie marchande à rémunérer les actionnaires, ce qui n'a pas lieu d'être pour le secteur associatif ».

... A l'excédent raisonnable

La circulaire du Premier ministre de septembre 2015 précise :

"Le montant de la subvention ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre, ce qui suppose l'établissement d'un budget prévisionnel. Il est cependant possible, à la faveur de la mise en œuvre du projet que l'association réalise un excédent ; **cet excédent**, sous peine d'être repris par l'autorité publique, **doit pouvoir être qualifié de raisonnable** lors du contrôle de l'emploi de la subvention."

Ces avancées tant au niveau européen qu'au niveau national, inscrivent cette possibilité dans les textes.

Il reste néanmoins à **préciser ce que signifie « raisonnable »** et à essayer de mesurer le niveau de fonds propres, nécessaires en fonction de l'association : sa taille (employeuse ou non), son activité, son projet à plus ou moins long terme.

Annexe 4

Prêts entre associations

Faciliter le financement de projet par des prêts entre associations d'un même groupe

Autoriser les prêts entre associations affiliées à un même réseau.

A cet effet, pourrait-être introduit dans le Code monétaire et financier, un nouvel article L.511-7-1 rédigé comme suit :

« Les interdictions définies à l'article L.511-5 ne font pas non plus obstacle à ce que des associations ou fondations reconnues d'utilité publique, fonds de dotation, associations régies par les articles 21 et suivants du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle puissent procéder entre elles à des opérations de trésorerie, dès lors qu'existent entre elles des relations croisées, fréquentes et régulières, ainsi qu'une stratégie commune définie par l'une d'entre elles ».

Annexe 5

Les biens mal-acquis

1. Constat

L'Union européenne a adopté le 3 avril 2014 une directive concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (directive 2014/42/UE). Cette directive dans son article 10 invite les États membres à adopter des dispositifs « permettant que les biens confisqués soient utilisés à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales ».

Certains pays européens, tel l'Italie ont déjà pris des dispositions en ce sens. Ainsi, une loi permet depuis 1996 l'attribution en gestion à des coopératives et à des associations d'une partie des biens confisqués aux organisations mafieuses, essentiellement des biens mobiliers.

En France, il s'agit de permettre aux entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire de bénéficier, pour le développement de leur activité, de la confiscation des biens mal acquis.

Un article allant dans ce sens a été adopté par le Parlement dans le cadre du projet de loi Egalité et citoyenneté. Celui-ci prévoyait de compléter l'article 706-160 du code de procédure pénale par l'alinéa suivant : « *Dans ce cadre, l'agence peut mettre à disposition, au bénéfice d'associations reconnues d'intérêt général ou d'entreprises solidaires d'utilité sociale agréées, à titre gratuit, à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales, un bien immobilier dont la propriété a été transférée à l'État. Une convention précise les modalités de cette mise à disposition. Elle détermine notamment les obligations incombant à l'utilisateur en ce qui concerne l'entretien ou l'aménagement de l'immeuble ...* ».

Le Haut Conseil à la vie associative propose de reprendre cette disposition selon la forme présentée dans le rapport sur le financement privé des associations qu'il a adopté en mars 2014.

2. Proposition

L'article 41-4 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Les biens immeubles non restitués devenus propriété de l'État, sous réserve des droits des tiers, peuvent être utilisés à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales. L'État peut en confier la gestion à des entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et satisfaisant obligatoirement aux conditions de l'article 2 de ladite loi sur l'utilité sociale. ».



ANNEXES

Table des matières des annexes

Liste des participants aux groupes de travail.....	2
Notes de cadrage des travaux	6
Documents de travail des groupes	25

LISTE DES PARTICIPANTS AUX TRAVAUX

Rapporteurs

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

SAUVAGEOT Françoise Le Mouvement associatif - CNOSF (rapporteur)
GIRAUD Brigitte Le Mouvement associatif - CELAVAR (co -rapporteur)

Consolidation et développement des activités d'utilité sociale des associations (Groupe 2)

PEQUERUL Irène Le Mouvement associatif - CNAJEP (rapporteur)
DOR Morgane Le Mouvement associatif - UNIOPSS (co-rapporteur)

Mieux reconnaître le bénévolat et développer une société de l'engagement (Groupe 3)

SERRES Jean-François Le Mouvement associatif - UNIOPSS (rapporteur)
THOURY Claire Le Mouvement associatif - Animafac (co-rapporteur)

Pouvoirs publics

BOISSON Thomas Ministère de l'Economie et des Finances – DG Trésor
BOUET Emmanuel Ministère de l'Education nationale - DJEPVA
BURNOD Coralie Ministère de l'Economie et des Finances - DGFIP
CAFFIN C.Aymeric Ministère de l'Education nationale - DJEPVA
CAROL Christophe Ministère de l'Intérieur
CLAUDIOS Alexandra Ministère de l'Intérieur
CIBOIS Vincent DGEFP
CORCELLI Kevin Ministère de la Transition écologique et solidaire
COURDERT Bruno Ministère des Finances
CURTENELLE Catherine DGS
DAURIAC Josette Ministère de la Justice
DEBOS Yann DGEFP
DHELIAT Brigitte Ministère de la Transition écologique et solidaire, bureau des associations
DOLLOKEITA Djeneba CGET
DOUCET Eric DGS
DUBOIS Sylvie DGEFP
DULUDE Clément Ministère de l'Economie et des Finances – DG Trésor
EGLIN Muriel Ministère de la Justice
FAURE Jérôme Ministère des Solidarités et de la Santé - ESS

FERNANDEZ Jean-Marc	Ministère de la Transition écologique et solidaire, bureau des associations
FOURCROY Ludovic	Ministère de la Justice
GALDIN Geoffroy	Ministère de l'Economie et des Finances
GERNIGON Paul	Ministère de la Culture
HUBERT Amandine	Ministère de l'Education nationale - DJEPVA
JAEN Guillaume	Ministère de la Justice
JOSEAU Yann	Conseiller auprès du Haut-commissaire à l'économie solidaire et à l'innovation sociale
LACAILLE Stéphane	Ministère de la Justice
LACOT François	DRJSCS
LAMY Mickael	Ministère de l'Economie et des Finances
LE-GALL Clotilde	Ministère de la Justice
LOMBARDO Philippe	DARES
MARZOUKI Kaïs	CGET
MESCLON-RAVAUD Myriam	DGEFP
OMRANI Yamina	CNAF
PINARD Béatrice	Ministère de l'Economie - DG Tourisme
SOULT Delphine	Ministère de l'Education nationale - DJEPVA
STEINBERG Frédéric	Ministère des sports
TARRAN Michel	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
VERNA Simon	Ministère de l'Economie et des Finances
ZIMMER Stéphane	Ministère des Sports

Acteurs associatifs

AUTIER Grégory	RNMA
BAILLY Alexandre	RNMA
BARTHALAY Hugo	CELAVAR - MRJC
BAUDEAU Audrey	CNAJEP
BEJUI Hélène	GROUPE SOS
BELLAOUI Nadia	Ligue de l'enseignement
BENASSY Delphine	Le Mouvement Associatif centre Val-de-Loire
BERNARD François	MES
BOINOT Marion	Le Mouvement Associatif
BOUAL Jean-Claude	Collectif des Associations Citoyennes
BIZET Claire	Le Mouvement Associatif Haut de France

BUSSON Véronique	CNAJEP - Cotravaux
BRILLON Chloé	GROUPE SOS
CANTARUTTI Alain	Fédération des Centres Sociaux
CAUET Johann	CNOSF
COUDERT Clémence	CNOSF
DAMAS Anaïs	UNIOPSS -ACSC
DEBRAY Charlotte	La FONDA
DELPECH Béatrice	UFC -Que- Choisir
DE LA MORINERIE Valentine	UNAF
DEVOGE Anne-Claire	CNAJEP-CEMEA
DUBOIS Thomas	UNIOPSS – URIOPSS Champagne Ardennes
DUROY Véronique	CNOSF
ENGELBACH Bastien	La FONDA
FREDOU Daniel	CNAJEP
GUINARD Briec	CELAVAR - MRJC
JANNET Chantal	UNAF- Familles rurales
JOBARD Jean-Baptiste	Collectif des Associations Citoyennes
KOZDRA Charlotte	UNAT Centre Val de Loire
LAMY Marie	Ligue de l'Enseignement
LANSSADE Danièle	Planning Familial
LECOLLEY Thomas	Collectif des Association Citoyennes
LE MOAL Solweig	Mona Lisa
LENOIR Olivier	COFAC – Association REMPART
MAUPAS Nathalie	Planning Familial
MARTEL Marie-Claire	COFAC
MAZIERE Cédric	Ligue de l'Enseignement
MILLER Claudie	Fédération des Centres Sociaux de France
MINOT Didier	Collectif des Associations Citoyennes
MOFAKHAMI Malo	Animafac
ORCHAMPT Carole	RNMA
PALLIERE Jean	France Bénévolat
PAIRAULT Frédéric	CNAJEP - ANACEJ
PASCAUD Elisabeth	France Bénévolat
PEDERSEN Nils	La Fonda

PFRUNDER Frédérique	Le Mouvement associatif
POREE Lydie	Planning Familial
PRADIER Vincent	Coordination Sud – Etudiants et Développement
RADISSON Sébastien	Coordination Sud - CLONG
SCHWARTZ Arnaud	France Nature Environnement
SUCHET Lucie	Le Mouvement associatif
SUE Roger	La FONDA
THEVELEIN Baptiste	ANIMAFAC
THIROT Simon	UNAT
VAPILLON Claire	COFAC- FFMJC
VIOUJARD Diane	Coordination Sud
VOITURIER Jérôme	UNIOPSS
WEIL Pascale	UNIOPSS - UNA

Représentants d'associations de collectivités territoriales

ANDRIOT Patricia	RTES
AREVALO Henri	RTES
BRIVET Philippe	Régions de France
DIDIER Marion	AMF
SECHER Chloé	RTES

Autres parties prenantes

BARON Robert	Uniformation
BRUNEAU Chantal	HCVA
DUSSERT Nadine	FONJEP
MARSEAU Clotilde	CPU

Réunion plénière du 13 décembre 2017

Groupe de Travail pour une politique de vie associative ambitieuse et une société de l'engagement

La vie associative constitue un des creusets républicains des liens sociaux, un des espaces collectifs où s'expérimentent, se vivent et se recomposent les manières de décider et d'agir, de vivre et d'être ensemble. En cela, les associations sont à la fois de puissants instruments au service de projets collectifs et des écoles de démocratie et de citoyenneté.

La Charte des engagements réciproques (signée en 2001 puis ouverte aux collectivités territoriales en 2014) pose le cadre d'une relation partenariale entre la puissance publique et les associations au service de l'intérêt général.

Sur ces fondements, et convaincu de la contribution majeure des associations au projet qu'il porte d'une société plus inclusive et solidaire, le gouvernement souhaite initier une politique ambitieuse pour la vie associative au service d'une société de l'engagement. Cette politique doit se construire avec les acteurs associatifs et prend en compte les enjeux essentiels d'articulation entre politiques nationale et territoriales

C'est l'objet du dialogue qui s'ouvre et qui doit permettre d'aboutir au 1er trimestre 2018 à une nouvelle stratégie d'appui au développement de la vie associative, stratégie qui s'articulera avec celle de l'économie sociale et solidaire.

Les axes de travail

Le Gouvernement entend élaborer des mesures concrètes et ambitieuses autour de trois enjeux principaux :

- Mettre en œuvre une politique renouvelée de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations, afin qu'elles puissent mieux répondre aux mutations qui les touchent ;
- Mieux soutenir le développement des activités d'utilité sociale portées par les associations ;
- Mieux reconnaître le bénévolat et développer une société de l'engagement.

1. Une politique renouvelée de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations

Aux différentes étapes de leur vie, les associations et leurs responsables peuvent avoir besoin de soutien et d'accompagnement de différentes natures. Depuis de nombreuses années, l'Etat et les réseaux associatifs se sont organisés pour apporter des réponses à ces besoins. Les collectivités territoriales participent aussi de plus en plus à ces démarches. Plus récemment, de nouveaux partenaires d'accompagnement ou de soutien aux associations sont apparus. En fonction des besoins, un parcours d'accompagnement prend forme. Quel peut être l'appui de l'Etat, et plus généralement des pouvoirs publics, dans ce domaine ? Quels partenariats renouvelés peuvent être pensés et mis en œuvre avec les acteurs associatifs structurants ?

Les démarches administratives des associations sont nombreuses, complexes, gérées par différentes administrations. Alors que les pouvoirs publics disposent déjà d'une partie des informations, les associations sont toujours contraintes de déclarer les mêmes informations d'identité. Les services numériques se contentent jusque-là de dématérialiser ces procédures, sans pour autant les simplifier, ce qui a pour effet de répliquer la complexité administrative dans les systèmes d'information. Comment simplifier profondément

la relation par les outils numériques entre l'Etat, et plus généralement les pouvoirs publics, et les associations ? En outre, si la mise en place du tronc commun d'agrément va permettre une simplification des procédures d'agrément sectoriels, d'autres démarches importantes pour les associations, comme l'appréciation fiscale du caractère d'intérêt général ou la demande d'agrément ESUS soulèvent des difficultés dans leur mise en œuvre qui doivent être examinées.

2. Le soutien au développement des activités d'utilité sociale

Dans le cadre de l'analyse du soutien de l'Etat et des autres autorités publiques aux organisations associatives, plusieurs champs du soutien public doivent être analysés.

Le premier vise le soutien financier direct. Dans le cadre de la relation particulière qui lie les pouvoirs publics et les associations pour développer des politiques publiques, les différentes modalités de cette relation financière, y compris des modes peu utilisés, doivent être analysées pour préciser les difficultés rencontrées, leur pertinence et les mesures pouvant renforcer une relation équilibrée.

La deuxième porte sur les formes de soutien indirect de l'Etat et des autres autorités publiques aux associations, pour créer les cadres propices aux transformations et évolutions que les organisations elles-mêmes mettent en oeuvre. Ces formes de soutien sont principalement financières et fiscales mais elles peuvent aussi être juridiques et administratives. Elles peuvent porter sur tous les aspects du développement des organisations, des outils de financement aux modes d'organisation et de coopération.

Enfin, la réflexion portera aussi sur le soutien de l'emploi associatif. Le bilan de l'année 2016, en termes d'emploi, porte l'emploi associatif à 9,8% des salariés du secteur privé soit plus que le secteur de la construction ou que celui des transports, et l'équivalent du commerce de détail. Dans une approche structurelle, les moyens d'une politique de l'emploi de long terme, adaptée aux besoins et aux enjeux d'avenir, devront être examinés.

3. Mieux reconnaître le bénévolat et développer une société de l'engagement

Le bénévolat est au coeur de la vie associative, offrant des possibilités d'investissement et d'engagement très importantes pour de nombreux citoyens, au service du collectif et de la vitalité démocratique. L'ensemble des enquêtes concernant les bénévoles démontre invariablement que quels que soient leur âge, leur compétence, leur profil ou leur désir de durée d'intervention, l'investissement bénévole rencontre du succès. De la sensibilisation à l'engagement à la facilitation de cet engagement aux différentes étapes de la vie, les pouvoirs publics jouent un rôle, aux côtés des associations pour concourir au développement d'une véritable société de l'engagement. L'engagement de service civique et les autres volontariats sont des dispositifs forts sur lesquels s'appuient de très nombreuses associations afin d'imaginer l'apport de nouveaux bénévoles en leur sein. Beaucoup reste cependant encore à faire pour que toutes et tous puissent accéder à cet engagement associatif, à toutes les étapes d'un parcours de vie. Cette dynamique au service d'une société de l'engagement passe aussi par la capacité à reconnaître, soutenir, valoriser des initiatives collectives de citoyens, notamment dans la proximité. Elle doit aussi favoriser les passerelles permettant qu'elles nourrissent les dynamiques associatives et s'en nourrissent. Les associations doivent se saisir de ces enjeux, et des politiques incitatives ou de soutien peuvent être pensées pour faciliter ces initiatives et leur déploiement, leur permettre de s'inscrire dans des dynamiques existantes et favoriser les interactions.

Les besoins et attentes des personnes qui s'engagent évoluent aussi. Les associations transforment leur façon de faire pour y répondre. Ces évolutions sont accompagnées, côté pouvoirs publics, par des politiques de soutien ou par la mise en oeuvre de différents dispositifs. La nécessité de formation est aujourd'hui plébiscitée par 37 % des bénévoles. C'est un enjeu pour les associations que l'Etat cherche à accompagner.

Enfin, dans un contexte de complexification croissante et de renforcement du rôle des associations dans la participation à la mise en oeuvre des politiques publiques, les moyens de soutenir et de faciliter l'implication des dirigeants bénévoles doivent également être interrogés.

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 modalité 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. Des outils d'observation ont aussi été développés par les associations elles-mêmes, des têtes de réseaux animent des observatoires propres à leurs champs d'intervention (sport, jeunesse etc.), et les CRESS, par leur fonction d'observatoire, recueillent aussi des données liées à 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. En outre, l'identification des structures auprès de l'INSEE, notamment parce qu'elles reposent sur des codes APE, constituent un frein à l'identification des secteurs d'activité des associations.

Les travaux de recherches ou d'études liés à la connaissance du fait associatif ou encore des évolutions associatives restent quant à eux limités et le milieu universitaire peu mobilisé. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que la richesse et la diversité de la vie associative peut constituer un frein à des travaux d'observation plus fins. L'essor des « données ouvertes » constitue par ailleurs une opportunité réelle d'amélioration de la connaissance du fait associatif et d'amélioration de la connaissance pour les associations elles-mêmes au regard de leurs enjeux sectoriels, mais cela nécessite de se doter des moyens et méthodes nécessaires à l'exploitation de ces données brutes.

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

Enfin, peu de travaux intégrant des analyses comparatives au plan européen et international⁵ existent.

➤ **Politiques territoriales de vie associative**

- Prendre en compte le lien entre dimension nationale et territoriale

Compte-tenu de la structuration institutionnelle française penser une politique publique territoriale, nécessite de prendre en compte son articulation avec les stratégies et politiques publiques nationales. Ainsi, l'enjeu est de pouvoir mener le développement stratégique d'une activité ou d'un secteur au plan national, tout en garantissant une réponse à la demande de la population pour la vie associative locale. De plus, la relation Etat/collectivités est aussi marqué par une forte dimension financière, la contraction des ressources allouées aux collectivités est donc un élément important à prendre en compte, qui devrait notamment générer la mise en place de politiques territoriales de coopération. Enfin, le lancement récent du comité action publique 2022 destiné à accélérer la transformation publique, devrait avoir aussi avoir des effets notables dans les années à venir.

- Des espaces de co-construction et d'intervention sur la vie associative réduits entre Etat/collectivités/associations

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 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'outils 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.

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

Enfin, engager ce dialogue nécessite aussi de travailler sur la qualité de l'interlocution entre ces acteurs. Il implique notamment de soutenir et consolider la structuration et la représentativité de la parole associative au niveau régional, dans ses dimensions sectorielles et transversale, pour que ces organisations disposent des moyens nécessaires pour animer, formaliser puis porter largement la parole des associations.

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) soutenue 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

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. Au-delà de l'apport technique, elles accompagnent les associations avec une vision politique et stratégique du projet associatif dans sa contribution à un projet de société. 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 DIRRECTE¹² sur les questions d'emploi, la Caisse des Dépôts pour le développement territorial notamment, ainsi

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)

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

que les collectivités pilotent, animent et soutiennent des dispositifs d'information et d'accompagnement des acteurs associatifs, notamment les CRIB¹³, MAIA¹⁴ et PAVA¹⁵ à destination de l'ensemble des associations et le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) pour les petites et moyennes associations employeuses. Il convient également de mentionner le rôle joué par la DISS¹⁶ 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.

A des niveaux divers, des acteurs spécialisés contribuent également à l'accompagnement des associations, parmi lesquels l'AVISE (au-delà de sa mission d'animation des dispositifs locaux d'accompagnement) sur l'innovation et le changement d'échelle, l'ADASI sur la dimension stratégique ou le réseau France Active sur les questions de financement.

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. Ce déficit de lisibilité est renforcé par la non reconnaissance du métier d'accompagnateur de la vie associative via la formalisation d'un référentiel métier et d'un code ROM, mais aussi par une offre de formation destinée à ces accompagnateurs qui reste limitée.

Les accompagnements et les compétences dont ont besoin les associations étant de différentes natures, il serait nécessaire de penser l'accompagnement en termes de parcours, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. De plus, même si elle reste variée, l'offre d'accompagnement se recentre progressivement sur les enjeux de changement d'échelle, d'amorçage et de recherche d'impact au détriment d'une offre d'accompagnement sur le long terme qui permette aux associations d'engager des mutations durables (accompagnement au changement). Enfin, toutes les associations n'étant pas dans ses problématiques, il convient donc de garantir une offre d'accompagnement qui réponde aux besoins de l'association à toutes les étapes de sa vie, y compris dans les territoires les plus reculés.

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

¹³ Centre de ressources et d'information sur le bénévolat

¹⁴ Missions d'accueil et d'information des associations

¹⁵ Point d'appui à la vie associative

¹⁶ Délégation interministérielle à l'ESS

les outils adaptés à la mise en œuvre de leurs projets¹⁷. 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 d'un 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 et l'information liée aux obligations des associations employeuses, en particulier les micro-employeurs nécessiterait une meilleure diffusion. 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 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 lié à la reconnaissance du caractère d'intérêt général de l'organisme au titre de sa capacité de recevoir des dons pose actuellement des problèmes

¹⁷ La place du numérique dans le projet associatif en 2016 – Recherches et solidarités – Solidatech – novembre 2016

d'interprétation et peut faire l'objet d'un traitement différencié selon les territoires, ce qui comporte des risques d'instabilité sur le plan juridique. En effet, d'un territoire à un autre l'appréciation des critères par l'administration fiscale 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, mais aussi incitation au développement d'activités lucratives) conduisent les associations à faire évoluer leur modèle économique. 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 fonctionnement¹⁸.

- 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.

¹⁸ Rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des association – HCVA – Mai 2016

Groupe 2 : Consolidation et développement 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 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. Les associations portent également des activités qui ne sont pas économiques, mais contribuent à développer des ressources immatérielles d'utilité citoyenne. Pour permettre le développement et la consolidation des activités d'utilité sociale portées par les associations, qui ne sont pas toujours des activités innovantes mais des activités répondant à un besoin identifié par les acteurs des territoires¹⁹, 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 :

- Reconnaître et renforcer la capacité d'initiative, d'anticipation et d'innovation des associations, notamment dans le cadre de leurs relations avec les financeurs publics, dans des relations pérennes et de confiance.
- Adapter les cadres fiscaux, juridiques, financiers, et administratifs à la spécificité associative en France et en Europe et poursuivre les démarches de simplification de certains cadres pour permettre aux associations de poursuivre leurs activités.
- Construire les cadres adaptés et des outils communs construits par les acteurs associatifs pour évaluer l'apport des activités associatives et en mesurer l'impact
- 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

La subvention a été pendant longtemps le mode privilégié de la relation financière entre les associations et les pouvoirs publics. Elle 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. 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 décidée 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. Pourtant, malgré ce cadre stabilisé, ce mode de financement est aujourd'hui en recul ou utilisé dans des conditions insécurisantes pour les acteurs associatifs

- **Constat d'une diminution structurelle des financements publics à destination des acteurs associatifs, de la part des pouvoirs publics territoriaux et nationaux :** la diminution des subventions de fonctionnement mais également des soutiens financiers aux têtes de réseaux, ou encore la baisse de la part de la subvention par rapport à d'autres financements sont des constats partagés par les associations.
- **Modalités contractuelles dans le cadre des subventions :**
Sans disposer d'études statistiques sur le sujet, un examen empirique issu de nombreux témoignages de terrain 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.
- **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. La circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 rappelle l'euro-compatibilité de la subvention ; par ailleurs, l'attribution des subventions fait l'objet d'une publication par les autorités qui les délivrent, qui assure une transparence
Le recours systématique à la commande publique assèche la dynamique citoyenne qui nourrit l'initiative associative et permet l'innovation. Elle conduit à la banalisation de l'action associative. 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.
- **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. Cette question se pose avec une extrême urgence et complexité notamment pour le secteur médico-social dans le cadre de la négociation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyen (financement tarifaire à la base du modèle économiques de ces associations).
- **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 un 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 concernés 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. Aujourd'hui se pose particulièrement la nécessité d'un appui et d'un soutien à l'ingénierie des fonds structurels et de lignes de financements spécifiques dans ces fonds pour le financement de l'assistance technique à la gestion de projets européens.

- **Nécessité de disposer des outils appropriés pour que les associations aient la capacité d'investir à la fois dans le matériel (développement, infrastructures etc.) et l'immatériel (gestion des bénévoles, développement de projets innovants etc.)**
 - **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.
- Spécificités et freins à l'évolution des modèles socio-économiques associatifs

La spécificité des modèles socio-économiques associatifs.²⁰ est mal connue et appréhendée par les pouvoirs publics et les financeurs. Les outils de financement prévus pour les entreprises privées lucratives ne sont donc pas toujours adaptés, les acteurs du financement, lorsqu'ils ne sont pas spécialisés, ont du mal à répondre aux besoins spécifiques des associations. Plus globalement, ce qui fait la force de la dynamique associative, à savoir l'absence de propriété, la gestion désintéressée, la mobilisation bénévole et la production de richesses immatérielles est souvent appréhendée comme un handicap plutôt que comme une richesse, et en tout cas peu valorisée dans les approches financières

- **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. Il paraîtrait également important de travailler au soutien des associations en difficulté. Les dispositifs mis en place pour les entreprises lucratives faisant face à des difficultés financières ne sont pas toujours accessibles et adaptés aux associations. Enfin la question spécifique du financement des têtes de réseaux, essentielles à l'accompagnement et la structuration de la vie associative doit également être posée.
- **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. Cela d'autant plus que les recherches de mécénat par les

²⁰ CPCA, Contribution à l'analyse des modèles socio-économiques associatifs, Typologie des modèles de ressources financières, JANVIER 2014

associations se trouvent parfois confrontées à une concurrence directe avec des demandes de soutien de mécénat par les pouvoirs publics eux-mêmes. Il semble cependant que la volonté des entreprises de contribuer au développement des actions d'intérêt général, portées par les associations, se renforce. Il est donc important de voir quelles peuvent être les conditions de soutien à ce développement. La question de l'accès au mécénat pour les têtes de réseau associatives nécessite également d'être examinée pour lever un certain nombre de freins (la difficulté d'accès au mécénat pour les petites associations etc.). La finance solidaire a également un potentiel de développement important, permettant de soutenir les associations, outil qui mérite d'être conforté.

- **Stabilisation/ adaptation du cadre fiscal** : L'appréciation de l'équilibre activités lucratives/ non lucratives tel qu'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.
- **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

- **Soutien à l'emploi qualifié et de qualité** : les politiques d'emploi vers les associations étaient jusqu'à présent largement centrées 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 pour améliorer la qualité de l'emploi et permettre de relancer des dynamiques pérennes d'emploi. 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. Enfin, afin de s'adapter aux évolutions du monde du travail actuel, une

attention spécifique doit être portée à la mobilité des salariés et aux parcours personnels de ces derniers.

- **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. Des propositions ont été formulées dans le cadre du rapport Borello, notamment la transformation des « contrats aidés » en « parcours emploi compétences », ou encore une meilleure transversalité entre ministères pour prendre en compte également les activités d'utilité sociale. Ces propositions doivent être examinées pour voir de quelle façon elles permettent aux associations de répondre à leurs enjeux actuels
- **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, pour lesquels aucune réponse concrète n'est aujourd'hui apportée.

Groupe 3 : Mieux reconnaître le bénévolat et développer une société de l'engagement

L'engagement est une réalité pour plus de 13 millions de Français bénévoles dans les associations, et le bénévolat est au cœur de la vie associative. Les différentes formes de volontariat (service civique, volontariat de solidarité internationale, volontariat associatif, ...) viennent appuyer également l'engagement associatif. De la sensibilisation à l'engagement, à la facilitation de cet engagement aux différentes étapes de la vie, les pouvoirs publics jouent un rôle, aux côtés des associations, pour concourir au développement d'une véritable société de l'engagement et à la reconnaissance de la place de l'engagement citoyen. Cette société de l'engagement s'inscrit pleinement dans les objectifs de développement durable fixés par l'ONU à l'horizon 2030 notamment celui « d'apprendre à vivre ensemble de manière durable ». Des initiatives collectives de citoyens émergent ou se déploient, hors des organisations associatives déclarées ou en leur sein, et ouvrent de nouveaux espaces d'accueil, de dialogue et d'engagement pour une société plus fraternelle. Des passerelles solides sont à construire entre les associations, les pouvoirs publics, ou encore le milieu professionnel, afin de favoriser une palette d'expériences d'engagement qui seront rendues accessibles par un travail de sensibilisation, d'accessibilité, de reconnaissance et de valorisation.

Enjeux :

- Sensibiliser à l'engagement associatif et porter les libertés associatives
- Donner accès à l'engagement tout au long de la vie et l'intégrer aux parcours
- Soutenir et faciliter l'implication des dirigeants bénévoles
- Reconnaître, soutenir, valoriser, des initiatives collectives de citoyens

Éléments de constats / état des lieux / problèmes identifiés

➤ **Sensibiliser à l'engagement associatif**

○ **Constats d'évolution du bénévolat dans notre société :**

Environ 25% des Français sont bénévoles²¹, un chiffre en augmentation depuis 6 ans, essentiellement porté par les hommes et les générations de moins de 50 ans. Le bénévolat naît d'une forte motivation d'être utile et agir pour les autres (77%) et aussi diverses motivations « pour soi » (lien social, donner du sens à son quotidien etc.). Le parcours d'engagement démarre le plus souvent lorsque les personnes disposent ou s'accordent une plus grande disponibilité (30%) ou par l'invitation d'un proche (25%). Aux côtés d'un bénévolat régulier, du bénévolat ponctuel se développe pour une action de 1 ou quelques heures (« bénévolat où je veux quand je veux »). Les bénévoles sont plus nombreux, mais cependant plus mouvants qu'avant. L'engagement est caractérisé par une plus grande flexibilité pour les plus jeunes, l'engagement bénévole devient aussi celui de l'engagement dans un projet ou une action plus que dans celui d'une structure. Cette évolution peut être liée à des choix individuels mais est aussi le reflet d'évolutions plus larges de société, avec une plus grande flexibilité attendue dans tous les aspects de la vie. La mutation des engagements amène les associations à réfléchir à de nouvelles approches au sein de leurs organisations, le bénévolat étant un socle essentiel pour elles.

²¹ France bénévolat, évolution de l'engagement bénévole de 2010 à 2016

- **Démarche libre et volontaire**

La loi 1901 est l'expression d'une véritable liberté politique s'appuyant sur les volontés individuelles de faire ensemble. L'engagement est aujourd'hui un principe que l'Etat valorise de plus en plus à travers la création de dispositifs ou de droits attachés à cet engagement (compte engagement citoyen par exemple). Si toutes ces mesures sont un moyen de le reconnaître, l'institutionnalisation de l'engagement peut constituer un risque s'il conduit à rentrer en conflit avec la démarche libre et volontaire qui l'anime. L'injonction à s'engager est pourtant de plus en plus forte et elle interroge dès lors l'engagement dans son sens le plus pur. A l'inverse, certains engagements associatifs peuvent aujourd'hui se trouver entraver, voire criminaliser, par les pouvoirs publics

- **Communication sur l'engagement associatif (école, travail, association, Etat) :**

C'est dès le plus jeune âge que se forge l'aptitude à l'engagement. Des moyens existent pour y sensibiliser et le favoriser dans le cadre scolaire (parcours citoyen, maison des lycéens, associations agréées EN), mais le récent rapport du HCVA souligne que ces dispositifs restent utilisés de façon hétérogène par les établissements. Il y a un enjeu fort à faire vivre des dynamiques éducatives autour de l'engagement, en tissant les liens entre éducation formelle et non formelle. Au travail, si quelques entreprises de taille importante ont mis en place des programmes pro bono, ou mobilisent leurs collaborateurs sur des actions collectives ponctuelles d'intérêt général en lien avec des associations, pour renforcer la cohésion d'équipe ou dans le cadre de leur politique de RSE, il reste un grand pas à faire pour la sensibilisation des salariés au bénévolat, et permettre que ces engagements s'intègrent dans les parcours professionnels. Les associations, de leur côté, communiquent individuellement de diverses manières : campagnes de « recrutement » de bénévoles pour les plus importantes, bouche à oreille, pair à pair, site internet, plateformes en ligne de bénévolat etc. L'engagement associatif a été la grande cause nationale 2014 décrétée par l'Etat, ce qui a permis une sensibilisation à l'échelle nationale, mais c'est toutefois la durée qui fait l'efficacité d'un message qui n'a été porté que durant une année.

- **Accès à l'engagement associatif et intégration dans les parcours**

- **Une partie de la population éloignée des formes d'engagement :**

Si 25% des Français sont bénévoles, 75%²² ne le sont pas et nombre d'entre eux sont éloignés des différentes formes d'engagement. L'engagement associatif n'est pas exempt des inégalités et il faut en rechercher les causes. La baromètre DJPEVA sur la jeunesse 2016 montre que les jeunes les plus en retrait de toute formes de participation sont aussi les plus précaires. Les politiques publiques ont par ailleurs rarement fait le lien entre les actions à destination des jeunes et les conditions sociales et culturelles de leur participation citoyenne. Au-delà de la question des jeunes, la majorité des bénévoles ont une formation de niveau secondaire ou supérieur, et les cadres supérieurs sont plus bénévoles (39%) que les ouvriers (18%). Un constat similaire pourrait être fait concernant l'accès à l'engagement pour les personnes en situation de handicap. Le bénévolat associatif doit être une participation sociale accessible et ouverte à tous. La question des conditions à mettre en œuvre pour un bénévolat plus inclusif doit être posée. On constate notamment que les bénéficiaires, lorsqu'on leur en donne l'opportunité, deviennent de manière courante des bénévoles. Le fait de réaffirmer que le bénévolat est compatible avec une situation de chômage est aussi un point à réaffirmer.

²² Cf. ibid

- **Evaluation des dispositifs d'engagement mis en place par l'Etat (service civique, volontariat associatif etc.)**²³ :
Plus de 200 000 jeunes ont réalisé un service civique depuis la création du dispositif en 2010. 80% des services civiques sont réalisés dans une association. Une approche quantitative confirme que le dispositif est investi par l'ensemble des jeunes, même si certains territoires et niveaux de diplômés sont plus représentés que d'autres par rapport à la population globale. Les femmes représentent 58 % et les jeunes mineurs seulement 4 %, l'âge moyen étant de 21 ans. Une étude du CESE de mai 2017 ouvre des pistes de réflexion permettant d'améliorer son accessibilité à tous. Outre ce dispositif, plusieurs formes de volontariats existent. Si le volontariat de solidarité internationale concerne plus de 2000 personnes chaque année, le volontariat associatif créé en 2006 reste peu connu. Chaque dispositif ou forme de volontariat a un objectif bien précis qu'il convient de regarder afin d'évaluer de quelle façon il vient nourrir, ou non, l'engagement citoyen

- **Reconnaissance de l'engagement associatif** : la reconnaissance de l'engagement associatif passe d'abord par des moyens financiers accrus pour mener à bien l'action bénévole, pour plus de 28% des bénévoles²⁴. A ce titre l'abondement du FDVA à la hauteur de ses enjeux est un préalable. 27% des bénévoles²⁵ pointe la nécessité d'être formés. La création en 2016 du compte engagement citoyen, permettant d'octroyer des heures de formations dans le cadre du Compte Personnel d'Activité a été une avancée, toutefois, outre le fait qu'il reste limité aux dirigeants bénévoles, sa mise en œuvre reste encore à décliner, et il faudra s'assurer que les moyens qui y sont alloués sont suffisants au regard du nombre de bénévoles potentiellement concernés. Il est dans tous les cas essentiel que les réseaux associatifs, en capacité d'identifier les besoins et les attentes, soient fortement associés, dans une dynamique de co-construction, au niveau national et territorial aux politiques publiques menées en matière de soutien à la formation des bénévoles. Concernant les étudiants, on peut noter une avancée, à compter de la rentrée universitaire 2017/2018, tous les établissements d'enseignement supérieur ont dû mettre en place un dispositif de reconnaissance des compétences et aptitudes acquises dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une association, point dont il faudra faire le bilan en fin d'année. Plus largement, la question de la valorisation des compétences est un enjeu collectif pour les associations et ceux qui les font vivre : ces objectifs peuvent être multiples (moteur de confiance en soi, facteur d'inclusion, outil de valorisation de l'action collective, ...), mais viennent alimenter une reconnaissance sociétale de l'engagement.

- **Faciliter le bénévolat des actifs** : Face au défi pour les bénévoles de pouvoir concilier leur engagement associatif avec leur activité professionnelle, le nouveau congé créé par la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 facilite l'exercice de responsabilités associatives. Ce nouveau dispositif permet l'obtention de 6 journées de congé (non rémunérées) par an, pour faciliter l'exercice de responsabilités bénévoles ou l'encadrement d'activités bénévoles. A ce stade, il est trop tôt pour avoir un retour sur sa mise en œuvre. Le congé de représentation existe aussi pour les salariés désignés représentant d'une association pour siéger dans une instance. Il est de 9 jours maximum par an pour participer aux réunions de cette instance. Quelques autres congés peuvent être utilisés par les bénévoles, soit limités à certains secteurs associatifs (congé de cadres et d'animateurs de jeunesse), soit dépassant la vie associative mais utilisables dans ce cadre (CIF, RTT, congé solidaire, congé de solidarité internationale). Il serait souhaitable d'avoir une évaluation de la façon dont ces dispositifs

²³ Les différentes formes de volontariat sont listés sur <http://www.associations.gouv.fr/les-differentes-formes-de-volontariat.html>

²⁴ Recherches et Solidarités, la France bénévole 2017

²⁵ Cf. *ibid*

sont utilisés et mobilisés et des éventuels freins. Par ailleurs, la notion de « parcours de vie » est de plus en plus utilisée, créant une plus grande porosité entre les formes d'activité et leurs modalités. Certaines propositions du récent rapport de Jean-Marc Borello sur les politiques de l'emploi en sont une illustration, qu'il conviendra d'examiner (proposition d'un « engagement civique transmission » pour les seniors par exemple).

➤ **Soutenir et faciliter l'implication des dirigeants bénévoles**

- **Le renouvellement des dirigeants bénévoles** : le renouvellement des dirigeants associatifs bénévoles est aujourd'hui l'une des difficultés les plus importantes du monde associatif et serait même la première difficulté recensée par les associations. 53 % d'entre elles indiquent qu'elles ont du mal à renouveler leurs instances dirigeantes. Il existe une crise du renouvellement associatif dans les fonctions de dirigeant bénévole, dont les causes sont multiples. Elles peuvent être liées notamment à la complexité des textes et obligations auxquels sont confrontés les dirigeants bénévoles d'associations, et à la conscience des risques encourus. En particulier, les dirigeants d'associations de taille moyenne ou intermédiaire gèrent des situations complexes, notamment l'emploi de salariés, la réponse à des appels d'offres, les exigences comptables, les contrôles des financeurs, et se distinguent des associations de taille importante en ce qu'elles ne disposent pas nécessairement d'un personnel suffisant pour assurer les fonctions supports et ainsi « réduire la complexité » par la professionnalisation de ces fonctions (ressources humaines, comptabilité et finance, systèmes d'information, etc.). A cet égard, la transformation numérique est un enjeu important, à partir duquel il faut penser l'outillage nécessaire pour les dirigeants afin de les appuyer et de leur simplifier la tâche. Par ailleurs, une proposition de loi pour limiter le risque encouru juridiquement par les dirigeants associatifs dans les procédures de liquidation judiciaire a récemment été portée à l'Assemblée Nationale. En sus de ces raisons, on retrouve aussi d'autres freins évoqués : manque de disponibilité, insuffisance de formation, d'où mauvaise répartition des délégations et des répartitions de responsabilité, phénomènes de rétention de pouvoir (les dirigeants sont plutôt des hommes et des hommes plutôt âgés), évolution sociologique profonde où l'on privilégie l'action et le résultat à court terme au détriment du projet associatif et de son impact à moyen et long terme etc. Outre ces freins, le défi de la transmission reste de taille dans les associations.
- **La rémunération des dirigeants bénévoles** : Une association peut décider de rémunérer, sous certaines conditions, ses dirigeants en contrepartie des sujétions que leur impose l'exercice de leurs fonctions (notamment en termes de temps de travail) sans que cela ne remette en cause le caractère désintéressé de la gestion et conduise au paiement d'impôts commerciaux. Dans toute association, tout ou partie des dirigeants peuvent être rémunérés à condition que le total des rémunérations brutes versées à chacun d'eux à quelque titre que ce soit ne dépasse pas les 3/4 du Smic, soit 1 123,85 € brut par mois. Dans les associations dont la moyenne des ressources annuelles (hors financement public) sur les 3 derniers exercices clos dépassent 200 000 euros, un ou plusieurs dirigeants peuvent être rémunérés au-delà des 3/4 du Smic à partir de la 4^{ème} année d'existence de l'organisme. La rémunération de chaque dirigeant est plafonnée à 9 933 € brut par mois. Les associations agréées Jeunesse et éducation populaire et dont l'instance dirigeante est composée de membres dont la moyenne d'âge est inférieure à trente ans peuvent rémunérer leurs dirigeants âgés de moins de 30 ans quelle que soit l'origine des fonds et selon ce même barème (rémunération possible d'un dirigeant à partir de 200 000€ de ressources, 2 dirigeants à partir de 500 000€, trois dirigeants au-delà d'un million), dans la limite 3269 € par mois (montant PMSS 2017).

➤ **Reconnaitre, soutenir, valoriser, des initiatives collectives de citoyens**

- **Nouvelles formes d'engagement** : face à la diversité des aspirations individuelles, les engagements sont eux-aussi protéiformes, informels ou s'inscrivant dans un dispositif. Si le bénévolat associatif est de loin celui qui mobilise le plus (20% des Français, tendance en augmentation depuis 2010), à côté ou en complément, des formes d'engagement plus informels se développent spontanément sur un sujet précis, ou encore via les plateformes numériques permettant d'organiser rapidement des rassemblements. Plus de 90% des 18-24 ans ont un compte sur au moins un réseau social, et 41% des 18-30 ans ont déjà signé une pétition en ligne ou défendu une cause sur internet. Ces engagements sont parfois complémentaires aux autres formes d'engagement, ils sont aussi plus informels.

- **Foisonnement d'initiatives collectives de citoyens** : depuis plusieurs années les collectifs de citoyens se multiplient notamment au niveau local (« empowerment » ou pouvoir d'agir des citoyens) et jouent un rôle dynamisant au sein du monde associatif et de la démocratie. Ces collectifs sont composés pour majeure partie par des citoyens également bénévoles associatifs. Ils s'inscrivent dans le cadre d'une cause, d'une revendication, ou encore d'un enjeu politique, social, écologique etc. Le point commun de ces collectifs est qu'ils permettent à des citoyens de s'engager de manière simple, d'intégrer une équipe dans laquelle ils trouvent leur place et de voir rapidement l'impact de leur engagement. Ils partagent une envie d'agir et de décider de manière plus agile et horizontale : décider démocratiquement mais efficacement ou encore sortir des complexités administratives voire hiérarchiques qui prévalent souvent dans les grandes organisations, y compris associatives.

Synthèse des travaux du groupe 1

Politique de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations

« Méta-fiche 1 »

GROUPE DE TRAVAIL

X I.

 II. III.

INTITULÉ DE LA MESURE : Renforcer l'observation, la recherche, la valorisation et la communication sur la vie associative

Contexte de la mesure**Présentation du problème à résoudre – état des lieux**

Engager une politique de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations nécessite 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. Même si avancées notables ont eu lieu en matière d'observation de la vie associative, il existe toujours trop peu de données, d'études et de travaux universitaires sur le sujet existant à ce jour et, même quand ils existent, ils sont encore trop peu visibles. Cette situation rend difficile la bonne prise en compte de la vie associative dans l'élaboration des politiques publiques ainsi que sa visibilité de ce que recouvre l'action associative auprès du grand public.

2. Présentation de la mesure proposée

Différents leviers sont à activer pour atteindre cet objectif :

- Construire des observatoires de la vie associative inclusifs (propositions CAC, RNMA, FNE), tout en veillant à renforcer les têtes de réseaux assumant aujourd'hui cette fonction d'observation (proposition Coordination Sud), et contribuer à un dispositif plus global d'évaluation.
- Créer une unité dédiée au sein de l'INSEE, en lien avec l'INJEP (propositions CAC, Mouvement associatif, DJEPVA)
- Faciliter les partenariats entre les associations et la recherche académique (proposition FNE)
- Organiser une campagne en direction du grand public avec les médias (proposition CNAJEP)

Remplir ces points II et III dans la mesure du possible.

Mise en œuvre**1. Nature de la mesure : quel est le livrable, le produit de sortie ?**

- **Information/Communication** X
- **Organisationnelle** X
- **Juridique/fiscale** De quelle nature : législative réglementaire X

Article(s) modifié(s) :

Article(s) créé(s) :

Article(s) abrogé(s)

- Autre (préciser)

2. Responsable(s) de la mise en œuvre de la mesure (plusieurs réponses possibles) :

Etat et ses services déconcentrés X quel secteur/ministère/direction : Ministère de l'éducation, Ministère de la transition écologique et solidaire + ministères sectoriels

Collectivités locales : région(s) X département(s) EPCI(s) commune(s)

Fédération/unions X Associations

Union européenne

Opérateur public X lequel : INSEE

Partenaires privés X lequel : Médias

Autre (préciser) : Universités

Evaluation des impacts

Impact financier global

La mesure a-t-elle un impact financier pour les associations et leurs partenaires ? Si oui, merci d'en donner une mesure estimative par année pour chaque type d'organisme concerné

	2018	2019	2020
Associations			
Autres :			

Autres impacts possibles : économiques, sociaux, environnementaux, sociétaux, les jeunes, l'égalité femmes- hommes, etc.

L'observation et la connaissance sont à la base de tous les travaux de R&D permettant le développement et la transformation de tout secteur. Le monde associatif, s'il est par nature capteur de signaux faibles sociaux et sociétaux n'échappe pas à cette nécessité.

« Méta-fiche 2 »

GROUPE DE TRAVAIL

X I.

II.

III.

INTITULÉ DE LA MESURE : Co-construire une/des politique.s publique.s de vie associative via l'expérimentation de différentes formes de co-construction innovantes

I. Contexte de la mesure

1. Présentation du problème à résoudre – état des lieux

Malgré l'existence et le renouvellement de la charte des engagements réciproques, le monde associatif exprime toujours un besoin important de lieux et d'outils facilitant la concertation des acteurs publics du soutien à la vie associative (Etat déconcentré, Région, Départements, intercommunalités, communes...) et des acteurs associatifs.

Les enjeux liés à la vie associative nécessitent des lieux de co-construction dédiés aux différents échelons territoriaux pour apporter des réponses dans le cadre d'un dialogue stratégique entre acteurs publics et associatifs. Des espaces tels que les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et des outils tels que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ou les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) existent. Ils pourraient aborder certains aspects liés à l'action associative, mais ils restent difficiles à investir.

2. Présentation de la mesure proposée

Il est proposé de mettre en œuvre un programme national d'**une vingtaine d'expérimentations** de formes de co-construction des politiques de vie associatives innovantes à différents échelons territoriaux (Etat déconcentré, Région, Départements, intercommunalités, communes...). Ce cadre national du programme permettra d'officialiser sa mise en place, de manière à garantir la mobilisation de tous les acteurs parties prenantes.

Les expérimentations mises en œuvre pourront avoir pour objectif d'investir des espaces existants, mais aussi d'en susciter de nouveaux plus adaptés aux spécificités associatives (cf. propositions CAC, RNMA et Mvt asso). Elles pourront prendre appui sur des expérimentations déjà réalisées, ou encore être développées sur proposition des pouvoirs publics.

L'évaluation/expérimentation devrait permettre de dégager des lignes de forces d'une politique de co-construction de la vie associative. Sa mise en œuvre devra être planifiée rapidement pour tenir compte du calendrier d'élaboration des contrats de plan Etat/Région dont la finalisation est prévue pour 2020.

Remplir ces points II et III dans la mesure du possible.

II. Mise en œuvre

1. Nature de la mesure : quel est le livrable, le produit de sortie ?

- Information/Communication
- Organisationnelle X
- Juridique/fiscale De quelle nature : législative réglementaire

Article(s) modifié(s) :

Article(s) créé(s) :

Article(s) abrogé(s)

- Autre (préciser)

2. Responsable(s) de la mise en œuvre de la mesure (plusieurs réponses possibles) :

Etat et ses services déconcentrés quel secteur/ministère/direction : Ministère éducation nationale, Ministère de la transition écologique et solidaire, Ministère de l'intérieur + ministères sectoriels

Collectivités locales : région(s) département(s) EPCI(s) commune(s)

Fédération/union Associations

Union européenne

Opérateur public lequel :

Partenaires privés lequel :

Autre (préciser) :

III. Evaluation des impacts

Impact financier global

La mesure a-t-elle un impact financier pour les associations et leurs partenaires ? Si oui, merci d'en donner une mesure estimative par année pour chaque type d'organisme concerné

	2018	2019	2020
Associations			
Autres :			

Autres impacts possibles : économiques, sociaux, environnementaux, sociétaux, les jeunes, l'égalité femmes- hommes, etc.

Ce programme permettrait l'efficacité et la cohérence de la réponse aux besoins territoriaux par des politiques publiques de vie associative mieux adaptées. On pourra ainsi limiter les doublons et favoriser les économies d'échelle.

« Méta-fiche 3 »

GROUPE DE TRAVAIL

X I.

II.

III.

INTITULÉ DE LA MESURE : Permettre aux associations d’agir efficacement et durablement sur leur territoire par la mise en place de parcours d’accompagnement adaptés

I. Contexte de la mesure

1. Présentation du problème à résoudre – état des lieux

Petites et moyennes associations sont particulièrement fragiles aujourd’hui, elles doivent à la fois faire évoluer leurs réponses aux besoins sociaux et faire face à leur évolution interne. Elles ne disposent pas des ressources internes suffisantes pour construire des réponses pertinentes à ces enjeux. Elles sont donc spécifiquement en besoin d’accompagnement externe. Par conséquent, il convient de garantir une offre d’accompagnement qui réponde aux besoins de l’association à toutes les étapes de sa vie, y compris dans les territoires les plus reculés.

2. Présentation de la mesure proposée

Il est proposé de mettre en place une stratégie destinée à renforcer la performance de l’accompagnement des associations, en créant des parcours. Ces derniers sont destinés à chaîner les types d’accompagnement, dans l’objectif est d’aboutir à plus d’accessibilité et davantage d’efficacité. Les cibles prioritaires de cette stratégie sont les petites et moyennes associations, dans la mesure où elles disposent de moins de ressources mobilisables pour se faire accompagner.

Cette stratégie est fondée sur le triptyque :

- **Appui à l’action des têtes de réseau**, elles-mêmes renforcées par des accompagnements dédiés (ex. ADASI -cf. proposition C-Sud) et une fonction « métier » d’accompagnateur reconnue (cf. proposition RNMA).

Ce volet d’intervention pourrait notamment être consolidé par l’extension du dispositif « Impact Emploi » aux associations jusqu’à 20 salariés ETP (cf. proposition Le Mouvement associatif)

- Structuration et déploiement d’un **réseau d’acteurs de l’information, l’orientation et de l’accompagnement au niveau régional** (ex. PIVA en Hauts de France – cf. proposition Le Mouvement associatif).

Il pourra prendre appui sur les réseaux mis en place au plan départemental et sur des missions renforcées pour les Directeurs Départementaux de la Vie Associative (cf. proposition DJEPVA - RNMA)

Exemple d’outils à créer par ces réseaux : cartographie qualifiée des acteurs de l’accompagnement (cf. proposition RNMA).

- Renforcement et adaptation des **dispositifs publics d’accompagnement aux publics qu’ils ciblent**. Pour les PMA employées, un soutien et un ciblage renforcé pour le DLA, qui accompagne aujourd’hui seulement 4% des associations par an (proposition Le Mouvement associatif) et aux CRIB/MAIA/PAVA pour les associations non employées, qui sont actuellement très faiblement dotés. Le parcours serait complété par des accompagnements au changement sur du temps long dont la mise en œuvre pourrait s’inspirer du FRIO mis en place dans le secteur de la solidarité internationale (cf. proposition Coordination SUD).

Par exemple, cet accompagnement pourrait comporter un volet d’appui dédié à faciliter l’accès aux financements publics (cf. proposition FNE)

Remplir ces points II et III dans la mesure du possible.

Mise en œuvre

1. Nature de la mesure : quel est le livrable, le produit de sortie ?

- Information/Communication
- Organisationnelle **X**
- Juridique/fiscale **X** De quelle nature : législative réglementaire

Article(s) modifié(s) :

Article(s) créé(s) :

Article(s) abrogé(s)

- Autre (préciser) **X**

2. Responsable(s) de la mise en œuvre de la mesure (plusieurs réponses possibles) :

Etat et ses services déconcentrés **X quel secteur/ministère/direction :**

Collectivités locales : région(s) **X département(s) **X** EPCI(s) commune(s)**

Fédération/unions **X Associations**

Union européenne

Opérateur public lequel :

Partenaires privés lequel : les fondations

Autre (préciser) : OPCA

Evaluation des impacts

Impact financier global

La mesure a-t-elle un impact financier pour les associations et leurs partenaires ? Si oui, merci d'en donner une mesure estimative par année pour chaque type d'organisme concerné

	2018	2019	2020
Associations			
Autres :			

Autres impacts possibles : économiques, sociaux, environnementaux, sociétaux, les jeunes, l'égalité femmes- hommes, etc.

Le renforcement du dispositif aurait un impact significatif sur la pertinence, la qualité et la pérennité des actions menées par les associations accompagnées. Le développement de ces activités aurait aussi un impact sur la création et la consolidation d'emplois au sein des associations ciblées.

« Méta-fiche 4 »

GROUPE DE TRAVAIL

X I.

II.

III.

INTITULÉ DE LA MESURE : Créer un environnement règlementaire et fiscal adapté et simplifié, favorable au développement de l'action associative

II. Contexte de la mesure

1. Présentation du problème à résoudre – état des lieux

Le cadre d'exercice de l'activité associative est aujourd'hui fragilisé par la complexité et la variabilité des mesures qui l'encadrent et l'appréciation de l'administration, ce malgré diverses mesures de simplification régulièrement annoncé. Clarifier et sécuriser constituent deux enjeux majeurs pour la mission d'intérêt général des associations.

2. Présentation de la mesure proposée

Différentes mesures doivent être prises pour créer un environnement favorable à leur action :

- Adapter les dispositions de la loi ESS de 2014, en sécurisant la notion d'utilité sociale inscrite dans l'article 2 (cf. propositions FNE, Le Mouvement associatif) et en assouplissant les critères d'octroi de l'agrément ESUS (cf. proposition le Mouvement associatif, Coordination Sud, FNE, CAC)
- L'harmonisation de l'appréciation de l'intérêt général (cf. proposition HCVA, le Mouvement associatif, CAC, DGFIP/DJEPVA)
- La rénovation des critères de la RUP (cf. UNA, FNE, RNMA)
- La simplification de l'inscription au registre des représentants d'intérêt (cf. proposition CAC, FNE, CNAJEP)

Des lieux de régulation, médiation aux différents niveaux territoriaux destinés à traiter les difficultés éventuelles d'appréciation de l'administration rencontrées notamment sur ces différents aspects pourraient aussi être mis en place (proposition CAC).

Pour pleinement répondre à cet enjeu, une réflexion de moyen terme devra être engagée quant aux dispositions permettant d'intégrer les spécificités du modèle associatif dès la conception des textes et réglementations susceptibles de les concerner.

Remplir ces points II et III dans la mesure du possible.

Mise en œuvre

1. Nature de la mesure : quel est le livrable, le produit de sortie ?

- **Information/Communication**
- **Organisationnelle**
- **Juridique/fiscale** X De quelle nature : législative réglementaire

Article(s) modifié(s) :

Article(s) créé(s) :

Article(s) abrogé(s)

- **Autre (préciser)**

2. Responsable(s) de la mise en œuvre de la mesure (plusieurs réponses possibles) :

Etat et ses services déconcentrés quel secteur/ministère/direction : Ministère éducation nationale, Ministère de la transition écologique et solidaire, Ministère de l'économie, des finances et des comptes publics

Collectivités locales : région(s) département(s) EPCI(s) commune(s)

Fédération/unions Associations

Union européenne

Opérateur public le quel :

Partenaires privés le quel :

Autre (préciser) :

Evaluation des impacts

Impact financier global

La mesure a-t-elle un impact financier pour les associations et leurs partenaires ? Si oui, merci d'en donner une mesure estimative par année pour chaque type d'organisme concerné

	2018	2019	2020
Associations			
Autres :			

Autres impacts possibles : économiques, sociaux, environnementaux, sociétaux, les jeunes, l'égalité femmes- hommes, etc.

Sécurisation du cadre d'exercice de l'activité associative.

Extraits des propositions

Ils reprennent les éléments principaux des propositions ayant servi de base à l'élaboration des méta-fiches

Partie	Mesures proposées
<p>Renforcer l'observation, la recherche, la valorisation et la communication sur la vie associative</p>	<p>• Une observation participative et partagée du monde associatif (proposition du CAC)</p> <p>Il s'agit de construire un observatoire reposant sur des principes éthiques construits sur le modèle du logiciel libre c'est-à-dire échappant au jeu de la prédation spécifique à la sphère marchande basée sur une conception particulière de la propriété privée et du droit d'auteur. Cet observatoire devra être conçu 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.</p> <p>Le premier travail, idéalement confié à une commission <i>ad hoc</i> dont le rôle serait de construire cet observatoire, sera d'établir un diagnostic de l'existant. L'objectif est de dégager une feuille de route pour capitaliser l'existant et créer des synergies entre les travaux d'observations. La deuxième phase de travail consistera à identifier les manques et complément à apporter pour construire une analyse conjuguant approche micro et macro de la réalité du fait associatif en France.</p>
	<p>• Mieux articuler les démarches concernant l'observation de la vie associative (proposition du RNMA)</p> <p>Développer une connaissance objective du secteur associatif territorial (observatoires locaux de la vie associatives -OLVA) et les chartes des engagements réciproques qui peuvent être de bons outils d'interconnaissance réciproque et des espaces de concertation + développer des formations "vie associative" qui mixent les publics (élus locaux/agents de collectivités -salariés et bénévoles associatifs).</p>
	<p>• Construire des observatoires de la vie associative inclusifs (proposition FNE)</p> <p>Si des études et des réflexions sont régulièrement publiées, notamment par des acteurs associatifs nationaux, le développement d'observations plus complètes demande de réfléchir à des dispositifs qui incluraient les différents périmètres d'actions associatives, et qui pourraient s'intéresser aux niveaux territoriaux. Il s'agit notamment de s'assurer que les travaux menés puissent intégrer les bénéficiaires afin de construire des démarches qui aient du sens pour les structures associatives. Il s'agit de s'inspirer de dispositifs d'observation existants dans les territoires afin de trouver un modèle assurant l'inclusion des associations.</p>
	<p>• Renforcer les têtes de réseaux en matière d'observation de la vie associative (proposition Coordination Sud)</p> <p>Les têtes de réseaux ont une bonne connaissance des enjeux et des évolutions qui pèsent sur leur secteur, c'est la raison pour laquelle certaines têtes de réseaux déploient une fonction d'observation, souvent financée sur fonds propres. La mesure proposée consisterait à financer l'observation de la vie associative en s'appuyant sur les têtes de réseau.</p>

Partie	Mesures proposées
<p>efficacement et durablement sur leur territoire par la mise en place de parcours d'accompagnement adaptés</p> <p>Permettre aux associations d'agir efficacement et durablement sur leur territoire par la mise en place de parcours d'accompagnement adaptés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifier la cartographie des acteurs de l'accompagnement (proposition du RNMA) Il est proposé de poursuivre la cartographie des acteurs de l'accompagnement associatif dans les territoires, en y intégrant des indicateurs d'intervention (accueil, information, orientation, accompagnement en général, accompagnement spécialisé) pour donner de la visibilité à l'offre existante sur chaque territoire et identifier les manques actuels.
	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter l'accès des associations aux financements publics par un appui technique dédié (proposition FNE) L'octroi de subventions publiques, ainsi que le recours à l'appel à projets comme mode complémentaire de financement des associations (notamment pour les fonds européens), a conduit à complexifier les démarches d'obtention de ces fonds. Dans ce contexte, plusieurs régions (par ex. Pays-de-la-Loire, Occitanie) ont expérimenté des modalités d'accompagnements intégrées, pour faciliter le montage de projets afin de permettre aux associations de se consacrer à la conception des actions. Une mesure à généraliser serait donc de faciliter la mise en place d'un accompagnement via des postes dédiés au sein des administrations territoriales et/ou par la mise en place d'accompagnement externe adéquat et mutualisé.
	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'accompagnement des petites et moyennes associations employeuses (proposition Mvt associatif) Il est proposé de concentrer et développer les moyens du DLA autour de cet objectif de renforcement de l'accompagnement des petites et moyennes associations employeuses, en inscrivant cette priorité dans le cadre du partenariat entre les pilotes du dispositif mais aussi en mobilisant des moyens financiers complémentaires.
	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'urgence pour l'appui et le soutien des associations en grave difficultés dont l'existence est en péril (proposition CAC)
<p>Créer un environnement règlementaire et fiscal adapté et simplifié, favorable au développement de l'action associative</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ensemble de mesures complémentaires visant la simplification administrative (proposition du CAC) Le CAC a remis dans le cadre du « groupe de travail 2 » un ensemble de préconisations pour permettre la simplification administrative, à minima, 3 autres types de travaux sont à mener pour finaliser ce vaste (mais important) chantier consacré à la simplification administrative : l'application des dispositions prévues par la loi Sapin II, la procédure du rescrit fiscal, l'agrément ESUS.
	<ul style="list-style-type: none"> • Instituer la protection de la nature et de l'environnement comme un facteur d'utilité sociale (proposition FNE) Afin de permettre au champ associatif de la protection de la nature et de l'environnement d'être reconnu intégralement comme un acteur d'utilité sociale, il est proposé d'amender la loi relative à l'ESS.
	<ul style="list-style-type: none"> • Sécuriser la notion d'utilité sociale à travers une clarification des critères

Partie	Mesures proposées
<p>Créer un environnement réglementaire et fiscal adapté et simplifié, favorable au développement de l'action associative</p>	<p>de reconnaissance (proposition Mvt associatif) Afin de clarifier la rédaction de l'article 2 de la loi ESS dans le cadre de la reconnaissance d'utilité sociale, il est proposé de rédiger le 3^{ème} critère comme suit « au développement durable, à la transition énergétique ou à la solidarité internationale », pour en faire un critère à part entière sans lien avec les autres critères, ce qui pose des problèmes d'interprétation.</p>
	<p>• Faciliter l'accès des associations à l'agrément ESUS pour ne pas limiter l'accès aux produits de la finance solidaire à quelques secteurs (proposition Coordination Sud) La solidarité internationale de par son action hors de France, peut en être facilement exclue, dans un contexte où la plupart des associations de solidarité internationale disposent déjà d'un accès très limité aux solutions existantes de financement des haut-de bilan (prêts participatifs, fonds de garantie permettant l'accès aux prêts...) Or, ces sources de financement apparaissent comme très utiles aux associations, leur procurant notamment les fonds propres et quasi fonds propres nécessaires à leur changement d'échelle. Il est proposé de garantir l'accès aux solutions de financements solidaires à l'ensemble des associations.</p>
	<p>• Exonérer les associations des modifications statutaires induites par les critères d'octroi de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (proposition FNE) Par souci de cohérence avec le statut associatif, et l'esprit de la disposition visée à l'article 11 de la loi ESS, la présente mesure vise à exonérer les associations des modifications statutaires obligatoires relatives à l'agrément ESUS, dans la mesure où la rémunération des dirigeants associatifs fait déjà l'objet d'un encadrement, et que le statut associatif prévoit déjà des dispositions quant à la non lucrativité de la finalité</p>
	<p>• Détermination de la qualité d'intérêt général (proposition HCVA) Les travaux du HCVA se sont attachés à établir des critères et des indices permettant de qualifier une association d'intérêt général. Cette qualification ouvre la possibilité pour les associations d'accéder à des avantages qui ne sont pas que fiscaux, (capacité patrimoniale cf art 6 loi 1901, possibilité pour les bénévoles de faire valider leur engagement ...). C'est pourquoi, il est normal que les services des impôts ne soient pas les seuls services à décider.</p>
	<p>• Modifier les conditions de reconnaissance du caractère d'intérêt général d'une association (proposition Mvt associatif) Afin d'harmoniser l'appréciation sur l'intérêt général, la qualité d'intérêt général pourrait être reconnue par un avis émis par une commission composée de façon plurielle (différentes administrations, associations, collectivités territoriales); il pourrait être recouru aux commissions départementales de la jeunesse, des sports et de la vie associative ou aux commissions régionales consultatives du fonds de développement de la vie associative, dont la compétence et la composition pourraient être révisées. Celles-ci pourraient être saisies par une association ou une administration. Ces avis s'imposeraient à tous et pourraient faire l'objet d'un recours devant une commission nationale.</p>

Partie	Mesures proposées
<p>Créer un environnement réglementaire et fiscal simplifié, favorable au développement de l'action associative</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Harmoniser fiscalement les reconnaissances d'utilité publique, d'utilité sociale et d'intérêt général (proposition UNA) Harmoniser les dispositifs fiscaux liés à l'intérêt général ou à l'utilité sociale aux structures reconnues d'utilité publique afin de favoriser l'hybridation des financements et que ces structures pèsent moins sur leurs adhérents comme sur la puissance publique. À ce titre, valider le fait que la RUP vaut de plein droit reconnaissance d'intérêt général au sens fiscal notamment pour le régime des dons et du mécénat.
	<ul style="list-style-type: none"> • Revue des différents statuts associatifs et notamment de la Reconnaissance d'Utilité Publique (proposition FNE) Les dispositifs juridiques existants, notamment la reconnaissance d'intérêt général et la reconnaissance d'utilité publique, ne sont pas satisfaisants et coexistent avec un panel d'autres dispositifs comme la représentativité des associations de protection de la nature et de l'environnement (article L. 141-3 du code de l'environnement) ou encore l'agrément ESUS. Nous souhaitons donc qu'une réflexion soit menée afin de rénover les dispositifs existants. Une solution pourrait être de rénover la RUP, en la rendant renouvelable (plutôt qu'attribuée sans limite dans le temps) et plus exigeante. Dans un esprit de simplification, des passerelles devront être créées entre les différents agréments et labels. Nous demandons notamment un système de reconnaissance automatique pour les associations répondant déjà aux critères de manière avérée, comme les associations représentatives pour l'environnement. Enfin, cette réforme des statuts associatifs devrait être accompagnée d'une réflexion sur les avantages qu'ils autorisent et les dispositifs de financement spécifiques à envisager.
	<ul style="list-style-type: none"> • Rénover les critères de la RUP pour une association (proposition du RNMA) Une association dont la gouvernance est collégiale ne peut pas être reconnue RUP + les mécènes privés demandent des reçus fiscaux (cf. difficulté actuelle d'obtenir des réponses sur le rescrit). La proposition est de permettre à des associations organisées plus démocratiquement (gouvernance partagée) de déposer une demande de RUP. Ainsi que de questionner et moderniser le contenu des statuts types de la RUP.

Partie	Mesures proposées
<p>Créer un environnement réglementaire et fiscal simplifié, favorable au développement de l'action associative</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Simplification de l'inscription au registre des représentants d'intérêt (proposition FNE) La déclaration qui accompagne cette inscription pose par ailleurs une véritable question de fond : ce dispositif tend à identifier les associations à des acteurs de lobbying aux pratiques très éloignées du monde associatif et dont les moyens sont, en général, bien supérieurs. Enfin, plusieurs problèmes pratiques se posent : elles ne disposent pas forcément de bénévoles ou salariés ayant le temps et la compétence de répondre à la fastidieuse inscription liée à ce registre. Il s'agit notamment des associations territoriales dont un des objets associatifs est le relais de plaidoyer vis-à-vis des pouvoirs publics. Pour pallier à ces difficultés, il est proposé que l'inscription d'une tête de réseau national puisse couvrir l'ensemble de son réseau à travers sa propre déclaration. Par ailleurs, il pourrait être envisagé de revoir le cahier des charges en fonction des statuts des organisations enregistrées. En effet, des associations d'intérêt général et celles Reconnue d'Utilité Publique attestent par un contrôle administratif spécifique d'un statut particulier de contribution au débat publique.
	<ul style="list-style-type: none"> • Trouver une solution d'exception pour protéger les associations des contraintes de la Loi Sapin II sur la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts (proposition CNAJEP)
	<ul style="list-style-type: none"> • Des lieux de dialogue permanents pour traiter la résurgence des complexités administratives (proposition du CAC) Il est proposé de favoriser l'instauration de lieux de dialogue 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.
	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter un acte législatif (loi organique ou d'orientation, ...) qui pose une politique publique de vie associative avec un engagement formel à : la déclinaison de la charte des engagement réciproques, la mise en œuvre du dialogue structuré territorial pour élaborer les politiques de jeunesse (art. 54 de la loi EC) ; la représentation des associations dans les CESER et le CESE (proposition du CNAJEP)

Partie	Mesures proposées
Autres propositions	<ul style="list-style-type: none"> • Simplification du remboursement des frais de représentation (proposition FNE) – renvoi groupe 2 <p>Il est proposé que des subventions forfaitaires soient accordées directement aux associations par l'Etat ou par les collectivités territoriales pour rembourser les frais des bénévoles. Les montants seraient fixés en fonction du nombre de représentations dans les commissions pour lesquelles ils ont été nommés par un arrêté ou une délibération de nomination. Par ailleurs, une revue de l'arrêté fixant les instances concernées devrait permettre un élargissement de celles-ci.</p>

SYNTHESE DES PROPOSITIONS RETENUES PAR LE GROUPE 2

Groupe 2 : Consolidation et développement des activités d'utilité sociale des associations

Rappel des enjeux

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

Sommaire de la note de cadrage

Partie 1 - Relation avec les financeurs publics

Point 1. Constat d'une diminution structurelle des financements publics à destination des acteurs associatifs, de la part des pouvoirs publics territoriaux et nationaux

Point 2. Modalités contractuelles dans le cadre des subventions

Point 3. Rapport entre commande publique et subvention

Point 4. Accès et qualité de la commande publique

Point 5. Autonomie de gestion

Point 6. Accès aux fonds structurels européens

Point 7. Nécessité de disposer des outils appropriés pour que les associations aient la capacité d'investir à la fois dans le matériel (bâtiments etc.) et l'immatériel (R&D)

Point 8. Contrat à impact social

Partie 2 - Spécificités et freins à l'évolution des modèles socio-économiques associatifs

Point 1. Accès aux financements et adaptation des financements

Point 2. Développement des financements privés

Point 3. Stabilisation/ adaptation du cadre fiscal

Point 4. Evaluation des apports/impacts des activités associatives et des politiques publiques

Partie 3 - Développement de l'emploi associatif

Point 1. Soutien à l'emploi qualifié et de qualité

Point 2. Politique d'insertion et de réduction du chômage versus politique de soutien à l'emploi dans les activités d'utilité sociale

Point 3. Contexte particulier suite au gel des contrats aidés

Partie 1 - Relation avec les financeurs publics	Mesures proposées
Augmenter les financements publics, simplifier les modalités, sécuriser	<ul style="list-style-type: none">• Augmenter le FDVA comme ligne de financement structurel du développement de la vie associative et le restructurer tant dans son périmètre que dans sa gouvernance

	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un observatoire de la simplification sur les modalités de financement (exemple : cellule d'intelligence locale), en lien avec la charte des engagements réciproques • Reconnaître les têtes de réseaux et leurs fonctions au service de la vie associative à travers un soutien accru dans les différents programmes ministériels de financement • Ouvrir l'accélérateur d'innovations sociales aux associations territoriales et aux réseaux qui les accompagnent • Recommander le conventionnement pluri-annuel
<p>Transcrire les spécificités du modèle associatif non lucratif au niveau européen et dans les déclinaisons françaises, et adapter les modalités de financements européens</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Porter politiquement les spécificités du modèle non lucratif français au niveau européen et particulièrement auprès de la Commission (notamment au regard du droit de la concurrence, de la notion d'opérateur économique, ou encore de la prise en compte de ce modèle dans les différentes directives) • Dégager des moyens pour la formation des agents des collectivités publiques sur la politique des aides d'Etat, les règlements des minimis, les directives services, marché public, le paquet Almunia • Evaluer l'application de la circulaire Valls et produire de nouveaux repères, valoriser et diffuser les cadres de soutien existants • Retravailler les interprétations issues des transpositions des directives européennes : services, marchés publics, concession, travel, notamment au travers des notions SSIG/SIEG • Améliorer l'accès aux fonds européens structurels et d'investissement à travers 4 mesures : <ul style="list-style-type: none"> - Création d'un fonds d'avance de trésorerie - Ouverture des crédits d'assistance - Financement des têtes de réseaux et acteurs associatifs régionaux via les crédits d'assistance technique - Création d'un guichet unique régional d'aide aux associations • Installer un groupe de travail avec les associations pour préparer la prochaine programmation.

<p>Adapter la commande publique aux modèles socio-économiques associatifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Appliquer à la délégation de service public le principe d'allotissement des marchés publics
<p>Créer les conditions de viabilité et de renforcement des fonds propres et de la trésorerie des associations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les fonds propres des associations par la conservation des excédents, y compris pour les secteurs associatifs social, médico-social et de santé « tarifés », et éclairer les financeurs sur le bon niveau de fonds propres nécessaires en fonction de la taille et de l'activité de l'association/ • Répondre aux besoins de fonds propres et quasi fonds propres des petites et moyennes associations en créant notamment une garantie publique d'emprunt pour les associations <ul style="list-style-type: none"> a. Octroyer des garanties d'emprunt par l'Etat aux associations qui ne possèdent pas suffisamment d'apports financiers • Faciliter et sécuriser le financement par des prêts entre associations d'un même groupe • Créer un dispositif d'Etat d'aide aux associations en difficulté • Mettre en place des outils d'observation et de suivi du financement bancaire à destination des acteurs associatifs
<p>Partie 2 - Spécificités et freins à l'évolution des modèles socio-économiques associatifs</p>	<p style="text-align: center;">Mesures proposées</p>
<p>Investir dans les associations en mobilisant les ressources existantes (comptes inactifs et les biens mal acquis etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les comptes inactifs des associations et les flécher vers le FDVA • Laisser la possibilité à l'Etat de pouvoir confier la gestion des biens mal acquis aux associations, pour leurs activités
<p>Favoriser l'accès à la philanthropie et au mécénat pour les associations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager le mécénat des PME en établissant une franchise de 10 000 euros pour l'ensemble des montants engagés au titre du mécénat
<p>Adapter le cadre fiscal aux réalités associatives</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Approfondir la faisabilité et la pertinence des mesures liées à l'adaptation du cadre fiscal : <ul style="list-style-type: none"> - Transformer la réduction d'impôts pour don individuel à une association en crédits d'impôts - Supprimer l'adverbe « significativement » dans le rapport entre activités lucratives et non-lucratives - Supprimer le lien d'automaticité entre les 3 impôts (TVA, IS, CET) - Relever le seuil d'assujettissement aux impôts commerciaux - Réduction du taux d'impôts sur les sociétés pour les associations • Créer un groupe de travail spécifique avec le DJEPVA et la DGFiP pour travailler les mesures fiscales avec les directions générales et les acteurs associatifs, notamment sur des documents pédagogiques et des modes d'emploi partagés pour les acteurs associatifs et les

	administrations (exemple : diffuser des rescrits anonymisés etc.)
Valoriser l'utilité sociale des associations à travers des outils d'évaluation spécifiques au monde associatif	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un mode de soutien à l'investissement initial des associations dans l'évaluation de l'utilité sociale à travers une convention triennale-type. • Co construire une ingénierie sur l'évaluation de l'action associative et s'approprier les outils existants
Faciliter les coopérations entre associations	<ul style="list-style-type: none"> • Créer les conditions pour favoriser la coopération entre associations (financement, cadre juridique, modalités), soutenir les actions territoriales concertées, encourager les pratiques de groupement, tels les groupements économiques associatifs
Partie 3 - Développement de l'emploi associatif	Mesures proposées
Soutenir l'emploi qualifié et de qualité dans les associations, et la stabilité de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter la mobilisation des parcours emploi compétences au sein des associations de petite taille • Evaluer la situation de l'emploi associatif et instaurer une politique spécifique de l'emploi associatif • Favoriser les parcours professionnels interbranches du secteur associatif • Définir une programmation pluriannuelle des enveloppes consacrées aux dispositifs d'aide à l'emploi

Propositions ayant fait l'objet de réserves en séances, nécessitant des précisions ou des explicitations

Généraliser et systématiser la mise en place des marchés publics réservés à l'ESS

Octroyer des prêts d'honneur par l'Etat aux associations qui ne possèdent pas suffisamment d'apports financiers

Développer le financement par les fondations et fonds philanthropiques

Soumettre les associations à la contribution unique alternance-professionnalisation-apprentissage

Soutenir l'association employeur à travers :

- a. Mise en place d'un contrat de développement de travail pluriannuel (proposition à expliciter),
- b. Mise en place du financement pérenne du 1^{er} emploi CDI
- c. Mise en place d'une ligne de financement forfaitaire et pluriannuel pour toute association développant de nouvelles missions d'utilité sociale
- d. Révision du nouveau crédit d'impôt associatif

SYNTHESE DES PROPOSITIONS RETENUES PAR LE GROUPE 3

Groupe 3 : Mieux reconnaître le bénévolat et développer une société de l'engagement

Rappel des éléments de la note de cadrage

Enjeux :

- Sensibiliser à l'engagement associatif et porter les libertés associatives
- Donner accès à l'engagement tout au long de la vie et l'intégrer aux parcours
- Soutenir et faciliter l'implication des dirigeants bénévoles
- Reconnaître, soutenir, valoriser, des initiatives collectives de citoyens

Partie 1- Sensibiliser à l'engagement associatif

- o Constats d'évolution du bénévolat dans notre société
- o Démarche libre et volontaire
- o Communication sur l'engagement associatif (école, travail, association, Etat)

Partie 2 - Accès à l'engagement associatif et intégration dans les parcours

- o Une partie de la population éloignée des formes d'engagement
- o Evaluation des dispositifs d'engagement mis en place par l'Etat (service civique, volontariat associatif etc.)
- o Reconnaissance de l'engagement associatif
- o Faciliter le bénévolat des actifs

Partie 3 - Soutenir et faciliter l'implication des dirigeants bénévoles

- o Le renouvellement des dirigeants bénévoles
- o La rémunération des dirigeants bénévoles

Partie 4 - Reconnaître, soutenir, valoriser, des initiatives collectives de citoyens

- o Nouvelles formes d'engagement
- o Foisonnement d'initiatives collectives de citoyens

Propositions ayant recueilli le consensus des participants ou nouvelles propositions formulées par le groupe

Partie	Mesures proposées
Sensibiliser à l'engagement associatif	Mettre en œuvre une politique interministérielle sur l'engagement tout au long de la vie (éducation, formation, soutien) et le bénévolat pour tous Intégrer les acteurs associatifs dans la réflexion sur le service national universel Intégrer de manière systématique et visible l'engagement citoyen et la contribution des bénévoles et volontaires aux revues de la France à l'ONU, et aux rapports de suivi de la mise en œuvre des objectifs de

	<p>développement durable</p> <p>Dans le cadre de la réflexion sur une « semaine de l'engagement », coconstruire avec les associations un temps de visibilité de l'engagement associatif, et montrer la spécificité de l'engagement associatif par rapport à l'entrepreneuriat</p>
<p>Accès à l'engagement associatif et intégration dans les parcours</p>	<p>Construire un parcours d'engagement à travers une réflexion sur l'articulation des dispositifs et formes d'engagement pour les renforcer, les articuler, les promouvoir aux différents âges de la vie (service civique, volontariat associatif, volontariat de solidarité internationale etc.) dans un souci d'accessibilité à tous à une expérience d'engagement voire de mobilité, quel que soit le territoire de l'individu et son niveau de diplôme.</p> <p>Engager un dialogue entre l'éducation nationale et les acteurs associatifs sur l'engagement à l'école (exemple : travail sur les projets pédagogiques des établissements scolaires afin qu'ils reconnaissent, valorisent, et facilitent les expériences d'engagement des jeunes, formation des enseignants, parler du stage de 3^{ème} comme étant un « stage de découverte du monde professionnel » et pas un « stage en entreprise » puisqu'il peut se faire également dans le monde associatif etc.)</p> <p>Favoriser l'accès à l'engagement associatif pendant la vie active à travers plusieurs mesures : une concertation avec les partenaires sociaux et les acteurs associatifs suite à la conférence sociale de 2014, notamment pour revoir les différents congés existants (congé représentation, congé de solidarité internationale etc.), et une réflexion sur les inégalités qui freinent l'engagement. Pour les personnes au chômage, ce travail passe par la réaffirmation également de la compatibilité entre la situation des bénévoles et celles de demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi.</p> <p>Ouvrir le Compte Engagement Citoyen à tout bénévole investi dès 200 heures dans plusieurs associations dont au moins 100 heures dans l'une d'elle</p> <p>Augmenter le FDVA sur le volet formation des bénévoles, les besoins de financement n'étant aujourd'hui pas couverts au regard du nombre de bénévoles potentiels</p> <p>Développer et compléter l'offre de formation au profit des bénévoles et des dirigeants associatifs via un travail de co-construction d'une offre de formation par les acteurs publics et associatifs concernés, et la publication d'une mesure réglementaire définissant les formations éligibles au titre du CEC</p> <p>Revoir le contenu du Certificat de Formation à la Gestion Associative (CFG)</p> <p>Modifier la gouvernance du FDVA pour qu'il puisse intégrer une représentation des petites associations</p>

	Promouvoir et rendre accessible à tous « le passeport bénévole » dès le lycée
Reconnaitre, soutenir, valoriser, des initiatives collectives de citoyens	<p>Engager un travail de réflexion sur le soutien et d'accompagnement aux initiatives citoyennes à travers par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La création de conditions facilitant le portage de projets citoyens par des structures locales - Des outils de financement tels que : la création d'un fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne doté annuellement de 5% du montant total des crédits affectés au fonctionnement de la démocratie représentative ; la création d'un fonds d'encouragement et de coopération associatives aux initiatives citoyennes <p>Equipes citoyennes : développer un programme de reconnaissance, de soutien et de financement des initiatives collectives de citoyens dans la proximité, pour le lien social</p>
Libertés associatives	<p>Créer un groupe de travail sur les libertés associatives en lien avec l'Etat</p> <p>Garantir une protection des associations citoyennes face aux procédures bâillons (lien avec les propositions émises par le rapport de la commission Mazeaud)</p>

Ce rapport est le résultat du chantier de co-construction pour une politique associative lancé par le Gouvernement le 9 novembre 2017 et piloté conjointement par la Direction de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie associative, le Haut-Commissaire à l'Économie Sociale et Solidaire et à l'Innovation Sociale, et le Mouvement associatif.