



SIMPLIFICATIONS POUR LES ASSOCIATIONS

Yves BLEIN, député du Rhône

- OCTOBRE 2014 -

Yves Blein
Député du Rhône

Paris, le 9 octobre 2014

Monsieur le Premier ministre,

Le 23 mai de cette année, vous me nommiez, et je vous en suis reconnaissant, parlementaire en mission auprès des ministres de l'intérieur et des droits des femmes, de la ville et de la jeunesse et des sports, afin de proposer des mesures de simplification que vous souhaitiez « *ambitieuses, permettant à l'engagement associatif de se consacrer pleinement à ses missions essentielles à la cohésion sociale de notre pays* ».

J'ai perçu votre initiative comme une nouvelle marque de reconnaissance des pouvoirs publics envers les 1,3 million d'associations, dont l'action imprègne au quotidien la vie de nos concitoyens et l'animation de nos territoires. Elle s'inscrit également dans l'ensemble des mesures de modernisation et de soutien aux acteurs économiques que Monsieur le président de la République vous a demandé de mettre en œuvre pour relever les défis auxquels notre pays est confronté : le monde associatif, force économique à part entière, qui génère 8 % de l'emploi privé et participe à la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques dans tous les domaines, entend prendre toute sa place dans l'économie et la société.

Tel est le message que j'ai perçu tout au cours de ma mission, lors des auditions que j'ai conduites, tant à Paris que dans les régions, avec l'appui des trois inspections générales, des finances, de l'administration et de la jeunesse et des sports, dont le concours m'a été précieux et efficace.

Les propositions du rapport se veulent résolument pragmatiques et concrètes : c'est le moins qu'on puisse attendre d'un choc de simplification, parce que, souvent, la complexité est le produit d'une addition de procédures qui isolées pourraient être acceptables, mais deviennent insupportables et contre-productives quand elles se multiplient et se répètent. Ce parti pris devrait permettre au gouvernement de reprendre à son compte, le cas échéant, les mesures préconisées.

Monsieur Manuel Valls,
Premier ministre

Tel est le vœu que je me permets de vous adresser à l'occasion de la remise du rapport que vous m'avez commandé. En effet, les travaux que j'ai menés ont montré que plusieurs des pistes de simplification considérées comme indispensables par une grande majorité d'interlocuteurs, associations, services de l'État, collectivités, étaient parfois évoquées de longue date. Certaines ont même pu donner lieu à des concertations et expertises approfondies qui concluaient à leur faisabilité : nombre d'entre elles sont pourtant demeurées à l'état de projet.

C'est pourquoi, fort de ce constat, permettez au parlementaire que je suis de vous faire part d'une conviction personnelle, au-delà des cinquante mesures retenues en faveur des associations, que vous avez souhaitées d'application rapide.

Si les mesures techniques d'adaptation, de simplification, de « traque » aux doublons ou aux procédures devenues désuètes à l'heure de l'Internet, constituent une exigence, il est probablement devenu nécessaire d'imaginer des mesures plus structurantes, s'attachant plus à tarir les sources de complexité et de normes qu'à chercher à en atténuer en permanence les effets.

Trois domaines me semblent justifier de cette nouvelle approche, portant sur les relations entre associations et pouvoirs publics et des adaptations prenant davantage en considération la place singulière des associations comme acteurs économiques à part entière.

Ma première conviction concerne la nécessité de renforcer et de renouveler la gouvernance de l'action publique envers les associations.

Je suggère que le gouvernement mette à l'étude la création d'un opérateur unique, qui consoliderait les moyens publics d'accompagnement existants aujourd'hui mais dont l'action reste trop fragmentée (fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, fonds pour le développement de la vie associative, dispositifs locaux d'accompagnement). Son périmètre devrait également prendre en considération les nouvelles modalités de financements des projets associatifs et des formations des bénévoles prévues par la loi relative à l'économie sociale et solidaire, en ses articles 68 et 79. Cet opérateur pourrait notamment organiser et financer la formation des bénévoles, rendue obligatoire à la création de l'association et lors de la première embauche.

La concertation avec les collectivités territoriales est aussi éminemment souhaitable, dans la mesure où nombre d'entre elles, notamment au niveau régional, contribuent d'ores et déjà au cofinancement de dispositifs d'accompagnement.

Ce chantier de consolidation du dispositif public d'accompagnement de la vie associative gagnerait à être articulé avec le projet de loi sur les compétences des acteurs publics que vous avez demandé à Madame la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et avec les réflexions en cours sur l'organisation et les missions des services déconcentrés de l'État.

Cette mesure ne règle pas à elle seule la question du pilotage et de la coordination entre les ministères, qui doivent être redéfinis et stabilisés. Le rapport fait des propositions concrètes dans ce sens, en instituant un réseau de hauts-fonctionnaires désignés par chacun des ministres et travaillant en collège sous l'égide d'un *primus inter pares*, voire d'un délégué interministériel que vous désignerez.

Ma deuxième conviction concerne la redéfinition du champ de la commande publique, que je considère comme trop extensif aujourd'hui.

Depuis plusieurs années, le champ du hors-marché s'est réduit à peau de chagrin. Sous l'impulsion du droit français et du droit de l'Union européenne, la mise en concurrence est devenue partout la règle. Les collectivités publiques, à la recherche d'une sécurité juridique maximale, recourent de plus en plus systématiquement aux procédures de la commande publique : leurs partenaires associatifs traditionnels sont alors en concurrence frontale avec de nouveaux acteurs, pour certains à but lucratif, notamment dans les domaines de l'insertion sociale, de l'accueil de mineurs, de l'action éducative. Cette évolution n'est pas souhaitable parce qu'elle accrédite l'idée selon laquelle tout est marchand, et fragilise voire fait disparaître des acteurs associatifs porteurs d'un projet de long terme assis sur des valeurs.

Si mon propos n'est pas de remettre en cause la concurrence comme principe, je crois qu'il est urgent d'explorer les voies ouvertes par le droit national et européen, pour sanctuariser en dehors de la logique marchande un certain nombre d'activités. Je ne pense pas ici aux missions purement régaliennes, ni aux grands services publics du transport, de l'éducation nationale, de la sécurité sociale, etc. Je pense à l'action sociale, à l'accueil des jeunes, aux activités périscolaires, à l'éducation populaire.

Plutôt que de céder à la facilité du « tout marché », nous devons faire l'effort d'identifier explicitement les activités qui, en France, ne doivent pas être considérées comme marchandes, puis convaincre les collectivités que dans bien des domaines, la commande publique n'est pas l'unique voie de financement du monde associatif. La réécriture en cours du droit de la commande publique, ainsi que le travail de transposition des directives européennes qui s'y rapporte, constituent une occasion historique de mettre en lumière l'espace du hors-marché.

Les voies que j'ai identifiées au cours de la mission sont diverses ; elles demandent toutes un travail d'approfondissement, de commentaire, ainsi qu'une prise de position du gouvernement. La première est celle de la subvention, qui est définie dans la loi relative à l'économie sociale et solidaire, qui se distingue clairement de la commande publique, et dont il convient d'exploiter toutes les opportunités. La deuxième est celle des « services d'intérêt général non économiques », des services sociaux d'intérêt général et des services purement sociaux mentionnés dans le droit européen et sa doctrine. Une partie de ces services sont exclus de la nouvelle directive sur les marchés publics ; la question qui se pose est celle de l'extension concrète de leur champ, car les collectivités publiques comme les associations ont besoin de garanties. Dans le même ordre d'idée, il faut donner un contenu opérationnel au champ des services d'urgence fournis par les associations à but non lucratif, qui sont également exclus de la nouvelle directive, et exploiter toutes les possibilités ouvertes par les marchés réservés.

La troisième et dernière conviction que je souhaite évoquer est celle du nécessaire renouveau de la fiscalité des associations.

La fiscalité des associations n'est plus adaptée à la réalité du monde associatif actuel. Elle est le produit d'une accumulation de règles et de raffinements normatifs produits au cours des dernières décennies par la loi, le règlement et la doctrine fiscale. La dichotomie entre la fiscalité commerciale et la fiscalité applicable au secteur non lucratif crée une zone d'incertitude qui fragilise les secteurs de l'activité associative qui sont à la frontière du secteur lucratif et du secteur non lucratif, tels que l'insertion par l'activité économique.

Par ailleurs, la réduction des subventions, qui s'accompagne de l'encouragement des pouvoirs publics à développer les ressources propres, pousse les associations à étendre le champ de leurs activités et prestations payantes, au risque, paradoxalement et involontairement, de les faire basculer dans le champ de la lucrativité et de la fiscalité commerciale qui en découle.

Enfin, certains phénomènes entraînent des incompréhensions profondes de la part des associations, dont certaines regrettent de ne pas pouvoir bénéficier du crédit d'impôt compétitivité emploi, ou d'être assujetties à une taxe sur les salaires qui n'encourage pas l'emploi, au contraire.

Pour l'avenir, je suis convaincu qu'une refonte globale de la fiscalité doit être imaginée. Parmi d'autres pistes à inventer, un rapprochement des deux fiscalités pourrait simplifier le paysage. L'impôt sur les sociétés, qui est trop lié à la notion de bénéfice, n'est pas adapté au monde associatif, mais il pourrait devenir, pour ce public spécifique, une « contribution à l'intérêt général » assortie d'un taux réduit, voire de taux différenciés selon les activités concernées.

Telles sont, Monsieur le Premier ministre, les réflexions dont je souhaitais vous faire part à l'issue de cette mission, convaincu que le chantier de modernisation du pays que le gouvernement a entrepris nécessite des mesures d'adaptation immédiates mais impose aussi de préparer des évolutions plus structurantes.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de ma très haute considération.

Yves Blein





RAPPORT DE MISSION :

50 MESURES DE SIMPLIFICATION POUR LES ASSOCIATIONS

Établi par

Yves BLEIN, député du Rhône

Parlementaire en mission

Avec l'appui de :

Serge MAUVILAIN

Inspecteur général de la
jeunesse et des sports

Eric FERRI

Inspecteur de l'administration

Damien IENTILE

Inspecteur des finances

- OCTOBRE 2014 -

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	1
INTRODUCTION.....	4
1. LE DEGRÉ DE COMPLEXITÉ AUQUEL FONT FACE LES ASSOCIATIONS DOIT ÊTRE APPRÉCIÉ EN FONCTION DES « ÉVÉNEMENTS DE VIE » QU'ELLES TRAVERSENT	6
1.1. Le monde associatif, qui représente 8 % de l'emploi français et est financé à part égale par des ressources publiques et privées, se caractérise par sa grande diversité.....	6
1.1.1. <i>La diversité qui caractérise le monde associatif peut s'apprécier selon différentes dimensions.....</i>	<i>7</i>
1.1.2. <i>L'emploi associatif compte pour 8 % des effectifs salariés de l'économie française et connaît une croissance dynamique</i>	<i>9</i>
1.1.3. <i>S'il n'y a pas de crise du bénévolat, il est difficile de recruter des dirigeants bénévoles</i>	<i>14</i>
1.1.4. <i>Le financement des associations se répartit équitablement entre financement public et privé.....</i>	<i>17</i>
1.1.5. <i>Les associations de taille moyenne, ou « petites et moyennes associations », sont placées dans une situation intermédiaire qui semble les fragiliser.....</i>	<i>28</i>
1.2. Certains « événements de vie » des associations sont source de complexité	30
1.2.1. <i>Deux études proposent une analyse transversale et quantifiée des difficultés des associations et du poids des contraintes liées à l'environnement institutionnel.....</i>	<i>30</i>
1.2.2. <i>Le cadre juridique régissant la création, la modification des statuts et la dissolution des associations est relativement souple.....</i>	<i>33</i>
1.2.3. <i>Le conseil et l'information aux associations s'inscrivent dans un cadre fragmenté.....</i>	<i>36</i>
1.2.4. <i>La recherche et la gestion du financement des associations est une source de complexité majeure</i>	<i>41</i>
1.2.5. <i>Il existe une quarantaine d'agrément différents à destination des associations, et les procédures liées aux agréments comme à la reconnaissance d'utilité publique sont généralement longues et complexes.....</i>	<i>53</i>
1.2.6. <i>L'accès à l'information relative aux règles de la fiscalité est un vecteur de complexité pour les associations.....</i>	<i>59</i>
1.2.7. <i>Le recrutement de bénévoles se heurte à plusieurs difficultés</i>	<i>65</i>
1.2.8. <i>La fonction d'employeur est un enjeu majeur pour les associations et le premier emploi constitue un obstacle substantiel</i>	<i>70</i>
1.2.9. <i>L'organisation de manifestations et d'activités est souvent soumise à des procédures d'autorisation ou de déclarations préalables.....</i>	<i>72</i>
1.2.10. <i>La croissance et le développement de l'association lui impose de franchir deux seuils successifs : le premier emploi et l'entrée dans la catégorie des « petites et moyennes associations ».....</i>	<i>75</i>

2. DES MESURES DE SIMPLIFICATION DOIVENT ÊTRE ADOPTÉES POUR FACILITER LA VIE DES ASSOCIATIONS	77
2.1. Un certain nombre de mesures de simplification en faveur des associations ont déjà été mises en œuvre	77
2.1.1. <i>De nombreuses pistes de simplification spécifiques aux associations ont déjà été proposées, dont une partie a été mise en œuvre.....</i>	<i>77</i>
2.1.2. <i>Le « choc de simplification » pour les entreprises et les particuliers devrait donner lieu à des mesures qui bénéficient aux associations.....</i>	<i>82</i>
2.2. Une première série de mesures nouvelles, de nature transversale, peuvent être proposées pour les associations	85
2.2.1. <i>Renouveler la gouvernance du chantier de la simplification à destination des associations.....</i>	<i>85</i>
2.2.2. <i>Renforcer la formation des fonctionnaires à la réalité du monde associatif.....</i>	<i>89</i>
2.2.3. <i>Fluidifier l'obtention du numéro SIREN et engager le chantier du numéro d'immatriculation unique.....</i>	<i>90</i>
2.2.4. <i>Dématérialiser entièrement les procédures qui ne le sont pas encore.....</i>	<i>95</i>
2.2.5. <i>Donner tout son sens au principe du programme « dites-le nous une fois »....</i>	<i>100</i>
2.2.6. <i>Confier au Haut conseil à la vie associative une mission explicite de veille et de contrôle en matière de simplification et de poids des normes</i>	<i>103</i>
2.2.7. <i>Faciliter la gestion courante</i>	<i>104</i>
2.3. Une seconde série de mesures de simplification, liées aux différents « événements de vie », peuvent être proposées pour les associations.....	106
2.3.1. <i>Renforcer l'accompagnement des associations aux niveaux national et déconcentré.....</i>	<i>106</i>
2.3.2. <i>Simplifier, harmoniser et dématérialiser les procédures de demande de subvention.....</i>	<i>107</i>
2.3.3. <i>Moderniser les procédures applicables aux agréments.....</i>	<i>123</i>
2.3.4. <i>Simplifier les procédures relatives à la reconnaissance d'utilité publique.....</i>	<i>124</i>
2.3.5. <i>Encourager et renforcer le bénévolat.....</i>	<i>127</i>
2.3.6. <i>Faciliter la gestion de la fiscalité par les associations.....</i>	<i>128</i>
2.3.7. <i>Faciliter l'organisation de manifestations et d'activités.....</i>	<i>130</i>
3. LISTE DES PROPOSITIONS	132

ANNEXES

- Annexe I : lettre de mission
- Annexe II : liste des personnes rencontrées
- Annexe III : liste des sigles
- Annexe IV : liste des agréments
- Annexe V : outils et services publics d'information, de conseil et d'accompagnement
- Annexe VI: développements sectoriels sur l'accueil collectif de mineurs et l'insertion sociale

Synthèse

Le monde associatif semble de prime abord se caractériser par une infinie diversité d'activités, de tailles et de modèles économiques. D'une petite association sportive à rayonnement local, qui s'appuie exclusivement sur des bénévoles, à une grande association employeuse du secteur humanitaire, membre d'un réseau mondial et dont les activités sont plurielles, ce sont **1,3 millions d'associations actives qui forment ce tissu** que les enquêtes universitaires et les données administratives permettent d'appréhender avec une précision toujours plus grande.

Quant aux points communs, qui assurent **l'unité du monde associatif** et rendent opportune et pertinente toute réflexion sur la simplification à destination des associations *dans leur ensemble*, ils ne se limitent pas au statut particulièrement flexible et peu contraignant que garantit la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. En effet, **certaines caractéristiques spécifiques** (large recours au bénévolat, importance fondamentale des financements publics, ou encore régime fiscal particulier) **en font un monde à part**, qui mérite qu'on consacre un travail spécifique et ciblé aux difficultés qu'il rencontre. Par ailleurs, leur **appartenance commune à la famille de l'économie sociale et solidaire**, consacrée par la loi du 31 juillet 2014, souligne le rôle que les associations jouent et sont appelées à jouer dans la société.

Le caractère essentiel des enjeux liés aux associations peut se résumer en trois chiffres : **85 milliards d'euros de budget** annuel en 2014, **1,8 millions de salariés** soit 8 % de l'emploi salarié total de l'économie française, et **16 millions de bénévoles** d'après les enquêtes les plus récentes.

La mission a reconstitué **les différentes étapes et démarches qui composent le parcours de vie des associations**, afin de montrer les types de difficultés, objectives et démontrables, qui se posent à elles à chacune de ces étapes :

- ◆ les **formalités administratives**, de la création à la dissolution de l'association, ont été simplifiées dans les années récentes, mais des améliorations demeurent nécessaires en matière de dématérialisation des procédures et de système d'identification des associations ;
- ◆ **l'information et le conseil** dont les associations ont besoin sont proposés par différents acteurs, dispositifs publics ou partenariaux et fédérations nationales. La mission a cependant observé que le paysage de l'accompagnement est fragmenté et inégal, et que les têtes de réseau ne jouent pas toujours ce rôle de manière suffisante, alors qu'il est vital lors de certains caps que les associations franchissent (premier emploi, passage dans la sphère des petites et moyennes associations) ;
- ◆ la **recherche de financement** est le point qui, parmi tous les autres, concentre les difficultés les plus aiguës des associations : complexité et multiplicité des dossiers de subvention, demandes répétées des mêmes documents par les services instructeurs, recours de plus en plus fréquent aux règles de la commande publique, absence de pluri-annualité effective, refus de reconnaissance de la légitimité du bénéfice raisonnable, contrôles redondants et indicateurs superfétatoires, la liste est longue ;
- ◆ **l'obtention d'agrèments**, délivrés pour la plupart par les ministères, n'est pas un vecteur de complexité majeur : il semble cependant qu'une simplification, que l'Etat peut atteindre à peu de frais, serait bienvenue. La reconnaissance d'utilité publique, et les difficultés que rencontrent les associations bénéficiant de cette reconnaissance lorsqu'elles veulent modifier leur statut, est en revanche un point particulièrement signalé par la mission ;

- ◆ la **gestion de leur fiscalité** par les associations suscite des difficultés d'accès à l'information. Les règles fiscales, liées notamment au caractère lucratif ou non de leurs activités et aux réductions fiscales auxquelles ouvrent droit les dons, ont déjà fait l'objet d'un réel effort d'explicitation ; la mission montre cependant que des améliorations sont encore possibles ;
- ◆ le **recrutement de bénévoles**, notamment dirigeants, est une difficulté majeure des associations, qui ne parviennent pas à renouveler leurs cadres dans un contexte qui exige d'eux une professionnalisation toujours plus grande ;
- ◆ **l'emploi de salariés** génère des risques, mais la mission observe qu'ils ne sont pas, pour la plupart, propres aux associations. Un meilleur accompagnement semble plus réaliste à court terme qu'une simplification du droit social, qui dépasse la question des associations ;
- ◆ enfin, la mission montre que des **barrières administratives** désuètes ralentissent l'organisation d'activités et de manifestations.

Globalement, la mission observe que dans le paysage associatif, ce sont **les associations petites et moyennes**, ou « *associations de taille intermédiaire* », qui semblent être les plus fragilisées : elles sont trop grandes pour échapper à certaines des complexités administratives, mais trop petites pour résister à tous les aléas notamment financiers.

La mission a identifié, à partir de cette analyse objective des difficultés des associations, une série ambitieuse de **cinquante mesures de simplification concrètes et opérationnelles**, qui doivent leur bénéficier dans leur ensemble, sans biais sectoriel, afin de créer pour elles « un choc de simplification ». Ces mesures ne se limitent pas à l'Etat, bien au contraire : **leur succès dépend de l'engagement de l'ensemble des partenaires des associations, au premier rang desquels les collectivités territoriales**, qui doivent être associés *ab initio* à la mise en œuvre opérationnelles de toutes les propositions. La mission a distingué :

- ◆ les **mesures transversales**. Il s'agit notamment de :
 - consolider la gouvernance du chantier de la simplification à destination des associations ;
 - renforcer la connaissance du monde associatif par les pouvoirs publics ;
 - simplifier et fluidifier le système d'identification des associations ;
 - dématérialiser l'ensemble des démarches et mettre en œuvre le programme « *dites-le nous une fois* » ;
 - affirmer les prérogatives du Haut conseil à la vie associative en matière de vigilance à l'égard des normes nouvelles ;
- ◆ les **mesures particulièrement liées à des « événements de vie »**. Il s'agit de :
 - renforcer les dispositifs de conseil et d'accompagnement ;
 - simplifier et harmoniser l'ensemble des procédures de demande, de gestion et de contrôle qui se rapportent aux financements publics, du niveau local au niveau européen ;
 - faciliter l'obtention des agréments et la gestion du statut d'association reconnue d'utilité publique ;
 - valoriser davantage le bénévolat pour l'encourager ;
 - mieux expliciter et diffuser la règle fiscale ;
 - lever les barrières inutiles à l'organisation d'activités et de manifestations.

Le **détail de ces mesures est précisé dans le corps du présent rapport** : elles doivent, selon les cas, emprunter le **chemin législatif** (en tirant partie de l'habilitation à prendre une ordonnance de simplification ouverte par la loi relative à l'économie sociale et solidaire en son article 62), prendre la **voie réglementaire** ou, plus souvent, le biais de la **relation partenariale**, de la conviction et de la communication sur les pratiques souhaitables.

Introduction

Par lettre du 23 mai 2014¹, le Premier ministre Manuel Valls a nommé Monsieur le député Yves Blein parlementaire en mission auprès de Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, et de Madame Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.

Cette mission s'inscrit dans la démarche gouvernementale du « choc de simplification » : après avoir établi un diagnostic des difficultés rencontrées par les associations dans les différentes étapes de leur parcours, la mission devait proposer un ensemble de mesures visant à simplifier leur vie.

Pour écrire ce rapport, la mission s'est principalement appuyée sur trois séries d'échanges² :

- ♦ **une série d'une trentaine d'auditions de représentants du monde associatif, de personnalités et d'experts**, qui se sont déroulées de juin à septembre 2014³ à l'Assemblée nationale. Les associations nationales rencontrées (têtes de réseaux, fédérations, plateformes) étaient représentatives de la plupart des champs d'intervention (social, éducation populaire, culture, environnement, humanitaire, sport, insertion sociale et professionnelle, formation, etc.).

Les autres auditions ont permis de rencontrer des personnalités très diverses, issues du Haut conseil à la vie associative, du Conseil économique, social et environnemental, des collectivités territoriales, d'entreprises privées et d'organisations professionnelles liées aux associations, de chercheurs et d'universitaires spécialistes du monde associatif.

Les auditions ont enfin permis de rencontrer les opérateurs qui sont des interlocuteurs courants des associations (ACOSS, CNAF) ;

- ♦ **une série d'entretiens avec un panel très large de services de l'administration** qui sont en charge de la simplification administrative, ou bien qui interviennent auprès des associations soit de manière transversale soit par le biais de financements apportés dans une logique sectorielle ;
- ♦ **des déplacements sur le terrain**, dans les régions Centre et Aquitaine, pour rencontrer des associations locales, ainsi que les services administratifs locaux en relation avec elle.

S'agissant des données qui ont été utilisées, la mission note qu'il n'existe pas de source unique et complète permettant d'appréhender la vie associative. Elle a cependant rassemblé et exploité un certain nombre de données provenant de sources multiples, afin de pouvoir dresser un panorama synthétique du monde associatif.

Par ailleurs, **un courrier a été adressé à tous les préfets** pour les interroger sur les difficultés des associations dans leur département ; les réponses parvenues (environ deux-tiers des préfetures sollicitées) ont été exploitées et valorisées par la mission.

Sur le fond, la mission a d'abord procédé à une présentation générale **du monde associatif et à la description des difficultés** des associations (partie 1) :

- ♦ le panorama du monde associatif présente cinq développements particuliers sur la diversité des associations, l'emploi, le bénévolat, le financement et la situation spécifique des « associations de taille moyenne » ;

¹ Annexée au présent rapport.

² La liste exhaustive des institutions, services et personnes rencontrées figure en annexe II au présent rapport.

³ La liste des associations rencontrées a été constituée en concertation avec le Mouvement associatif. Anciennement « Conférence permanente des coordinations associatives », cette association fédérant 600 000 associations est considérée comme représentant les associations françaises par l'Etat. Cette association est notamment l'unique signataire, pour le monde associatif, de la Charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales du 14 février 2014.

- ◆ la description des difficultés s'appuie sur la présentation détaillée des « événements de vie » des associations, notamment les formalités administratives, la recherche d'information et de conseil, la recherche de financements, les demandes d'agrément ou de reconnaissance d'utilité publique, les relations avec l'administration fiscale, le recrutement de bénévoles, l'emploi de salariés et la phase de croissance de l'association. La mission a cherché à démontrer l'existence de difficultés de manière objective et factuelle, pour donner davantage de force et de pertinence à ses propositions de simplification.

La mission s'est ensuite concentrée sur les propositions et recommandations en matière de simplification (partie 2) :

- ◆ elle a d'abord dressé un bilan des mesures qui ont déjà été adoptées pour simplifier la vie des associations ;
- ◆ puis elle a proposé une série de mesures nouvelles réparties en :
 - **mesures transversales**, qui concernent l'association dans tous les aspects de son activité, ou son environnement ;
 - **mesures spécifiquement liées à un « événement de vie »** de l'association.

La liste des propositions est rappelée, pour mémoire, en partie 3.

Les annexes comprennent :

- ◆ la lettre de mission (annexe I) ;
- ◆ la liste des personnes rencontrées (annexe II) ;
- ◆ la liste des sigles (annexe III) ;
- ◆ la liste des agréments (annexe IV) ;
- ◆ la liste des outils et services publics d'information, de conseil et d'accompagnement (annexe V) ;
- ◆ deux développements sectoriels particuliers (annexe VI).

1. Le degré de complexité auquel font face les associations doit être apprécié en fonction des « événements de vie » qu'elles traversent

1.1. Le monde associatif, qui représente 8 % de l'emploi français et est financé à part égale par des ressources publiques et privées, se caractérise par sa grande diversité

L'objectif de cette partie est d'offrir une présentation quantitative du monde associatif français et de ses évolutions, en se concentrant sur cinq thématiques particulières : la diversité du monde associatif, l'emploi associatif, le bénévolat, le financement des associations et la situation spécifique des « petites et moyennes associations ».

Ce panorama s'appuie sur des sources diverses qui ont été rassemblées et combinées par la mission. Il se heurte cependant à l'insuffisance de la connaissance statistique des associations ; les données existantes et disponibles sont rares, hétérogènes et parfois anciennes.

Bien que la question de la production de données fiables sur les associations soit en marge du présent rapport, **la mission recommande le développement des outils statistiques et des enquêtes et collectes de données permettant de consolider la connaissance du monde associatif dans ses différentes dimensions**. Elle renvoie pour cela à un rapport du Conseil national de l'information statistique de 2010⁴, qui formule une série ambitieuse de recommandations visant à améliorer le dispositif statistique relatif aux associations. La mission note par ailleurs que cette volonté est partagée par les pouvoirs publics, ce que montre la réalisation par l'INSEE d'une enquête sur les associations.

Les données utilisées sont précisées dans chacune des sous-parties suivantes ; le cas échéant, les différences entre deux sources sont signalées. Les principales sources utilisées sont :

- ◆ l'enquête « *Le paysage associatif français 2011-2012* », conduite par M^{me} Viviane Tchernonog, chercheuse au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et au Centre d'économie de la Sorbonne (ci-après, « *Enquête CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne* »). Cette enquête est périodique et a notamment été réalisée en 2005-2006, ce qui permet des comparaisons avec 2011-2012. Les données produites couvrent un champ très large (nature des activités, financement et budget, emploi, bénévolat). La qualité et la fiabilité de ces données est notamment attestée par le fait qu'elles ont été utilisées par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour construire le compte des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) en comptabilité nationale⁵ ;
- ◆ les données produites par les services de l'Etat (notamment la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur et l'INSEE). Ces données sont principalement administratives (nature des activités, données liées aux procédures et démarches officielles, statuts, etc.) ;
- ◆ s'agissant du bénévolat, les travaux de M. Lionel Prouteau⁶ et ses co-auteurs, ainsi que les enquêtes « Vie associative » de l'INSEE (2002) et de l'institut BVA pour la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales (2010).

⁴ Rapport du groupe de travail « connaissance des associations », Edith Archambault, Jérôme Accardo, Brahim Laouisset, Conseil national de l'information statistique, décembre 2010.

⁵ Dossier INSEE, *Les comptes nationaux passent en base 2005*, mai 2011, page 7. Adresse Internet : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2005/methodologie/comptes-nationaux-base-2005.pdf.

⁶ Maître de conférences honoraire habilité à diriger des recherches en sciences économiques, université de Nantes.

Deux ouvrages généraux sur les associations et l'économie sociale et solidaire ont également été utilisés par la mission :

- ◆ *Le paysage associatif français*, 2^{ème} édition, Juris éditions, Dalloz, 2013 ;
- ◆ *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire 2014*, Observatoire nationale de l'ESS-CNCRES, hors-série Jurisassociations – 2014, Juris éditions.

1.1.1. La diversité qui caractérise le monde associatif peut s'apprécier selon différentes dimensions

D'après les chiffres du ministère de l'intérieur en date de juin 2014, on compte 1 223 968 associations « actives » (inscrites au répertoire national des associations⁷) et 1 184 064 dont le dossier est « en sommeil ». **C'est le nombre approximatif de 1,3 million d'associations actives qui est généralement retenu** ; en réalité on peut supposer qu'il existe un nombre supérieur d'associations qui ont encore une activité, bien que leur dossier soit en sommeil (dans ce cas, ce sont des associations qui n'ont pas modifié leurs statuts ou leurs dirigeants depuis plusieurs années).

Le rythme de création d'associations nouvelles est élevé, de l'ordre de 5 % par an. Le rythme de modification des statuts ou des organes dirigeants est quatre fois plus élevé, de l'ordre de 20 % par an (en faisant l'hypothèse d'une répartition équilibrée des modifications entre les associations, on peut avancer qu'en moyenne une association déclare une modification tous les cinq ans).

Tableau 1 : Taux de création et de modification des associations

Année	Créations	Taux de création	Modifications	Taux de modification
2012	65 217	5,0 %	252 078	19,4 %
2013	67 160	5,2 %	260 639	20,0 %

Source : Ministère de l'intérieur, calculs mission (hypothèse : 1,3 millions d'associations).

S'agissant des dissolutions d'associations, qui ne sont pas systématiquement déclarées en préfecture (les associations pouvant simplement cesser toute activité effective, de manière définitive, sans le signaler aux autorités publiques), la mission préfère ne pas présenter de chiffres dont la fiabilité n'a pas pu être attestée.

Au-delà de ces données générales, le secteur associatif se caractérise par une grande diversité, qui peut s'apprécier selon plusieurs dimensions représentées dans le graphique illustratif ci-dessous.

⁷ Voir partie 2.2.3 pour plus de précisions sur ce répertoire.

Graphique 1 : Dimensions permettant d'apprécier la diversité du monde associatif



Source : Illustration mission.

Cette diversité s'observe premièrement sous l'angle des secteurs d'activité investis par les associations. La mission note cependant qu'il n'existe pas de données exhaustives permettant de connaître la répartition des associations par secteur d'activité⁸. Les données présentées ci-dessous sont donc extraites de l'enquête du CNRS :

Tableau 2 : Répartition des associations par secteur d'activité

Secteur d'activité	Répartition 2005 (en %)	Répartition 2011 (en %)
Action caritative et humanitaire	3,7	3,9
Action sociale, santé	11,3	10,3
Défense des droits et causes	15,5	13,1
Education, formation, insertion	4,1	3,6
Sport	24,1	24,4
Culture	18,6	20,5
Loisirs et vie sociale	17,8	20,8
Economie et développement local	3,7	3,4
Total	100,0	100,0

Source : Enquête CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne.

Trois secteurs d'activité se distinguent par le grand nombre d'associations qu'ils regroupent :

- ◆ le sport ;
- ◆ la culture ;
- ◆ les loisirs et la vie sociale.

Ces secteurs cumulent à eux seuls 65,7 % des associations et ont vu leur part augmenter de 2005 à 2011. La prépondérance des associations sportives et culturelles est confirmée par les données du ministère de l'intérieur et de l'INSEE.

⁸ Les chiffres transmis par le ministère de l'intérieur (répertoire national des associations) et l'INSEE (sur la base du répertoire SIRENE) ne sont pas présentés ici dans leur globalité car dans un cas comme dans l'autre une part importante (d'un cinquième à la moitié) des associations n'était pas répartie par secteur d'activité.

La diversité des associations s'apprécie également par leur taille⁹ :

- ◆ en considérant le budget :
 - 71 % sont de petites associations (moins de 10 k€ de budget) ;
 - 27 % sont des associations de taille moyenne ou intermédiaire (entre 10 k€ et 500 k€ de budget), se répartissant ainsi :
 - 19 % dont le budget est compris entre 10 k€ et 50 k€ ;
 - 8 % dont le budget est compris entre 50 k€ et 500 k€ ;
 - 2 % sont de grandes associations (plus de 500 k€ de budget) ;
- ◆ en considérant le nombre de salariés : environ 15 % des associations emploient des salariés, et seulement 2 % d'entre elles représentent 50 % de l'emploi associatif (voir partie 1.1.2.1).

La diversité des associations peut enfin s'apprécier sous l'angle de leur statut d'employeur (voir partie 1.1.2), de leur statut juridique (loi de 1901, droit local d'Alsace-Moselle, association reconnue d'utilité publique) ou du caractère lucratif de leurs activités au sens fiscal (voir partie 1.2.6.1).

1.1.2. L'emploi associatif compte pour 8 % des effectifs salariés de l'économie française et connaît une croissance dynamique

Les analyses présentées ici s'appuient principalement sur :

- ◆ les données produites par le système d'information de l'INSEE « Connaissance locale de l'appareil productif » (CLAP), qui est alimenté par différentes sources et dont l'objectif est de fournir des statistiques localisées sur l'emploi salarié pour les différentes activités des secteurs marchand et non marchand. Ce système d'information permet en particulier d'isoler le champ de l'économie sociale et solidaire ;
- ◆ les données d'enquête du CNRS et les données de l'ACOSS, telles qu'elles sont présentées dans l'ouvrage *Le paysage associatif français* de M^{me} Viviane Tchernonog¹⁰.

1.1.2.1. Poids et concentration de l'emploi associatif

La première constatation est qu'avec 1,8 million de salariés et 1,5 million d'équivalents temps plein (ETP) en 2012, les associations représentent une part importante :

- ◆ de l'emploi de l'économie sociale et solidaire (78 %) ;
- ◆ de l'emploi salarié total de l'économie française (8 %).

Les associations peuvent donc être considérées comme un important pourvoyeur d'emplois dans l'économie française. Ce diagnostic est le même que l'on considère les effectifs (nombre de salariés) ou bien les ETP.

Tableau 3 : Poids de l'emploi associatif dans l'économie française

Emploi 2011	Associations	ESS	Emploi salarié total	Part des associations dans l'ESS	Part des associations dans l'emploi salarié total
Effectif salarié	1 812 968	2 324 574	22 620 781	78 %	8 %

⁹ Données issues de l'enquête du CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne.

¹⁰ Deuxième édition, Juris éditions, Dalloz, 2013.

Emploi 2011	Associations	ESS	Emploi salarié total	Part des associations dans l'ESS	Part des associations dans l'emploi salarié total
Equivalents temps plein	1 514 375	1 981 958	20 947 109	76 %	7 %

Source : Données INSEE, CLAP.

Par ailleurs, les données de l'INSEE montrent que la création d'emplois dans les associations a été particulièrement dynamique dans les années précédentes, puisque le nombre d'ETP du secteur est passé de 1,3 million en 2005 à 1,5 million en 2012, soit une augmentation de 16 % en 7 ans.

Ce dynamisme a été supérieur à celui de l'économie sociale et solidaire hors associations (11 %) et presque deux fois plus élevé que celui qui a été observé sur la même période dans le reste de l'économie (8 % de croissance du nombre d'ETP).

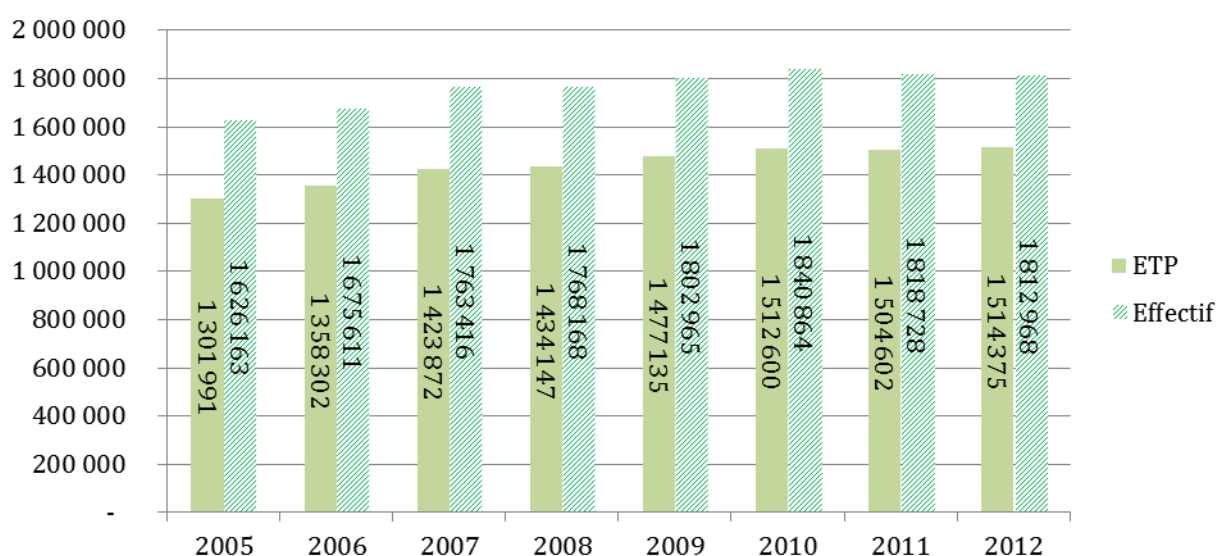
Tableau 4 : Evolution du nombre d'ETP par secteur

ETP	2005	2012	Evolution 2005-2012
Associations	1 301 991	1 514 375	16 %
ESS (y. c. associations)	1 723 224	1 981 958	15 %
ESS hors associations	421 233	467 583	11 %
Emploi salarié total	19 449 804	20 947 109	8 %

Source : Données INSEE, CLAP.

La comparaison entre l'évolution du nombre d'ETP (+16 % de 2005 à 2012, soit 212 384 ETP créés) et l'évolution des effectifs (+11 % de 2005 à 2012, soit 186 805 emplois) montre que le nombre d'heures travaillées par salarié du secteur associatif a augmenté sur la période. En moyenne, les emplois associatifs semblent donc connaître une évolution vers des emplois se rapprochant davantage d'emplois à temps plein.

Graphique 2 : Evolution du nombre d'ETP et de l'effectif des associations

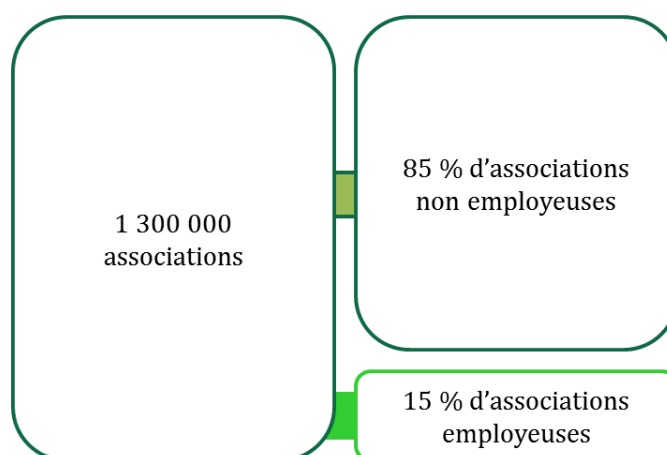


Source : Données INSEE, CLAP.

Selon l'INSEE, 185 697 associations employaient des salariés en 2012¹¹. Elles représentent donc une faible minorité :

- ♦ la mission a estimé qu'environ **15 % des associations sont employeuses**, à partir des chiffres de l'INSEE et du nombre d'associations présentes dans le RNA (ce chiffre descend à 8 % si l'on considère la totalité des associations répertoriées par le ministère de l'intérieur, y compris celles qui sont en sommeil et non inscrites dans le répertoire RNA) ;
- ♦ la chercheuse Viviane Tchernonog estime qu'environ 14 % des associations sont employeuses¹².

Graphique 3 : Une minorité d'associations employeuses



Source : Mission.

¹¹ Les données communiquées par l'ACOSS sur la base du recouvrement des cotisations sont légèrement différentes (environ 165 000 associations employeuses, mais les ordres de grandeur sont similaires).

¹² Enquête CNRS.

Au sein de ces associations employeuses, les données montrent que :

- ♦ **la majorité est composée de « petites employeuses »**. En effet, 78 % des associations employeuses ont entre un et neuf salariés, alors que 2 % seulement d'entre elles ont plus de 100 salariés ;
- ♦ **l'emploi est très concentré** : les 2 % d'associations de plus de 100 salariés emploient à elles seules 50 % de l'emploi associatif.

Tableau 5 : Répartition des associations employeuses par nombre de salariés (2011-2012)

Associations selon le nombre de salariés	Part dans les associations - CNRS (2011)	Part dans l'effectif salarié des associations - ACOSS (2012)
Asso. avec 1 ou 2 salariés	47 %	4 %
Asso. avec 3 à 9 salariés	31 %	10 %
Asso. avec 10 à 49 salariés	18 %	23 %
Asso. avec 50 à 99 salariés	3 %	12 %
Asso. avec 100 salariés et plus	2 %	50 %
Total	100 %	100 %

Source : Enquête CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne, ACOSS. *Lecture* : 47 % des associations employeuses ont un ou deux salariés ; elles représentent 4 % de l'emploi associatif total.

La moitié de l'emploi associatif est donc concentré dans un petit nombre de grandes associations.

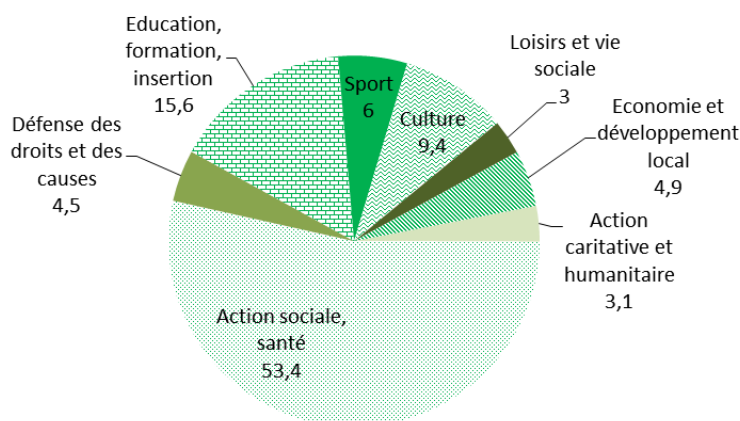
Graphique 4 : La concentration des emplois dans le monde associatif



Source : Mission.

L'emploi n'est pas non plus réparti de manière équilibrée entre les secteurs d'activité. Les secteurs de l'action sociale-santé et de l'éducation-formation-insertion se distinguent avec 69 % de l'emploi associatif total :

Graphique 5 : Répartition du nombre d'emplois associatifs selon le secteur d'activité



Source : Enquête CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne.

1.1.2.2. Un emploi aux caractéristiques spécifiques

L'emploi associatif se distingue par rapport à l'emploi en général. Tout d'abord, par son caractère féminin, qui le singularise nettement de l'emploi salarié total : 69,5 % des salariés des associations sont des femmes, contre 48,2 % dans l'ensemble de l'économie.

Tableau 6 : Répartition de l'emploi associatif par sexe (2012)

Secteur	Hommes	Femmes
Associations	30,5 %	69,5 %
ESS	33,3 %	66,7 %
Emploi salarié total	51,8 %	48,2 %

Source : Données INSEE, CLAP.

L'enquête du CNRS montre que **l'emploi associatif est un emploi relativement précaire** :

- ◆ 47 % des contrats de travail sont à durée indéterminée (CDI). Ce chiffre serait en baisse (53 % de CDI en 2005) ;
- ◆ 6 % des embauches se font en CDI, contre 16 % pour l'ensemble du secteur privé.

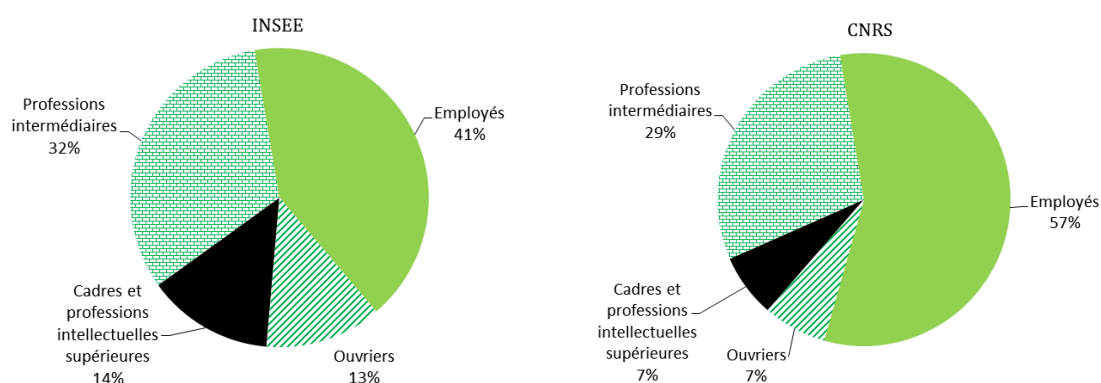
L'emploi associatif se caractérise également par un recours fréquent aux emplois aidés :

- ◆ 18 % des associations employeuses recourent à des emplois aidés en 2012 (en baisse depuis 2005 où ce taux atteignait 26 %) ;
- ◆ les deux secteurs qui représentent la part la plus importantes des emplois aidés dans les associations sont l'action sociale-santé (37 % du total) et l'éducation, formation, insertion (28 % du total).

Par ailleurs, 10 % des associations employeuses et 3 % de l'ensemble des associations bénéficient d'un ou plusieurs « emplois mis à disposition » (salaires financés par d'autres organismes ou institutions).

En matière de catégories socio-professionnelles, les données montrent une forte représentation des professions intermédiaires et des employés, les cadres et ouvriers étant moins nombreux. Il existe cependant une divergence, qui ne remet pas en cause ces grands traits, entre les chiffres produits par l'INSEE et ceux qui résultent de l'enquête du CNRS :

Graphique 6 : Catégories socio-professionnelles dans l'emploi associatif



Source : Données INSEE, CLAP et CNRS.

1.1.3. S'il n'y a pas de crise du bénévolat, il est difficile de recruter des dirigeants bénévoles

Le bénévolat peut être appréhendé à travers des enquêtes auprès des bénévoles ou auprès des associations, notamment :

- ◆ des enquêtes auprès des bénévoles ont été menées en 2002 (enquête « Vie associative » de l'INSEE) et en 2010 (enquête sur la vie associative conduite par l'institut BVA pour la DREES) ;
- ◆ l'enquête du CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne rassemble quant à elle des données collectées auprès des associations.

Les enquêtes auprès des associations permettent de comprendre le poids du bénévolat au sein des structures associatives. En revanche, elles ne permettent pas de comptabiliser le nombre de bénévoles au niveau national, car certains bénévoles le sont dans plusieurs associations. Les deux types d'enquêtes présentent donc un caractère complémentaire¹³.

En raison de la possibilité pour un bénévole de participer à plusieurs associations, on distingue :

- ◆ le nombre de bénévoles (quel que soit le nombre d'associations auxquelles chacun contribue) ;
- ◆ le nombre de participations bénévoles (un bénévole participant à deux associations sera comptabilisé comme deux participations bénévoles).

Il convient également de différencier le bénévolat en général du bénévolat dirigeant, qui présentent des problématiques différentes (voir *infra*).

La mission note cependant que le bénévolat ne fait pas l'objet de statistiques fréquentes. L'article 4.3 de la charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales prévoit d' « améliorer les outils de connaissance de la vie associative et de ses évolutions, en mobilisant notamment les services de la statistique publique ; financer des études et des recherches contribuant à une meilleure intelligence des échanges non lucratifs ».

¹³ Point de vue défendu, par exemple, dans l'article *Le travail bénévole : un essai de quantification et de valorisation*, Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, Economie et statistique N°373, 2004.

Le Bureau international du travail a publié un « Manuel pour la mesure du travail bénévole¹⁴ » dont l'objectif est « *d'aider les pays à obtenir des données systématiques et comparables sur le travail bénévole au moyen de compléments réguliers aux enquêtes sur la main d'œuvre ou sur les ménages*¹⁵ ». Des recommandations ont été formulées à destination des services statistiques nationaux pour qu'ils intègrent dans les enquêtes relatives à l'emploi un volet concernant le bénévolat.

1.1.3.1. Le nombre de bénévoles atteindrait 16 millions en France

Le nombre de bénévoles¹⁶ s'élèverait à 16 millions en France en 2010, et aurait augmenté de plus de 20 % depuis 2002 :

- ◆ les données de l'enquête de l'INSEE de 2002 ont montré que le taux de participation des plus de 15 ans s'élevait à 27,6 %. Selon les méthodes employées, le nombre de bénévoles était compris entre 12 millions¹⁷ et 13 millions¹⁸ en France en 2002 ;
- ◆ lors de l'enquête de 2010, 32 % des personnes interrogées de 18 ans et plus ont déclaré avoir des activités bénévoles. Extrapolé à la population française, ce taux indique qu'il y aurait 16 millions de bénévoles en France en 2010¹⁹.

Les enquêtes ont également permis d'affiner la connaissance du bénévolat. Par exemple, l'enquête de 2010 montre que :

- ◆ les hommes sont plus fréquemment bénévoles que les femmes (35 % des hommes contre 28 % des femmes) ;
- ◆ le bénévolat est moins fréquent chez les jeunes (moins de 35 ans) et les personnes âgées (plus de 75 ans) ;
- ◆ la probabilité d'être bénévole augmente de manière linéaire avec le niveau de diplôme (44 % des BAC +2 contre 16 % des personnes sans diplômes) et le revenu mensuel.

1.1.3.2. La valorisation du travail bénévole pourrait s'élever à un million d'équivalents temps plein et un pourcent du produit intérieur brut

La question de la valorisation du bénévolat est considérée comme un enjeu essentiel par une partie des associations qui ont été auditionnées par la mission. Cette valorisation peut prendre différentes formes (notamment comptable ou monétaire) ; au-delà de l'intérêt que cette question présente pour la connaissance du bénévolat, elle peut avoir des traductions concrètes pour les associations individuelles (lors des négociations avec leurs financeurs, par exemple).

¹⁴ Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_167779.pdf

¹⁵ Bureau international du travail, Manuel pour la mesure du travail bénévole, préface p. iii.

¹⁶ Il faut noter que les résultats cités dans cette partie ne distinguent pas le bénévolat auprès d'associations du bénévolat auprès d'autres structures. Néanmoins, le bénévolat associatif représente plus de 90 % du bénévolat (Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, 2^{ème} édition, Juris éditions, Dalloz, 2013).

¹⁷ *La vie associative en 2002 : 12 millions de bénévoles*, Michèle Febvre et Lara Muller, INSEE Première, N°946, février 2004.

¹⁸ *Donner son temps : les bénévoles dans la vie associative*, Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, Economie et statistique N°372, 2004.

¹⁹ *Bénévolat - Enquête sur la vie associative en France en 2010 : résultats préliminaires*, Lionel Prouteau, ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, 2011 ; voir aussi, pour l'exploitation de cette enquête, *Adhésions et dons aux associations : permanence et évolutions de 2002 à 2010*, Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, Economie et statistique N°459, 2013.

Elle suscite cependant des réticences de la part de certaines associations et de certains bénévoles, qui considèrent que par définition le bénévolat ne peut pas être valorisé, qu'une tentative de valorisation est vouée à l'échec ou à l'imprécision (il n'existe en effet pas de marché permettant d'estimer la valeur d'une heure de travail bénévole) ou qu'une telle démarche est de nature à remettre en cause l'esprit même du bénévolat et les relations entre bénévoles (dans le cas, par exemple, où une heure de bénévolat serait valorisée différemment selon les tâches effectuées ou le niveau de diplôme du bénévole concerné).

Les chercheurs Lionel Prouteau et François-Charles Wolff ont néanmoins proposé une valorisation du bénévolat à l'échelle nationale pour 2002 :

- ◆ une valorisation en temps, selon laquelle le bénévolat représenterait 820 000 ETP en 2002. Une valorisation plus récente estime le nombre d'ETP à 1 072 000 en 2011²⁰ ;
- ◆ une valorisation monétaire, selon laquelle le bénévolat pourrait représenter entre 12 et 17 Mds€, soit entre 0,75 % et 1 % du produit intérieur brut (PIB). Un autre article fondé sur l'enquête du CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne estime que le travail bénévole représente entre 1 % et 2 % du PIB²¹.

L'ensemble de ces chiffres doivent être maniés avec précaution car ils sont fortement dépendants des hypothèses et extrapolations utilisées ; ils indiquent néanmoins que les grandeurs associées à la valorisation monétaire et temporelle du bénévolat ne sont pas négligeables.

En combinant les données présentées ci-dessous et celles de la partie 1.1.2.1, on peut estimer que le bénévolat représente un peu plus de 40 % des heures travaillées au sein des associations considérées dans leur ensemble :

Tableau 7 : Comparaison entre emploi et bénévolat

Type de travail	Nombre d'ETP	Répartition
Emplois 2012 (ETP)	1 514 375	59 %
Bénévoles 2011 (ETP)	1 072 000	41 %
Total	2 586 375	100 %

Source : Calculs missions.

Enfin, la mission note que si le bénévolat ne fait pas l'objet d'une rémunération, il n'est pas gratuit : son coût tient notamment au fait que l'association doit financer la formation des bénévoles, rembourser leurs frais et acheter leur équipement.

1.1.3.3. Le nombre de participations bénévoles est en augmentation

Les participations bénévoles atteindraient 24 millions en 2011. Depuis 2005, elles auraient augmenté à un rythme annuel très élevé de 6,9 %.

Même si elle est toujours positive, la croissance annuelle des participations bénévoles n'a pas été la même dans tous les secteurs d'activité. Elle a davantage bénéficié aux secteurs des loisirs et de la culture mais moins aux secteurs de l'économie, du développement local et de l'éducation-formation-insertion :

Tableau 8 : Evolution des participations bénévoles par secteur d'activité

Secteur d'activité	Rythme de croissance annuel 2005-2011
Loisirs	9,9 %
Culture	9,4 %
Sport, chasse et pêche	7,1 %

²⁰ Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, 2^{ème} édition, Juris éditions, Dalloz, 2013.

²¹ *Un travail qui ne compte pas ? La valorisation monétaire du bénévolat associatif*, Édith Archambault et Lionel Prouteau, Travail et Emploi, 124, octobre-décembre 2010.

Secteur d'activité	Rythme de croissance annuel 2005-2011
Action sociale et santé	5,0 %
Action humanitaire	4,0 %
Défense des droits et des causes	3,8 %
Economie et développement local	3,2 %
Education, formation et insertion	2,2 %
Total	6,9 %

Source : Enquête CNRS.

1.1.3.4. Le bénévolat dirigeant est à l'origine de difficultés spécifiques

Le bénévolat dirigeant est spécifique et suscite des difficultés particulières.

L'enquête (complémentaire à l'enquête du CNRS) relative aux difficultés des associations²² montre que celles qui sont liées au bénévolat, notamment dirigeant, sont parmi les plus fréquemment citées par les associations interrogées : les problèmes liés à « l'accès aux compétences bénévoles et la recherche de dirigeants bénévoles » sont mentionnés par 54 % des associations (et 63 % des associations employeuses).

Plus précisément, les associations pouvaient signaler les difficultés qui les concernent parmi un choix de 37 catégories de difficultés. Les deux catégories de difficultés qui se rapportent au bénévolat (notamment dirigeant) sont parmi les plus fréquemment mentionnées :

Tableau 9 : Difficultés liées au bénévolat

Difficultés (parmi 37)	Fréquence	Rang parmi les 37 difficultés citées
Difficultés à renouveler les structures dirigeantes de l'association	44 %	1
Difficultés à trouver ou conserver les bénévoles ayant les qualifications utiles à l'association	34 %	3

Source : Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français, 2^{ème} édition, Juris éditions, Dalloz, 2013, page 185.*

Si ces chiffres sont à manier avec précaution, il apparaît clairement **que le bénévolat dirigeant constitue une difficulté particulière qui concerne presque la moitié des associations interrogées**, en contraste avec l'augmentation forte du bénévolat en général. Ce résultat d'enquête a été confirmé au cours de la mission par certaines des associations auditionnées.

1.1.4. Le financement des associations se répartit équitablement entre financement public et privé

Bien que 61 % des associations perçoivent un financement public²³, il est difficile de construire un panorama complet, exhaustif et consolidé du financement des associations, en raison de sa diversité et de l'insuffisance des données disponibles.

En matière de financements publics, on compte :

- ◆ les subventions de l'Etat et des collectivités territoriales ou de leurs opérateurs et établissements publics ;

²² *Les associations entre mutations et crise économique - Etat des difficultés*, Viviane Tchernonog et Jean-Pierre Vercamer, Associations et fondations, Deloitte, CNRS et Université Paris 1, octobre 2012.

²³ Enquête CNRS, hors dépenses fiscales.

- ◆ la rémunération versée aux associations par ces mêmes collectivités publiques dans le cadre de la commande publique. Il convient dès à présent de distinguer clairement la subvention, qui résulte de l'initiative de l'association et qui n'appelle pas de contrepartie individuelle (voir, pour plus de détail sur cette question, la partie 1.2.4), de la commande publique, dans laquelle l'association est rémunérée pour un service ou une prestation conçue par la collectivité publique ;
- ◆ les subventions issues des fonds européens ;
- ◆ des financements indirects, notamment les dépenses fiscales liées aux déductions fiscales auxquelles ouvre droit le mécénat. D'autres sources de financements indirects pourraient également être considérées, telles que les allègements et exonérations de charges sociales.

En matière de financements privés, on distingue :

- ◆ les cotisations des adhérents ;
- ◆ les dons et le mécénat ;
- ◆ les recettes privées tirées de l'activité et des prestations des associations (cette catégorie est le versant « privé » des recettes issues de la commande publique).

Encadré 1 : La concentration des financements publics

Les financements publics se répartissent en subventions publiques et en commande publique. D'après M^{me} Viviane Tchernonog, les financements publics sont relativement concentrés sur certaines catégories d'associations :

- les associations employeuses représentent environ 14 % des associations, mais elles recevraient 91 % du volume des subventions publiques et 95 % du volume des commandes publiques ;
- si les subventions sont réparties de manière diversifiée entre les différents secteurs d'activité, 70 % de la commande publique s'adresse aux associations du secteur médico-social ;
- les grandes associations (budget supérieur à 500 k€) recevraient 71 % du volume des subventions publiques.

Source : Enquête CNRS.

1.1.4.1. Si les financements publics aux associations ont augmenté de 12 % depuis 2005, les données disponibles indiquent le passage d'une logique de subvention à une logique de commande publique

La vision la plus complète du financement des associations est donnée par les résultats de l'enquête du CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne, dont les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 10 : Décomposition du financement des associations

Sources de financements	2011 (Mds€)	Evolution depuis 2005
Cotisations	9	+5 %
Dons, mécénat, fondations	3	-3 %
Ventes aux usagers	31	+29 %
Total financement privé	43	+20 %
Subventions (publiques)	21	-17 %
Commande publique	21	+73 %
Total financement public	42	+12 %
Total général	85	+16 %

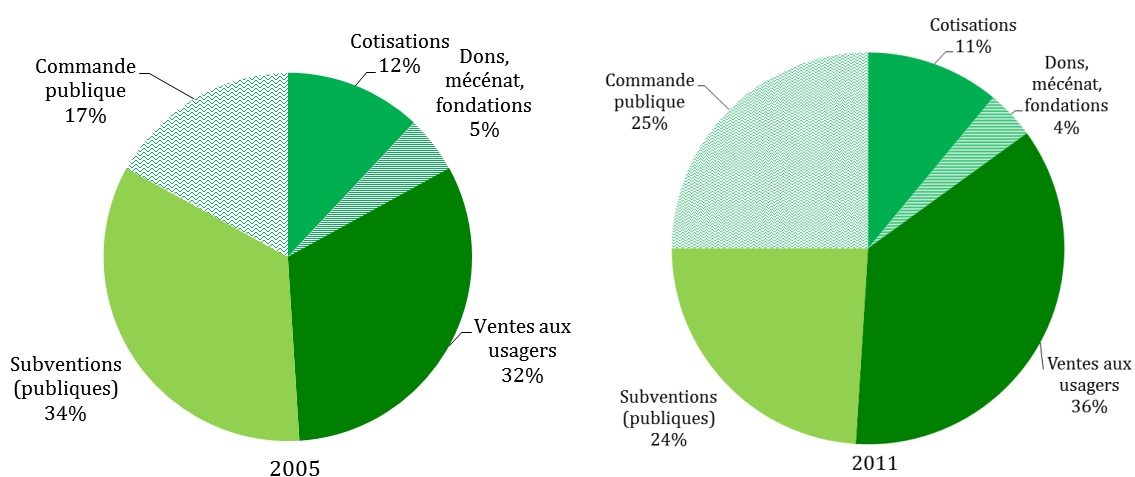
Source : Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français, 2^{ème} édition, Juris éditions, Dalloz, 2013 ; calculs mission.

Ces données permettent de retracer plusieurs évolutions structurantes du financement des associations :

- ◆ **le financement total des associations a augmenté de 16 % de 2005 à 2011**, passant de 73 Mds€ à 85 Mds€ ;
- ◆ **les financements publics et privés ont un poids similaire, de l'ordre de 50 %**. Les financements publics ont augmenté de 12 % mais leur part s'est légèrement réduite par rapport aux sources de financement privées (de 51 % à 49 %). Les financements privés ont augmenté plus rapidement sur la même période (+20 %) ;
- ◆ au sein des financements publics :
 - les **subventions publiques ont baissé de 17 %** ;
 - la **commande publique a augmenté de 73 %**.

Ces chiffres accréditent la thèse, soutenue par de nombreuses associations auditionnées par la mission, selon laquelle il y a eu dans les années récentes une substitution massive et rapide de la commande publique à la subvention publique.

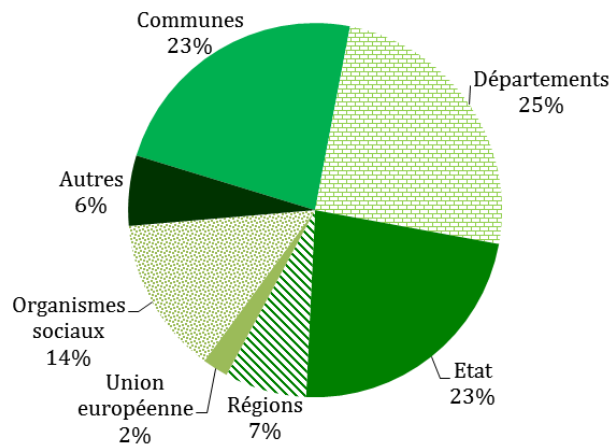
Graphique 7 : Décomposition et évolution des ressources des associations (2005-2011)



Source : Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français, 2^{ème} édition, Juris éditions, Dalloz, 2013.

La décomposition des financements publics (42 Mds€ en 2011) montre que les trois principaux financeurs sont les départements, les communes et l'Etat, qui cumulent 71 % des financements publics aux associations (sous forme de subvention ou de commande publique).

Graphique 8 : Répartition des financements publics par financeur (2011)



Source : Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français, 2^{ème} édition, Juris éditions, Dalloz, 2013.

En valeur, pour l'année 2011, cela représente :

- ◆ 10,4 Mds€ pour les départements ;
- ◆ 9,8 Mds€ pour les communes ;
- ◆ 9,6 Mds€ pour l'Etat (hors dépenses fiscales et autres mesures d'allègement et d'exonération sociales) ;
- ◆ 3,0 Mds€ pour les régions.

Les paragraphes suivants présentent des développements particuliers, à partir de sources de données différentes, sur :

- ◆ la répartition par montant des subventions de l'Etat ;
- ◆ les financements européens ;
- ◆ les dépenses fiscales et les autres sources de financement indirectes.

1.1.4.2. L'analyse des subventions de l'Etat montre que la majorité des subventions versées représentent un enjeu financier réduit

Les données disponibles concernent les subventions aux associations qui sont inscrites dans les programmes du budget général de l'Etat. Ces données sont collectées et consolidées par la direction du budget ; elles servent notamment à alimenter le jaune budgétaire « *Effort financier de l'Etat en faveur des associations* » annexé au projet de loi de finances²⁴. Les données sont transmises par les différents ministères sur une base déclarative à la direction du budget ; **il n'est donc pas possible d'attester leur exhaustivité.**

La mission a utilisé les données disponibles les plus récentes, qui correspondent aux subventions versées en 2012 et qui sont présentées dans le « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2014. Le total des subventions répertoriées atteint 1,9 Mds€, ce qui est faible par rapport aux 9,6 Mds€ de financements étatiques estimés d'après l'enquête du CNRS : la différence provient du fait que les données d'enquête du CNRS reflètent l'exhaustivité des subventions et du fait qu'une large part des 9,6 Mds€ de financements étatiques sont sous forme de commande publique, non de subventions.

²⁴ Ce document présente, pour chaque programme du budget général de l'Etat, la liste des subventions attribuées à chaque association, nominativement désignée.

Malgré ces limites très fortes, ces données permettent, sur un échantillon conséquent de subventions versées par l'Etat (31 845 subventions), de tirer quelques conclusions générales quant à leur répartition.

Tableau 11 : Répartition des montants versés et du nombre de subventions (2012)

Catégorie de subvention	Montant total en k€	Répartition	Nombre de subventions	Répartition
Moins de 200 €	28	0,00 %	217	0,68 %
De 200 à 499 €	226	0,01 %	669	2,10 %
De 500 à 999 €	876	0,05 %	1 299	4,08 %
De 1 000 à 4 999 €	26 531	1,43 %	12385	38,89 %
De 5 000 à 9 999 €	36 146	1,95 %	5 393	16,94 %
De 10 000 à 49 000 €	166 098	8,95 %	7 676	24,10 %
De 50 000 à 99 999 €	115 082	6,20 %	1 702	5,34 %
De 100 000 à 299 999 €	243 681	13,14 %	1 412	4,43 %
Plus de 300 000 €	1 266 340	68,27 %	1 092	3,43 %
Total	1 855 009	100,00 %	31 845	100,00 %

Source : Données direction du budget ; calculs mission.

Le tableau de la répartition des subventions montre leur forte concentration :

- ◆ **les « petites subventions » sont très nombreuses mais représentent une somme globale faible :**
 - les subventions inférieures à 5 000 € comptent pour 46 % des subventions versées mais pour un peu plus de 1 % du montant total ;
 - les subventions inférieures à 10 000 € comptent pour 63 % des subventions versées mais pour un peu plus de 3 % du montant total ;
- ◆ **les « grosses subventions » sont peu nombreuses mais concentrent une part majeure du financement total :** les subventions de plus de 100 000 € représentent 81 % du montant total des subventions versées, alors qu'elles représentent 8 % du nombre des subventions versées.

La mission remarque à cet égard que les données issues de l'enquête du CNRS (non seulement pour l'Etat mais aussi pour les autres collectivités publiques) offrent une vision différente de la répartition des subventions, mais permettent d'en tirer une conclusion similaire : 58 % des associations recevraient des subventions de montants inférieurs à 200 € (soit moins de 1 % du volume total des subventions publiques) et 7 % des associations recevraient des subventions de plus de 10 000 € (soit 90 % du volume total de subventions publiques).

La conclusion générale et convergente qui peut être tirée de l'ensemble de ces analyses est que la grande majorité des subventions accordées aux associations sont de « petites subventions » dont l'enjeu financier agrégé est limité.

1.1.4.3. Les subventions européennes aux associations proviennent principalement du fonds social européen

Sur la programmation 2007-2013, la France a reçu 15,9 milliards d'euros de fonds structurels, qui constituent d'importantes ressources pour cofinancer les projets de développements des acteurs locaux, dont les associations.

Ces fonds sont l'un des principaux vecteurs de la mise en œuvre de la « stratégie de Lisbonne » à l'échelle de l'Union européenne. Ils concernent de très nombreux domaines (emploi et mobilité professionnelle, environnement, formation, transports, développement territorial, etc.).

Les principaux fonds sont :

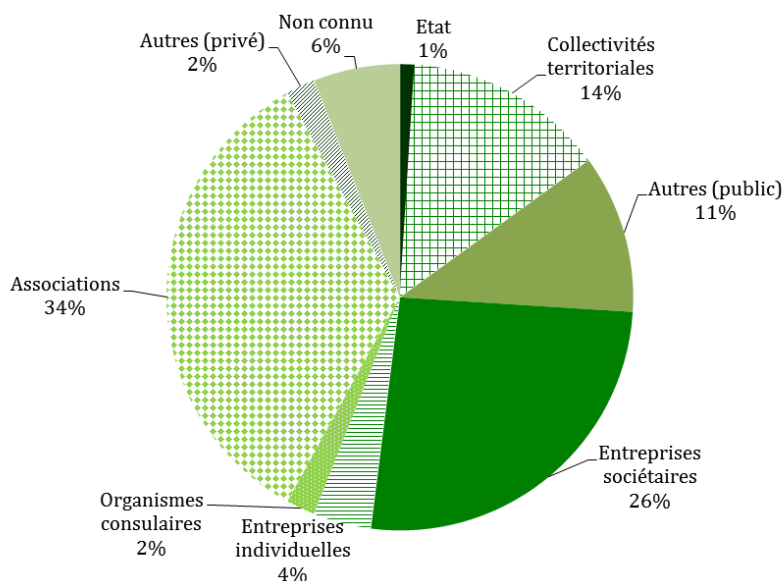
- ◆ le fonds européen de développement régional (FEDER), dont l'objectif est de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne, en corrigeant les déséquilibres régionaux ;
- ◆ le fonds social européen (FSE), tourné vers l'accès à l'emploi et la formation.

Certaines associations, notamment rurales, peuvent également bénéficier du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Par souci de simplification de la présentation, la mission n'a pas étudié spécifiquement ce fonds.

La place des associations dans la programmation 2007-2013 de ces deux fonds est particulièrement importante :

- ◆ les associations sont ainsi la catégorie de bénéficiaires la plus représentée²⁵. FEDER et FSE confondus, 13 200 associations ont bénéficié du soutien des fonds structurels sur la période²⁶ ;
- ◆ les montants programmés FEDER et FSE à destination des associations représentent un peu plus de 23 % de la programmation totale ;
- ◆ pour le seul FSE, 55 % des bénéficiaires en métropole, et plus de 50 % dans les régions ultrapériphériques sont des associations. Elles concentrent plus de 47 % des crédits programmés, soit 2 521,73 M€ ;
- ◆ le secteur associatif ne représente, en revanche, que 15 % des bénéficiaires du FEDER (23 % de la programmation totale, soit 668 M€).

Graphique 9 : Nombre de bénéficiaires du FEDER et du FSE par type



Source : CGET - Infocentre Présage, juillet 2014.

²⁵ 34 % des bénéficiaires sont des associations. Les entreprises représentent 26 % et les collectivités territoriales 14 %.

²⁶ A noter que sont également concernées des associations de personnes publiques, notamment collectivités territoriales, et des associations d'entreprises.

**Tableau 12 : Distribution des montants FEDER et FSE pour les associations
(programmation 2007-2013)**

Programme	Montant programmé pour les associations (M€)	Montant moyen par bénéficiaire association (k€)	Montant minimum (k€)	Montant maximum (k€)	Ecart-type (k€)
Compétitivité Régionale et Emploi	592	205	1	12 817	1 623
Convergence	72	371	3	14 964	1 638
Sous total FEDER	668	215	1	14 964	2 666
Compétitivité Régionale et Emploi	2 209	219	0	79 170	1 603
Convergence	312	684	6	55 041	4 205
Sous total FSE	2 521	260	0	79 170	2 842
Total général	3 190	234	0	79 170	2 842

Source : CGET - Infocentre Présage, juillet 2014.

Le tableau suivant présente la répartition des financements aux associations par thématique de programmation, correspondant aux axes d'intervention définis par les pouvoirs publics européens, nationaux et locaux (le choix des thématiques ne reflète donc pas la capacité d'initiative des associations à explorer les possibilités de financement des fonds européens).

Tableau 13 : Répartition de la programmation des bénéficiaires « associations » par thématique (programmation 2007-2013)

Thématiques	FEDER				FSE			
	Nombre de dossiers	En %	Montant (M€)	En %	Nombre de dossiers	En %	Montant (M€)	En %
Recherche et développement technologique (RDT), innovation et esprit d'entreprise	2 734	43,3	382,06	44,5	2	0,0	0,19	0,0
Société de l'information	576	9,1	40,71	10,8	22	0,1	1,12	0,1
Énergie	386	6,1	31,84	7,3	-	-	-	-
Environnement et prévention des risques	1 764	27,9	89,02	22,4	-	-	-	-
Tourisme	190	3,0	35,06	3,3	1	0,0	0,15	0,0
Culture	108	1,7	6,04	1,8	1	0,0	0,41	0,0
Réhabilitation urbaine et rurale	147	2,3	12,45	2,8	3	0,0	1,47	0,0
Augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprises	59	0,9	4,41	0,7	1 584	5,1	418,84	5,9
Amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité	150	2,4	9,79	2,7	4 777	15,5	455,81	18,4
Amélioration de l'inclusion sociale des personnes défavorisées	47	0,7	4,03	0,8	21 239	69,0	945,57	64,3
Valorisation du capital humain	23	0,4	4,42	0,4	1 709	5,6	545,47	5,3
Investissements en infrastructures sociales	41	0,6	22,85	0,8	-	-	-	-
Mobilisation pour les réformes en matière d'emploi et d'inclusion sociale	6	0,1	1,82	0,1	988	3,2	68,69	4,2
Renforcement de la capacité institutionnelle au niveau national, régional et local	42	0,7	2,22	0,7	9	0,0	2,61	0,0
Assistance technique	48	0,8	4,02	0,9	432	1,4	17,56	1,8
Total	6 321	100	650,83	100	30 767	100	2 457,40	100

Source : CGET - Infocentre Présage, juillet 2014.

La majorité des crédits FEDER programmés pour des bénéficiaires « associations » l'ont été dans le cadre de projets relatifs à la recherche, au développement technologique, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise (près de 45 % de la programmation). Les projets financés concernaient aussi le domaine environnemental (22 % de la programmation FEDER). De manière générale, ces deux domaines constituent des thématiques d'intervention prioritaires pour le FEDER.

Pour le FSE, 64 % des crédits programmés par des associations concernent des projets d'inclusion sociale. Cette thématique apparaît ainsi largement dominante dans la programmation FSE de ces bénéficiaires.

La répartition régionale des fonds européens aux associations est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 14 : Répartition des fonds européens versés aux associations par région (programmation 2007-2013)

Région	Bénéficiaires		Montant programmé (M€)					
	Nombre de bénéf.		FEDER		FSE		Total	
Alsace	446	3,28 %	15,43	2,31 %	78,38	3,11 %	93,81	2,94 %
Aquitaine	735	5,40 %	43,92	6,57 %	85,52	3,39 %	129,44	4,06 %
Auvergne	470	3,46 %	25,37	3,79 %	37,03	1,47 %	62,4	1,96 %
Basse-Normandie	365	2,68 %	21,4	3,20 %	47,97	1,90 %	69,37	2,17 %
Bourgogne	331	2,43 %	14,9	2,23 %	45,32	1,80 %	60,22	1,89 %
Bretagne	319	2,35 %	9,92	1,48 %	74,94	2,97 %	84,86	2,66 %
Centre	473	3,48 %	34,74	5,20 %	55,41	2,20 %	90,15	2,83 %
Champagne-A.	317	2,33 %	18,5	2,77 %	43,94	1,74 %	62,44	1,96 %
Corse	104	0,76 %	10,72	1,60 %	4,48	0,18 %	15,2	0,48 %
Franche-Comté	413	3,04 %	20,19	3,02 %	36,16	1,43 %	56,35	1,77 %
Guadeloupe	152	1,12 %	25,73	3,85 %	57,4	2,28 %	83,12	2,61 %
Guyane	89	0,65 %	10,6	1,59 %	32,28	1,28 %	42,88	1,34 %
Haute-Normandie	311	2,29 %	27,97	4,18 %	43,61	1,73 %	71,58	2,24 %
Ile-de-France	1 453	10,68 %	17,82	2,67 %	232,25	9,21 %	250,07	7,84 %
Languedoc-R.	713	5,24 %	25	3,74 %	91,33	3,62 %	116,33	3,65 %
Limousin	266	1,96 %	19,57	2,93 %	17,42	0,69 %	36,99	1,16 %
Lorraine	439	3,23 %	20,74	3,10 %	58,66	2,33 %	79,4	2,49 %
Martinique	279	2,05 %	7,29	1,09 %	32,7	1,30 %	39,98	1,25 %
Midi-Pyrénées	950	6,99 %	50,44	7,55 %	76,28	3,03 %	126,73	3,97 %
Nord-Pas-de-Calais	951	6,99 %	64,62	9,67 %	195,77	7,76 %	260,39	8,16 %
Pays de la Loire	548	4,03 %	14,15	2,12 %	82,07	3,25 %	96,21	3,02 %
Picardie	393	2,89 %	35,02	5,24 %	50,73	2,01 %	85,75	2,69 %
Poitou-Charentes	477	3,51 %	14,96	2,24 %	52,2	2,07 %	67,16	2,11 %
PACA	1 232	9,06 %	45,39	6,79 %	125,78	4,99 %	171,17	5,37 %
Réunion	131	0,96 %	28,88	4,32 %	189,73	7,52 %	218,61	6,85 %
Rhône-Alpes	909	6,68 %	42,01	6,28 %	145,05	5,75 %	187,07	5,86 %
Volet national FSE	313	2,30 %	-	-	529,31	20,99 %	529,31	16,59 %
Europ'Act ²⁷	21	0,15 %	3,28	0,49 %	-	-	3,28	0,10 %
Total général	13 600	100 %	668,55	100 %	2 521,7	100 %	3 190,3	100 %

Source : CGET - Infocentre Présage, juillet 2014.

²⁷ Europ'Act est le programme national d'assistance technique du FEDER, destiné à appuyer les autorités de gestion dans la mise en œuvre de leurs propres programmes.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, les fonds structurels sont dans une phase « de transition » entre les deux programmations :

- ◆ la fin de gestion de la programmation 2007-2013 : même si les nouveaux dossiers sont moins nombreux en cette fin de période de programmation, la date finale d'éligibilité des dépenses est fixée au 31 décembre 2015 ;
- ◆ la préparation de la programmation 2014-2020. Celle-ci associe l'Etat et les collectivités locales, principalement les conseils régionaux. La préparation consiste à la fois en la définition des axes qui pourront faire l'objet d'une demande de subvention, mais également en la préparation des outils qui permettront le suivi de la programmation.

Le passage à la nouvelle programmation en France verra une modification substantielle de l'organisation retenue. En effet jusqu'à présent, l'Etat était, au niveau central ou local, l'« autorité de gestion » des fonds, c'est-à-dire le responsable de la mise en œuvre des programmes²⁸. Les collectivités locales, notamment les conseils régionaux, étaient associés à la mise en œuvre en recevant une délégation de gestion sur certains axes de la programmation.

Pour 2014-2020, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles²⁹ confie le rôle d'autorité de gestion aux conseils régionaux. Ce transfert, qui découle d'un engagement du Président de la République, participe d'une nouvelle phase de décentralisation.

1.1.4.4. Les dépenses fiscales constituent une source indirecte de financement public des associations

Les associations bénéficient de financements indirects, qui n'apparaissent pas dans les ressources au budget des associations. C'est par exemple le cas des allègements et des exonérations de charges sociales.

La mission a cependant choisi de faire un développement particulier sur les dépenses fiscales liées aux dons et au mécénat, en raison de leur poids financier et de leur importance symbolique dans le monde associatif. Le coût pour l'Etat de ces dépenses fiscales ne s'ajoute pas au budget des associations : son évaluation indique simplement qu'une partie des ressources « privées » des associations (dons et mécénat) sont en fait des ressources « publiques », sous forme d'abandon de recettes fiscales (le donateur pouvant déduire une partie de ses dons de son impôt).

²⁸ A l'exception, pour le FEDER, de la région Alsace, où ce rôle d'autorité de gestion incombait déjà au conseil régional. Des exceptions existent aussi pour les programmes « coopération territoriale européenne » FEDER où des conseils régionaux sont également autorisés de gestion.

²⁹ Cf. article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : « L'Etat confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion. »

Plusieurs dispositifs d'avantages fiscaux favorisent le développement de la vie associative (notamment: déductions fiscales encourageant les dons et le mécénat à destination des associations, franchise d'impôts commerciaux); ils sont répertoriés et évalués dans le projet annuel de performance du programme (PAP) « Jeunesse et vie associative » (n°163). Ces « dépenses fiscales » (par opposition aux « dépenses budgétaires » classiques) représentent, du point de vue de l'Etat, un abandon de recettes fiscales qui bénéficie aux associations. Il est donc utile, pour compléter l'image du financement public des associations, de présenter ces « dépenses fiscales » et d'en estimer la valeur. D'après le PAP 2014 du programme n°163, les deux principaux dispositifs fiscaux à destination notamment des associations entraînent un abandon de recettes par l'Etat d'environ deux milliards d'euros.

La mission signale que ce chiffre doit être manipulé avec précaution et considéré comme un ordre de grandeur davantage qu'une valeur exacte : **les associations ne sont pas les seules structures pouvant bénéficier de ces dispositifs** (c'est aussi le cas, entre autres, de certaines fondations et de certains établissements d'enseignement supérieur).

Tableau 15 : Estimation des cinq premières dépenses fiscales bénéficiant notamment aux associations³⁰

Dépenses fiscales	Estimation du coût pour 2014 (M€)
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons des particuliers (110201 ³¹) – article 200 du code général des impôts	1 330
Réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (210309) – article 238 bis du code général des impôts	635
Franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas 60 000 € (740105) – article 261 du code général des impôts	135
Réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de certains dons (400203) – article 885-0 V bis A du code général des impôts	110
Exonération au bénéfice du donataire des dons ouvrant droit, pour le donateur, à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (520121) – article 757 C du code général des impôts	60
Total	2 270

Source : PAP 2014 du programme n°163.

L'évolution de ces dépenses fiscales a été particulièrement dynamique dans les dernières années. La mission a comparé l'évaluation budgétaire des deux principales dépenses fiscales en 2006³² et en 2014 : elles auraient connu un doublement sur cette période, passant de 990 M€ à 1 965 M€. Ce phénomène s'expliquerait notamment par le fait que le régime du mécénat a été étendu à de nombreuses reprises par le législateur au cours de la dernière décennie, élargissant le nombre des bénéficiaires potentiels : **il est donc possible que les associations n'aient bénéficié que d'une partie, peut-être limitée, de cette augmentation.**

³⁰ Il serait possible d'ajouter à cette liste les 300 M€ que représente l'augmentation de l'abattement sur la taxe sur les salaires à partir de 2014 (cf. exposé sommaire des motifs de l'amendement n°391 présenté par le Gouvernement ; Assemblée nationale, 4 décembre 2012, loi de finances rectificative pour 2012 n°403).

³¹ Numérotation des dépenses fiscales de la direction du budget.

³² A partir du PAP 2008 du programme n°163, qui présente des chiffres pour 2006 dont le degré de fiabilité est supérieur aux chiffres estimés dans le PAP 2006.

Tableau 16 : Evolution des deux principales dépenses fiscales

Dépense fiscale	2006	2014	Evolution
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons des particuliers (110201)	820	1 330	+62 %
Réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (210309)	170	635	+274 %
Total	990	1 965	+98 %

Source : PAP 2008 et 2014 du programme n°163.

1.1.5. Les associations de taille moyenne, ou « petites et moyennes associations », sont placées dans une situation intermédiaire qui semble les fragiliser

Un développement particulier sur les associations de taille moyenne a semblé se justifier à la suite des auditions conduites par la mission. Il est en effet apparu que ces associations sont dans une situation particulière s'agissant du degré de difficulté qu'elles rencontrent dans leur activité et dans leur développement, et qu'elles pourraient donc bénéficier tout particulièrement des mesures de simplification qui sont proposées dans le présent rapport (voir partie 2).

Ces « associations de taille moyenne ou intermédiaire » :

- ◆ **se distinguent des très petites associations parce qu'elles gèrent davantage de situations qui génèrent de la complexité**, notamment l'emploi de salariés, la réponse à des appels d'offre, les exigences comptables, les contrôles des financeurs ou le paiement d'impôts ;
- ◆ **se distinguent des grandes associations 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.).

Elles peuvent donc se situer au carrefour de différents facteurs de complexité, sans avoir les moyens adéquats d'y faire face sans encombre.

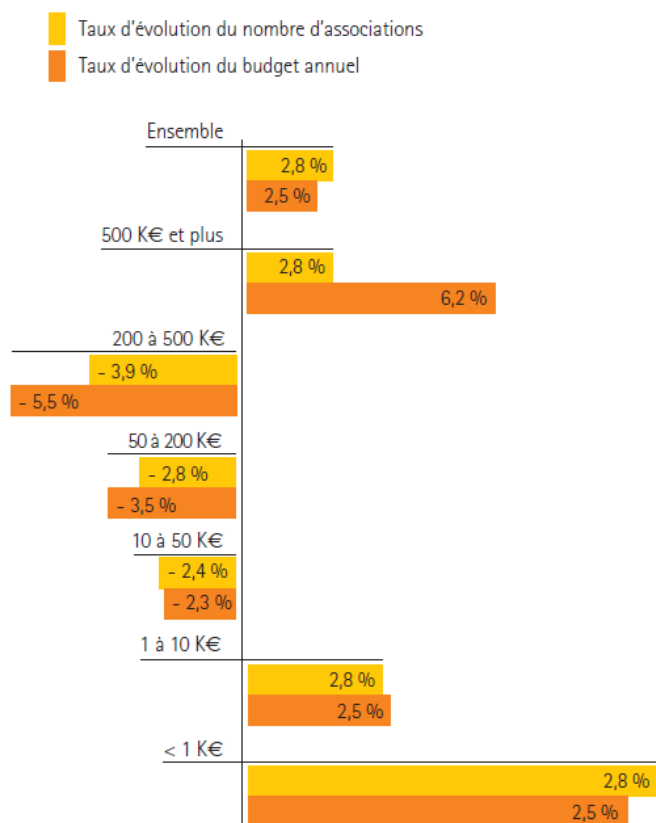
S'il n'est pas dans l'objet de ce rapport de définir des catégories statistiques permettant de caractériser les associations selon leur taille, à l'instar des entreprises (microentreprises, petites et moyennes entreprises, entreprises de taille intermédiaire et grandes entreprises³³), la mission encourage le développement de tels concepts à l'avenir, permettant d'analyser plus en finesse la réalité associative dans sa diversité. Une telle catégorisation pourrait être multicritères, combinant effectifs salariés et poids financier (comme les classifications relatives aux entreprises), voire des critères propres aux associations tels que le nombre de bénévoles.

Sans avoir pu mener d'investigations spécifiques sur ce sujet dans le temps imparti, la mission a reproduit le graphique ci-dessous, qui montre que le budget comme le nombre d'associations « moyennes » (budget compris entre 10 k€ et 500 k€) sont en diminution annuelle, ce qui semble traduire une fragilisation de cette catégorie d'associations³⁴.

³³ Décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

³⁴ L'auteur évoque l'éventualité d'une « dualisation du secteur associatif ».

Graphique 10 : Évolution annuelle comparée du nombre d'associations et du budget selon le budget de l'association (entre 2005 et 2011)



Source : Les associations entre crise et mutations : les grandes évolutions, *Viviane Tchernonog*.

1.2. Certains « événements de vie » des associations sont source de complexité

Cette partie décrit les différents « événements de vie »³⁵ qui marquent la vie d'une association afin de montrer le degré de complexité associé à chacun d'entre eux, mais aussi les raisons précises de cette complexité. La mission a fait le choix d'utiliser ce prisme pour appréhender la complexité de manière concrète en prenant le point de vue de l'utilisateur et non celui de l'administration.

Graphique 11 : Les principaux « événements de vie » de l'association



Source : Illustration mission.

1.2.1. Deux études proposent une analyse transversale et quantifiée des difficultés des associations et du poids des contraintes liées à l'environnement institutionnel

Avant d'analyser les « événements de vie » dans les paragraphes suivants, la mission présente un diagnostic transversal et quantifié, mais nécessairement limité dans son périmètre, des difficultés vécues par les associations. Ce diagnostic est construit à partir de deux études (de 2008 et de 2011) ayant ciblé spécifiquement les difficultés des associations : elles ont permis à la mission de s'assurer que les principales causes de difficulté étaient traitées dans le cadre du présent rapport.

A partir de l'enquête (complémentaire à l'enquête du CNRS) relative aux difficultés des associations³⁶, la mission a observé qu'au sein des huit « grands domaines de difficultés », « l'environnement institutionnel » concerne 34 % des associations (26 % des associations sans salarié et 46 % des associations employeuses).

La mission a également identifié, parmi les 37 difficultés que les associations pouvaient déclarer, celles qui se rapportent à la complexité administrative, et entrent donc dans le champ de la simplification. Il s'agit des difficultés suivantes :

- ◆ poids des contrôles ou contraintes croissantes imposées par les pouvoirs publics ;
- ◆ judiciarisation croissante de la société ;
- ◆ généralisation des financements publics sous la forme d'appels à projets ou d'appels d'offre ;

³⁵ Terme inspiré de la terminologie d'une étude de l'institut BVA, 2008.

³⁶ *Les associations entre mutations et crise économique - Etat des difficultés*, Viviane Tchernonog et Jean-Pierre Vercamer, Associations et fondations, Deloitte, CNRS et Université Paris 1, octobre 2012.

- ◆ modifications législatives ou réglementaires des conditions d'exercice de l'activité ;
- ◆ insuffisance des outils de gestion à disposition ;
- ◆ contraintes fiscales imposées par les pouvoirs publics.

Pour chacune de ces difficultés, la part des associations l'ayant ressentie et signalée a été reportée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 17 : Difficultés des associations face à la complexité

Type de difficulté	Fréquence (pourcentage des associations ayant signalé la difficulté)	Rang parmi 37 types de difficulté
Poids des contrôles ou contraintes croissantes imposées par les pouvoirs publics	20 %	8
Judiciarisation croissante de la société	13 %	15
Généralisation des financements publics sous la forme d'appels à projets ou d'appels d'offre	12 %	18
Modifications législatives ou réglementaires des conditions d'exercice de l'activité	11 %	11
Insuffisance des outils de gestion à disposition	6 %	25
Contraintes fiscales imposées par les pouvoirs publics	4 %	33

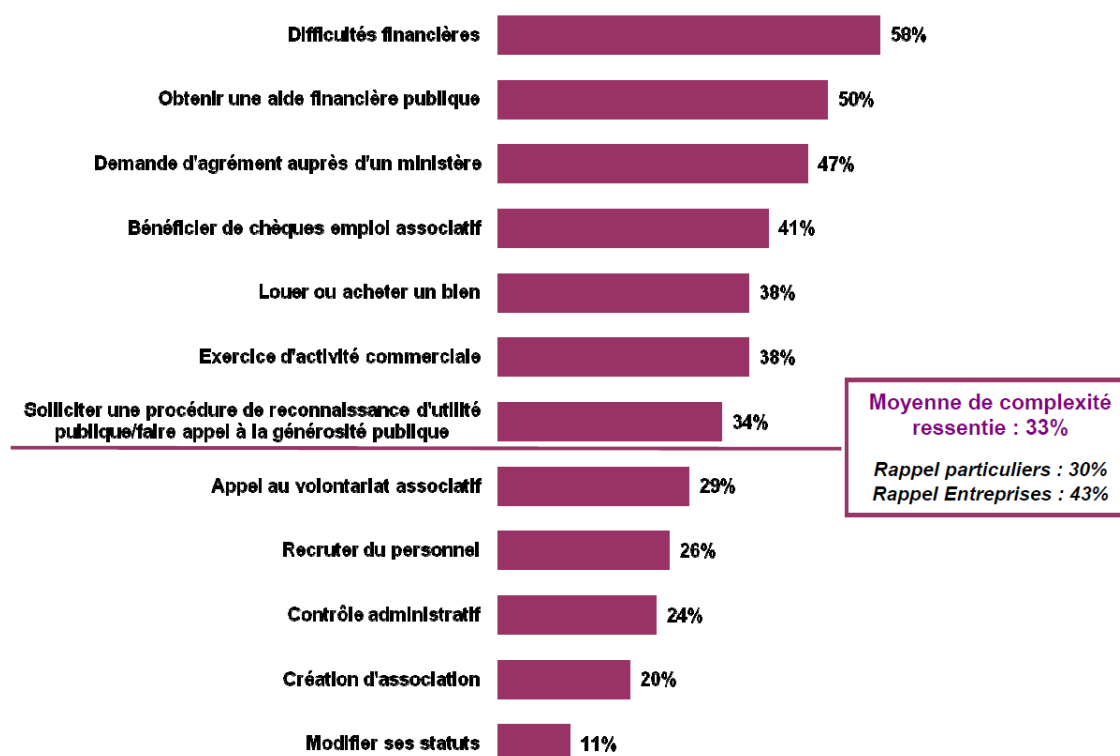
Source : Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français, 2^{ème} édition, Juris éditions, Dalloz, 2013, page 185.

Les contraintes et contrôles des pouvoirs publics arrivent en 8^{ème} position, suivies de la judiciarisation croissante de la société et de la généralisation des financements publics sous la forme d'appels d'offre ; les contraintes fiscales arrivent en 33^{ème} position sur 37.

L'existence de ces difficultés ressenties a été confirmée lors des auditions d'associations menées par la mission.

Par ailleurs, une enquête plus ancienne conduite par l'institut BVA en 2008 pour le compte des pouvoirs publics avait fait ressortir, pour une sélection « d'événements de vie », le degré de complexité ressentie auprès d'un échantillon d'associations. Cette enquête montrait qu'en moyenne les associations connaissent moins de difficultés que les entreprises, mais plus que les particuliers.

Graphique 12 : Niveau de complexité ressentie

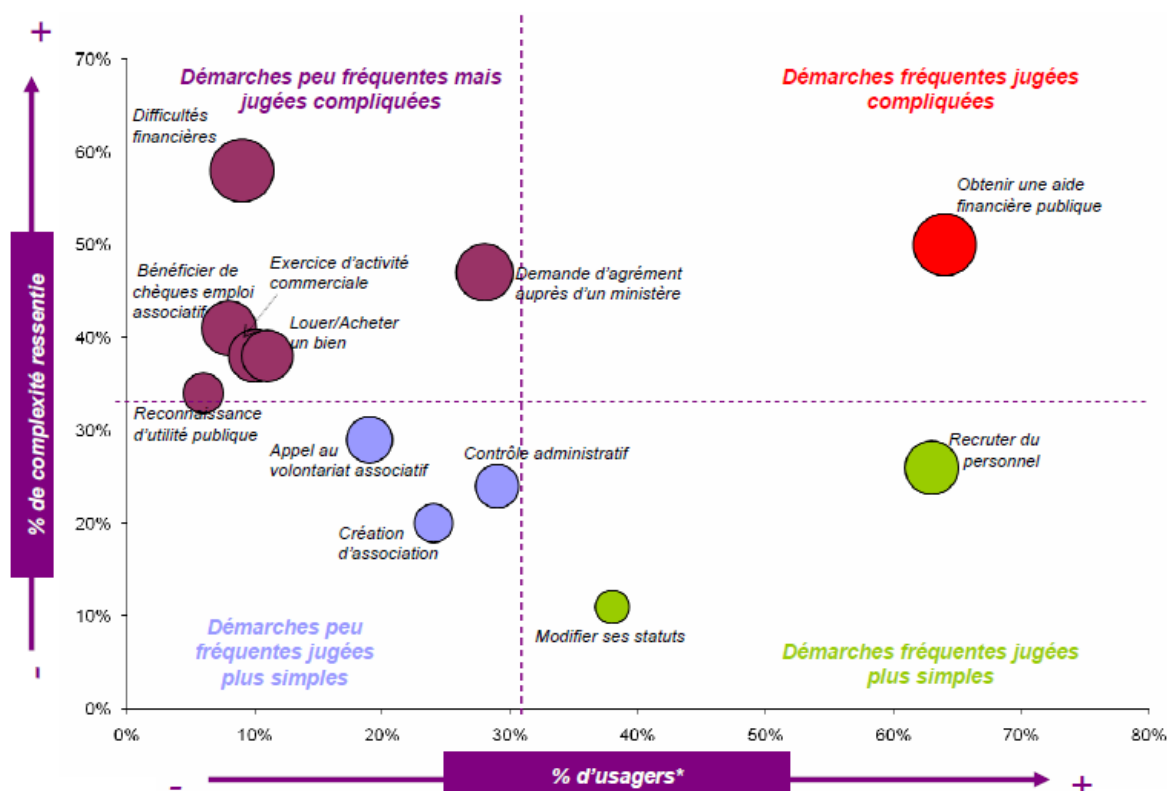


Source : Institut BVA, 2008.

Les trois difficultés principales qui s'étaient distinguées, avec des scores proches de 50 %, étaient :

- ◆ le financement ;
- ◆ l'obtention d'aides financières publiques ;
- ◆ les demandes d'agréments ministériels.

Graphique 13 : Préoccupations prioritaires des associations



Source : Institut BVA, 2008.

1.2.2. Le cadre juridique régissant la création, la modification des statuts et la dissolution des associations est relativement souple

Dans l'administration centrale de l'Etat, deux ministères possèdent une compétence de principe par rapport aux associations. Si la vie associative est suivie par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, les aspects juridiques relèvent quant à eux du ministère de l'intérieur et, en son sein, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques. C'est cette direction, au travers de son bureau des associations et des fondations, qui règlemente les procédures pour la création, la modification et la dissolution des associations.

1.2.2.1. Trois étapes importantes

Le premier évènement de vie pour une association est sa création. Celle-ci consiste en une première assemblée générale de l'ensemble des futurs membres, au cours de laquelle seront adoptés les futurs statuts.

La rédaction des statuts constitue la première difficulté pour l'association. Certains sites proposent des statuts-types qui peuvent aider les responsables dans leur rédaction. Pour autant, ces statuts-types peuvent ne pas être adaptés à l'ensemble des situations, notamment être surdimensionnés en matière d'exigences de gouvernance, auquel cas la rédaction des statuts constitue alors une difficulté pour les bénévoles.

Pour obtenir la capacité juridique, l'association doit ensuite rendre publique sa création, selon des modalités prévues par la loi du 1^{er} juillet 1901³⁷, on parle de « déclarer » son association.

La déclaration a été modernisée récemment par la mise en place de la procédure dématérialisée « e-crédation ». Jusqu'à présent, il était en effet nécessaire d'entrer en contact avec le greffe des associations, situé en préfecture, en sous-préfecture ou dans les directions départementales de la cohésion sociale ou de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS ou DDCSPP). Les greffes des associations disposant parfois de plages horaires d'ouverture limitée, ceci ne facilitait pas leur accès pour les responsables bénévoles.

Les associations sont aussi tenues de déclarer les modifications qui les affectent, s'agissant notamment de leurs statuts³⁸.

1.2.2.2. *Le répertoire national des associations*

En créant une association, soit sur le site e-crédation, soit sur support papier, on obtient un numéro dit « RNA » (pour « répertoire national des associations ») qui constitue le premier numéro d'identification de l'association³⁹.

La création du répertoire national des associations a été officialisée par arrêté du 14 octobre 2009⁴⁰. **La finalité du répertoire est de gérer les procédures de déclaration des associations (création, modification, dissolution, communication légale de documents aux tiers, etc.) et de fournir des données aux partenaires administratifs des associations.**

La mise en place du RNA et des procédures dématérialisées dont il est le support a ainsi permis aux services instructeurs compétents de :

- ◆ tenir à jour le fichier d'état-civil des associations déclarées ;
- ◆ fournir des statistiques fiables par des recherches automatisées ;
- ◆ simplifier le travail des services de l'Etat en permettant de traiter les demandes émises à partir des formulaires électroniques de saisie mis à disposition du public ;
- ◆ supprimer le risque d'erreur généré par les saisies manuelles répétitives.

Le RNA est aujourd'hui utilisé dans tous les départements métropolitains et ultramarins où s'appliquent les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901⁴¹, y compris en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna.

³⁷ Cf. article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association : « Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs. La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration. Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours. Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement. L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé ».

³⁸ Cf. article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association : « les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts. Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés ».

³⁹ Le répertoire RNA a succédé au répertoire WALDEC (Web des associations librement déclarées), du nom du Pierre Waldeck-Rousseau, président du Conseil au moment du vote et de la publication de la loi du 1^{er} juillet 1901.

⁴⁰ Cf. arrêté du 14 octobre 2009 portant création du répertoire national des associations, NOR: IOCA0817561A.

⁴¹ Il n'est donc pas utilisé en Alsace-Moselle où s'applique le droit local pour les associations.

La seule collectivité ultramarine dans laquelle il n'a pas encore été déployé est la Polynésie française. Dès 2010 cette collectivité a exprimé son souhait de mettre rapidement en place ce répertoire, mais ce projet s'est jusqu'à présent heurté à la nécessité d'opérer certaines adaptations du logiciel national au contexte local. Les services concernés des ministères de l'intérieur et des outre-mer ont indiqué à la mission que les travaux pour un raccordement de la Polynésie française au RNA étaient en voie de lancement.

1.2.2.3. Le registre spécial

La tenue d'un registre spécial est une obligation légale qui incombe aux associations, en vertu de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901. Ce registre contient la transcription des modifications concernant l'association (dans ses statuts, son administration ou sa direction) et les dates des récépissés relatifs à ces modifications, et doit respecter une forme normée ne correspondant plus aux méthodes administratives modernes : le registre est tenu au format papier, les pages doivent être numérotées et reliées de manière non détachable, et paraphées par la personne habilitée à représenter l'association.

Cette obligation est précisée aux articles 6 et 31 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association :

- ◆ *« Les modifications apportées aux statuts et les changements survenus dans l'administration de l'association sont transcrits sur un registre tenu au siège de toute association déclarée ; les dates des récépissés relatifs aux modifications et changements sont mentionnées au registre »* (article 6) ;
- ◆ *« Les registres prévus aux articles 6 [...] sont cotés par première et par dernière et paraphés sur chaque feuille par la personne habilitée à représenter l'association [...]. Les inscriptions sont faites de suite et sans aucun blanc »* (article 31).

Cette obligation constitue une contrainte, dont l'utilité n'est pas avérée, qui a été signalée à la mission lors des auditions.

Il semble que ce registre est tombé en désuétude, et son utilité n'a pas pu être attestée par la mission. Il semble par ailleurs que beaucoup d'associations ne tiennent pas ce registre à jour parce qu'elles en ignorent l'existence, alors même qu'une sanction pénale est actuellement prévue (contravention de 5^{ème} classe, en vertu de l'article 8 de la loi du 1^{er} juillet 1901).

1.2.2.4. La dématérialisation

La dématérialisation des services a été effectuée par vagues : à compter de janvier 2012 pour le téléservice e-crédation, à compter de février 2014 pour les services e-modification, e-dissolution, accessibles sur le même site Internet, via « votre compte association ».

La dématérialisation des procédures de modification des statuts et de dissolution des associations a en effet constitué un des récents objectifs dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).

Ainsi, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a décidé, dans sa mesure n° 6 Vie citoyenne qu'il convenait de « *permettre de créer, modifier et dissoudre son association loi 1901 par Internet. Un télé-service de création est disponible. La déclaration des modifications relatives aux associations (titre, objet, siège social, statuts, personnes) sera expérimentée dans trois départements au deuxième semestre 2013.* »

La dématérialisation des procédures n'a pas encore été mise en place en Polynésie française⁴², en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna. Le ministère des outre-mer a indiqué à la mission que la mise en œuvre des applications dématérialisées était attendue pour la fin du second semestre 2014.

Au 31 mai 2014, selon les informations communiquées par la DILA, quelques 600 000 « comptes associations » avaient été créés⁴³. Ce nombre augmente chaque année, montrant l'intérêt que revêt la dématérialisation pour les responsables d'associations.

Pour ce qui concerne les créations d'associations par voie dématérialisée, elles étaient de 16 422 en 2012, de 23 148 en 2013 et de 13 025 sur les 5 premiers mois de 2014. La part d'associations créées par voie dématérialisée en 2012 est de 25 %, sur 2013 elle est de 34 %⁴⁴.

Les modifications par voie dématérialisée, sont réalisables depuis mars 2013. Quelques 3 062 modifications ont été effectuées entre mars et mai 2014.

Le ministère de l'intérieur a indiqué à la mission qu'une campagne de communication a été lancée durant l'été pour mieux faire connaître les services e-modification et e-dissolution, par le biais notamment de flyers et d'un dossier de presse.

1.2.3. Le conseil et l'information aux associations s'inscrivent dans un cadre fragmenté

1.2.3.1. La diversité associative a pour corollaire la complexité et la grande dispersion du paysage auquel sont confrontés les acteurs associatifs

La diversité associative, en France métropolitaine et dans les outre-mer, est l'expression de la formidable vitalité de la dynamique associative. Cette diversité porte tout à la fois sur le champ d'intervention des associations, leur implantation territoriale, leur taille, leurs capacités financières, la densité de leurs réseaux de partenariat, leur recours aux financements public ou privé, leur intégration ou non dans des réseaux fédéraux ou des groupements d'associations, etc. Cette diversité concerne aussi la nature même de leur objet, soit tourné vers des missions d'utilité sociale largement ouvertes à des publics externes, soit davantage centré vers le développement de liens sociaux ou de services interpersonnels.

Cette diversité, qu'il convient de considérer comme une richesse, a néanmoins comme corollaire de confronter les dirigeants associatifs et l'ensemble des bénévoles à un paysage particulièrement dispersé, au plan administratif, institutionnel, législatif et réglementaire, économique et financier.

Il n'est pas étonnant que cette complexité soit ressentie par les bénévoles comme un véritable « parcours du combattant ». Elle est souvent, et de longue date, présentée comme un des obstacles majeurs à l'intervention des associations, ou perçue comme une cause d'un désengagement ou d'une crise des vocations du bénévolat, notamment dirigeant, quand bien même ce phénomène reste une réalité suggestive, faute de trop rares études universitaires ou scientifiques sur le sujet (voir partie 1.1.3).

⁴² *A fortiori*, puisque la Polynésie française ne dispose pas encore de l'accès au répertoire RNA.

⁴³ 604 887 comptes créés au 31 mai 2014. 42 053 comptes ont été créés en 2012, 50 498 en 2013 et 33 811 sur les 5 premiers mois de 2014.

⁴⁴ Source : DILA.

De ses auditions, et notamment de ses échanges avec les très nombreuses têtes de réseau associatives nationales et lors de son déplacement en région Centre et en Aquitaine, la mission a acquis la conviction que ce sentiment de complexité et d'entraves au bon fonctionnement des associations au quotidien était largement nourri par plusieurs facteurs, dont il conviendra probablement d'atténuer l'impact, par des mesures de simplification, mais aussi par une remise en perspective de la nature singulière de la relation entre associations et pouvoirs publics :

- ◆ **l'impression de ne pas toujours saisir l'intérêt de telle procédure ou de l'exigence de telle ou telle pièce.**

Les responsables associatifs, face aux formulaires « CERFA », semblent s'interroger sur la pertinence et l'utilité pour l'administration d'une partie des renseignements et pièces exigés. Il apparaît que la conception des outils d'information de l'administration (imprimés et notices) n'est pas fréquemment actualisée pour détecter les renseignements inutiles ou obsolètes ;

- ◆ **la redondance de la demande de production de pièces identiques, y compris pour une même année, au sein d'une même administration ou d'un même service.**

Conséquence de la rigidité et rusticité des systèmes d'information des administrations, il est courant qu'une même association sollicitant des financements et bénéficiant de plusieurs subventions au sein d'une même administration ou d'une même collectivité, pour des projets différents, doive fournir les mêmes éléments de dossier à chacun des services concernés ;

- ◆ **la difficulté pour les responsables associatifs d'identifier les compétences respectives au sein des services de l'État et entre les différents niveaux de collectivités.**

Cette multiplicité des interlocuteurs publics incontournables pour les dirigeants associatifs a été fortement accentuée par la diversification des politiques publiques et le « millefeuille » des collectivités : communes, intercommunalités, départements, régions, services territoriaux de l'État dont les compétences entre le niveau régional et départemental sont elles-mêmes fluctuantes, Union européenne. A ce « Meccano » des acteurs publics, se sont ajoutés les opérateurs, obligeant les associations à une « grande agilité d'adaptation », selon une formule empruntée au préfet de la Somme.

Ces différents acteurs publics font cependant de réels efforts pour rendre leurs informations accessibles, mais la logique de « silo » reste de mise. Ainsi, le site gouvernemental dédié aux associations ne renvoie pas l'internaute vers les adresses des délégués départementaux à la vie associative. La logique des liens Internet n'est donc pas suffisamment exploitée. De même, l'impossibilité pour les collectivités de consulter le répertoire RNA des associations déclarées les conduit à solliciter les informations nécessaires.

Dans le dialogue partenarial entre l'administration et les diverses formes organisées des plateformes inter-associatives (fédérations, Conseil national de la vie associative, Mouvement associatif, etc.), l'accès à l'information, au bon niveau et au bon moment, constitue la préoccupation constante de la plupart des dirigeants associatifs

1.2.3.2. L'accès à l'information au bon niveau et au bon moment a constitué, ces trois dernières décennies, un axe majeur du dialogue entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif

Les dispositifs visant à simplifier la vie des dirigeants associatifs, à leur faciliter l'accès à l'information et à se retrouver dans le maquis des procédures ont principalement été déployés selon quatre axes⁴⁵ :

- ◆ l'amélioration de la lisibilité de l'intervention des différentes administrations, en confiant à un fonctionnaire, sous l'autorité du préfet de département, une fonction de coordination et d'animation inter administrative, les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) ;
- ◆ la mise en réseau des informations relatives aux associations propres à chaque service, au travers d'une mission d'accueil et d'information des associations (MAIA) ;
- ◆ la création de points d'appui d'information et d'expertise, dédiés à l'accompagnement des associations dans la mise en œuvre de leurs projets : les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB), développés par le ministère chargé de la jeunesse et des sports et les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) à l'initiative du ministère chargé du travail et de l'emploi ;
- ◆ pour mémoire, les mesures de simplification des procédures (subventions, dématérialisation des démarches, etc.) qui font l'objet de traitements spécifiques dans le présent rapport.

Ces initiatives sont en œuvre pour certaines depuis plusieurs années et justifient d'être confortées et renforcées.

Les services de proximité et d'accompagnement mis en place sont confrontés à un triple défi :

- ◆ **le défi de l'institutionnalisation :**
Si ce risque est propre à toute organisation, il est probablement accentué, s'agissant des dispositifs de soutien à la vie associative, du fait de leur nature hybride, d'une gouvernance peu formalisée et d'un pilotage variable, selon les priorités du moment des administrations qui les portent ;
- ◆ **les fortes évolutions qu'a connues l'administration territoriale (REATE) :**
La recomposition en profondeur de l'administration territoriale de l'État a assurément produit une perte de repères pour les usagers et pour les agents. A ce titre, le rôle des délégués départementaux à la vie associative doit être renforcé, cette mission n'étant pas toujours placée en rang prioritaire dans l'ensemble des activités qui leur sont confiées au sein de leur service de rattachement, les DDCS et DDCSPP⁴⁶, le plus souvent ;
- ◆ **un renouvellement constant des dirigeants associatifs et la nécessité de maîtriser en permanence un ensemble d'informations abondantes et diversifiées :**
Ce taux de renouvellement correspond à la démographie active des associations, mais pas seulement, même si cette réalité contrarie l'image traditionnelle de responsables associatifs immuables.

Dans ce contexte, l'effort d'adaptation permanent des services d'aide à l'information et à l'accompagnement des bénévoles apparaît comme un enjeu prioritaire, qui requiert à la fois un renouvellement des modes de pilotages (national et territorial) et un renforcement des coopérations des acteurs publics entre eux et avec les acteurs associatifs et leurs organisations.

⁴⁵ Voir annexe V.

⁴⁶ Direction départementale de la cohésion sociale et Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

1.2.3.3. L'inflation des sources réglementaires et des normes et leur dispersion constituent un premier « mur de complexité », amenant d'aucuns à demander la mise en chantier d'un code des associations

La diversification et la densification des sources législatives et réglementaires et la difficulté de les repérer et d'y accéder ont conduit plusieurs représentants de plateformes inter-associatives et d'organisations professionnelles au cœur du fonctionnement au quotidien des associations à l'instar des commissaires aux comptes, à attirer l'attention de la mission sur l'opportunité de mettre en chantier un « code des associations ».

La mission n'a pu, à ce stade, explorer la faisabilité d'une codification propre aux associations, tout en considérant que l'ampleur des champs auxquelles elles sont confrontées au quotidien rend complexe un exercice de codification regroupant toutes les règles et règlements qu'elles sont censées connaître. Au-delà de la codification propre aux lois et aux règlements constitutive des principes français de codification, il n'est pas indifférent de s'interroger aussi sur la place des éléments de jurisprudence et de doctrine, dont le développement ces dernières années a été particulièrement significatif dans plusieurs champs de l'activité associative (gouvernance, modèle économique, associations employeurs, etc.).

Pour la mission, le précédent de plusieurs codifications « sectorielles » qui ont abouti et ont démontré leur intérêt et la plus-value apportée (code du tourisme, code de la recherche, code du sport, etc.) prouve que l'entreprise est possible et participe des valeurs démocratiques et d'égalité d'accès au droit. Dans cette mesure, la mission entend proposer l'étude d'opportunité de la mise en chantier d'un « code des associations », en application du décret n°89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification. La prorogation de l'application du décret du 12 septembre 1989 jusqu'au 28 février 2019⁴⁷ suffit à convaincre que le besoin de codification n'est pas encore totalement achevé.

L'inflation normative ne se circonscrit pas aux seuls textes d'origine législative ou de nature réglementaire. Il s'y ajoute de nombreux textes, notes, directives, instructions, circulaires, livrets, sans valeur réglementaire produits par les administrations centrales ou les opérateurs de l'État à l'attention de leurs services territoriaux, afin de les aider à interpréter la réglementation. Cette visée « pédagogique », du fait même de la prolifération de ces textes, crée de la confusion et de la complexité pour les services : ceux-ci peuvent être tentés, dans le même souci de pédagogie, de reprendre ces dispositions dans leur dialogue avec leurs partenaires associatifs, ce qui crée inmanquablement de la confusion entre l'intention du législateur et sa traduction en exigence administrative supplémentaire pour les associations.

Par ailleurs, la production de normes n'est pas simplement le fait des pouvoirs publics, elle peut être également le fait des réseaux ou fédérations associatifs eux-mêmes : on peut notamment citer le cas des normes sportives édictées par les fédérations internationales ou nationales, qui s'imposent aux clubs voire aux collectivités territoriales en matière d'infrastructures par exemple.

⁴⁷ Décret n°2014-312 du 7 mars 2014 - art. 1.

1.2.3.4. Un intérêt pour le recours aux technologies informatiques, qui s'est heurté aux contraintes technologiques et culturelles

Pour la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures visant à mieux informer et orienter les dirigeants associatifs, il a été souvent fait référence aux apports des technologies de l'information (dématérialisation, numérisation, Internet, etc.), en recourant à diverses expérimentations dont certaines ont bénéficié d'une impulsion nationale forte. Des défaillances de pilotage, probablement amplifiées par une culture Internet émergente conduisant à sous-estimer les contraintes technologiques, ont parfois conduit à des échecs patents, à l'image du dispositif de subvention en ligne Subvenet, initié sous l'égide de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), sur la période 2007-2009.

En revanche, les logiques de portail semblent avoir été plus rapidement opérationnelles, au plan de l'architecture technique, les difficultés de montée en charge étant davantage liées à un manque d'appropriation de son usage par tous ceux à qui il était destiné. Il en a été ainsi du premier portail sur la vie associative « www.associations.gouv.fr », développé conjointement par la délégation interministérielle à l'économie sociale et l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) en 2006 et dont le service s'est éteint progressivement quelques années plus tard, faute d'utilisateurs.

De très nombreux acteurs publics, collectivités, services de l'État, opérateurs, mais aussi les têtes de réseaux associatives et des associations elles-mêmes, ont créé leurs propres sites. Mais ceux-ci fonctionnent encore trop selon une logique de « silo », alors que le recours aux liens permettrait aux utilisateurs d'être dirigés vers un autre site les concernant, selon leur recherche.

Ce constat vaut aussi pour les sites Internet à vocation transversale et les applications développées par les administrations. Plusieurs illustrations ont été rapportées à la mission : les collectivités territoriales n'ont pas accès au répertoire national des associations, les privant ainsi d'un accès direct aux statuts des associations et aux informations sur les personnes en assurant l'administration, qui constitue pourtant la base de l'obligation de publicité de ces informations fondatrice de la liberté d'association ; le site associations.gouv.fr ne communique pas les adresses postales, téléphoniques ou Internet des délégués départementaux à la vie associative, qui sont les points d'entrée naturels des interlocuteurs associatifs peu aguerris encore au millefeuilles des procédures ; le RNA n'enregistre pas les adresses électroniques, devenues d'un usage courant dans les échanges interinstitutionnels, se privant ainsi d'un mode de contact direct, traçable et sécurisé.

1.2.4. La recherche et la gestion du financement des associations est une source de complexité majeure

1.2.4.1. Les procédures liées aux subventions de l'Etat et des collectivités publiques sont complexes et chronophages

1.2.4.1.1. Le cadre juridique de la subvention

Les données présentées dans la partie 1.1.4 montrent l'importance des financements publics, et notamment des subventions, dans le budget des associations. Les subventions sont une voie de financement majeure des associations et s'inscrivent dans un cadre juridique en cours de renouvellement.

En effet, **la définition juridique de la subvention a longtemps constitué un enjeu pour les collectivités publiques et pour le monde associatif :**

- ◆ pour les collectivités publiques, la définition de la subvention est un facteur de sécurité juridique, dans la mesure où une subvention correspond à un versement en dehors du cadre de la commande publique ;
- ◆ pour le monde associatif, la définition de la subvention permet de garantir que le droit reconnaît aux collectivités publiques la faculté de financer des projets qui sont à l'initiative des associations.

La circulaire du 18 janvier 2010 définit les subventions attribuées par les collectivités publiques aux associations : « *la subvention caractérise la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant intérêt, apporte soutien et aide.* » Cela implique deux possibilités :

- ◆ « *le projet émane de l'association et ne donne pas lieu à contrepartie directe pour la collectivité publique* ». Dans ce cas, c'est l'association qui propose un projet associatif ou des actions spécifiques, que la collectivité publique accepte de financer pour partie ;
- ◆ « *le projet développé par l'association s'inscrit dans le cadre d'un appel à projet lancé par une collectivité publique.* » Dans ce cas, cependant, l'initiative reste celle de l'association, même si cette initiative s'inscrit dans un cadre plus général défini par la collectivité publique sous la forme d'un appel à projet.

Dans la pratique, la logique d'appel à projet est très répandue. Une grande partie des subventions proposées par les collectivités territoriales transite par des dispositifs d'aide ciblés, qui ont une thématique sectorielle précise (par exemple le sport, le logement), des objectifs propres (favoriser le développement du sport de loisir, favoriser l'accès de tous au logement) et un ciblage spécifique en matière de public bénéficiaire (les jeunes, les plus démunis). Pour pouvoir prétendre à un financement, les associations doivent donc concevoir leurs projets et leurs actions pour qu'ils s'inscrivent dans un de ces dispositifs ; dans certains cas, les dispositifs d'aide proposés par les collectivités sont extrêmement précis.

La subvention se distingue de la commande publique (marché public et délégation de service public), dans laquelle l'initiative appartient à la collectivité publique et qui emporte l'application de règles spécifiques (voir partie 1.2.4.3).

La loi relative à l'économie sociale et solidaire a récemment donné une définition légale à la subvention⁴⁸, afin d'accroître la sécurité juridique de ce mode de financement des associations et le distinguer plus clairement de la commande publique :

« Constituent des subventions [...] les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

« Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

Au-delà de la question de sa définition, un ensemble de normes constituent le cadre juridique de la subvention. L'attribution de subventions aux associations se rattache aux compétences générales d'intervention de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements⁴⁹, ce qui a donné lieu à une jurisprudence spécifique⁵⁰. Des textes encadrent certains aspects de l'attribution des subventions par les collectivités publiques :

- ◆ l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi que le décret pris sur son fondement⁵¹ établissent :
 - l'obligation de produire un compte rendu financier (CERFA n°15059) selon une forme définie par arrêté⁵², pour toute subvention dès lors qu'elle finance une dépense déterminée ;
 - l'obligation de recourir à une convention pour les subventions dépassant 23 000 €, en lieu et place d'un simple acte d'attribution de subvention ;
 - l'obligation de déposer un ensemble de documents financiers à la préfecture, pour les associations ayant reçu des autorités administratives des subventions dépassant globalement 153 000 € par an ;
- ◆ les articles L. 612-4 et D. 612-5 du code de commerce établissent l'obligation de nommer un commissaire aux comptes pour les associations ayant reçu des autorités administratives des subventions dépassant globalement 153 000 € par an ;
- ◆ l'arrêté du 5 juin 2003 se rapporte à la constitution du dossier pour une demande de subvention de l'Etat pour un projet d'investissement ;
- ◆ la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations présente :
 - un formulaire de demande de subvention unifié (CERFA n°12156) qui doit être utilisé par tous les services de l'Etat, et dont l'utilisation est recommandée aux collectivités territoriales ;

⁴⁸ Article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

⁴⁹ Pour les collectivités locales, la compétence d'attribution de subventions découle de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales (général), et des articles L. 2121-29 (communes), L. 3211-1 (département) et L. 4221-1 (région) du même code. Pour les communes, les règles budgétaires afférentes sont notamment définies à l'article L. 2311-7 du même code.

⁵⁰ Par exemple, Conseil d'Etat, 25 septembre 1995, Association connaitre et informer pour valoriser l'importance des citoyens (155970), ou Conseil d'Etat, 16 mars 2005, Ministre de l'outre-mer (265560).

⁵¹ Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

⁵² Arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

- un modèle de convention annuelle ou pluriannuelle d'objectif et de moyen, qui doit être utilisé pour régir l'attribution de subventions de plus de 23 000 €.

Les collectivités territoriales peuvent également adopter des normes d'intervention encadrant leur attribution de subvention, soit au sein de leur règlement budgétaire et financier, soit dans des « *règlements d'intervention* » ou des recueils des « *règles applicables en matière de subvention* ». Ces documents définissent généralement les modalités concrètes de la procédure d'attribution de subvention, la part maximale des projets qui est finançable par la collectivité territoriale, les conditions et les délais de versement de la subvention, ainsi que les modalités de contrôles et d'évaluation.

1.2.4.1.2. *Les difficultés rencontrées par les associations*

Lors des auditions, **les associations ont fait part à la mission des difficultés particulières qu'elles rencontrent lorsqu'elles recourent aux subventions** de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs opérateurs.

Il faut signaler à ce stade que **les collectivités publiques sont conscientes de ces difficultés. Un grand nombre d'entre elles ont récemment entrepris des chantiers de simplification à destination de leurs partenaires, et notamment des associations**⁵³.

Cependant, au moment où la mission a mené ses travaux, il s'avère que les financements publics concentrent encore un vaste ensemble de difficultés dans les relations entre les associations et les collectivités publiques. Ces difficultés ne constituent pas des obstacles dirimants à la demande de subvention, mais elles représentent des « irritants » pour les responsables associatifs, ainsi qu'une charge de travail supplémentaire considérée comme injustifiée.

Ces difficultés peuvent être présentées selon la catégorisation suivante :

- ◆ il n'existe pas de **dossier de demande de subvention unique** utilisé par tous les financeurs, et les modalités de demande de subvention varient d'un financeur à l'autre, sur la forme comme sur le contenu et sur les documents exigés⁵⁴ ;
- ◆ certains financeurs ne permettent pas la **dématérialisation** des dossiers et les exigent sur support papier ou physiques (cd-rom, DVD), qui doivent parfois être transmis en plusieurs exemplaires ;
- ◆ les documents demandés ont pour une partie d'entre eux **déjà été transmis** au financeur, lors d'une demande précédente, ou à d'autres collectivités publiques ;
- ◆ les procédures **d'évaluation, de compte rendu et de contrôle** sont chronophages et parfois mal comprises des associations ;
- ◆ les démarches liées aux subventions (demande, évaluation, contrôle) ne font pas l'objet d'une **adaptation en fonction du montant sollicité** ;
- ◆ les subventions sous forme de **conventions pluriannuelles** d'objectifs (CPO) sont rares, et lorsqu'elles existent, les financements prévus au-delà de la première année ne correspondent pas à des engagements fermes.

⁵³ Par exemple, la région Ile-de-France a adopté une première série de mesures visant à simplifier les démarches des bénéficiaires de ses aides en juillet 2013 (simplification des procédures de compte rendu financier, dématérialisation d'une partie des aides) ; une autre série de mesures a été adoptée en juin 2014.

⁵⁴ A signaler qu'outre les demandes de subvention qui ne sont pas toutes réalisées sur le modèle du formulaire CERFA, les associations sont également confrontées à d'autres démarches pour lesquelles il n'existe pas d'uniformisation des documents utilisés. La mission a, par exemple, comparé différents formulaires des DDCS pour l'obtention de la médaille de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Leur présentation n'est pas harmonisée et les années de service mentionnées pour l'obtention de la médaille ne sont pas toujours identiques.

La diversité des modalités de demande de subvention est un facteur de complexité pour les associations qui sollicitent plusieurs financeurs pour un même projet (par exemple la commune, l'intercommunalité, le département, la région et l'Etat voire l'Union européenne, ou plusieurs communes sur un même territoire), ce qui est très souvent le cas dans la mesure où les financeurs favorisent les cofinancements de projets⁵⁵. Au-delà des déclarations concordantes des associations auditionnées, la mission a étudié un échantillon de dossiers de demande de subventions consultables en ligne, constitué de grandes villes, de départements et de régions⁵⁶. Par ailleurs, pour chacune des dix grandes villes étudiées, la mission a comparé le dossier de demande de subvention avec celui du département et de la région correspondants. **La mission a pu attester la diversité des dossiers, qui constitue une charge administrative chronophage pour les associations bénéficiaires :**

- ◆ les dossiers de l'échantillon ont tous des formes différentes, hormis lorsqu'il s'agit du formulaire CERFA N°12156⁵⁷. Cependant ce dernier, qui est utilisé par l'Etat, n'est que rarement utilisé par les collectivités territoriales de l'échantillon⁵⁸. Par ailleurs, certaines collectivités⁵⁹ ne proposent pas de dossier à remplir, mais simplement une liste des documents à fournir ;
- ◆ les types d'éléments demandés sont comparables (éléments d'identification et de présentation générale de l'association d'une part, et éléments de présentation du projet à financer d'autre part), mais des différences apparaissent dans le détail des renseignements requis⁶⁰, ce qui complexifie le remplissage des dossiers de demande ;
- ◆ certaines cases à remplir ou à cocher peuvent générer des difficultés lors de leur renseignement par les associations. Peuvent être citées en exemples :
 - l'identification des membres du bureau de l'association (président, secrétaire, trésorier), alors que toutes les associations ne sont pas tenues d'avoir un bureau dans leur organisation ;
 - l'identification de la direction concernée parmi les directions des services de la collectivité. Cette demande peut présenter une difficulté pour les associations ne maîtrisant pas les organigrammes administratifs ;
 - l'identification des structures relevant du secteur marchand avec lesquelles l'association est liée. Cette case peut générer des difficultés d'interprétation et ne fait pas l'objet d'une clarification dans la notice explicative CERFA n°51871.

⁵⁵ En effet, les financeurs limitent généralement leur participation à une part maximale des dépenses subventionnables, soit de manière générale dans leurs normes d'intervention, soit en fonction des types de subventions. Par exemple, la région Pays-de-la-Loire limite à 30 % sa contribution aux « événementiels d'arts plastiques », la région Alsace limite à 25 % sa participation aux manifestations sportives et le département de la Marne ne subventionne pas l'achat de matériel de musique au-delà de 33 %. Les fonds européens n'interviennent également qu'en cofinancement.

⁵⁶ Dix villes parmi les quinze plus grandes de France, cinq départements et cinq régions choisis aléatoirement.

⁵⁷ La circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations encourageait l'utilisation de ce formulaire par les collectivités territoriales. Ce formulaire avait donc vocation à devenir la base d'un dossier standardisé de demande de subvention pour tous les financeurs publics.

⁵⁸ Seules les villes de Nantes et de Saint-Etienne utilisent ce formulaire dans l'échantillon étudié.

⁵⁹ Un département et une région dans l'échantillon étudié.

⁶⁰ Par exemple, distinction entre nombre d'« adhérents » et nombre de « membres actifs » ; distinction des salariés entre CDI/CDD, permanents/intermittents, ETP/ETPT.

La dématérialisation n'est pas toujours acceptée par les financeurs et les modalités de transmission constituent parfois une charge pour les associations :

- ◆ seule une minorité des financeurs de l'échantillon étudié et de départements ministériels⁶¹ autorisent la transmission dématérialisée du dossier, généralement par voie de courriel ; les autres exigent un envoi papier par voie postale. Deux d'entre eux exigent même de porter physiquement le dossier papier dans leurs services ;
- ◆ plusieurs financeurs exigent une transmission du dossier sur support papier en trois exemplaires ;
- ◆ certaines collectivités ont développé des sites Internet permettant d'effectuer la démarche de demande de subvention en ligne⁶², mais la dématérialisation ne s'accompagne pas automatiquement d'une véritable simplification. En effet les systèmes de démarche en ligne des différents financeurs :
 - ne sont pas interconnectés ;
 - ne permettent pas tous d'accéder à l'ensemble des subventions ou des champs d'intervention de la collectivité publique. Ainsi le dispositif e-subvention développé par l'Etat ne permet d'effectuer la démarche de demande de subvention en ligne que pour les subventions relatives à la jeunesse et au sport.

Par ailleurs, **le principe du programme « dites-le nous une fois », qui constitue l'une des pierres angulaires du chantier de la simplification pour l'Etat, n'est pas appliqué par l'ensemble des collectivités publiques.** Les associations doivent fournir à chacune d'entre elles des informations de base dont une partie a déjà été transmise, soit à la même collectivité lors d'une demande antérieure ou lors d'une demande de subvention parallèle la même année, soit à une autre collectivité publique : les statuts à jour, le récépissé de dépôt à la préfecture, le relevé d'identité bancaire (RIB), l'adresse du siège, l'objet social ou encore l'identité des dirigeants. La mission observe que certaines collectivités publiques ne redemandent pas les documents lors du renouvellement d'une demande de subvention⁶³. Toutefois, selon les associations auditionnées, les pratiques des services instructeurs ne respectent pas toujours le principe du programme « dites-le nous une fois » et demandent régulièrement la production des documents déjà transmis précédemment. Par ailleurs, ce principe ne s'applique pas entre les collectivités publiques (une première demande auprès d'une collectivité commence donc toujours par l'envoi des documents de base, même s'ils ont déjà été transmis plusieurs fois à d'autres collectivités publiques auparavant).

Lors de ses échanges avec les collectivités territoriales⁶⁴, la mission a acquis la conviction que les représentants des collectivités, confrontés aux mêmes difficultés que l'Etat (en ce qui concerne le dossier unique), étaient ouverts à la simplification des démarches et à leur traitement en ligne, **comme le notait M. Alain Rousset, député de la Gironde et président du conseil régional d'Aquitaine**⁶⁵.

⁶¹ Quatre collectivités dans l'échantillon étudié. Une minorité de départements ministériels permettent à l'échelon central ou déconcentré, la transmission dématérialisée du dossier.

⁶² Par exemple, l'Etat développe le dispositif e-subvention, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur le dispositif « Subventions en ligne », et la ville de Paris le « système d'information multi-services des partenaires associatifs » (SIMPA) ; la région Ile-de-France a rendu accessible en ligne une partie des aides qu'elle propose.

⁶³ Par exemple l'Etat avec le formulaire CERFA n°12156 et sa notice CERFA n°51781, ou le département de la Charente.

⁶⁴ Cf. annexe II.

⁶⁵ Lettre adressée à la mission à l'occasion de son déplacement à Bordeaux le 12 septembre 2014 : « Deux dispositifs impulsés vont ainsi dans la bonne direction. Le premier permet à l'usager de créer, modifier et dissoudre une association en ligne. Le second leur permet de ne saisir qu'une seule fois certaines données en permettant notamment le pré-remplissage des dossiers de subventions. Un approfondissement de cette dernière initiative est souhaitable en cherchant notamment à uniformiser les dispositifs entre les différentes collectivités locales qui accompagnent au quotidien de nombreuses associations. L'intervention du législateur permettrait certainement d'accélérer ce processus de simplification en disposant que les collectivités puissent bénéficier des outils adéquats et

S'agissant des modalités de contrôle et d'évaluation des actions et projets subventionnés, elles sont considérées comme excessives et chronophages par les associations. Certaines de leurs observations sont à souligner :

- ◆ les contrôles des dépenses conduits par certains financeurs sont très lourds et systématiques, les associations devant fournir la copie de l'ensemble des factures au premier euro, annotées du compte analytique concerné et reliées, signées du commissaire aux comptes, du trésorier et du directeur de l'association ;
- ◆ les contrôles, audits et évaluations intermédiaires effectués sur l'utilisation des subventions pluriannuelles sont considérés comme trop lourds.

Les associations constatent que **les procédures et démarches ne sont pas adaptées au montant de subvention demandé, alors que de nombreuses subventions sont de montant réduit** (voir partie 1.1.4.2) : il n'existe généralement pas de seuil en-deçà duquel les procédures et démarches seraient simplifiées, et les exigences en matière de présentation du projet, de justification et de contrôle sont identiques, pour une subvention de cent euros comme pour une subvention de plusieurs milliers d'euros⁶⁶. Or, la complexité des dossiers pour des subventions très réduites (moins de mille euros) représente un coût pour les services instructeurs qui n'est pas négligeable par rapport au montant de la subvention⁶⁷.

Enfin, les associations soulignent le fait que **la pluri-annualité, prévue actuellement par la circulaire du 18 janvier 2010 qui propose un modèle de convention pluriannuelle, n'apporte pas, dans la pratique, une sécurité financière suffisante aux associations**. En effet, le montant financier global prévu pour la durée de la subvention est parfois ajusté à la baisse par la collectivité publique.

1.2.4.2. La complexité de la demande et de la gestion des fonds européens a un caractère dissuasif pour les associations

Les associations recourent aux fonds européens, notamment le fonds social européen (FSE) et le fonds européen de développement régional (FEDER) pour cofinancer une partie de leurs projets et de leurs investissements. Les données présentées dans la partie 1.1.4.3 montrent que les associations font partie des principaux bénéficiaires des fonds européens (notamment le FSE).

uniformisés afin d'alléger la charge qui incombe aux associations. L'idéal serait de tendre en un dossier unique dématérialisé permettant de diminuer le recours aux procédures « papiers » et de permettre un accès partagé pour les administrations. Il est également important dans une logique de transparence que les collectivités locales partenaires, l'Etat ou encore l'Europe puissent demeurer visibles dans ces outils de simplification. Le citoyen doit en effet savoir qui est responsable de quoi, et qui sont réellement les acteurs publics qui les accompagnent dans leurs projets. »

⁶⁶ Il existe des exceptions à cette observation générale. Par exemple, la région Ile-de-France a décidé, dans sa délibération CR 46-14 du 19 juin 2014, de lancer une expérimentation consistant à alléger et accélérer les procédures de versement des subventions : cette expérimentation, qui s'applique à 28 dispositifs d'aide, prévoit des régimes différents en fonction du montant de subvention versée (< 5 000 €, entre 5 000 € et 23 000 €, entre 23 000 € et 50 000 €, > 50 000 €).

⁶⁷ Par exemple, une étude de 2007 relative au CNDS estime que le coût moyen pour l'administration du traitement d'un dossier de subvention de fonctionnement dans le domaine sportif s'élève à 225 €.

Les fonds structurels sont répartis en programmes opérationnels⁶⁸ dont la gestion est assurée par une autorité de gestion⁶⁹. Par exemple, pour la période 2007-2013, les autorités françaises ont établi un programme opérationnel national pour le FSE et des programmes opérationnels régionaux pour le FEDER ; l'autorité de gestion du FSE est la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et l'autorité de gestion des programmes opérationnels du FEDER est le préfet de région⁷⁰. En outre, l'autorité de gestion peut être déléguée à des autorités de gestion déléguées (le préfet de région est autorité déléguée de la DGEFP pour certains crédits du programme opérationnel FSE) ; certaines tâches de gestion peuvent également être confiées à des organismes intermédiaires, tels que les structures supports des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) dans le cas du FSE. Enfin, une même autorité de gestion peut décider de la répartition des dossiers entre différents services instructeurs (exemple du FEDER dont les dossiers peuvent être répartis entre les différentes préfectures de la région, voire également entre certains services déconcentrés à l'échelon régional).

Pour chaque programme opérationnel, une autorité de certification⁷¹ est par ailleurs chargée de la certification des déclarations de dépenses préparées et agrégées par l'autorité de gestion, puis de la transmission des déclarations de dépenses à la Commission européenne en vue du paiement : l'autorité de certification du programme national FSE est le ministère chargé des finances, représenté par la direction générale des finances publiques ; pour les programmes FEDER, l'autorité de certification est, dans la majorité des cas, la direction régionale des finances publiques.

Enfin, une autorité d'audit⁷² est chargée de réaliser l'audit du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel. L'autorité d'audit est en France la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC-Fonds structurels).

L'attribution et la gestion des fonds européens sont fondées sur plusieurs grands principes :

- ◆ un cofinancement obligatoire en vertu du principe d'additionnalité (article 15 du règlement (CE) n°1083/2006) ;
- ◆ la règle de l'antériorité souple : il est nécessaire de prendre en compte la date du dépôt de la demande d'aide complète car l'opération ne doit pas être terminée à cette date sans préjudice de règles en matière d'aide d'Etat plus contraignantes (« règle d'incitativité » de l'aide imposant que la demande d'aide soit déposée avant le démarrage de l'opération) ;
- ◆ le non-respect d'une obligation (justification des dépenses, par exemple) peut conduire à une diminution du montant attribué voire, dans le cas où une avance a été pratiquée, à une demande de reversement.

A noter par ailleurs que **les fonds européens sont généralement ceux qui sont versés au bénéficiaire en dernier**, c'est-à-dire après que l'ensemble des autres cofinanceurs ont versé leur subvention. **Ceci n'est pas une contrainte réglementaire européenne, mais une pratique nationale**, dont l'un des objectifs est d'éviter les risques de surfinancement (la réglementation européenne incite quant à elle à verser au plus tôt les fonds européens conformément à l'article 80 du règlement général (CE) n°1083/2006).

⁶⁸ Article 37 du règlement (CE) n°1083/2006 du conseil du 11 juillet 2006 et parties 26 et 27 du règlement (UE) n°1303/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013.

⁶⁹ Article 60 du règlement (CE) n°1083/2006 et article 125 du règlement (UE) n°1303/2013.

⁷⁰ Sauf en région Alsace.

⁷¹ Article 61 du règlement (CE) n°1083/2006 et article 126 du règlement (UE) n°1303/2013.

⁷² Article 62 du règlement (CE) n°1083/2006 et article 127 du règlement (UE) n°1303/2013.

Les délais de paiement des fonds européens sont donc particulièrement longs. Il s'écoule souvent plus de deux ans entre la date de la première programmation du dossier et la date du dernier paiement.

Le tableau ci-dessous présente, pour les associations loi 1901, le nombre de jours entre la date de première programmation et la date du dernier paiement.

Tableau 18 : Délais de paiement des fonds européens

Fonds concerné	Délai moyen national (en jours)	Délai moyen régional le plus court (en jours)	Délai moyen régional le plus élevé (en jours)
FSE	562	422	1 192
FEDER	658	503	1 495

Source : CGET - Infocentre Présage, juillet 2014.

Du point de vue des associations bénéficiaires, la procédure relative aux fonds européens comprend plusieurs phases successives :

- ◆ la demande de subvention auprès de l'autorité de gestion, sur appel à projet ou de manière spontanée *via* un guichet unique. La règle de l'antériorité s'applique ;
- ◆ l'acte attributif de subvention pris par l'autorité de gestion (convention ou arrêté attributif⁷³), après intervention du comité régional de programmation, qui « *émet, avant la décision de l'autorité de gestion ou des organismes intermédiaires bénéficiaires de subventions globales, un avis consultatif préalable sur les projets présentés et assure le suivi du programme dans un souci de transparence, de partenariat et de coordination entre les fonds* »⁷⁴ ;
- ◆ après la fin du projet, la transmission par l'association du dossier de remboursement à l'autorité de gestion qui effectue le contrôle du service fait avant validation par l'autorité de certification. Le versement de la contribution européenne peut alors être fait sous réserve des disponibilités budgétaires de l'autorité de gestion. A échéances régulières (trois à quatre fois par an), l'autorité de gestion établit un appel de fonds qu'elle transmet à la Commission européenne et qui lui permet de reconstituer sa trésorerie.

Dans certains cas, il est également possible de procéder à des paiements intermédiaires, au cours de la réalisation de l'action financée.

Par ailleurs, afin de vérifier la bonne utilisation des fonds, l'autorité de gestion réalise des contrôles d'opération ou des visites sur place.

L'utilisation de fonds européens par les associations représente une source de complexité soulignée par la grande majorité des interlocuteurs de la mission. Cette complexité apparaît à plusieurs stades du recours par l'association aux fonds européens.

⁷³ Circulaire n°5210/SG du Premier ministre du 13 avril 2007 relative au dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013.

⁷⁴ Circulaire n°5210/SG du Premier ministre du 13 avril 2007.

Elle apparaît tout d'abord dans la phase de demande initiale de financement d'un projet. Le dossier de demande de subvention pour le FSE⁷⁵, qui comprend un dossier principal de 17 pages et des annexes sous forme de 15 onglets de tableau EXCEL, présente plusieurs facteurs de complexité, accrus par rapport aux demandes de subventions nationales ou locales précédemment évoqués :

- ◆ l'identification de l'autorité de gestion constitue parfois la première difficulté. La gestion du FSE est partagée entre un programme national « emploi et inclusion » géré par la DGEFP et des programmes gérés par les conseils régionaux, portant sur le domaine de la formation ;
- ◆ les informations requises ne dépendent pas du montant financier sollicité. Elles peuvent être dissuasives, en ce qui concerne notamment les annexes, pour des projets d'ampleur limitée ;
- ◆ le dossier et ses annexes doivent être transmis par voie électronique et par voie postale en trois exemplaires ;
- ◆ des documents déjà détenus pour certains d'entre eux par les autorités publiques, notamment la copie de la publication au journal officiel ou du récépissé de déclaration à la préfecture et, si l'aide sollicitée est supérieure à 23 000 €, les statuts et les derniers bilans et comptes de résultat approuvés ainsi que le rapport éventuel du commissaire aux comptes. Dans la mesure où le dossier de demande de subvention européenne requiert la preuve de l'engagement des autres cofinanceurs du projet, ces documents ont en général été transmis par l'association au moins à ces cofinanceurs (un des cofinanceurs étant parfois l'Etat, donc potentiellement l'autorité de gestion).

Lors des phases de suivi du dossier, la complexité peut apparaître au travers de demandes de pièces justificatives, nécessaires à l'instruction, mais dont l'intérêt peut ne pas être perçu par les associations. La phase de contrôle n'est pas non plus dépourvue de complexité, les services instructeurs pouvant réaliser des vérifications sur place.

La complexité apparaît ensuite lors de la phase de paiement, certaines règles entraînent des coûts de gestion élevés en matière de justification des dépenses :

- ◆ l'obligation pour chaque dépense de présentation à l'autorité de gestion, puis de conservation, de l'ensemble des pièces justificatives telles que des factures ou des pièces de valeur probante suffisante, constitue une charge administrative pour les associations : *« Les dépenses sont justifiées sur base réelle par les bénéficiaires [...]. Elles correspondent à des paiements justifiés par des factures acquittées ou par des factures auxquelles sont jointes des pièces permettant de vérifier le paiement effectif aux créanciers ou par des pièces comptables de valeur probante équivalente. »⁷⁶*

La circulaire n°5210/SG du Premier ministre du 13 avril 2007 énonce que *« pour toutes les opérations cofinancées, et à chaque demande de paiement du bénéficiaire, un examen des pièces justificatives de dépenses doit être assuré »*. Une instruction de la DGEFP⁷⁷ précise que, sauf exception, *« les dépenses déclarées par le bénéficiaire sont contrôlées sur la base de l'intégralité des pièces justificatives comptables et non comptables listées dans le bilan d'exécution. »* Des contrôles par échantillonnage sont cependant possibles dans certains cas⁷⁸.

⁷⁵ « Modèle à utiliser pour les demandes de subvention FSE déposées à partir du 1er janvier 2011 auprès des services de l'Etat et des organismes intermédiaires utilisant les outils de gestion établis par la DGEFP. »

⁷⁶ Décret n°2007-1303 du 3 septembre 2007 modifié par le décret n° 2011-92 du 21 janvier 2011.

⁷⁷ Instruction DGEFP n°2012-11 du 29 juin 2012 relative aux modalités de contrôle de service fait des dépenses déclarées au titre d'opérations subventionnées dans le cadre des programmes du Fonds social européen.

⁷⁸ Instruction modificatrice DGEFP du 12 mars 2013, complétant l'instruction n° 2012-11. Cet additif présente les règles d'échantillonnage et d'extrapolation applicables au contrôle des dépenses ou participants déclarés au titre des opérations cofinancées.

Le coût de l'obligation de conservation des pièces justificatives pour l'association est d'autant plus élevé qu'elles doivent être archivées jusqu'au 31 décembre 2021⁷⁹, date la plus tardive à laquelle les contrôles peuvent avoir lieu pour la période de programmation 2007-2013 ;

- ♦ la justification spécifique de certains types de dépenses tels que les dépenses de rémunération, s'avère dans certains cas particulièrement difficile et peu adaptée au fonctionnement réel des associations. C'est notamment le cas de l'établissement de « *fiches de temps des personnels affectés ponctuellement à la réalisation de l'opération ou des extraits de logiciel de gestion de temps* ».

La mission n'a pas été en mesure d'estimer de manière quantitative le coût de gestion lié à la complexité de l'utilisation des fonds européens. Néanmoins, une étude commandée par la Commission européenne à des cabinets d'étude privés⁸⁰ montre que les coûts de gestion pour les bénéficiaires du FSE s'élèvent à un niveau de 4 % à 8 % du total des budgets FSE (ces résultats sont cependant fragiles car construits à partir d'une enquête menée dans quatre Etats membres, ne comprenant pas la France).

Au-delà du coût de gestion, la complexité de la procédure de justification peut allonger les délais de paiement et entraîner des erreurs de gestion, ces dernières se traduisant *in fine* par des délais de paiement plus longs (notamment en cas de suspension des versements par la Commission⁸¹) ou des corrections financières pouvant fragiliser les associations.

Les représentants du Comité National de Liaison des Régions de Quartier (CNLRQ), auditionnés par la mission ont indiqué se poser la question d'une sortie progressive du FSE, car l'obtention des aides européennes devient trop compliquée : « *les contrôles n'en finissent jamais, tout est contrôlé y compris des dépenses inférieures à deux euros.* »

La longueur des délais de paiement conduit les associations à payer des agios, ou à demander aux associations partenaires de jouer le rôle de relais de trésorerie. Comme l'indiquait à la mission le représentant de la CNLRQ, « *finalement, on finance les banques* ». Le Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire (FONJEP) fait état de délais de paiement de 600 jours sur une des mesures financées.

Le ministère des outre-mer indique que le niveau d'ingénierie est souvent insuffisant dans les territoires ultramarins pour répondre aux appels à projet européens. Ainsi, s'agissant des fonds européens, « *la Réunion relève que les règlements sont trop complexes pour les opérateurs (la notion de dépense éligible fractionne la cohérence des actions, une multitude de justificatifs est exigée)* ».

⁷⁹ D'après les dispositions combinées des articles 89 et 90 du règlement (CE) n°1083/2006 et de l'article 19 du règlement (CE) n°1828/2006, les pièces doivent être conservées jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tôt, la France ayant choisi de prendre une marge de douze mois en demandant d'instaurer le 31 décembre 2021 comme date limite de conservation des pièces justificatives. Ces délais sont raccourcis dans la nouvelle programmation (article 140 du règlement UE 1303/2013).

⁸⁰ Etude des charges et coûts administratifs découlant des obligations liées à la gestion du FSE ; VT/2010/112 ; Synthèse ; DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

⁸¹ Voir par exemple la décision de la commission du 19.12.2011 relative à la suspension des paiements intermédiaires Fonds social européen pour le volet régional Provence Alpes Côte d'Azur du Programme opérationnel d'intervention communautaire du Fonds social européen au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » de la France.

1.2.4.3. L'application des règles de la commande publique est parfois source de difficulté pour les associations

1.2.4.3.1. La mise en concurrence des associations pour l'attribution des financements publics pose problème à de nombreuses associations

Le code des marchés publics définit les marchés publics comme « *les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs [...] et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* » (article 1). La directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics en donne une définition proche (voir *infra*). La qualification de marché public entraîne l'obligation de respecter plusieurs principes, notamment en matière de publicité et de mise en concurrence⁸². Quant à la délégation de service public (DSP), elle est « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* »⁸³. La passation d'une DSP entraîne également des exigences en matière de mise en concurrence : « *les délégations de service public sont soumises aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures [...], la personne publique doit apporter aux candidats [...] une information sur les critères de sélection des offres* »⁸⁴.

Une partie des financements publics versés aux associations s'inscrivent dans le cadre des marchés publics ou des délégations de service public (voir partie 1.1.4) : pour obtenir des financements en contrepartie d'un service qu'elles rendent à la collectivité publique, les associations sont mises en concurrence avec d'autres associations ou avec d'autres opérateurs privés.

L'application des règles de mise en concurrence par les collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales), y compris dans des secteurs qui traditionnellement n'entraient pas dans une logique concurrentielle, génère des difficultés pour les associations :

- ◆ les procédures de réponse aux avis et appels à concurrence représentent une charge de travail substantielle ;
- ◆ la mise en concurrence peut aboutir, pour les associations qui ne remportent pas le marché ou la DSP, à une réduction massive voire à une disparition de leurs financements, qui peut remettre en cause leur existence. Cela pose un problème particulier pour les associations qui jouent un rôle de partenaire traditionnel de la collectivité publique et qui emploient des salariés (notamment dans les domaines de l'insertion sociale et dans le secteur sanitaire et social).

Or, les associations estiment que dans certains cas, les collectivités publiques appliquent des procédures de marchés publics ou de passation de DSP alors qu'elles ne sont pas tenues de le faire. En effet, certaines collectivités auraient tendance à privilégier ce mode de financement pour des motifs de sécurité juridique, afin de s'assurer qu'elles ne commettent pas d'infraction au droit de la commande publique lorsqu'elles financent l'activité de certaines associations.

Il existe en effet des situations dans lesquelles le recours aux procédures de la commande publique ne se justifie pas :

⁸² Il s'agit, selon le code des marchés publics, des « *principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* » (article 1).

⁸³ Articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités locales.

⁸⁴ Conseil d'Etat, 30 juillet 2014, Société Lyonnaise des eaux France (369044). Voir aussi la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

- ◆ **dans certains cas, c'est la voie de la subvention qui devrait être empruntée, à laquelle ne s'appliquent pas les règles de mise en concurrence.**

La circulaire du 18 janvier 2010 rappelle que le financement par subvention, plutôt que par le biais de la commande publique, est autorisé lorsque l'initiative du projet vient de l'association et ne donne pas lieu à une contrepartie directe, ou lorsque le projet s'inscrit dans un appel à projet mais est défini par l'association. L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, précise également la définition de la subvention et devrait aider à sécuriser la frontière entre subvention et commande publique : une subvention ne peut « *constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes* » qui l'accordent, ces prestations entrant dans le champ des marchés publics.

Cette distinction entre subvention et commande publique est conforme au droit européen, qui définit les marchés publics comme « *des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services* »⁸⁵. Il est par ailleurs précisé que les subventions sont exclues du champ des marchés publics : « *le simple financement d'une activité, notamment par le biais de subventions, auquel est étroitement liée l'obligation de rembourser les montants perçus lorsqu'ils ne sont pas utilisés aux fins prévues, n'entre habituellement pas dans le champ d'application des règles relatives à la passation des marchés publics* »⁸⁶ ;

- ◆ **dans certains cas, des services et prestations de nature « purement sociale » financés par les collectivités publiques pourraient être considérés comme des « services d'intérêt général non économiques » (SIGNE), et exonérés à ce titre du droit de la commande publique.**

Le considérant 6 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics⁸⁷ exclut explicitement les SIGNE de son champ d'application : « *il y a lieu de préciser que les services d'intérêt général non économiques ne devraient pas relever du champ d'application de la présente directive* ». Il est donc essentiel de savoir quelles activités peuvent être considérées comme des SIGNE, et selon quels critères : ces activités pourraient être financées sans mise en concurrence.

Par exemple, s'agissant de la garde d'enfants d'âge préscolaire, la Commission européenne admet, dans son guide relatif aux services d'intérêt économique général⁸⁸ que « *dans certaines conditions la prestation de ce service peut être considérée comme ne relevant pas d'une activité économique* ». Les critères de définition du caractère non économique d'une activité ne sont pas définis dans le guide. Cependant, la Commission renvoie à un arrêt de la Cour de l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁸⁹ relative à la garde d'enfants d'âge préscolaire, qui s'appuie sur des indices comparables à ceux développés par la Cour de justice en matière de services d'éducation⁹⁰. Il résulte de cette jurisprudence que l'enseignement public organisé dans le cadre du système

⁸⁵ Article 2 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

⁸⁶ Selon le considérant 4 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

⁸⁷ De même que le considérant 6 et l'article 4 de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

⁸⁸ Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur », Bruxelles, 29.4.2013, SWD(2013) 53 final/2.

⁸⁹ Arrêt de la Cour de l'AELE, affaire E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund v EFTA Surveillance Authority*.

⁹⁰ Arrêt de la Cour du 27 septembre 1988, État belge contre René Humbel et Marie-Thérèse Edel, affaire 263/86 ; arrêt de la Cour du 7 décembre 1993, Stephan Max Wirth contre Landeshauptstadt Hannover, affaire C-109/92.

d'éducation nationale financé et supervisé par l'État peut être considéré comme une activité non économique, même si les élèves ou les parents contribuent aux frais de fonctionnement du système. En revanche, constituent des services économiques les services qui sont essentiellement financés par les parents ou les élèves ou encore par des recettes commerciales. Ainsi, il semble possible de considérer que dans certaines conditions (la contribution des parents n'est que partielle et le service demeure principalement financé par les pouvoirs publics) les services de garde d'enfants ne constituent pas des activités économiques.

1.2.4.3.2. La qualification d'une association en tant que « pouvoir adjudicateur » entraîne l'application de procédures contraignantes

Certaines grandes associations se trouvent elles-mêmes dans la situation de « pouvoir adjudicateur » et sont à ce titre tenues d'appliquer les règles de la commande publique relatives aux pouvoirs adjudicateurs⁹¹.

Une association est un pouvoir adjudicateur si elle répond à plusieurs critères cumulatifs⁹² :

- ◆ être dotée de la personnalité juridique ;
- ◆ avoir été créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général présentant un caractère autre qu'industriel et commercial ;
- ◆ être financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur, ou voir sa gestion contrôlée par un pouvoir adjudicateur, ou avoir son organe d'administration composé majoritairement de membres désignés par un pouvoir adjudicateur.

Ces critères supposent une analyse au cas par cas de chaque association au regard de ces différents critères. Il est donc difficile d'établir une liste exhaustive des associations qui seraient des « pouvoirs adjudicateurs », d'autant plus que cette qualité peut se perdre ou s'acquérir dans le temps. Par exemple, l'association des paralysés de France est un pouvoir adjudicateur⁹³.

Or, certaines associations qui ont été auditionnées par la mission contestent leur assimilation à un « pouvoir adjudicateur », car cette qualification complexifie leur recours à des prestataires dans la mesure où elles doivent appliquer les règles et principes de la commande publique.

1.2.5. Il existe une quarantaine d'agrément différents à destination des associations, et les procédures liées aux agréments comme à la reconnaissance d'utilité publique sont généralement longues et complexes

L'agrément constitue un mode de reconnaissance des associations, dont l'utilité est affirmée tant par les associations que les ministères.

⁹¹ Il faut noter que les associations « pouvoirs adjudicateurs » ne sont pas soumises au code des marchés publics (qui s'applique uniquement aux pouvoirs adjudicateurs suivants : l'Etat et ses établissements publics autres qu'industriels et commerciaux, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux) mais aux règles issues de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, et de ses décrets d'application.

⁹² Les critères de définition du pouvoir adjudicateur sont définis à l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005. Ces critères sont directement transposés de l'article premier de la directive 2004/18/CE du parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

⁹³ Cour de cassation, 20 décembre 2013, n°1216.

Les agréments délivrés par les ministères et la reconnaissance d'utilité publique (RUP) s'inscrivent assurément parmi les modalités de reconnaissance des associations et de leur légitimité à intervenir dans la plupart des domaines de la vie sociale. Les associations et leurs représentations nationales, fédérations et mouvement associatif y sont au demeurant très attachés, autant par la symbolique dont ces deux formes de reconnaissance sont porteuses que pour les avantages procurés.

Ainsi, la possibilité de recevoir legs et libéralités, longtemps attachée exclusivement aux associations et fondations RUP, a été étendue à d'autres associations non RUP. Quant aux agréments, dont le nombre est estimé à une quarantaine⁹⁴ et qui bénéficient à un nombre nettement plus significatif d'associations, ils restent dans quelques ministères une condition d'éligibilité aux subventions de l'État. Ils ouvrent également des droits limités qui s'apparentent plus souvent à des habilitations, autorisations, mandats, qualifications, certifications, qu'à une reconnaissance en termes de valeur, *stricto sensu*.

De leur côté, certains ministères restent eux-mêmes très attachés à leurs agréments, au point de trouver, pour quelques-uns, des justifications pour maintenir une procédure nationale d'instruction, y compris pour les associations locales, départementales ou régionales.

Cette double connivence d'intérêt entre les associations et l'administration n'est peut-être pas étrangère aux difficultés d'impulser les mesures de rationalisation et de simplification de ces deux dispositifs, évoqués dans le passé, notamment lors d'une saisine du Conseil national de la vie association (CNVA), en date du 3 octobre 2006, par le Premier ministre, sur « l'utilité et la portée des agréments associatifs ».

Une réforme des agréments *a minima* portant sur la simplification de la démarche d'instruction et l'abandon de la redondance des formalités d'instruction similaires entre les administrations a déjà été évoquée.

L'utilité des agréments ayant été affirmée par le CNVA dans sa réponse à la saisine du Premier ministre en 2006, sur arrière-fond de volonté de prévenir le risque d'utilisation de ces procédures discrétionnaires pour encadrer ou canaliser l'intervention des associations et d'écarter le risque de faire apparaître l'agrément comme « une restriction de la liberté d'association »⁹⁵, l'approche du dossier s'est circonscrite à la simplification des procédures.

Ainsi, l'idée de diminuer significativement le nombre des agréments, un temps évoquée⁹⁶, a été vite écartée, même si les imperfections du dispositif sont largement reconnues : polysémie de la notion même d'agrément qui recouvre des réalités d'une grande diversité selon les ministères, abondance des titres (plus de quarante types d'agréments ont été recensés, les auteurs chargés de l'inventaire considérant que ce recensement n'était probablement pas exhaustif⁹⁷), volumétrie des plus variables, inflation du recours à cette reconnaissance, une même association pouvant se prévaloir d'une dizaine d'agréments, hétérogénéité des procédures, pour ce qui concerne les niveaux de décision national ou déconcentré.

⁹⁴ Cf. annexe IV.

⁹⁵ Avis du CNVA relatif aux agréments associatifs, adopté en séance plénière le 3 juillet 2006.

⁹⁶ Proposition contenue dans le rapport du député Jean-Pierre Decool, remis en mai 2005 au Premier ministre.

⁹⁷ Cf. le rapport de faisabilité de la DGME.

L'évolution du dispositif des agréments, préconisée par l'une des mesures de la deuxième conférence nationale de la vie associative réunie en 2009, a été conduite dans deux directions distinctes, définies par la circulaire du 18 janvier 2010 du Premier ministre :

- ◆ mise en place d'un tronc commun d'agrément comprenant trois critères, objet d'intérêt général, fonctionnement démocratique et transparence financière ; cette procédure assurée par un ministère dispensant les autres d'une nouvelle instruction, sans « remettre en cause leurs compétences respectives à délivrer leurs propres agréments ou habilitations spécifiques ». La mise en œuvre d'un tel tronc commun d'agrément est prévue par l'article 123 de la loi du 22 mars 2012⁹⁸ ;
- ◆ mise à l'étude d'une procédure de dématérialisation de l'instruction des demandes d'agrément et de leur renouvellement.

Le chantier de simplification tarde à se concrétiser, mais l'explication de cette situation ne peut raisonnablement être recherchée dans la complexité juridique, administrative et technique du dossier ou dans une résistance « culturelle » au changement de la part des administrations centrales des ministères concernés.

Pour la mission, du fait même de la simplicité et de l'unanimité de principe réunie sur ce dossier, cette situation de lenteur dans la mise en œuvre du « tronc commun d'agrément », concentre les travers du système de décision publique dans la conduite des réformes. Elle justifie d'autant, la volonté attendue d'un « choc de simplification » en faveur des associations.

Dans le droit fil des instructions du Premier ministre du 18 janvier 2010, les processus de concertation entre les différents ministères concernés et les représentations nationales du mouvement associatif dans sa diversité et sa pluralité, ont été menés à leur terme ; les consultations du Haut conseil à la vie associative (HCVA), dont l'avis sera requis sur le projet de décret instaurant le tronc commun des agréments sur le socle législatif mentionné ci-dessus, ont confirmé la pertinence de la réforme ; la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) a, sur la base de ces consultations et concertations, établi le projet de décret.

De fait, le décret d'application correspondant n'est pas encore paru à ce jour, sans qu'il ait été possible à la mission de saisir les raisons de cette inertie, au-delà de l'explication d'une difficulté à inscrire un tel sujet dans un calendrier des réunions interministérielles embouteillé.

C'est pourquoi, au titre du présent rapport, plusieurs propositions sont présentées pour mettre en œuvre les dispositions législatives relatives à l'agrément et proposer des mesures de simplification complémentaires de nature à limiter, à la source, les redondances de procédure, allégeant d'autant le temps associatif et le temps administratif (ETP) que ces redondances génèrent.

La question de la pertinence de la reconnaissance d'utilité publique n'est pas un sujet tabou, mais la valeur symbolique de ce label a jusqu'à présent entravé toutes les velléités de réforme en profondeur.

⁹⁸ Loi dite « loi Warsmann 2 », n° 2012-387 du 22 mars 2012, portant relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

L'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901, ainsi que le chapitre II du décret du 16 août 1901 consacré aux associations reconnues d'utilité publique et modifié par les décrets n°80-1074 du 17 décembre 1980 et n° 81-404 du 24 avril 1981, régissent la procédure de reconnaissance d'utilité publique et notamment les exigences relatives au contenu des statuts de l'association demandant cette reconnaissance. Le décret énonce également la règle selon laquelle les modifications apportées aux statuts ou la dissolution volontaire d'une association reconnue d'utilité publique ne prennent effet qu'après approbation par l'autorité administrative. Il faut noter que la notion même d'utilité publique n'est pas précisément définie et circonscrite au plan législatif et réglementaire⁹⁹.

La reconnaissance d'utilité publique s'obtient ainsi au terme d'un parcours administratif très long. La porte d'entrée est le ministère de l'intérieur, qui procède à un premier examen du dossier, qui peut prendre du temps si ce ministère formule des observations. En effet, dans ce cas, les échanges entre le ministère et l'association demandant la RUP peuvent durer plusieurs mois voire plusieurs années¹⁰⁰. Le décret du 16 août 1901 impose ensuite une consultation des ministères sectoriels concernés. Le dossier est ensuite transmis au Conseil d'Etat. Ce n'est qu'une fois que le Conseil d'Etat a rendu son avis que la publication du décret reconnaissant l'association comme reconnue d'utilité publique pourra être publié.

A ce jour, la catégorie juridique des ARUP concerne un nombre limité d'associations, estimé à moins de 2 000 par le ministère de l'intérieur, lesquelles, qui plus est, se caractérisent par une très grande hétérogénéité. Le nombre de demandes de reconnaissance d'utilité publique par les associations est stable, moins d'une vingtaine par an¹⁰¹.

De nombreux travaux ont été menés à leur sujet¹⁰². Le cadre de questionnement est désormais bien établi :

- ◆ de nombreuses critiques récurrentes portent sur la lourdeur de la procédure, notamment s'agissant des modifications statutaires des associations RUP. Sont ainsi évoqués la durée de la procédure qui s'étale de un à trois ans, voire plus ; l'opacité des critères d'appréciation de l'administration au-delà du formalisme des statuts-types définis par le Conseil d'Etat ; le caractère aléatoire du résultat, amenant certaines

⁹⁹ Le « faisceau » de critères dégagé par la jurisprudence du Conseil d'Etat pour justifier de la RUP retient le caractère d'intérêt général de l'objet social de l'association, son influence et son rayonnement, un nombre minimal de membres (200) et une surface financière suffisante (46 000 € de ressources annuelles pour les ARUP) ; une période probatoire de fonctionnement de trois ans, ainsi qu'un fonctionnement démocratique et la transparence d'une gestion non lucrative garantis par l'imposition de statuts-types.

¹⁰⁰ La dernière fédération sportive ayant demandé la reconnaissance d'utilité publique est la fédération française de boxe, au terme de près de trois ans de procédure. La demande initiale, présentée au ministère de l'intérieur le 21 juillet 2008 a donné lieu à des observations du ministère le 1^{er} juillet 2009, qui ont conduit la fédération à modifier ses statuts au cours de son assemblée générale de juin 2010. Début juillet 2010, les statuts modifiés étaient transmis au ministère de l'intérieur. Après de nouvelles observations du ministère le 7 septembre 2010, ayant donné lieu à un nouveau retour de la fédération le 30 septembre 2010, le ministère des sports fut saisi le 12 novembre 2010 et émit un avis positif le 16 décembre de cette même année. Le 13 janvier 2011, le ministère de l'intérieur procéda à la saisine du Conseil d'Etat, qui donna un avis favorable le 29 mars 2011. Ce n'est que le 16 mai 2011 que le décret portant reconnaissance d'utilité publique de la fédération française de boxe fut publié. Source : Inspection générale de l'administration – Inspection générale de la jeunesse et des sports, Rapport sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique, mars 2013.

¹⁰¹ Cf. le rapport de l'IGA sur « La tutelle administrative exercée sur les fondations et les associations reconnues d'utilité publique ». Décembre 2010. Annexe 3 : création de nouvelles fondations et associations reconnues d'utilité publique par année (page 38).

¹⁰² Rapport de M. Jean-Pierre Decool au Premier ministre « *Des associations en général... vers une éthique associative* » (mai 2005). Rapport d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives présenté par M. Pierre Morange (1^{er} octobre 2009). Avis du CNVA du 3 juillet 2006 et du HCVA du 12 septembre 2013 proposant des modifications aux statuts-types et des mentions obligatoires susceptibles de leur être substituées. Rapport IGA de décembre 2010 sur l'exercice de la tutelle. Rapport IGA-IGJS de mars 2013 sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique. Analyses expertes diverses, à l'instar de la Fonda et de Juris association.

associations à dénoncer l'intrusion administrative dans le libre choix de leur gouvernance.

De fait, pour nombre d'interlocuteurs associatifs rencontrés par la mission, cette complexité et ces aléas quant aux suites dissuadent les associations de procéder à la modification de leurs statuts, quand elles ne les incitent pas à y procéder sans en rendre compte formellement au ministère de l'intérieur, se satisfaisant de l'aval de leur ministère de tutelle ;

- ◆ au sein de l'administration, l'exercice et même la finalité de la tutelle par l'État (ministères et préfetures) soulèvent de nombreux doutes sur son effectivité et son efficacité. Le rapport d'inspection générale qui s'en est suivi, ainsi que celui de mars 2013 émanant de l'IGA et de l'IGJS sur les situations particulières des fédérations sportives reconnues d'utilité publique, préconisent diverses pistes d'amélioration et de simplification, dont certaines ont été reprises dans le présent rapport. La consultation écrite de l'ensemble des préfets, à laquelle a procédé la mission parlementaire, a donné lieu également à des propositions concrètes de simplification, souvent en concordance avec les points de vue recueillis lors des auditions.

Au-delà, la question de la pertinence de cette catégorie spécifique de reconnaissance d'utilité publique est posée par la plupart des niveaux d'acteurs. Car, aux critiques et dysfonctionnements qui viennent d'être rappelés, s'ajoutent le fait que de nombreuses prérogatives qui étaient exclusivement réservées aux structures RUP, ont été octroyées à d'autres types d'associations ou de fondations, rendant moins attractive la quête de cette reconnaissance.

Ainsi, le droit ouvert à une structure RUP de constituer un patrimoine au-delà des « immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle propose » (disposition qui s'impose aux associations simplement déclarées disposant de la « petite capacité juridique » en référence à l'article 6 de la loi de 1901) a été étendu aux associations « *qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique et médicale* »¹⁰³. La possibilité de recevoir des libéralités, donations et legs, n'est plus désormais attachée à la seule RUP, au même titre que les nouveaux modes d'accès aux financements privés (mécénat et dons). Ne reste plus désormais réservée à la RUP que l'exclusion du champ d'application de la taxe d'équipement¹⁰⁴.

La création des fonds de dotation, institués par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, a contribué à accentuer cette perte d'intérêt des avantages attachés à la RUP, dans la mesure où ces fonds bénéficient de l'essentiel des avantages de la RUP, sans en avoir les inconvénients, au plan de la complexité de la procédure de reconnaissance et des obligations en contrepartie, notamment en matière de tutelle et de contrainte de gouvernance¹⁰⁵.

A défaut d'une remise à plat des différentes formes de reconnaissance par l'État, la reconnaissance d'utilité publique a vocation à être traitée également, dans ses modalités de délivrance, dans une perspective de simplification et de rationalisation.

La dimension symbolique de la RUP et sa valeur affective, voire quasi patrimoniale, demeurent néanmoins très prégnantes pour ses détenteurs, et le « label RUP » est perçu, dans le foisonnement associatif, comme une marque de distinction.

¹⁰³ Extension réalisée par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

¹⁰⁴ Art. 1585 C1 1° et 317 bis du code général des impôts.

¹⁰⁵ Le site portail du ministère de l'économie et des finances, dans son édition du 4 août 2014, présentait le fonds de dotation comme « un outil innovant de financement du mécénat, créé par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui combine les atouts de l'association loi de 1901 et de la fondation, sans leurs inconvénients ».

Cette situation, jointe à la délicate question de l'impact budgétaire de toute évolution du cadre global de la reconnaissance par l'État de la contribution des associations à l'intérêt général, notamment au travers des dispositions fiscales qui lui sont liées, explique pour une grande part que ce chantier reste pour l'essentiel à ouvrir.

Un tel chantier, qui ne relève pas au demeurant du périmètre de la présente mission confiée par le Premier ministre, semble d'autant plus nécessaire que la galaxie des formes de reconnaissance est foisonnante. En illustration, le rapport IGA de 2010 déjà cité dénombrerait pas moins de sept catégories juridiques différentes de fondations¹⁰⁶, ayant peu ou prou vocation à bénéficier de droits particuliers et notamment de récolter le produit de la générosité publique.

Utilité publique, intérêt général, agréments, utilité sociale, constituent les modes de reconnaissance relevant aujourd'hui de la productivité législative ou réglementaire¹⁰⁷.

Il n'est pas rare de voir, y compris dans la production administrative, ces notions cohabiter ou être substituées l'une à l'autre.

La loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire donne, pour la première fois, dans son article 2, une base législative à la notion d'utilité sociale¹⁰⁸. Elle instaure, de plus, un nouvel « agrément entreprise solidaire d'utilité sociale » ; dont bénéficient « de plein droit » diverses structures intervenant dans le champ du social et de l'insertion par l'économie, ainsi que les ARUP et les FRUP¹⁰⁹.

La mission suggère que le processus de clarification ainsi engagé soit poursuivi, en confiant la conduite de la réflexion et de la concertation au Haut conseil à la vie associative, en concertation étroite avec les administrations centrales concernées.

Le cas particulier des fédérations sportives agréées par le ministère chargé des sports est typique des difficultés liées à la procédure de reconnaissance d'utilité publique ; des pistes de simplification ont déjà été identifiées.

Le rapport de l'IGA de décembre 2010 illustre la complexité des procédures de reconnaissance d'utilité publique, et, notamment en cas de modifications statutaires. Il a conduit le ministre de l'intérieur et la ministre chargée des sports à confier à leurs corps d'inspection générale, l'IGA et l'IGJS, une mission conjointe pour examiner l'intérêt pour une fédération sportive de demander la RUP. Il leur était également demandé d'analyser les obstacles susceptibles d'entraver cette reconnaissance et de proposer les mesures d'allègement des procédures d'instruction, de simplification du dispositif juridique actuel et d'amélioration de la coordination entre les deux administrations intervenant dans la procédure.

¹⁰⁶ Cf. le rapport de l'IGA de décembre 2010 (annexe 4 page 39).

¹⁰⁷ Voir annexe IV.

¹⁰⁸ Art 2 loi n° 2014-856 du 31 07 2014 : « Sont considérées comme poursuivant une utilité sociale au sens de la présente loi les entreprises dont l'objet social satisfait à titre principal à l'une au moins des trois conditions suivantes :

- 1) Elles ont pour objectif d'apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou de leurs besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social. Ces personnes peuvent être des salariés, des usagers, des clients, des membres ou des bénéficiaires de cette entreprise ;
- 2) Elles ont pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, notamment par l'éducation populaire, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale ;
- 3) Elles concourent au développement durable dans ses dimensions économique, sociale, environnementale et participative, à la transition énergétique ou à la solidarité internationale, sous réserve que leur activité soit liée à l'un des objectifs mentionnés aux 1^o et 2^o. »

¹⁰⁹ Art. 11 de la loi n° 2014- 856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Le rapport IGA-IGJS remis en mars 2013 mettait en exergue la longueur des procédures initiales, près de trois ans pour la dernière fédération reconnue en 2011, ce délai étant loin d'être exceptionnel.

La procédure de modification statutaire, qui fait l'objet du même processus d'instruction et de décision, après avis du Conseil d'État, présente les mêmes aléas. Le temps administratif étant en complet décalage avec le temps des fédérations sportives, le dispositif atteint ses limites, d'autant que le rythme de modifications statutaires des fédérations sportives est particulièrement rapide, souvent du fait même de dispositions législatives imposées aux fédérations, comme par exemple, la féminisation des instances dirigeantes, la lutte anti-dopage ou contre le blanchiment ou le contrôle des paris sportifs.

L'incongruité de la procédure RUP est telle que le code du sport (art. R.131-12) autorise la prise d'effet des modifications statutaires des fédérations sportives reconnues d'utilité publique, dûment agréées par le ministre des sports, à titre provisoire, dès la date du dépôt de la demande tendant à l'approbation de ces statuts.

A la suite de la remise de ce rapport et de la concertation interministérielle qui s'est engagée, le ministre de l'intérieur, dans un courrier à la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative en date du 23 août 2013, prenait acte de « *l'inadaptation des procédures d'approbation de statuts des fédérations sportives* » au titre de la RUP. Il se proposait de « *mettre fin à la tutelle de son ministère sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique, sans que celles-ci ne perdent les avantages liés à l'utilité publique* ». Le courrier du ministre de l'intérieur faisait référence au « *modèle de l'UNAF et des UDAF (Unions nationales et départementales d'associations familiales) qui jouissent de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues comme établissements d'utilité publique lorsqu'elles ont obtenu l'agrément du ministre chargé de la famille en application de l'article L.211-7 du code de l'action sociale et des familles* ».

1.2.6. L'accès à l'information relative aux règles de la fiscalité est un vecteur de complexité pour les associations

La fiscalité des associations a fait l'objet d'un rapport récent demandé par le Premier ministre aux députés Yves Blein, Laurent Grandguillaume, Jérôme Guedj et Régis Juanico et remis en décembre 2013¹¹⁰. Ce rapport a donné lieu à une série de 20 propositions de réforme.

Après un rappel général des grands traits de la fiscalité des associations et des enjeux qu'elle suscite, le présent rapport se concentre sur les aspects spécifiquement liés à la simplification, conformément à la lettre de mission du Premier ministre.

1.2.6.1. Les grandes caractéristiques de la fiscalité des associations

La fiscalité applicable à une association est déterminée par la nature de son activité plus que par sa forme juridique ; elle peut donc, dans certains cas, être soumise à une fiscalité similaire à celle qui s'applique aux entreprises privées.

Les associations ne sont pas, en principe, passibles des impôts commerciaux (impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée et contribution économique territoriale).

¹¹⁰ *Impact de la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) sur la fiscalité du secteur privé non lucratif*, Yves Blein, Laurent Grandguillaume, Jérôme Guedj, Régis Juanico, et alii, Premier ministre, décembre 2013, 263 p.

Cependant, **les associations dont l'activité est lucrative sont soumises aux impôts commerciaux**, ce qui constitue la première grande caractéristique de la fiscalité des associations : l'analyse permettant de déterminer le caractère lucratif d'une association résulte des dispositions combinées des articles 206, 1447 et 261 du code général des impôts et de la jurisprudence du Conseil d'État¹¹¹.

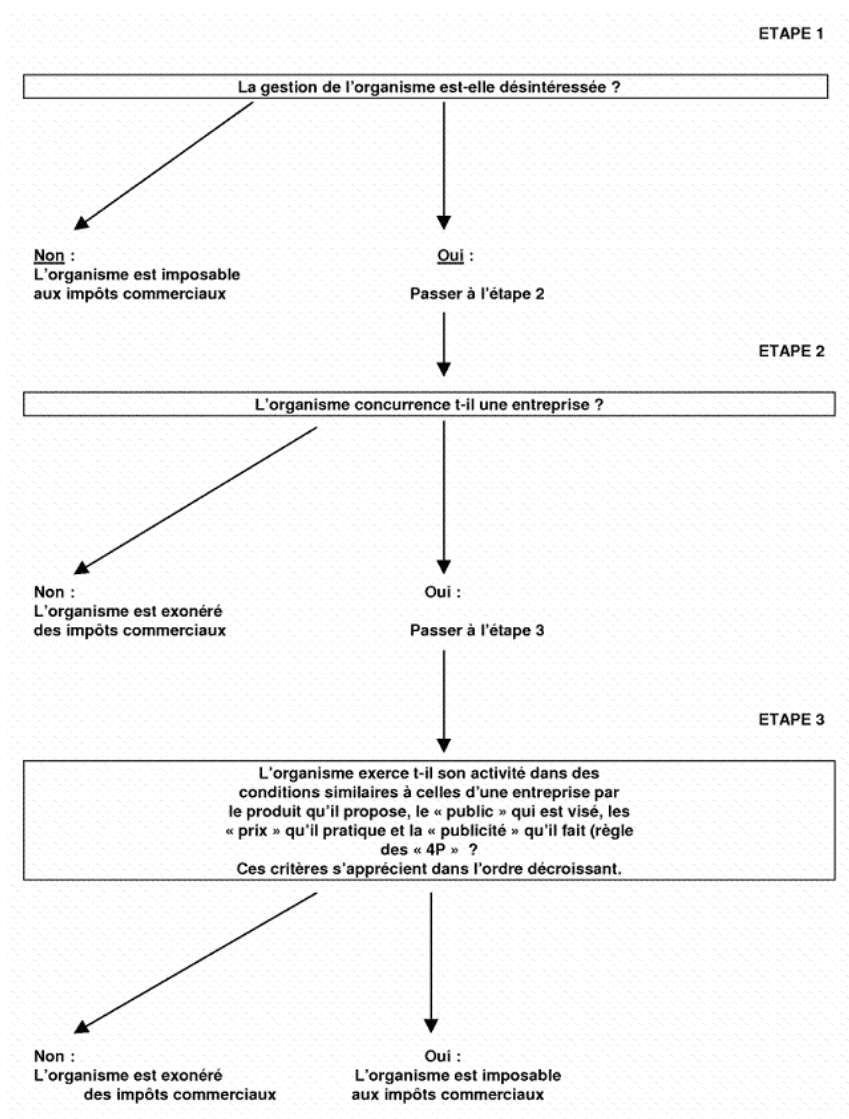
Cette analyse, qui est commune aux trois impôts commerciaux, est constituée de trois étapes successives qui sont décrites dans une série d'instructions fiscales¹¹² :

- ◆ si la gestion de l'association est intéressée (au regard, notamment, de la rémunération et des avantages des dirigeants), elle est soumise aux impôts commerciaux. Si la gestion est désintéressée, il convient d'examiner la situation de l'association au regard de la concurrence (étape suivante) ;
- ◆ si l'activité de l'association n'est pas en concurrence avec le secteur lucratif, elle n'est pas soumise aux impôts commerciaux. Si, en revanche, son activité entre en concurrence avec le secteur lucratif, il convient d'examiner les conditions d'exercice de cette activité (étape suivante) ;
- ◆ si l'association exerce son activité dans des conditions similaires à celles des entreprises du secteur lucratif, en matière de produit, de public, de prix et de publicité (ces quatre critères constituant un faisceau d'indices dans lequel ils occupent une place décroissante), elle est soumise aux impôts commerciaux. Dans les autres cas, elle n'est pas passible des impôts commerciaux.

¹¹¹ Conseil d'Etat, 13 décembre 1993, Clinique Saint-Martin-la-Forêt (115097).

¹¹² Ces instructions sont publiées au bulletin officiel des finances publiques : il s'agit des instructions n° BOI-IS-CHAMP-10-50-10, n°BOI-IS-CHAMP-10-50-10-10 et n°BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20.

Graphique 14 : Modalités de détermination du caractère lucratif ou non des activités d'un organisme sans but lucratif



Source : BOI-IS-CHAMP-10-50-10-10.

La description des règles relatives au caractère lucratif de l'activité d'une association et à l'application des impôts commerciaux qui a été présentée ici se limite au cas général ; pour les autres cas, il sera utile de se reporter à la série d'instructions qui traite de la question de l'assujettissement des associations aux impôts commerciaux¹¹³. Ces instructions présentent aussi les règles relatives aux associations ayant à la fois des activités lucratives et des activités non lucratives.

¹¹³ Il s'agit de l'ensemble des instructions auxquelles renvoie l'instruction n°BOI-IS-CHAMP-10-50 publiée le 12 septembre 2012.

Les associations dont l'activité n'est pas lucrative ne sont pas soumises aux impôts commerciaux, ce qu'elles considèrent comme légitime. Cependant, pour ces associations, ce régime entraîne une conséquence en matière de crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)¹¹⁴. **Le CICE est fondé sur l'impôt sur les sociétés et ne peut donc pas, par construction, bénéficier aux associations qui ne sont pas assujetties à cet impôt.** Dans une réponse à la question écrite d'un sénateur¹¹⁵, le ministère de l'économie et des finances a confirmé que seules les associations soumises aux impôts commerciaux bénéficieraient du CICE.

Les associations qui ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont soumises à la taxe sur les salaires¹¹⁶. Cette taxe s'applique donc aux associations employeuses, notamment celles qui n'ont pas un caractère lucratif; y sont également assujettis de nombreux autres acteurs économiques, comme les établissements bancaires, financiers et d'assurances, certaines professions libérales, les organismes coopératifs, mutualistes et professionnels agricoles ou les sociétés exerçant une activité civile.

L'article 1679 A du code général des impôts prévoit un abattement sur la taxe sur les salaires, celle-ci n'étant « exigible, au titre d'une année, que pour la partie de son montant dépassant une somme fixée à 20 161 € ».

Au cours des auditions, la mission a pu constater que certaines associations ne sont pas satisfaites de l'équilibre fiscal actuel qui les concerne pour deux raisons principales :

- ◆ elles estiment que le CICE constitue un avantage accordé au secteur lucratif alors que, par construction, les associations non soumises aux impôts commerciaux ne bénéficient pas du CICE. La mission note cependant que des mesures « compensatoires », fondées sur un allègement de la taxe sur les salaires¹¹⁷, ont été adoptées par le législateur, mais qu'elles ne sont pas considérées comme suffisantes par les associations ;
- ◆ elles indiquent que la taxe sur les salaires pèse sur l'emploi des associations et ne constitue donc pas une incitation à la création d'emploi par le secteur associatif. Or, les associations représentent une part importante de l'emploi en France (voir partie 1.1.2), ce rôle étant particulièrement utile à la société dans son ensemble dans un contexte de chômage élevé.

Ces interrogations ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport de décembre 2013 des députés Yves Blein, Laurent Grandguillaume, Jérôme Guedj et Régis Juanico mentionné plus haut. Ce rapport a montré qu'il était difficile de comparer le régime fiscal du secteur lucratif et celui du secteur non lucratif, notamment lorsque chaque régime est apprécié dans sa globalité en prenant en considération l'ensemble des avantages fiscaux, financiers ou en nature accordés à l'un ou l'autre secteur (règles fiscales générales, abattements et exonérations, régime fiscal du mécénat, subventions et avantages en nature, etc.). Les députés

¹¹⁴ Introduit par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

¹¹⁵ Question écrite n°05497 de M. Dominique de Legge publiée dans le JO Sénat du 28 mars 2013.

¹¹⁶ Article 231 du code général des impôts. En ce qui concerne les associations dont une partie seulement du chiffre d'affaires est assujetti à la TVA (instruction n°BOI-TPS-TS-20-30-20140616), elles peuvent se trouver dans une des situations suivantes : si elles sont imposées à la TVA sur 90 % au moins de son chiffre d'affaires, elles échappent totalement à la taxe sur les salaires ; si elles sont assujetties à la TVA sur moins de 90 % de son chiffre d'affaires, elles sont imposées à la taxe sur les salaires sur une base réduite.

¹¹⁷ L'abattement sur la taxe sur les salaires a été relevé de 6 002 € à 20 000 € par l'article 67 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. D'après la ministre Valérie Fourneyron (discours de présentation du budget 2014, 9 octobre 2013) : « Grâce à l'abattement de la taxe sur les salaires adopté en même temps que le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), 70% des associations ne paieront plus cette taxe à compter du 1^{er} janvier 2014 ! Cela représente un nouvel effort de 314 M€. » Le même article a également augmenté de 840 € à 1 200 € le seuil en-dessous duquel la taxe sur les salaires n'est pas versée (alors même qu'elle est due, mais pour un faible montant), ainsi que le seuil permettant de bénéficier d'une décote (de 1 680 à 2 040€).

ont néanmoins formulé un ensemble de propositions visant à garantir un équilibre entre le régime fiscal du secteur lucratif et celui du secteur non lucratif.

La mission observe que ces interrogations ne sont pas liées directement à la question de la simplification ; elle considère néanmoins que la réflexion relative au régime fiscal des associations doit être poursuivie à l'avenir.

Les dons, le mécénat et leur régime fiscal spécifique constituent la deuxième grande caractéristique de la fiscalité des associations. En particulier, les articles 200 et 238 bis du code général des impôts permettent en effet à certaines associations de délivrer des « reçus fiscaux » à leurs donateurs particuliers ou entreprises, ouvrant droit à déduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés. Cette mesure constitue une incitation pour les potentiels donateurs :

- ◆ les particuliers peuvent déduire 66 %¹¹⁸ de leurs dons du montant de leur impôt sur le revenu (dans la limite de 20 % de leur revenu imposable) ;
- ◆ les entreprises peuvent déduire 60 % de leurs dons du montant de leur impôt sur le revenu ou sur les sociétés (dans la limite de 0,5 % de leur chiffre d'affaires).

En 2014, le montant des déductions d'impôt au titre des dons et du mécénat des articles 200 et 238 bis du code général des impôts s'élèverait à presque deux milliards d'euros¹¹⁹, ce qui indique que le mécénat constitue une source de financement importante pour certaines associations.

Pour pouvoir bénéficier du régime fiscal des dons et du mécénat prévu aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts, l'association doit être « *d'intérêt général* » et avoir « *un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel* »¹²⁰.

L'intérêt général au sens fiscal repose sur l'appréciation de trois critères :

- ◆ l'activité de l'association est non lucrative ;
- ◆ sa gestion est désintéressée ;
- ◆ l'activité n'est pas mise en œuvre au profit d'un cercle restreint de personnes¹²¹.

Les règles et la doctrine fiscale afférentes sont définies dans une série d'instructions publiées au bulletin officiel des finances publiques¹²².

¹¹⁸ Ce montant est porté à 75 % « pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins [...] à des personnes en difficulté » (article 200 du code général des impôts).

¹¹⁹ Projet annuel de performance pour 2014, programme 163 « Jeunesse et vie associative ». Il faut noter que ces déductions fiscales ne concernent pas uniquement les associations mais l'ensemble des bénéficiaires potentiels des dons (dont certaines fondations et certains établissements d'enseignement supérieur).

¹²⁰ Pour les autres cas, se reporter aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

¹²¹ Voir par exemple, l'instruction n°BOI-IR-RICI-250-10-20-10-20121001.

¹²² Instruction n°BOI-IR-RICI-250-20120912 et instructions liées, notamment n°BOI-IR-RICI-250-10-20121001.

1.2.6.2. *L'accès à l'information fiscale par les associations est considéré comme difficile*

Les règles fiscales applicables aux associations ne sont pas plus simples ni plus complexes que celles qui s'appliquent aux autres acteurs économiques, notamment parce que ces règles sont rarement spécifiques aux associations et englobent d'autres acteurs (c'est bien entendu le cas des impôts commerciaux, mais c'est aussi le cas de la fiscalité du mécénat qui concerne également des acteurs non associatifs tels que certaines fondations et certains établissements d'enseignement supérieur). **Cependant, ces règles revêtent nécessairement un caractère technique qui nécessite :**

- ◆ **une information générale ;**
- ◆ **une information individuelle.**

Lors des auditions, il est apparu que les deux sujets principaux pour lesquels les associations ont besoin d'une information claire et facilement accessible sont :

- ◆ le caractère lucratif des activités d'une association ;
- ◆ le mécénat et plus particulièrement l'appréciation des critères qui permettent de recevoir des dons ouvrant droit à déduction fiscale.

Plusieurs dispositifs ont été mis en place par l'Etat pour simplifier la vie des associations sur les questions de fiscalité :

- ◆ un réseau de correspondants de l'administration fiscale dédiés aux associations, identifiables en ligne pour chaque département (la mission a pu attester que le nom et les coordonnées du correspondant sont indiqués)¹²³ ;
- ◆ une information est disponible en ligne, sur le site gouvernemental dédié aux associations¹²⁴, sur le site de l'administration fiscale¹²⁵ et dans les instructions du bulletin officiel des finances publiques¹²⁶. Cette information a nécessairement un caractère général, dans la mesure où les situations particulières (que ce soit en matière de caractère lucratif ou d'intérêt général) ne peuvent être appréciées qu'au cas par cas ;
- ◆ des procédures de « rescrit », qui permettent à une association de demander à l'administration fiscale de prendre position sur l'appréciation d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal. Cette prise de position engage l'administration et apporte de la sécurité juridique à l'association qui en fait la demande. L'association peut notamment demander à l'administration fiscale si, au vu de sa situation particulière, ses activités ont un caractère lucratif¹²⁷ ou si elle peut émettre des reçus fiscaux ouvrant droit à déduction d'impôt pour ses donateurs (pour ce dernier cas, une procédure de rescrit spécifique a été ouverte¹²⁸). La procédure de rescrit connaît un succès élevé :
 - le nombre de rescrits généraux relatifs au caractère lucratif rendus par l'administration fiscale est passé de 395 en 2010 à 894 en 2013 (+126 %) et le nombre de rescrits spécifiques « mécénat » est passé de 4 941 en 2010 à 5 542 en 2013 (+12 %). Il faut cependant noter que ces rescrits proviennent de tous les organismes sans but lucratif et il n'est pas possible d'isoler la part liée aux associations¹²⁹ ;

¹²³ Adresse : <http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/contacts?pageId=contacts>. Section « Professionnels : vos correspondants spécialisés » puis « 5 – Correspondants associations ».

¹²⁴ Adresse : <http://www.associations.gouv.fr>.

¹²⁵ Adresse : <http://www.impots.gouv.fr>.

¹²⁶ Adresse : <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1-PGP.html>.

¹²⁷ Procédure de rescrit général prévu à l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales.

¹²⁸ Procédure de rescrit spécifique au mécénat prévue à l'article L. 80 C du livre des procédures fiscales.

¹²⁹ Chiffres de la direction générale des finances publiques.

- le taux de demande de second examen (possibilité de faire réexaminer une demande par une formation collégiale si l'issue n'était pas favorable) est relativement faible (4 %) et indique qu'une faible minorité d'associations est mécontente de la réponse de l'administration fiscale (dans 20 % des cas, le second examen conduit à une modification de la première décision).

Cependant, les auditions avec les associations révèlent une difficulté d'accès à l'information :

- ◆ **l'identification des correspondants fiscaux n'est pas jugée suffisamment simple, et certaines associations ignorent leur existence** alors qu'elles en expriment le besoin ;
- ◆ **l'accès à l'information** spécifique aux associations, notamment aux instructions fiscales (qui, en plus de constituer la doctrine de référence pour l'administration, ont une vocation didactique utile pour la compréhension de la norme fiscale par les associations), est considérée comme relativement difficile pour des non-spécialistes ;
- ◆ **les informations relatives au rescrit, notamment les règles de procédure et le modèle-type de lettre de demande de rescrit, ne sont pas jugés suffisamment accessibles** en ligne. Or, la visibilité et la connaissance par les associations du rescrit constitue un enjeu essentiel pour la sécurité juridique des associations.

1.2.7. Le recrutement de bénévoles se heurte à plusieurs difficultés

Les associations fonctionnent aujourd'hui grâce aux bénévoles qui les dirigent, qui les animent, qui les font vivre. **Le bénévolat est au fondement de l'action associative, c'est lui qui différencie l'association de l'entreprise ou de l'administration.** Sans bénévolat, l'association n'est plus. Aussi, le recrutement et le renouvellement des bénévoles constitue-t-il un impératif pour les associations.

L'article 2.3 de la charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales dispose à cet égard que « *les signataires reconnaissent l'engagement libre et volontaire comme moteur de la vie associative. Ils conviennent de tout mettre en œuvre pour le faciliter, l'encourager, le reconnaître dans sa contribution à la société, au lien social et au développement du territoire* ».

La définition du bénévolat, telle que donnée par le Bureau international du travail est un « *travail non rémunéré non obligatoire ; il s'agit du temps que des personnes consacrent sans rémunération à des activités réalisées soit par le biais d'une organisation soit directement pour d'autres personnes qui n'appartiennent pas au ménage du bénévole*¹³⁰ ».

Plusieurs têtes de réseau ont souligné la difficulté de recruter des bénévoles qui acceptent de s'engager dans la durée, ceux-ci ont en effet tendance à vouloir diversifier leurs expériences en pratiquant une sorte de « papillonnage ».

De même, il apparaît plus compliqué de recruter des bénévoles sur les postes « à responsabilité » (trésorier, secrétaire général, président) des associations.

S'agissant du statut du bénévolat, des avis partagés ont été recueillis. Certains y sont opposés par principe, car le bénévole ne vient pas pour chercher un statut, comme le ferait un salarié. D'autres considèrent qu'il serait un encouragement à l'engagement bénévole.

¹³⁰ Bureau international du travail, Manuel pour la mesure du travail bénévole, p. 12.

1.2.7.1. La difficulté de trouver une association pour les aspirants bénévoles

Certains citoyens souhaitant s'engager ont des difficultés à trouver une association auprès de laquelle s'engager. Ceci est lié en partie à la volonté des associations de se professionnaliser¹³¹.

Les associations ont aujourd'hui besoin de dirigeants bénévoles, mais elles attendent de ceux-ci qu'ils détiennent un certain nombre de compétences leur permettant d'exercer leurs fonctions. D'après M^{me} Viviane Tchernonog, 60 % des présidents d'association ont plus de 65 ans.

Pour M. Lionel Prouteau, plusieurs éléments déterminent la réalisation d'un engagement bénévole au sein d'une association :

- ◆ il faut être disposé à s'engager ;
- ◆ il faut disposer des ressources pour s'engager, c'est-à-dire se reconnaître et se voir reconnaître un minimum de compétences de nature à justifier l'engagement ;
- ◆ il faut en avoir l'occasion ou l'opportunité : la grande majorité des bénévoles s'engagent parce qu'ils sont sollicités. Apparaît ici l'importance du capital social : plus le réseau est important, plus les sollicitations sont nombreuses.

Le facteur le plus discriminant de l'engagement est le niveau de formation initiale, en effet :

- ◆ celle-ci socialise et peut être propice à un premier engagement ;
- ◆ elle constitue un indicateur de la compétence que l'on se reconnaît et que les autres peuvent reconnaître en nous.

1.2.7.2. Les freins au bénévolat

Une enquête de l'IFOP¹³², réalisée en janvier 2014, a étudié les facteurs ayant conduit à l'absence d'activité bénévole chez les personnes interrogées. Les principales raisons invoquées par les sondés sont :

- ◆ l'occasion ne s'est pas présentée (37 %) ;
- ◆ il semble compliqué de concilier une activité bénévole et sa vie personnelle (32 %) ;
- ◆ il semble compliqué de concilier une activité bénévole et sa vie professionnelle (29 %) ;
- ◆ l'absence d'envie (17 %) ;
- ◆ le manque de connaissance du secteur associatif et des possibilités de missions bénévoles (15 %).

64 % des personnes interrogées ont indiqué qu'il était difficile ou très difficile de concilier une activité bénévole avec son activité professionnelle et sa vie personnelle.

De plus, certains bénévoles veulent aujourd'hui être impliqués dans l'association mais non dans le projet associatif. Ils se considèrent ainsi davantage comme des consultants bénévoles, auxquels il est fait appel de façon ponctuelle.

¹³¹ S'ajoutent dans certains cas les normes réglementaires qui imposent un certain type de qualification, ex. des bénévoles intervenants dans les crèches.

¹³² *Les actifs et les dispositifs d'aménagement de temps de travail facilitant la pratique du bénévolat.* Enquête IFOP pour le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, janvier 2014.

1.2.7.2.1. *Le souhait d'une certaine forme de reconnaissance de la part des bénévoles*

Pour France Bénévolat, les principaux freins à l'engagement sont le manque de temps, et l'absence de reconnaissance au sein de l'association intégrée. Si le bénévole est quelqu'un qui a envie de donner son temps, il attend un retour, qui au demeurant peut être symbolique : être accueilli dans l'association, intégré, ce qui n'est pas toujours le cas. Certaines associations ont donc une part de travail à faire en interrogeant la manière dont elles accueillent leurs nouveaux bénévoles.

La reconnaissance des bénévoles peut également être réalisée par la remise d'une distinction. L'extension de la médaille de la jeunesse et des sports à l'engagement associatif¹³³ a constitué un signal positif.

Dans son *Document d'orientation sur le socle commun du bénévolat*, le Haut conseil à la vie associative mettait l'accent sur la nécessité d' « assurer à celui qui assume un engagement bénévole qu'il ne sera pas pénalisé du fait de cet engagement. Le bénévolat est, de par son essence même, fondé sur l'altruisme et le désintéressement. Le bénévole n'attend aucune rétribution en contrepartie de son activité. Mais il peut légitimement prétendre à ce que son engagement soit reconnu ».

Par ailleurs, certaines fédérations sportives encouragent les jeunes étudiants à participer aux instances dirigeantes des clubs, en mettant en avant la plus-value que cette participation représente ensuite sur un curriculum vitae (valorisation des actions effectuées : recherche de financement, organisation d'une compétition).

1.2.7.2.2. *Le faible recours aux dispositifs permettant de concilier vie professionnelle et engagement associatif entraîne une surreprésentation des retraités, notamment parmi les bénévoles dirigeants d'associations*

La problématique de la disponibilité en journée conduit à ce que ce soient davantage des retraités qui sont présents aux postes de responsabilité des associations. En effet, les employés sont conduits à poser des jours de congé pour être présents. La comparaison est souvent effectuée avec les heures de délégation que les organisations syndicales ont obtenues, mais qui n'existent pas pour les responsables associatifs.

Pourtant, plusieurs dispositifs existent, qui permettent aux salariés d'aménager leur temps de travail pour une activité bénévole dans une association :

- ◆ le congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse¹³⁴ qui permet aux fonctionnaires et aux salariés âgés de moins de 25 ans de bénéficier d'un congé non rémunéré de six jours par an pour se former comme cadres et animateurs ;
- ◆ le mécénat de compétences¹³⁵ ;
- ◆ le congé individuel de formation¹³⁶ ou le congé de formation professionnelle¹³⁷ ;
- ◆ le congé de solidarité internationale¹³⁸ ;
- ◆ le congé de représentation¹³⁹.

¹³³ Extension réalisée par le décret n° 2013-1191 du 18 décembre 2013 modifiant le décret n° 69-942 du 14 octobre 1969 modifié relatif aux caractéristiques et aux modalités d'attribution de la médaille de la jeunesse et des sports. La médaille a désormais pour nom « médaille de la jeunesse, des sports et de l'engagement associatif ».

¹³⁴ Prévu par les articles L. 3142-43 et suivants du code du travail.

¹³⁵ Institué par la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

¹³⁶ Prévu par les articles L. 6322-1 et suivants du code du travail.

¹³⁷ Le congé de formation professionnelle concerne les fonctionnaires. Cf. pour les fonctionnaires de l'Etat l'article 34, 6° de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

¹³⁸ Prévu par les articles L. 3142-32 et suivants du code du travail.

S'agissant du congé de représentation, il a été instauré pour permettre aux représentants bénévoles d'associations siégeant dans des instances (comité, commission) organisées par l'Etat ou les collectivités territoriales et se réunissant pendant les heures de travail¹⁴⁰. L'employeur est ainsi tenu d'accorder à son salarié, membre d'une association et désigné comme représentant de celle-ci, le temps nécessaire pour participer aux réunions dans la limite de neuf jours ouvrables par an. L'autorisation d'absence ne peut être refusée par l'employeur sauf s'il considère que cette absence peut porter préjudice à la bonne marche de l'entreprise, et après avis du comité d'entreprise.

Le salarié qui en bénéficie perçoit une indemnité compensatrice identique à celle versée aux conseillers de prud'homme, l'employeur pouvant décider de maintenir la rémunération en tout ou partie au-delà de l'indemnité compensatrice. Depuis 2001, les agents de la fonction publique peuvent avoir droit à ce congé de représentation¹⁴¹.

L'enquête de l'IFOP de janvier 2014 a permis de montrer que 75 % des personnes interrogées n'avaient jamais entendu parler des dispositifs d'aménagement du temps de travail permettant aux personnes ayant une activité professionnelle de dégager du temps pour leur activité bénévole au sein d'une association. 18 % en avaient entendu parler mais ne savaient pas vraiment en quoi consistaient ces dispositifs, et donc seul 7 % de l'échantillon connaissait précisément un dispositif particulier.

Par ailleurs, 81 % des bénévoles et anciens bénévoles interrogés reconnaissent n'avoir jamais eu recours à un seul des dispositifs existants.

Pour remédier à cette méconnaissance, l'article 67 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire¹⁴² dispose que « *dans les six mois qui suivent la promulgation de la présente loi et après une concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évaluation des dispositifs de congés existants pour favoriser le bénévolat associatif et sur la création d'un congé d'engagement pour l'exercice de responsabilités associatives bénévoles* ».

Certaines associations rencontrées regrettent que les dispositifs présentés ci-dessus ne soient pas davantage mis en avant auprès des employeurs.

Le congé de représentation n'est aujourd'hui utilisable que pour les seules séances dans les organismes officiels. Selon les associations, la conséquence de cette situation consiste en une surreprésentation des retraités chez les bénévoles¹⁴³, notamment les bénévoles dirigeants.

¹³⁹ Prévu par les articles L. 3142-51 et suivants du code du travail.

¹⁴⁰ Cf. notamment l'article L. 3142-51 du code du travail : « *Lorsqu'un salarié, membre d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908 applicable au contrat d'association dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ou d'une mutuelle au sens du code de la mutualité, est désigné comme représentant de cette association ou de cette mutuelle pour siéger dans une instance, consultative ou non, instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat ou d'une collectivité territoriale, l'employeur lui accorde le temps nécessaire pour participer aux réunions de cette instance* ».

¹⁴¹ Cf. article 10 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

¹⁴² Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire ?

¹⁴³ A noter que pour M. Lionel Prouteau, le passage à la retraite ne provoque pas subitement un désir d'engagement bénévole : « *un bénévole âgé est un bénévole qui a vieilli, bien plus qu'un senior qui deviendrait bénévole* ».

L'association étudiante Animafac a indiqué à la mission que le développement des années de césure au cours des études supérieures permettrait à des étudiants de s'engager au service des projets associatifs. Pour cela, la réinscription administrative dans l'établissement supérieur, qui permet de conserver les avantages liés au statut d'étudiant et la reconnaissance des expériences réalisées pendant l'année de césure seraient deux conditions principales. Animafac précise par ailleurs que l'encouragement des années de césure peut se faire en lien avec des dispositifs existants, tels que le service civique¹⁴⁴, celui-ci ayant l'avantage d'offrir un cadre d'engagement indemnisé aux étudiants.

1.2.7.2.3. *Le risque juridique*

La judiciarisation croissante de la société a pour corollaire une prise de risque pour ceux qui deviennent présidents d'associations. Il en résulte nécessairement une certaine réticence à s'engager à des postes de responsabilité (président, trésorier, secrétaire général).

Pour la compagnie nationale des commissaires aux comptes, « *les responsables associatifs sont parfois dominés par la peur* ». Cette judiciarisation n'est en effet pas de nature à favoriser l'engagement de bénévoles à des postes de responsabilité.

1.2.7.3. *La difficile validation des acquis de l'expérience*

Les activités bénévoles entrent explicitement dans le champ législatif des activités pouvant donner lieu à validation des acquis de l'expérience (VAE)¹⁴⁵.

Les associations rencontrées considèrent que la VAE n'est pas suffisamment mise en œuvre, notamment en raison de sa complexité. Il a également été indiqué à la mission qu'il était difficile d'accéder à l'information sur ses modalités. La mission a en effet pu constater que l'information présente sur le site Internet associations.gouv.fr est peu développée¹⁴⁶.

M. Lionel Prouteau reconnaît qu'il y a de sérieuses difficultés à faire reconnaître les acquis de l'expérience associative dans les dispositifs de VAE. Or, si la VAE constitue, en interne, une reconnaissance de l'engagement, elle permet aussi en externe de prendre en compte de façon plus complète les ressources de l'association, en les élargissant aux ressources bénévoles.

L'article 2.3 de la charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales dispose que « *les signataires encouragent la promotion de l'expérience associative au sein de notre société et la valorisation des acquis des bénévoles, des salariés et de tous les acteurs des associations* ».

¹⁴⁴ La VAE a été instituée par les articles 133 et suivants de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. L'article L.335-5 du code de l'éducation dispose que « *Toute personne justifiant d'une activité professionnelle salariée, non salariée, bénévole ou de volontariat ou ayant exercé des responsabilités syndicales ou occupé une fonction de conseiller municipal, de conseiller général ou de conseiller régional en rapport direct avec le contenu de la certification visée peut demander la validation des acquis de son expérience.* »

¹⁴⁵ Cf. art. L 335-5 I du code de l'enseignement : « *toute personne justifiant d'une activité professionnelle salariée, non salariée, bénévole ou de volontariat ou ayant exercé des responsabilités syndicales ou occupé une fonction de conseiller municipal, de conseiller général ou de conseiller régional en rapport direct avec le contenu de la certification visée peut demander la validation des acquis de son expérience prévue à l'article L. 6411-1 du code du travail* ». L'article dispose également que « *lorsqu'une demande de validation des acquis de l'expérience émane d'un membre bénévole d'une association, le conseil d'administration de l'association ou, à défaut, l'assemblée générale peut émettre un avis pour éclairer le jury sur l'engagement du membre bénévole* ».

¹⁴⁶ Cf. <http://www.associations.gouv.fr/758-la-validation-des-acquis-de-l.html>

A cet égard, il convient de signaler que l'article 67 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire prévoit la remise d'un rapport portant « *sur l'évaluation du congé pour validation des acquis de l'expérience et, plus généralement, sur les modalités d'accès des bénévoles à la validation des acquis de l'expérience.* »

1.2.7.4. La formation des bénévoles

Le développement des formations est confronté à deux obstacles principaux :

- ◆ le coût financier, que toutes les associations ne sont pas en mesure d'assumer ;
- ◆ la perception des bénévoles eux-mêmes, qui ne sont pas tous disposés à être formés car ils ne comprennent pas l'intérêt d'une formation.

Pour remédier à ces obstacles, le Mouvement associatif a pris l'initiative de créer un « fonds commun pour la formation des bénévoles ». Cet outil financier, expérimenté notamment en Rhône-Alpes a pour but de développer une politique de formation et de mettre en place une démarche volontariste au sein des associations. Le fonds est soutenu par l'Etat et par le conseil régional.

Le Mouvement associatif considère qu'il serait possible d'aller plus loin en organisant des formations croisées auxquelles assisteraient, outre les bénévoles, des agents publics et des élus, afin de favoriser la connaissance mutuelle.

Il convient de signaler que l'article 79 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire dispose que « *des fonds de formation des dirigeants bénévoles financés par les associations à but non lucratif peuvent être créés par les organismes paritaires collecteurs agréés. Ils ont pour mission de financer et d'organiser la formation des dirigeants bénévoles des associations à but non lucratif.* »

1.2.8. La fonction d'employeur est un enjeu majeur pour les associations et le premier emploi constitue un obstacle substantiel

1.2.8.1. L'emploi du premier salarié

Pour une association, embaucher son premier salarié constitue un véritable cap à franchir, un « challenge ». Le droit du travail s'applique en effet au salarié associatif, comme au salarié d'une entreprise : le salarié doit en effet bénéficier des mêmes droits, quel que soit son employeur.

Les bénévoles, essentiellement le président et le trésorier de l'association, se trouvent donc en situation d'employeur, situation à laquelle ils ne sont pas forcément préparés, et pour laquelle il n'existe pas de formation *ad hoc*. **Le besoin d'une formation pour assurer le recrutement et la gestion d'un salarié a ainsi été plusieurs fois exprimé à la mission.**

Des échanges avec les acteurs associatifs locaux et les dispositifs locaux d'accompagnement, il apparaît que lorsque l'accompagnement intervient très en amont de la décision de recrutement, les perspectives de pérennisation de l'emploi sont mieux garanties. En effet, le premier emploi est souvent un emploi aidé : la prise de risque se fait donc aussi sur le moyen terme, au moment de la pérennisation de l'emploi.

1.2.8.2. Les difficultés rencontrées par les associations

Pour l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES), « *la compréhension et la maîtrise des règles du droit du travail est devenue une affaire de spécialiste. Les employeurs de petites structures, qui ne sont appuyés par aucun service de ressources humaines dans leur gestion quotidienne des salariés, sont les premiers à pâtir des difficultés liées à une application rigoureuse des normes sociales*¹⁴⁷ ».

Ainsi, le calcul des cotisations semble constituer une difficulté pour les associations et réclame une grande vigilance de la part des personnes en charge de la paie.

Les associations rencontrées ont indiqué ne pas vouloir remettre en cause le droit du travail, mais elles attendent beaucoup de certains aménagements, comme par exemple la simplification des notions de jours ouvrés et de jours ouvrables. Les missions locales d'Aquitaine ont indiqué qu' « *une simplification des modalités de calcul d'un certain nombre d'éléments de rémunération ou de temps de travail pourrait être envisagée : indemnités journalières, maintien de salaire, indemnités de congés payés.* »

L'UDES a également indiqué à la mission que le grand nombre d'instances de négociations contribue à alourdir la charge administrative des responsables associatifs. Aussi, elle serait favorable à un regroupement des trois instances que sont le délégué du personnel, le comité d'entreprise et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail en une seule structure.

L'UDES considère en outre qu'une rationalisation des types de contrats de travail contribuerait à simplifier la vie des associations. Ainsi, il est difficile pour les associations de mesurer les différences entre contrat de professionnalisation et contrat d'apprentissage. De même, l'UDES appelle au regroupement des emplois francs et des emplois d'avenir.

Les associations rencontrées se sont également montrées préoccupées par les conséquences de la nouvelle réglementation relative au temps partiel qui impose, sauf dérogations notamment à la demande du salarié, des contrats d'un minimum de 24 heures hebdomadaires¹⁴⁸. Cette règle est présentée aujourd'hui comme un frein objectif aux recrutements pour l'encadrement des activités périscolaires.

D'autres difficultés ont également été signalées à la mission :

- ◆ la question du partage de personnel entre associations représente souvent une difficulté, la mise en place du prêt de main d'œuvre à but non lucratif est souvent perçue comme très complexe ;
- ◆ la Jeunesse au plein air a fait état des difficultés des associations de son secteur à appliquer le repos quotidien pour les salariés bénéficiant du contrat d'engagement éducatif¹⁴⁹ (voir, pour plus de détail, l'annexe VI).

Enfin, les associations craignent les risques de contrôle de l'administration et de litige avec leurs employés concernant, par exemple, le compte pénibilité.

¹⁴⁷ Contribution écrite aux travaux de la mission de l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire.

¹⁴⁸ Cf. l'article 12 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi qui insère au sein du code du travail l'article L 3123-14-1 : « *la durée minimale de travail du salarié à temps partiel est fixée à vingt-quatre heures par semaine ou, le cas échéant, à l'équivalent mensuel de cette durée ou à l'équivalent calculé sur la période prévue par un accord collectif conclu en application de l'article* ».

¹⁴⁹ Institué par le décret n° 2012-581 du 26 avril 2012 relatif aux conditions de mise en œuvre du repos compensateur des titulaires d'un contrat d'engagement éducatif.

1.2.8.3. Les dispositifs de simplification

Pour remédier à ces difficultés, les pouvoirs publics ont mis en place, pour celles ayant au maximum neuf salariés, deux dispositifs permettant de faciliter les démarches d'employeur des associations : le chèque emploi associatif et le dispositif « impact emploi association ». Les associations employeurs et leur recours aux dispositifs simplifiés se répartissent de la façon suivante :

- ◆ 130 000 associations emploient moins de neuf salariés, parmi celles-ci :
 - **32 000 utilisent le chèque emploi associatif** (voir partie 2.1.1) ;
 - **13 000 utilisent « impact emploi association »**. Ce dispositif permet à l'association employeur d'avoir recours à un « tiers de confiance ». Agréé par l'URSSAF, celui-ci sert d'interface entre l'association et les organismes sociaux (URSSAF, Pôle Emploi, organismes de retraite complémentaire) et les services fiscaux. Si le recours à un tiers de confiance simplifie la gestion du personnel, il n'est pour autant pas gratuit et constitue une charge pour l'association qui y recourt ;
 - 85 000 n'utilisent aucun dispositif de simplification ;
- ◆ 35 000 associations emploient plus de neuf salariés.

1.2.9. L'organisation de manifestations et d'activités est souvent soumise à des procédures d'autorisation ou de déclarations préalables

Parmi les contraintes auxquelles sont confrontés les dirigeants d'association, il convient de prendre en considération les procédures de demande d'autorisation ou de déclaration de diverses manifestations qu'ils sont amenés à organiser en référence à leur objet statutaire (événements sur la voie publique, loto, buvette, etc.). Pour l'organisation d'une manifestation sportive sur la voie publique, les procédures administratives peuvent s'avérer très complexes. Outre la procédure d'autorisation ou de déclaration préalable, il faut souvent recueillir l'avis d'autres services. Les démarches à effectuer varient selon la discipline de la manifestation concernée, le fait qu'il y ait ou non participation de véhicules terrestres à moteur.

Le tableau ci-dessous reflète cette complexité, tant dans la nature de la décision sollicitée (simple déclaration ou demande d'autorisation) que dans les autorités auxquelles il convient de s'adresser (maire, préfet, etc.).

Tableau 19 : Déclarations et demandes d'autorisation

Démarche ou formalité	Précision	Formulaire	Référence ou texte	Autorité destinataire
Demande d'occupation temporaire du domaine public ou de la voie publique	Zone Police (hors Paris)	Non	-	Préfet et maire
	Zone Gendarmerie			Maire
Demande d'autorisation de manifestation sportive, fête nautique ou autres concentrations de bateaux susceptibles d'entraver la navigation fluviale	-	n° 15030*01	Code des transports	Préfet
Déclaration d'organisation d'une manifestation sportive non motorisée sur une voie publique, sans classement final des participants	-	n° 13447*03	Code du sport	Préfet
Demande d'autorisation pour l'organisation d'une manifestation sportive non motorisée sur une voie publique, un circuit, un terrain ou un parcours	-	n° 13391*03		Préfet
Déclaration ou demande d'autorisation pour l'organisation d'un évènement motorisé sur une voie ouverte à la circulation publique, un circuit, un terrain ou un parcours (ou pour concentration de véhicules à moteur pour un nombre inférieur à 800 roues pour toute manifestation)	-	n° 13390*03		Préfet et ministère de l'intérieur si plus de 20 départements
Demande d'autorisation d'ouvrir une buvette associative temporaire groupe 1 et 2 (sans alcool ou 1,2 à 3 % d'alcool) ou sportive pour groupe 1 à 3 (moins de 18 % d'alcool)	-	Non	Code de la santé publique (articles L.3322-1 à L.3322-11)	Maire
Diffuser de la musique	En simple fond sonore	Déclaration simplifiée en ligne	-	SACEM
	Dans un concert ou un spectacle	Déclaration simplifiée en ligne ou papier		
Organiser...	...un loto, une loterie, une tombola	Loto traditionnel, "quines", "rifles" et "poules au gibier" : autorisé si public restreint démontrant un intérêt durable pour l'association. Mise maximum par participant : 20 €.	-	Néant

Démarche ou formalité	Précision	Formulaire	Référence ou texte	Autorité destinataire
		Loteries et tombolas : Soumises à autorisation préalable pour vérifier qu'elle ne relève pas du champ commercial mais des champs bienfaisance, arts ou sport. CERFA 11823*02	-	Préfet avec avis du maire
		Au-delà de 30 000 € de capital d'émission	-	Directeur départemental des finances publiques en sus du préfet
	...une braderie, foire-à-tout ou vide-greniers, vente au déballage	L'association doit : 1. avertir de son intention d'organiser une vente au déballage. CERFA 13939*01 2. tenir un registre permettant l'identification des personnes qui ont vendu ou apporté à l'échange des objets dans le cadre de sa manifestation	Code de commerce (articles L.310-2, L.310-5, R.310-8, R.310-9 et R.310-19)	Maire 15 jours avant si sur domaine privé et 3 mois avant si sur domaine public Service des impôts (de son siège social) 3 jours avant

Source : DJEPVA.

1.2.10. La croissance et le développement de l'association lui impose de franchir deux seuils successifs : le premier emploi et l'entrée dans la catégorie des « petites et moyennes associations »

Si elle ne constitue pas à proprement parler un « événement de vie », la phase de croissance et de développement des associations fait l'objet d'une présentation spécifique afin de souligner les difficultés qu'elle génère. Toutes les associations n'ont pas vocation à croître et à franchir toutes les « étapes » permettant de devenir une grande association : un grand nombre d'entre elles n'auront jamais d'employés, ne devront pas acquitter impôts et autres charges, ne conventionneront pas avec l'Etat, etc. Cependant, une partie d'entre elles va connaître ce parcours de croissance.

La mission a identifié, au cours de ses auditions et de ses investigations, deux seuils principaux qui font à deux reprises entrer les associations dans un degré de complexité supérieur :

- ◆ **le premier seuil, déjà mentionné, est atteint lors de l'embauche du premier employé.** Cet employé est dans certain cas un bénévole qui consacrait une partie importante de son temps à l'association ; les emplois ainsi créés sont couramment des emplois à temps partiels. Ils permettent d'assurer un certain nombre de tâches administratives, déchargeant ainsi les responsables bénévoles d'une partie de leurs travaux, ainsi que des tâches directement liées à l'activité de l'association (encadrement sportif, animation culturelle, etc.).

Ce premier seuil suscite une difficulté très élevée, puisqu'il conduit les dirigeants de l'association à devenir des employeurs, avec les obligations (respect du droit du travail, déclarations sociales diverses, management d'un employé) et les risques (contentieux prudhommal voire pénal notamment) que cette qualité entraîne.

Or, la mission a constaté que les dirigeants d'association manquent pour une partie d'entre eux des compétences ou de la professionnalisation nécessaires au métier d'employeur, ce qui s'explique par une insuffisance de leur formation et de leur accompagnement ;

- ◆ **le deuxième seuil identifié par la mission est atteint lorsque l'association quitte le monde des très petites associations pour devenir une « petite et moyenne association ».** La mission n'a pas souhaité donner une définition statistique de cette catégorie d'association ; elle en souligne cependant les difficultés spécifiques.

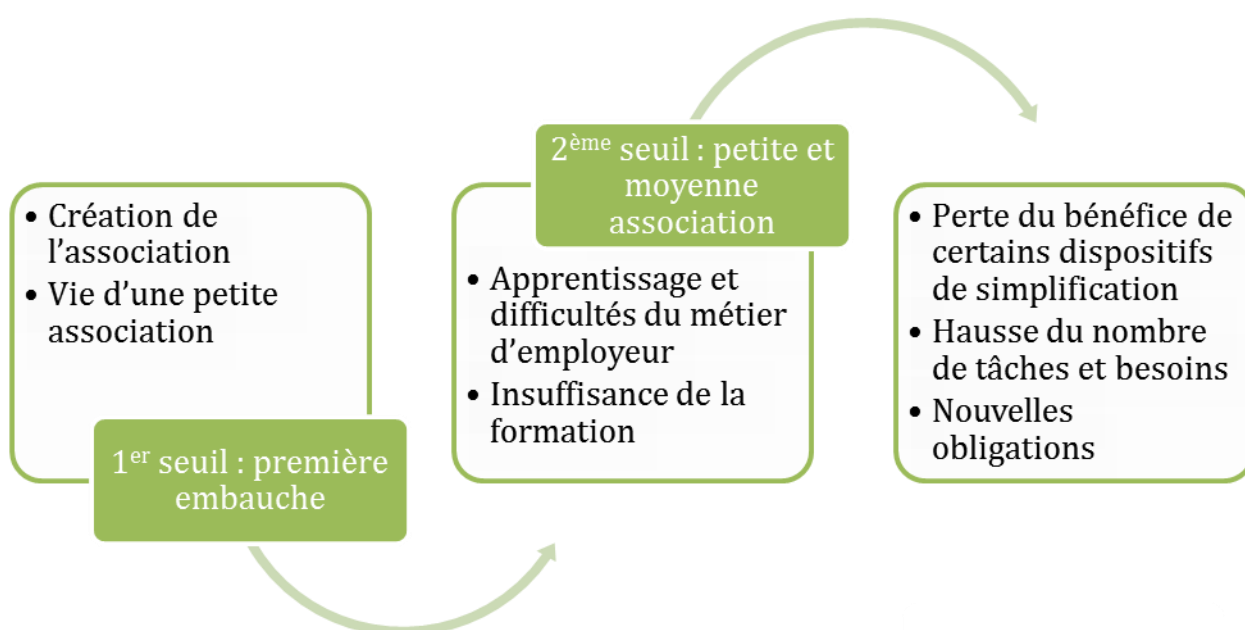
Les associations qui souhaitent croître rencontrent des obstacles de plusieurs types :

- elles éprouvent des difficultés à financer leur développement et leurs investissements parce qu'elles n'ont pas été en mesure de constituer des réserves financières suffisantes, les financeurs n'acceptant pas qu'elles aient un « bénéfice raisonnable » (qui viendrait alimenter une réserve financière) à chaque fin d'exercice ;
- le manque de visibilité créé par l'absence de financement réellement pluriannuel limite les projets envisageables ;
- leurs dirigeants n'ont parfois pas la formation suffisante (droit social, finances, etc.), et leurs fonctions support ne sont pas assez développées pour faire face à la complexité nouvelle générée par ce développement.

En effet, les associations qui se développent ne peuvent plus bénéficier de certains dispositifs de simplification, par exemple le chèque emploi associatif (CEA) qui n'est utilisable qu'en-dessous de neuf salariés. Elles sont par ailleurs soumises à de nouveaux seuils, qui les obligent à recourir à des conventions de financement¹⁵⁰ (et non plus de simples attributions de subvention), et à présenter des comptes certifiés par un commissaire aux comptes. Dans certains cas, si elles sont financées dans une importante mesure par une collectivité publique, elles deviennent pouvoir adjudicateur et doivent elles-mêmes respecter les règles de la commande publique pour leurs dépenses.

La mission note que ces associations semblent aujourd'hui fragilisées (voir partie 1.1.5).

Graphique 15 : Les deux principaux seuils de difficulté qui caractérisent le développement d'une association



Source : Mission.

¹⁵⁰ Seuil de 23 000 €.

2. Des mesures de simplification doivent être adoptées pour faciliter la vie des associations

2.1. Un certain nombre de mesures de simplification en faveur des associations ont déjà été mises en œuvre

2.1.1. De nombreuses pistes de simplification spécifiques aux associations ont déjà été proposées, dont une partie a été mise en œuvre

Le paysage associatif a entamé dans les années 1970 une transformation en profondeur, à l'image de la société tout entière.

S'il est délicat de dater les points d'évolution structurant un champ d'activité, nombreux sont ceux, universitaires ou observateurs attentifs de la vie associative, qui considèrent l'année 1975 comme une période de référence pour l'émergence d'une nouvelle approche des relations entre associations et pouvoirs publics. Ainsi, la circulaire du Premier ministre Jacques Chirac n°2010 du 27 janvier 1975 ouvre, pour la première fois, la possibilité de recourir à des conventions pluriannuelles de financement des associations

De fait, ce texte du 27 janvier 1975, qui énonce en préambule que « *L'État et les collectivités n'ont pas le monopole du bien public* », amorce une longue série d'instructions confortant ce repositionnement du partenariat entre associations et pouvoirs publics dans le sens d'une plus grande contractualisation : instructions du Premier ministre du 15 janvier 1988, du 7 juin 1996, du 1^{er} décembre 2000, du 24 décembre 2002, du 16 janvier 2007, du 18 janvier 2010.

Les conditions d'un dialogue entre pouvoirs publics et associations se mettent en place par à-coups, mais dans une dynamique constante, transcendant les majorités politiques¹⁵¹.

La création, le 27 février 1983, du Conseil national de la vie associative (CNVA) reflète la prise en considération de l'implication grandissante des associations dans des politiques centrales, comme l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, la politique de la ville, le temps libre. Parallèlement, l'État, souvent à la demande des grandes organisations associatives, fédérations ou plateformes inter-associatives, a été amené à prendre en compte le besoin d'accompagner les responsables associatifs dans le dédale des réglementations et des procédures (circulaire du Premier ministre du 14 septembre 1998, fixant les orientations de la politique gouvernementale en faveur du développement de la vie associative).

Les assises nationales de la vie associative qui se sont tenues les 20 et 21 février 1999 ont permis de définir les conditions requises pour qu'un véritable partenariat puisse s'instaurer dans les relations qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les associations, notamment en matière de financement.

La première conférence nationale de la vie associative, dont les travaux ont été conclus le 23 janvier 2006 en présence du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin et de l'ensemble des ministres concernés, a constitué un point d'orgue dans l'inventaire des mesures concrètes concourant à la reconnaissance des associations et de leur légitimité, à la sécurisation de leurs modèles économiques, ou à l'accompagnement et à la valorisation du bénévolat.

¹⁵¹ La plupart des instructions portant sur les relations entre l'État et les associations et évoquées dans le présent rapport de mission ont été prises sous le timbre des différents Premiers ministres qui se sont succédés : MM. Jacques Chirac, Alain Juppé, Lionel Jospin, Jean-Pierre Raffarin, Dominique de Villepin, François Fillon.

Les travaux préparatoires à la conférence, assortis des avis formalisés du CNDS ont ainsi jeté les bases, au-delà des 25 propositions retenues par le gouvernement, de la plupart des mesures de promotion, de modernisation et de simplification en faveur des associations qui sont aujourd'hui encore à l'ordre du jour.

Encadré 2 : Exemples de préconisations déjà émises dans le passé

Peu de sujets de simplification évoqués aujourd'hui n'ont pas fait l'objet, dans les dernières années, d'une évocation, d'une préconisation, voire d'une directive d'application plus ou moins suivie. En voici quelques illustrations.

Subventions

Instauration des conventions pluriannuelles d'aide aux associations (circulaires du Premier ministre du 27 janvier 1975, 7 juin 1996, 2 décembre 2000, 24 décembre 2002, 20 janvier 2010) ; dossier commun de demande de subvention et modération en matière d'exigence de pièces complémentaires (circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002) ; raccourcissement des délais d'instruction et de versement des aides (1996) ; fixation à 50 % de la subvention pluriannuelle accordée ; montant de l'avance à verser avant le 31 mars (circulaire Premier ministre du 1^{er} décembre 2000) ; obligation de la motivation du refus d'attribution d'une subvention demandée par une association ; principe de prise en charge par l'État des frais financiers consécutifs à des retards de versement ; promotion des subventions en ligne (avis du CNVA - travaux préparatoires à la première conférence nationale à la vie associative de 2006) ; dématérialisation de la demande de subvention : expérimentation dans le Rhône en 2006 et extension de la démarche à 30 départements en 2007 (Subvenet).

Connaître la vie associative

Création du premier portail www.associations.gouv.fr, géré par la DIES et l'INJEP (2006) ; organisation de séminaires d'information sur la vie associative à l'intention de fonctionnaires ; renforcement, à l'attention des pouvoirs publics, des associations et du grand public, de la diffusion d'une information générale sur la vie associative ; intégration dans les cursus de formation initiale des cadres de la fonction publique d'un stage dans une association (avis du CNVA - travaux préparatoires à la première conférence nationale à la vie associative de 2006).

Mieux informer les bénévoles et les associations

Mise en réseau, au sein des administrations, des dispositifs d'aide et d'appui aux bénévoles : DDVA, MAIA, CRIB et DLA ; remise obligatoire d'une boîte à outils du bénévolat au président lors de la déclaration de l'association en préfecture ; chèque associatif, information sur la réglementation et l'organisation de manifestation (avis du CNVA - travaux préparatoires à la première conférence nationale à la vie associative de 2006).

Source : Mission.

Les mesures de simplification ou de modernisation de la gestion publique déjà prises en direction des associations sont loin d'être négligeables et sont marquées par la quête du « guichet unique ».

Le concept de « guichet unique » se diffuse largement dans les ministères au cours des années 2000. Les assises nationales de la vie associative en 1999, puis la première conférence nationale de la vie associative en 2006, toutes deux fortement demandées par les acteurs associatifs, ont marqué un réel tournant : dans ce contexte, les travaux et les avis du CNVA apparaissent comme particulièrement novateurs.

Plusieurs mesures de simplification¹⁵² qui ont été appliquées visaient la mise en réseau d'outils et de services publics d'information, de conseil et d'accompagnement :

- ◆ **nomination dans chaque département auprès du préfet d'un délégué départemental à la vie associative (DDVA).**

Cette fonction créée par circulaire du Premier ministre du 28 juillet 1995 a été très significativement renforcée par la circulaire du Premier ministre du 22 décembre 1999,

¹⁵² Voir annexe V.

dans sa dimension de coordination interservices et de mutualisation des outils d'accompagnement, d'information et de conseil ;

Tableau 20 : Qui assure les fonctions de DDVA dans les DDCS(PP) ?

Positionnement hiérarchique	Directeur départemental	Directeur départemental adjoint	Autres (chef de pôle, chargé de mission etc.)
Part	15 %	10 %	75 %
Corps d'origine	Inspecteur Jeunesse et Sports	Personnels techniques et pédagogiques	Autres
Part	47 %	33 %	20 %

Source : DJEPVA, année 2012.

- ♦ **création, au niveau départemental, par la même instruction du Premier ministre du 22 décembre 1999, des missions d'accueil et d'information des associations (MAIA).**

Les MAIA, dont le fonctionnement n'est plus assuré aujourd'hui dans l'ensemble des départements, sont des instances de coordination, sous la responsabilité du DDVA, de personnes-ressources et de lieux-ressources participant à l'accueil et à l'accompagnement de proximité de toutes les associations, directement ou au travers d'organismes spécialisés.

Tableau 21 : Existence et composition des MAIA

MAIA (par département)	Existent	N'existent pas	Fonctionnent (parmi les existantes)	Ne fonctionnent pas
Part	77 %	23 %	75 %	25 %
Composition des MAIA existantes	Services de l'État, collectivités, têtes de réseau associatives	Services de l'État, collectivités	Services de l'État, têtes de réseau associatives	Services de l'État uniquement
Part	47 %	3 %	36 %	14 %

Source : DJEPVA, année 2012.

- ♦ **ouverture d'un portail Internet www.associations.gouv.fr¹⁵³, opérationnel dès 2006 et actuellement géré et administré par le ministère chargé de la vie associative (DJEPVA).**

Ce site Internet met à disposition des informations sur les politiques publiques en faveur du développement de la vie associative, des ressources documentaires sur la vie et le paysage associatifs, des guides pratiques sur la constitution et le fonctionnement d'une association, des télé-services, les coordonnées des lieux ressources pour les bénévoles.

Les **services en ligne aujourd'hui accessibles aux associations sont présentés ci-après** dans la partie 2.2.4.

Les évolutions technologiques permettraient aujourd'hui de faire évoluer le portail vers une offre de service plus collaborative et participative.

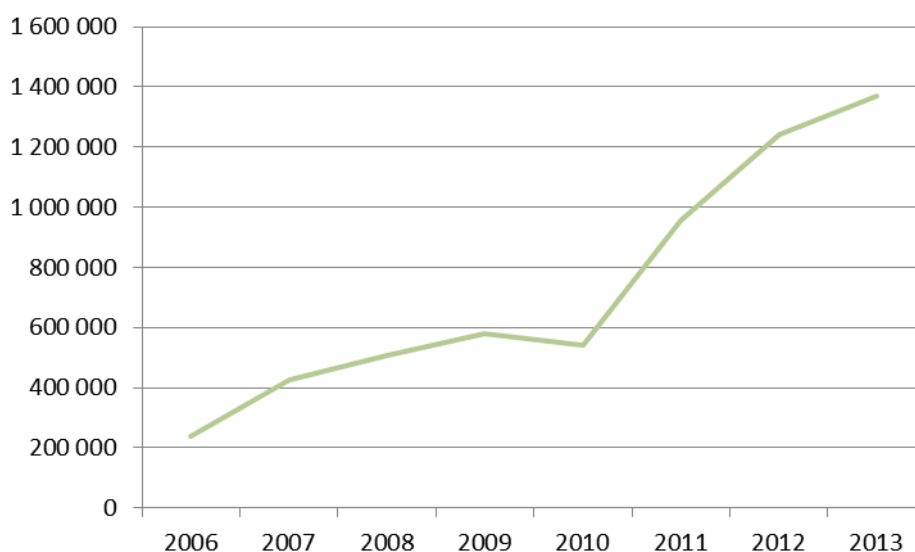
¹⁵³ Le positionnement de ce portail institutionnel sur la vie associative a été arrêté en 2011 par le service d'information du gouvernement (SIG) à la suite du rapport Riester visant à rendre plus faciles d'accès et plus cohérents les services administratifs en ligne.

Tableau 22 : Évolution du nombre de visites sur le site associations.gouv.fr depuis sa création

Année	Visites	Pages vues
2006	236 949	1 162 380
2007	424 605	1 798 712
2008	506 221	2 198 194
2009	578 967	2 854 837
2010*	540 614	2 445 211
2011	953 872	3 902 749
2012	1 242 116	4 268 249
2013	1 370 239	4 066 606
2014 (janvier-juin)	755 578	2 225 855

Source : DJEPVA. *Dysfonctionnement d'analyse du logiciel sur 3 mois (août à octobre 2010).

Graphique 16 : Evolution du nombre de visite sur le site associations.gouv.fr



Source : DJEPVA. *Dysfonctionnement d'analyse du logiciel sur 3 mois (août à octobre 2010).

◆ **création du chèque emploi-service, une simplification au bénéfice des petites associations employeuses.**

Le chèque emploi associatif (CEA) a été institué par la loi du 19 mai 2003, afin de faciliter la vie des associations employeurs de moins de neuf salariés. Il les dispense de plusieurs formalités : déclaration d'embauche, établissement du contrat de travail, établissement des fiches de paie, calcul des cotisations dues aux divers organismes sociaux (assurance maladie, assurance chômage, retraite et prévoyance du régime général), rémunération des congés.

En revanche, il incombe encore à l'employeur de gérer lui-même un certain nombre d'obligations : déclaration à la médecine du travail ; adhésion à la caisse de retraite ; adhésion à un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA).

Cette offre de service du réseau URSSAF concerne potentiellement toutes les associations de moins de dix salariés.

Si ces avantages sont indéniables pour aider les associations primo-employeurs bénéficiant ainsi d'un interlocuteur unique, le CEA soulève quelques réserves : il est, pour certains syndicats de salariés et même d'employeurs, source potentielle de litiges dans les domaines d'activités où existe une convention collective et il semble plus approprié à gérer l'emploi ponctuel et moins adapté aux contrats à dur »e indéterminée.

A contrario, il est probable que la facilité d'emploi du CEA encourage le travail déclaré (par opposition au travail dissimulé), particulièrement pour les emplois ponctuels ou à temps partiel. De plus, dans son principe même, le calcul et le mode de règlement des cotisations sociales dues agit comme un dispositif de prélèvement à la source.

La réorganisation des services territoriaux de l'État (REATE) a profondément modifié l'organisation de l'offre de services de l'État aux associations, notamment par le biais de la logique de « guichet unique ».

L'évolution la plus symbolique et qui n'a pas dérogé à l'approche du guichet unique a été le rapprochement du greffe des associations¹⁵⁴ des préfectures, assurant traditionnellement l'« état civil » des associations (création, modifications, dissolution, déclaration des personnes chargées de l'administration de l'association) et les fonctions de conseil et d'accompagnement aux associations, constitutive de la culture « jeunesse et sports ».

Désormais, 40 DDCS ou DDCSPP se sont vues confier le greffe des préfectures, constituant ainsi le guichet unique de l'État en faveur des associations.

L'impact de cette réorganisation reste cependant à évaluer : les agents exerçant précédemment ces missions n'ont pas toujours été maintenus sur les mêmes activités, ce qui a certainement contribué à accentuer, dans les départements concernés, la perte de repères souvent évoquée par les responsables associatifs.

Sur la base de cette évaluation, **il pourrait être envisagé d'homogénéiser l'organisation des services de l'État sur l'ensemble du territoire, en systématisant le guichet commun du greffe et de l'accompagnement au sein des DDCS ou des DDCSPP.**

Les dispositifs suivants sont présentés en annexe V :

- ◆ les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) ;
- ◆ les missions d'accueil et d'information aux associations (MAIA) ;
- ◆ les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) ;
- ◆ les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA).

Un diagnostic pour l'essentiel partagé et un consensus sur les mesures prises n'ont pas suffi à transformer le quotidien des associations, qui ne jugent pas suffisants les efforts de simplification entrepris.

¹⁵⁴ Outre l'état-civil des associations, en lien avec la direction de l'information légale et administrative (DILA) et la tenue du répertoire national des associations (RNA), le greffe instruit les demandes d'autorisation de création des fondations d'entreprises et de modification de leurs statuts, ainsi que les déclarations des organismes faisant appel à la générosité publique en application de la loi n°91-772 du 7 août 1991 ; il contrôle le fonctionnement des fonds de dotation et autorise les demandes d'appel à la générosité publique ; il apprécie le caractère d'activité exclusive de bienfaisance, d'assistance, de recherche scientifique ou médicale ; il exerce la tutelle des établissements reconnus d'utilité publique (associations et fondations) qui doivent soumettre à autorisation les opérations importantes concernant leur patrimoine (emprunts, hypothèques, aliénation de la dotation).

De ses très nombreuses auditions, confirmées par la relecture de la littérature administrative consacrée à la vie associative dans ses rapports aux pouvoirs publics (au rang desquels notamment les avis du CNVA depuis sa création, les travaux préparatoires aux conférences nationales de la vie associative, et les différentes instructions ministérielles le plus souvent prises sous le timbre du Premier ministre¹⁵⁵), la mission fait deux observations :

- ◆ la constance, sur les trois dernières décennies du diagnostic partagé entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics quant aux évolutions à apporter en matière de reconnaissance des associations, d'amélioration de leurs relations avec les pouvoirs publics, de facilité d'accès à l'information sur des réglementations et des procédures perçues comme envahissantes et de plus en plus complexes ;
- ◆ la persistance des difficultés, et le sentiment, malgré les mesures concrètes et les améliorations mises en œuvre au fil des assises ou des conférences nationales de la vie associative, de devoir remettre régulièrement sur le métier les mêmes mesures.

Ce constat, que d'aucuns jugeront sévère, ne caractérise pas pour autant un bilan d'échec car les avancées existent, mais conforte le sentiment qu'il est difficile de conduire des changements, même minimes. Il traduit de réelles difficultés d'évolution des pratiques administratives, quelle qu'en soit la cause (par exemple, inadaptation de l'outil informatique s'agissant du dispositif de subvention Subvenet mis en place par la DGME en 2007-2009 ; télescopage des contraintes réglementaires et budgétaires en matière de financements pluriannuels ; difficultés, dans l'action, à perpétuer les impulsions interministérielles).

Cette critique d'une complexité grandissante génère une double insatisfaction : d'une part, le sentiment de nombreux bénévoles, dirigeants ou non, de ne plus pouvoir faire le « métier de bénévole » pour lequel ils s'étaient librement engagés et d'autre part le sentiment d'être trop exposés au plan de leur responsabilité personnelle.

Cette appréciation conforte la nécessité d'un « choc de simplification » en direction des associations. Elle occulte, de plus, les mesures de simplification d'ores et déjà mises en œuvre, même si certaines doivent être confortées et accentuées. Toutefois, la loi du 31 juillet 2013 relative à l'économie sociale et solidaire comporte des dispositions contribuant à la reconnaissance et à la sécurisation des relations entre associations et acteurs publics évoquées à plusieurs reprises dans le présent rapport.

2.1.2. Le « choc de simplification » pour les entreprises et les particuliers devrait donner lieu à des mesures qui bénéficient aux associations

Le présent rapport, qui concerne les associations, s'inscrit dans le prolongement de la démarche dite du « choc de simplification » à destination des entreprises initiée par le gouvernement.

Ainsi, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a adopté 200 mesures de simplification, dont plus de la moitié sont en cours d'expérimentation ou de déploiement.

¹⁵⁵ La première instruction invitant l'administration à promouvoir les conventions pluriannuelles entre l'administration et les associations date du 27 janvier 1975 (circulaire du Premier ministre Jacques Chirac). Plusieurs autres instructions ont cependant été nécessaires pour faire passer dans la pratique administrative cette possibilité.

Pour accompagner et accélérer la mise en œuvre de ces simplifications, le Gouvernement a mis en place une organisation inédite, au travers de la création d'un Conseil de la simplification pour les entreprises¹⁵⁶. Celui-ci est co-présidé par un parlementaire (M. Thierry Mandon puis, depuis sa nomination au gouvernement, par M. Laurent Grandguillaume, député) et un dirigeant d'entreprise (M. Thierry Poitrinal). Sa composition tripartite rassemble des administrations, des entreprises et des personnalités qualifiées. Le conseil a proposé, en avril 2014, 50 nouvelles mesures de simplification.

Par leur caractère relatif notamment à l'emploi ou à la fiscalité, un certain nombre de ces mesures s'appliquent également aux associations ou ont vocation à leur être étendues.

Les tableaux ci-dessous reprennent les mesures bénéficiant aux associations :

Tableau 23 : Mesures issues des 200 mesures de simplification adoptées lors du CIMAP du 17 juillet 2013

Thématique	Intitulé de la mesure	Impact sur les associations	Etat d'avancement
Aides publiques	Instaurer le principe de la confiance <i>a priori</i> dans le contrôle de l'usage des fonds publics attribués sous forme d'avances remboursables	Extension souhaitable	Mesure en cours de cadrage
	Ouvrir un service en ligne donnant accès à l'ensemble des aides aux entreprises	Extension souhaitable	Phase d'expérimentation
Cadre de vie	Accélérer le versement des subventions des directions régionales des affaires culturelles	Extension souhaitable	Phase d'expérimentation
Comptabilité / fiscalité	Aligner les dates de dépôt des liasses fiscales et de relevé de solde d'impôt sur les sociétés (IS)	Extension souhaitable	Phase d'expérimentation
	Instaurer une relation de confiance entre l'administration fiscale et les entreprises	Extension souhaitable	Phase d'expérimentation
Employeurs et salariés	Créer une base de données des informations transmises aux institutions représentatives du personnel	Applicable	Déploiement ou généralisation
	Simplifier les régimes de prescription des contentieux devant les prud'hommes	Applicable	Phase d'expérimentation
	Alléger les contraintes consécutives au franchissement du seuil de 50 salariés	Applicable	Mesure en cours de cadrage
	En concertation avec les partenaires sociaux, harmoniser le régime des différents types de congés familiaux	Applicable	Mesure en cours de cadrage
	Dématérialiser la gestion et le suivi des conventions, ou encore le calcul et le paiement de l'aide associée aux contrats aidés	Applicable	Déploiement ou généralisation
	Aider les entreprises à respecter leurs obligations en matière d'égalité professionnelle	Applicable	Déploiement ou généralisation
	Développer les services en ligne offerts aux entreprises par les organismes de recouvrement des cotisations sociales	Applicable	Phase d'expérimentation
	Mettre en œuvre la déclaration sociale nominative (DSN)	Applicable	Phase d'expérimentation
	Harmoniser la définition des effectifs pour le calcul des cotisations sociales	Applicable	Phase d'expérimentation

¹⁵⁶ Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises.

Thématique	Intitulé de la mesure	Impact sur les associations	Etat d'avancement
Gestion	Développer le recours aux téléprocédures et aux moyens de paiement dématérialisés	Applicable	Mesure en cours de cadrage
	Développer le recours à la lettre recommandée électronique	Applicable	Phase d'expérimentation
Information	Simplifier et améliorer l'information légale et administrative sur Internet	Extension souhaitable	Mesure en cours de cadrage
	Améliorer l'accès à l'information, aux formulaires et aux télé-services	Extension souhaitable	Déploiement ou généralisation
	Supprimer la redondance des informations demandées aux entreprises	Extension souhaitable	Phase d'expérimentation
Marchés publics	Communiquer davantage sur les simplifications déjà réalisées et diffuser les bonnes pratiques aux acheteurs publics	Applicable	Mesure en cours de cadrage
	Faciliter la constitution des dossiers de candidature aux marchés publics	Applicable	Phase d'expérimentation
	Transposer de façon accélérée les mesures de simplification des marchés publics issues de la directive européenne à venir	Applicable	Phase d'expérimentation

Source : <http://www.simplification.modernisation.gouv.fr>.

Tableau 24 : Mesures pouvant concerner les associations parmi les 50 mesures proposées par le Conseil de la simplification pour les entreprises le 14 avril 2014

Thématique	Intitulé de la mesure
Sécuriser la vie des entreprises par un environnement plus lisible et plus prévisible	Garantir « zéro charge supplémentaire » pour toute nouvelle mesure
	Faciliter l'accès au droit
	Développer les « réponses-garanties » (ou « rescrits en matière fiscale) de l'administration
	Appliquer un principe de non-rétroactivité fiscale pour les entreprises
	Publier les instructions fiscales à date fixe
	Désigner des facilitateurs de projet au niveau local
Répondre aux obligations comptables, fiscales et sociales	Créer un guichet fiscal unique pour étudier la possibilité, pour les activités des structures non lucratives, de recevoir des dons défiscalisés ou d'avoir accès au mécénat
Répondre à un marché public	Faciliter l'accès à la commande publique en réduisant les informations administratives à fournir à la seule communication du numéro SIRET
Faciliter l'embauche et la formation	Harmoniser la définition du « jour » en matière sociale
	Compléter les formations professionnelles initiales en y intégrant des habilitations nécessaires à l'exécution des tâches les plus courantes dans les entreprises.

Source : <http://www.simplification.modernisation.gouv.fr>.

2.2. Une première série de mesures nouvelles, de nature transversale, peuvent être proposées pour les associations

2.2.1. Renouveler la gouvernance du chantier de la simplification à destination des associations

Les chantiers de simplification passés ou en cours ont en commun d'impliquer plusieurs ministères, au travers d'équipes-projets, souvent réduites, mais dont l'engagement et le professionnalisme ne font pas défaut.

Ce mode de fonctionnement peut vite s'épuiser si le chantier s'éternise ou nécessite des arbitrages de fond que l'équipe-projet ne peut régler seule. Au travers des observations que la mission a pu réunir, elle a pu constater que le portage politique initial des projets de réforme est déterminant pour imprimer une impulsion mais insuffisant dans la durée¹⁵⁷.

La mission s'estime fondée, à ce stade, à livrer quelques convictions :

- ◆ le portage politique initial, dont le plan de charge actuel du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) est l'expression opérationnelle en matière de dématérialisation et de simplification des procédures, ne se confond pas avec les objectifs d'une animation interministérielle en matière de vie associative.

Les limites et le caractère inachevé de cette conception trouvent une illustration dans l'absence de publication du décret mettant en œuvre le tronc commun d'agrément ouvert par la loi dite « loi Warsmann 2 » du 22 mars 2012¹⁵⁸ ;

- ◆ une telle animation interministérielle en matière de vie associative ne se limite pas à la seule dimension technique de production d'outils, mais s'inscrit dans une dynamique de coopération dans la durée avec l'ensemble des acteurs concernés.

Cette approche en termes d'animation interministérielle de la vie associative s'impose du fait de la nature polymorphe du champ associatif qui « *emprunte en permanence à plusieurs référentiels* »¹⁵⁹, social, économique, d'emploi, mais aussi du fait des valeurs dont le monde associatif est porteur en propre ;

- ◆ le pilotage interministériel doit pouvoir intégrer la fonction d'animation territoriale des services déconcentrés de l'État, notamment le délégué départemental à la vie associative, et des opérateurs, et ce dans toutes les phases de montage des projets ;
- ◆ le pilotage interministériel, par les approches méthodologiques et stratégiques auxquels il se réfère, doit intégrer un principe permanent de coopération et d'échange avec les acteurs du mouvement associatif et avec les collectivités territoriales¹⁶⁰.

¹⁵⁷ L'analyse à laquelle la mission a procédé sur les avatars du projet « subvention en ligne » initiée en 2006 sous l'égide de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) est une illustration de ces difficultés.

¹⁵⁸ Loi dite « loi Warsmann 2 » n°2012-387 du 22 mars 2012, portant simplification du droit et allègement des démarches administratives.

¹⁵⁹ Extrait du rapport *L'évaluation du pilotage de la politique d'économie sociale et solidaire* (IGF-IGAS, juillet 2013).

¹⁶⁰ Au cours de ses investigations, la mission n'a pas observé de rejet de principe de la part des collectivités à l'encontre d'outils communs de demande de subvention ou autres, dans une visée de simplification de la vie des responsables d'associations. Elles souhaitent cependant être associées à leur développement. Partant, la difficulté à généraliser le dossier unique de demande de subvention dans certains services de l'Etat et auprès des collectivités territoriales trouve, pour une part, son explication dans un déficit de concertation lors du processus de conception, de développement et de déploiement du projet.

Sur ce point, comme pour le précédent, il semble inconcevable aujourd'hui qu'on puisse encore, dans un « entre soi » d'administrations centrales ministérielles, prétendre concevoir et développer des outils destinés à la vie associative dans ses relations avec l'administration, sans que les représentants associatifs ne soient, dès la phase de l'idée, étroitement et formellement associés. La même exigence de coordination s'applique aux collectivités territoriales, sans que ces échanges puissent s'analyser comme une limitation à la libre administration des collectivités territoriales.

Au moment où de grands chantiers de simplification de la vie des associations s'ouvrent et vont se développer, il paraît donc essentiel de créer les conditions permettant le bon aboutissement des projets, leur appropriation et leur développement par la chaîne des acteurs de terrain.

Aux termes des décrets d'attribution des ministres, la préparation et la mise en œuvre de la politique du gouvernement en faveur de la vie associative et la coordination des différents départements ministériels y concourant sont traditionnellement confiées aux ministres chargés de la jeunesse et des sports. Ils s'appuient à cette fin sur la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et disposent en tant que de besoin des divers services et directions d'administrations centrales concernés.

La mission a cependant acquis la conviction que le pilotage et l'animation interministériels en matière de développement de la vie associative devaient être renforcés : pour les représentants du mouvement associatif, ce serait l'expression d'une reconnaissance de la puissance publique à l'endroit des associations et le gage d'une plus grande cohérence et continuité dans leur dialogue avec l'État ; quant aux directions d'administration centrale, elles ont exprimé le souhait d'une animation interministérielle renforcée comme condition nécessaire à un pilotage efficace des chantiers en cours et à venir.

Une animation interministérielle de la vie associative renforcée est nécessaire :

- ◆ **pour accompagner les chantiers de simplification** la concernant ;
- ◆ pour inscrire cette démarche dans une conception des relations entre les associations et les pouvoirs publics profondément renouvelée et respectueuse de la place des associations dans la vie sociale et économique.

Selon la mission, la mise en place de cette gouvernance renforcée ne serait toutefois pleinement efficace que si les conditions suivantes sont réunies :

- ◆ **un management profondément renouvelé dans ses finalités et ses méthodes, qui reposerait sur un réseau de hauts fonctionnaires à la vie associative** spécialement désignés au sein de leurs propres ministères. Ils seraient choisis en fonction de leur compétence et de leur capacité à appréhender tous les aspects « vie associative » de leur ministère.

Pour assurer la présidence de ce réseau, le haut-fonctionnaire issu du ministère en charge de la vie associative pourrait jouer le rôle de *primus inter pares*. Une solution alternative consisterait à en faire un délégué interministériel à la vie associative.

Sur les deux dernières décennies, plusieurs formes de délégation interministérielle à la vie associative, parfois associant l'économie sociale, ont été mises en place. De plus, des nominations de délégués interministériels interviennent régulièrement dans d'autres champs pour lesquels le gouvernement estime nécessaire l'affirmation et l'affichage d'une plus grande coordination entre les différents ministères¹⁶¹. Un tel dispositif a fait ses preuves, depuis plusieurs années, en matière de développement durable¹⁶² et la mission considère que le savoir-faire et l'expérience acquise est transférable.

Proposition n° 1 : Renforcer la gouvernance des politiques relatives à la vie associative, notamment en matière de simplification, en s'appuyant, au plan national, sur un réseau de hauts fonctionnaires à la vie associative nommés par les ministres dans chacun des ministères concernés et au niveau territorial sur un réseau de délégués départementaux à la vie associative, nommés par les préfets.

- ◆ **la mise en place d'une cellule permanente et de haut niveau**, véritable « *taskforce* », spécifiquement dédiée à cette mission d'animation et de coordination interministérielle en faveur de la vie associative. Dans le cadre administratif actuel, cette cellule permanente, dont la mission serait exclusive de toute autre charge de gestion courante, pourrait être assurée par un redéploiement au sein de la DJEVA d'un effectif de l'ordre de six à huit agents¹⁶³.

Proposition n° 2 : Créer au sein de la DJEPVA une cellule légère et permanente, dédiée exclusivement à l'appui et à l'animation interministérielle de la vie associative, sous l'autorité du haut-fonctionnaire à la vie associative.

- ◆ **la valorisation du dialogue permanent avec les instances représentatives du mouvement associatif.** Dans cette perspective, la refonte des missions et de l'organisation du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) est une priorité.

Proposition n° 3 : Mettre en œuvre dans les six mois l'article 63 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui sécurise l'existence du Haut conseil à la vie associative (HCVA), un décret devant préciser son objet, sa composition et ses modes de saisines.

Les modes de saisine pourraient notamment être l'auto-saisine, la saisine par le Premier ministre ou le ministre concerné, par les acteurs associatifs et par les organisations représentant les différents niveaux de collectivité, ou la saisine en fonction des consultations citoyennes qu'il mettrait en place *via* les réseaux sociaux ;

¹⁶¹ Délégués interministériels à la sécurité routière, à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, aux grands événements sportifs, à l'aménagement du territoire, pour l'égalité des chances des français d'outre-mer, à la jeunesse, au développement durable, etc.

¹⁶² Décret n° 2003-145 du 21 février 2003, mettant en place (article 5) dans chaque ministère un haut-fonctionnaire au développement durable (HFDD). Voir aussi l'instruction du Premier ministre du 27 septembre 2010 définissant le rôle des HFDD.

¹⁶³ Une mission sur la réorganisation de la DJEPVA et des opérateurs associés, conduite de février à juillet 2013, dans le cadre de la modernisation des politiques publiques à la demande de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, avec l'appui méthodologique du SGMAP, avait identifié les moyens en ETP et les compétences requises pour une animation efficace de la coordination et de l'animation interministérielles en faveur de la vie associative.

- ◆ **le rapprochement des divers outils de financement et d'accompagnement des associations déployés** pour certains de longue date et dans des contextes spécifiques qui ont profondément évolués.

Cet émiettement des dispositifs d'accompagnement, relevant de procédures et de niveau de décision distincts, est lui-même générateur de complexité pour les dirigeants associatifs et ne contribue pas à optimiser des moyens d'intervention publics limités.

La mission propose que soit mis à l'étude le rapprochement des dispositifs de financement dédiés à la formation des bénévoles¹⁶⁴ (FNDVA), au développement des projets associatifs par l'emploi (FONJEP) et à l'accompagnement des associations (DLA). Sans préjuger de la forme juridique de cette mutualisation, la mission considère que ce processus devrait associer les acteurs associatifs, destinataires des actions d'accompagnement et les collectivités territoriales, d'ores et déjà partenaires, voire porteurs des dispositifs d'accompagnements existants.

S'agissant du financement de la formation des bénévoles, il y aurait lieu de s'assurer des synergies potentielles à développer en application des articles 68¹⁶⁵ et 79¹⁶⁶ de la loi du 31 juillet 2014, relative à l'économie sociale et solidaire.

Proposition n° 4 : Mettre à l'étude le rapprochement des dispositifs existants de financement et d'accompagnement des associations.

Enfin, l'animation interministérielle de la vie associative ne fera pas l'économie de repenser ses méthodologies d'intervention, notamment pour le développement des nouveaux services en ligne.

La mission s'est inquiétée des raisons des échecs ou des dysfonctionnements dans l'application de certaines réformes pourtant impulsées au plus haut niveau. Elles trouvent le plus souvent leur origine dans une première expérience malheureuse. Ainsi, l'échec du dispositif de subvention en ligne Subvenet, porté par la DGME, et dont l'expérimentation a duré près de deux ans, a probablement incité certains ministères à différer le déploiement du dossier unique. Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, que seules deux directions, la DJEPVA et le CNDS, aient continué à déployer le dispositif qui se trouve aujourd'hui en phase de généralisation et participent à la relance de la dématérialisation et au traitement en ligne des subventions initiés désormais sous la supervision du SGMAP, de la DILA et de la DJEPVA.

En ce qui concerne le traitement en ligne, l'attentisme de certains services est directement le produit de choix informatiques et techniques qui n'ont pas suffisamment pris en considération les systèmes d'information développés par ces services, qui ne sont pas spontanément disposés à s'en défaire sans l'assurance d'une plus-value avérée et qui craignent un lourd investissement supplémentaire.

¹⁶⁴ Le FDVA a été créé par le décret n°2011-2121 du 30 décembre 2011 en remplacement du conseil de développement de la vie associative (CDVA). C'est un dispositif de soutien à la formation des bénévoles et à la mutualisation d'expériences au travers du financement d'études et d'expérimentations. Ce fonds est éligible au mécénat, via un fonds de concours du programme jeunesse-vie associative. Ces moyens déconcentrés peuvent être abondés, par voie de conventions, par les collectivités, principalement régions et départements.

¹⁶⁵ L'article 68 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire prévoit la création de fonds territoriaux de développement associatif, auxquels les associations « *contribuent pour le financement d'actions communes, lancer des programmes mutuels de recherche et de développement ou encore des cours de formation.* »

¹⁶⁶ L'article 79 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire dispose que « *des fonds de formation des dirigeants bénévoles financés par les associations à but non lucratif peuvent être créés par les organismes paritaires collecteurs agréés. Ils ont pour mission de financer et d'organiser la formation des dirigeants bénévoles des associations à but non lucratif.* »

Il est vrai que les choix techniques des dispositifs actuellement développés sous l'égide du SGMAP par la DILA, intervenant comme développeur et maître d'œuvre, bénéficient désormais de l'extraordinaire révolution des technologies en réseau. Il devient ainsi possible de renoncer aux architectures centralisées structurantes et de privilégier des architectures douces, permettant des déploiements différenciés, plus respectueux des cultures informatiques internes et évolutifs au fur et à mesure des besoins.

Nul besoin désormais de remettre en cause les procédures et les outils propres des acteurs qui souhaitent conserver leurs outils (back-office ministériel qui fonctionne bien), dans la mesure où ces derniers n'empêchent pas d'assurer le traitement en ligne envisagé.

Enfin, cette avancée technologique est d'autant plus acceptable par les fonctionnaires et les usagers associatifs, qu'ils sont devenus des citoyens largement aguerris à la culture numérique. Cette révolution permet de centrer les nouveaux services de traitement en ligne plus sur l'objectif et le service que sur la procédure. Il convient cependant de faire en sorte que les concertations entre informaticiens, développeurs et usagers deviennent systématiques et ne soient pas l'exception, pour ne pas dire la caution.

La mission invite donc à conduire les projets de simplification en cours et à venir en privilégiant à toutes les phases de la démarche une culture de concertation et de coproduction avec l'ensemble des parties concernées.

Proposition n° 5 : Imposer une obligation de concertation, dès la phase amont du projet, associant systématiquement les usagers du service à développer (associations utilisatrices et services traitant au plan national et déconcentré), ainsi que les représentants des collectivités lorsque le service développé les concerne directement ou indirectement.

2.2.2. Renforcer la formation des fonctionnaires à la réalité du monde associatif

Les associations rencontrées considèrent que la réalité associative n'est pas toujours bien comprise des fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités locales, ceux-ci étant davantage habitués à travailler avec des entreprises. Il en résulterait une moins bonne connaissance du fonctionnement des associations et donc de leurs démarches.

Plusieurs associations ont indiqué à la mission la rupture qu'a, de ce point de vue, constitué la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) s'agissant des agents de l'Etat. En effet, auparavant, certains agents étaient spécialisés sur un secteur associatif, qu'ils connaissaient bien au sein de leur direction départementale. La REATE, qui a entraîné la fusion des directions départementales, couplée à la baisse du nombre de fonctionnaires d'Etat a eu pour conséquence, selon les représentants associatifs, une moins bonne connaissance du tissu associatif par des fonctionnaires à qui il est demandé de suivre des pans beaucoup plus larges de l'action des associations¹⁶⁷.

De même, les associations ont indiqué que les élus locaux n'ont pas tous une bonne connaissance des spécificités des associations.

L'article 3.8 de la charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales prévoit de « *sensibiliser et former les agents publics de l'Etat et des collectivités territoriales à une meilleure connaissance de la vie associative, à des approches partenariales des relations avec les associations et à l'évaluation des politiques conduites et des conventions passées avec elles* ».

¹⁶⁷ A noter que l'article 14-4, 5° du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif, notamment, au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat prévoit la possibilité, pour les fonctionnaires, d'être placés en position de détachement auprès « *d'un organisme privé d'intérêt général ou de caractère associatif assurant des missions d'intérêt général* ».

Il convient donc de sensibiliser les fonctionnaires aux spécificités du monde associatif, au moyen de « stages d'immersion » au sein des associations pour les agents et l'organisation de rencontres annuelles entre les associations et leurs partenaires. Cette sensibilisation pourrait aussi avoir lieu pendant la formation initiale et continue des fonctionnaires ; elle doit avoir un caractère contraignant.

Proposition n° 6 : Imposer, pour les agents des services en contact avec les associations, des modules de formation à la vie associative et des stages d'immersion, dans le cadre de leur formation initiale et continue.

2.2.3. Fluidifier l'obtention du numéro SIREN et engager le chantier du numéro d'immatriculation unique

Il existe deux répertoires nationaux dans lesquels sont inscrites les associations :

- ◆ **le répertoire national des associations (RNA)**, administré par le ministère de l'intérieur, dans lequel les associations ont un « numéro WALDEC » (pour « web des associations librement déclarées ») ;
- ◆ **le répertoire « système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements » (SIRENE)**, administré par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dans lequel les associations ont un numéro SIREN.

Le RNA a été créé en 2009 par arrêté¹⁶⁸. Les associations ont un numéro WALDEC unique partiellement signifiant : il est composé de la lettre « W » suivie de neuf chiffres. Les deux premiers chiffres correspondent au numéro du département de création de l'association, le troisième chiffre correspond au numéro de l'arrondissement du département, et les six chiffres suivants correspondent à un numéro séquentiel généré à l'intérieur de l'arrondissement par ordre de création.

Le répertoire contient un certain nombre d'informations (titre, objet, siège social de l'association et adresse de ses établissements, durée, nature juridique de l'association, code d'objet social) et de documents relatifs à l'association (pièces du dossier de déclaration, statuts et délibérations modifiant les statuts, liste des personnes habilitées à représenter l'association, liste des immeubles, des établissements, liste des associations qui la composent si c'est une union d'associations). Ces informations sont conservées pendant trois ans après la dissolution de l'association.

La situation actuelle est la suivante :

- ◆ les associations qui ont été créées après le lancement du numéro WALDEC et du RNA ont reçu un numéro à leur création ;
- ◆ les associations qui n'ont pas reçu de numéro à leur création se voient attribuer un numéro lorsqu'elles effectuent une formalité (modification des statuts ou des responsables de l'association).

Par conséquent, certaines associations, qui ont été créées avant la mise en place de WALDEC et du RNA et qui n'ont pas effectué de formalité, n'ont pas de numéro RNA et ne sont pas contenues dans la base RNA. Ces associations sont répertoriées dans une base spécifique, dite « base IMPORT » : lorsqu'une formalité est effectuée, ces associations passent de la base IMPORT au RNA.

Par ailleurs, il faut noter que certains territoires ne participent pas encore au RNA et leurs associations n'y sont pas répertoriées¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Arrêté du 14 octobre 2009 portant création du répertoire national des associations.

¹⁶⁹ Alsace, Moselle. Le répertoire est incomplet pour la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. Certaines associations reconnues d'utilité publique ne sont pas dans le répertoire non plus.

Le répertoire RNA ne couvre donc pas la totalité des associations.

Tableau 25 : Associations dans le RNA et dans la « base IMPORT »

Répertoire	Nombre d'associations répertoriées	Pourcentage
RNA	1 223 968	51 %
Base IMPORT	1 184 064	49 %
Total	2 408 032	100 %

Source : Ministère de l'intérieur, juillet 2014.

Le répertoire SIRENE a été créé en 1973 par décret¹⁷⁰. Au sein du répertoire SIRENE, les associations reçoivent un numéro d'identité SIREN, ainsi qu'un numéro SIRET pour chacun de leurs établissements. Ces numéros sont uniques et invariables. Le numéro SIREN (neuf chiffres) identifie l'association personne morale, tandis que le numéro SIRET (quatorze chiffres, correspondant au numéro SIREN auquel sont ajoutés cinq chiffres appelés « numéro interne de classement » ou « NIC ») identifie chacun de ses établissements. Lorsque l'association n'a qu'un seul établissement, elle a un seul numéro SIRET correspondant à son siège social. Ces numéros ne sont pas significatifs et ne donnent aucune information sur l'activité ou la localisation de l'association.

Lors de l'attribution du numéro SIREN¹⁷¹, l'INSEE attribue un code d'activité principale exercée (code APE) à partir de la description par l'association de son activité ; un formulaire permet à une association de demander la modification de son code APE si elle estime qu'il ne correspond pas ou plus à son activité effective.

L'attribution de ce numéro n'est pas automatique à la création de l'association ; en conséquence, le répertoire SIRENE ne couvre pas la totalité des associations.

En effet, seules certaines associations sont concernées : selon l'article R. 123-220 du code de commerce, l'INSEE « est chargé de tenir un répertoire national [...] des personnes morales de droit public ou de droit privé [...] lorsqu'ils relèvent du registre du commerce et des sociétés, du répertoire des métiers ou qu'ils emploient du personnel salarié, sont soumis à des obligations fiscales ou bénéficient de transferts financiers publics. »

Ainsi, l'attribution d'un numéro SIREN est nécessaire à l'association à l'occasion de certaines démarches (désignées par la suite par « subvention, emploi ou impôts » ; voir tableau 26) :

- ◆ lorsqu'elle souhaite solliciter une subvention. Le numéro SIREN est exigé dans le formulaire CERFA n°12156 et dans les formulaires de demande de subvention des collectivités territoriales. Dans ce cas, la demande doit être faite par courrier auprès de la direction régionale de l'INSEE compétente ;
- ◆ lorsqu'elle souhaite employer des salariés. La demande est formulée auprès des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) par télé-service ;
- ◆ lorsqu'elle est soumise à des obligations fiscales en matière de taxe sur la valeur ajoutée ou d'impôt sur les sociétés. La demande est formulée auprès du centre de formalités compétent, par courrier.

Les informations et documents demandés par l'INSEE pour l'attribution du numéro SIREN et du code APE sont le nom et l'adresse de l'association, son département de création, la description de son activité principale, une copie de ses statuts et de sa déclaration au journal officiel.

¹⁷⁰ Décret n°73-314 du 14 mars 1973 portant création d'un système national d'identification et d'un répertoire des entreprises et de leurs établissements.

¹⁷¹ Dans la suite, pour ne pas alourdir la rédaction, on évoquera l'attribution du numéro SIREN, bien qu'en réalité il s'agisse de l'attribution d'un numéro SIREN et d'un ou plusieurs numéros SIRET.

Dans les cas où l'association est tenue d'avoir un numéro d'identité SIREN :

- ◆ elle doit passer par une procédure spécifique de demande, qui n'est pas toujours dématérialisée ;
- ◆ elle doit formuler cette demande auprès de l'administration compétente parmi trois administrations.

En tout état de cause, l'attribution de ces numéros n'est pas automatique.

Tableau 26 : Associations dans le répertoire SIRENE, par origine

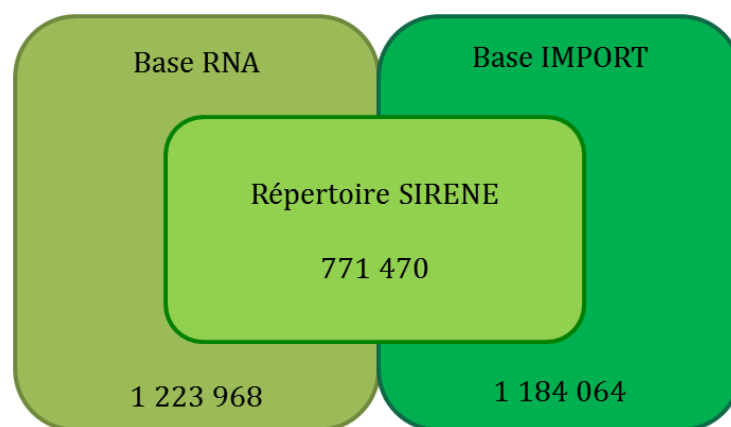
Origine	Nombre d'associations répertoriées	Pourcentage
Demande à l'INSEE (subvention)	304 475	39 %
Demande à l'URSSAF (emploi)	300 976	39 %
Demande au centre des finances publiques (impôts)	160 986	21 %
Autres (MSA, etc.)	5 033	1 %
Total	771 470	100 %

Source : INSEE, juillet 2014.

Dans la situation actuelle :

- ◆ il existe des associations qui ont un numéro RNA mais pas de numéro SIREN ;
- ◆ il existe des associations qui ont un numéro SIREN mais pas de numéro RNA ;
- ◆ l'attribution d'un numéro SIREN, lorsqu'elle est nécessaire, n'est ni automatique ni dématérialisée¹⁷².

Graphique 17 : Répartition des associations entre les répertoires



Source : Mission.

Cette situation génère de la complexité pour les associations :

- ◆ elles doivent effectuer une démarche séparée pour obtenir un numéro SIREN préalablement à certaines de leurs démarches (demande de subvention, emploi de salariés, obligations fiscales), ce qui constitue une charge de travail supplémentaire et ralentit la démarche dans l'attente de l'attribution du numéro (l'absence de numéro SIREN est un facteur bloquant dans la démarche) ;
- ◆ elles doivent régulièrement renseigner deux numéros d'identité (RNA et SIREN) lorsqu'elles sollicitent les collectivités publiques, ce qui constitue cependant davantage un irritant qu'une véritable difficulté.

¹⁷² Sauf auprès des URSSAF.

La mission a formulé une proposition de court terme et une proposition de plus long terme, visant à simplifier les démarches des associations en matière d'identification.

Proposition n° 7 : A court terme, dématérialiser et rendre automatique l'attribution du numéro SIREN lors de l'accomplissement d'une démarche qui le rend nécessaire.

Il est recommandé de rendre automatique et non-bloquante l'attribution du numéro SIREN, à l'occasion de la démarche nécessitant ce numéro (subvention, emploi ou impôts). Que cette démarche soit au format papier ou dématérialisée, l'association n'aurait plus besoin de passer par une procédure spécifique pour obtenir un numéro SIREN : c'est l'administration destinataire de la démarche (subvention, emploi ou impôts) qui se chargerait de faire la demande de numéro SIREN et en informerait l'association (l'INSEE s'engagerait par exemple à transmettre un numéro d'immatriculation SIREN dans les 24 ou 48 heures).

De cette façon, l'association devrait passer par une procédure en moins, et l'absence de numéro SIREN ne serait plus bloquante, ce qui accélérerait les démarches de l'association.

Cette démarche nécessite un travail conjoint entre l'INSEE et le ministère de l'intérieur, auquel seraient associés la direction générale des finances publiques et les URSSAF ; le chef de file en charge de l'animation du groupe de travail pourrait être l'INSEE, qui assure la gestion du répertoire SIRENE. Au moment de la rédaction du présent rapport, de premiers contacts avaient été pris entre l'INSEE et le ministère de l'intérieur.

Selon l'INSEE, le temps nécessaire pour mettre en place un tel dispositif est de l'ordre de 18 à 24 mois.

Proposition n° 8 : A plus long terme, viser la mise en place d'un numéro d'identité unique tout au long de la vie de l'association.

Au-delà de la facilitation de la procédure d'attribution du numéro SIREN, la mission recommande d'adopter comme scénario cible, dans un calendrier qui reste à définir en fonction des contraintes techniques, juridiques et financières associées, la suppression de la double immatriculation des associations, pour leur attribuer un numéro unique depuis leur création jusqu'à leur dissolution (à l'instar des entreprises, qui ont abandonné leur numéro spécifique du registre du commerce et des sociétés pour adopter le numéro SIREN).

La mission recommande que ce numéro unique soit le numéro SIREN, qui est déjà utilisé comme numéro unique pour les entreprises et leurs établissements¹⁷³ et constitue le seul numéro de référence pour les administrations en contact avec les entreprises. Ce système d'identification est par ailleurs conforme à la norme internationale ISO 6523 et peut donc être utilisé mondialement¹⁷⁴.

Une telle mesure implique qu'à terme toutes les associations intègrent le répertoire SIRENE. Le code de commerce n'interdit pas à l'INSEE de répertorier l'ensemble des associations sur une base facultative (au-delà des trois démarches subvention, emploi ou impôts, qui rendent l'immatriculation SIREN obligatoire). Cependant, à terme, la généralisation de l'immatriculation des associations nécessiterait de modifier l'article R. 123-220 du code de commerce pour élargir à l'ensemble des associations l'obligation de tenue du répertoire par l'INSEE (une telle modification dépend cependant de l'option retenue, voir ci-après).

¹⁷³ Soit environ neuf millions d'entreprises et établissements.

¹⁷⁴ Source INSEE : <http://xml.insee.fr/schema/siret.html#controles>.

La mission précise que la suppression du numéro RNA n'entraîne pas la suppression du répertoire RNA et des informations et documents spécifiques qu'il contient. Le répertoire et les informations qui sont collectées pour ce répertoire par le ministère de l'intérieur seraient conservés, mais le numéro d'identification des associations au sein de ce répertoire deviendrait le numéro SIREN.

Au sein de ce scénario cible, différentes options sont possibles. La mission s'est contentée de présenter deux options indicatives, mais la définition précise des options devra être effectuée au niveau technique par le groupe de travail en charge du projet :

- ◆ **option 1** : immatriculation au répertoire SIRENE de toutes les associations nouvellement créées, à compter d'une date future à déterminer. Cette option ne change rien au fait que les associations déjà créées se voient attribuer un numéro SIREN lorsqu'elles accomplissent une des trois démarches subvention, emploi ou impôts) ;
- ◆ **option 2** : immatriculation de toutes les associations connues par les services de l'Etat. La mission note que :
 - cette option n'apporte pas de plus-value élevée par rapport à l'option 1, puisque les associations déjà créées et qui n'effectuent aucune des démarches entraînant l'attribution du numéro SIREN n'ont pas besoin d'un tel numéro ;
 - l'option 1 permet d'atteindre « naturellement » la cible de l'option 2 au bout d'un temps suffisamment long.

L'INSEE a produit une estimation du coût des deux options¹⁷⁵ :

Tableau 27 : Evaluation du coût pour l'INSEE

	Nombre d'ETP supplémentaires nécessaires
Développement initial (2 ans)	
Options 1 et 2	2 ETP (un informaticien et un statisticien)
Fonctionnement courant	
Option 1	5 ETP (gestionnaires)
Option 2	26 ETP (gestionnaires)

Source : Estimations INSEE.

Au vu du coût élevé de l'option 2 et de sa plus-value très limitée, la mission recommande l'option 1.

Un deuxième scénario, alternatif, peut être envisagé. Il consisterait à conserver les deux systèmes d'identification tout en les rendant « transparents » pour les associations : ce scénario consisterait à « apparier » les deux systèmes de numérotation des répertoires SIRENE et RNA. De cette façon, le répertoire RNA contiendrait pour chaque association le numéro SIREN dès que l'association le recevrait, et le répertoire SIRENE contiendrait le numéro RNA, ce qui implique une information réciproque entre l'INSEE et le ministère de l'intérieur.

Ainsi, les associations n'auraient à mémoriser et à indiquer qu'un seul de leurs deux numéros d'identification, charge à l'administration de retrouver l'autre numéro si nécessaire : ce scénario devrait s'accompagner d'une communication auprès des collectivités publiques afin qu'elles ne demandent plus les deux numéros aux associations, mais seulement l'un des deux, au choix de l'association.

¹⁷⁵ Dans un cas comme dans l'autre, l'INSEE signale qu'il ne dispose pas des ETP supplémentaires sur son budget actuel. Il signale par ailleurs que les agents en charge du répertoire SIRENE sont actuellement mobilisés par la mise en œuvre des recommandations issues du rapport du député Laurent Grandguillaume (« *Entreprises et entrepreneurs individuels - Passer du parcours du combattant au parcours de croissance* », décembre 2013) et de l'identifiant unique mondial des intervenants sur les marchés financiers (*legal entity identifier*).

Ce scénario aurait un effet équivalent au premier scénario du point de vue des associations (elles n'ont besoin de retenir qu'un seul numéro, ce qui leur simplifie la vie) et pourrait, selon le ministère de l'intérieur, être moins coûteux (les chiffrages des différents scénarios devant dans tous les cas être précisés). Il se décline également en différentes options en fonction du périmètre des associations concernées (flux entrant, stock « actif », ensemble du stock).

Ce deuxième scénario peut également être vu comme une première phase, dont le déploiement pourrait se faire plus rapidement, la création d'un numéro unique tout au long de la vie des associations (premier scénario) étant un objectif de plus long terme.

La mission prend acte du fait que des concertations techniques ont débuté entre certaines des administrations concernées. Elle suggère que celles-ci rendent compte dans un délai de 15 à 18 mois de leurs travaux et des modalités de déploiement envisageables.

2.2.4. Dématérialiser entièrement les procédures qui ne le sont pas encore

Au préalable, et bien que la dématérialisation des procédures constitue un objectif souhaitable, il convient de conserver, pour chacune de ces procédures, la possibilité de la réaliser par voie papier. En effet, imposer la dématérialisation ne constituerait pas une simplification pour ceux qui ne sont pas familiers des nouvelles technologies.

Mise à part cette remarque sur laquelle il est important de demeurer vigilant, il convient de noter qu'il n'y a pas réellement de frais d'équipement pour une association souhaitant faire des démarches en ligne, les membres de l'association étant souvent déjà équipés d'ordinateurs et de connexions Internet à titre personnel¹⁷⁶.

La mission suggère que des mesures incitatives soient mises en œuvre, afin d'encourager le déploiement des démarches en ligne (par exemple, des délais de dépôts plus tardifs pour les demandes de subvention effectuées en ligne, dans la mesure où le dossier papier nécessite une saisie par l'administration).

2.2.4.1. Deux préalables : la nécessité d'un pilotage fort et d'une concertation avec les partenaires concernés

La dématérialisation des procédures, pour qu'elle soit une réussite et pour que les procédures soient coordonnées entre elles, nécessite un pilotage fort. Or, aujourd'hui, les procédures de dématérialisation, y compris celles relatives aux demandes de subventions, sont conduites par des administrations distinctes, sans qu'il n'y ait véritablement de coordination entre elles. Pour garantir une fluidité et une interopérabilité entre les différentes procédures, il apparaît cependant indispensable qu'il y ait un pilote unique, dont le positionnement soit suffisamment visible.

De surcroît, s'il est souhaité que les collectivités locales et, le cas échéant, leurs établissements publics, rejoignent les télé-procédures, il apparaît indispensable de les associer au comité de pilotage. La très faible utilisation par les collectivités locales du formulaire CERFA de demande de subvention s'explique en grande partie par son mode de conception qui ne les a pas associées.

De même, il convient que les représentants des associations participent aux travaux de dématérialisation.

¹⁷⁶ Un frein a cependant été signalé à la mission, dès lors qu'il convient d'envoyer des pièces jointes scannées. En effet, une part substantielle des foyers français ne sont pas équipés de scanners. Il peut en résulter, chez les responsables d'associations, un choix par défaut du recours aux démarches papier, dans la mesure où ils ne sont pas en capacité de répondre aux exigences techniques de la démarche dématérialisée.

La condition de réussite de toute dématérialisation est la prise en compte des attentes et des besoins des différents partenaires, faute de quoi l'acceptabilité des nouvelles modalités se trouverait très fortement compromise.

Proposition n° 9 : Créer un comité de pilotage « dématérialisation des démarches associatives » comprenant en son sein des représentants des collectivités locales et des associations.

2.2.4.2. La possibilité d'augmenter le nombre de procédures dématérialisées

Le programme « Votre Compte Association » a été piloté par le SGMAP. Il constitue aujourd'hui un succès car l'ensemble des acteurs de l'Etat y sont raccordés, à commencer par la quasi-totalité des préfetures. L'agent peut valider la création d'une association directement depuis son poste de travail. La transmission au *Journal officiel* se fait ensuite automatiquement.

Votre Compte Association a simplifié la vie administrative des associations sur un certain nombre de procédures (voir graphique ci-dessous).

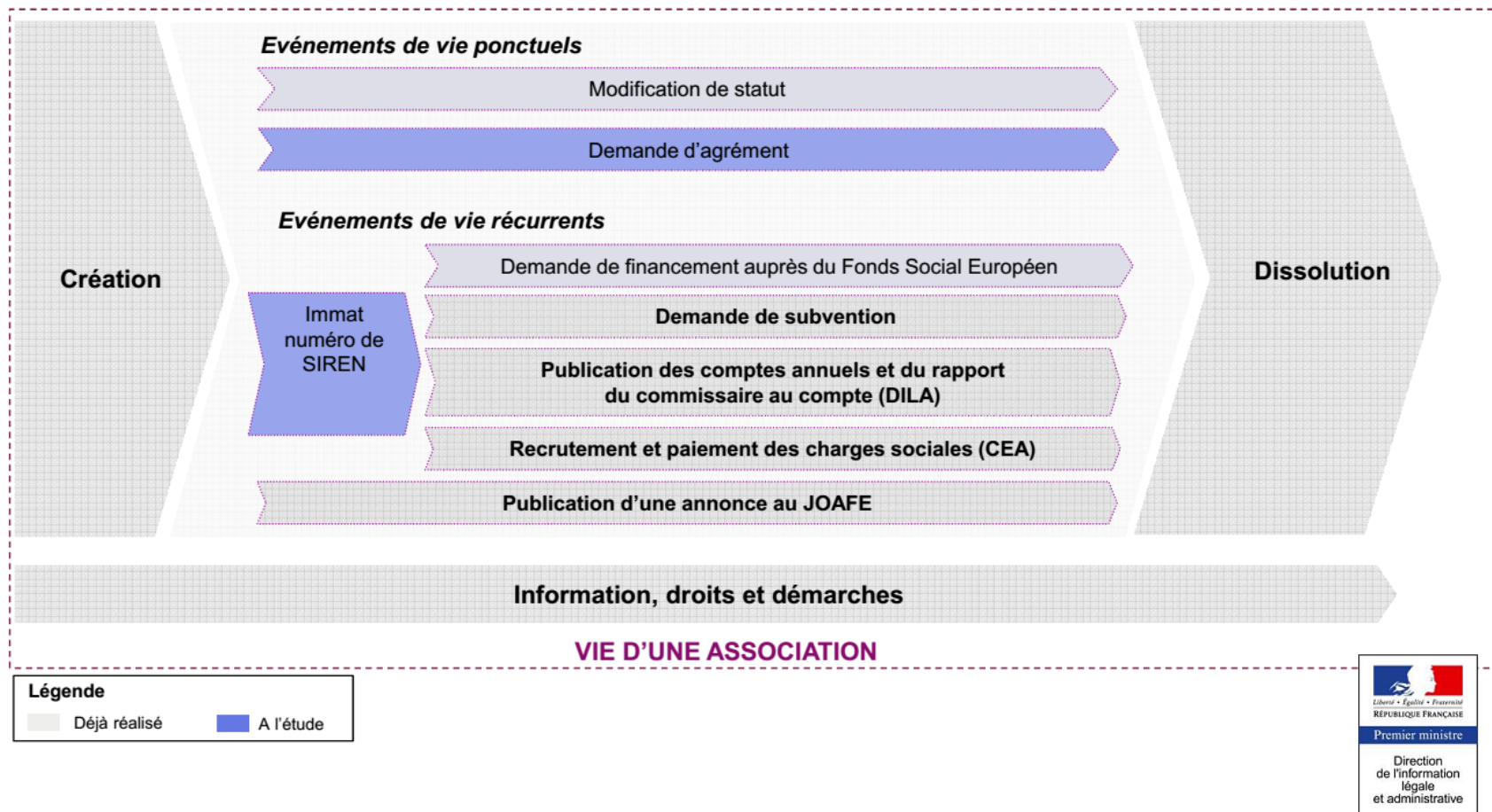
La direction de l'information légale et administrative a indiqué à la mission que deux autres procédures étaient en cours d'étude :

- ◆ les demandes d'agrément ;
- ◆ la demande de numéro SIREN, pour les associations concernées.

D'après la mission, une troisième procédure gagnerait à faire l'objet d'une dématérialisation : la possibilité de télé-payer, notamment, les frais de publication au *Journal officiel* de la création de l'association ou de ses comptes annuels.

Graphique 18 : Offre de services sur Votre Compte Association

⇒ Votre compte Association vise à simplifier les démarches administratives à chaque étape clé de la vie d'une association



Source : Direction de l'information légale et administrative. Légende : un bouquet de services complètement dématérialisés pour 1,3 M d'associations.

Graphique 19 : Votre Compte Association

- Unifier les comptes de l'association avec un mot de passe unique
- ✓ « *Votre compte Association devient le point d'accès unique et personnalisé pour les associations, vers les démarches administratives en ligne* »



- Suivre simplement les démarches administratives de l'association
- ✓ « *Grace aux alertes et tableaux de bord, l'association sait en temps réel où en est sa démarche* »

Accès unique aux démarches en ligne
Fédération de comptes

Un suivi facile des démarches en cours
Gestion de suivi

Des démarches simplifiées
Espace de stockage

Une information personnalisée
Un compte personnalisé

- Simplifier la vie des associations en réduisant les contraintes administratives et les délais de traitement
- ✓ « *Votre compte Association dont l'accès est gratuit fait gagner du temps en pré-remplissant les formulaires avec les données de l'association et évite aux associations les envois de courriers papiers* »

- Obtenir des informations personnalisées sur les droits et démarches en lien avec le champ d'action ou la localisation de l'association
- ✓ « *Votre compte Association, un site destiné aux associations* »

Premier ministre
Direction de l'information légale et administrative

Source : Direction de l'information légale et administrative. Légende : Votre Compte Association offre un accès unique aux démarches en ligne, une information personnalisée ainsi que des fonctionnalités de suivi et de stockage.

2.2.4.3. La nécessaire coordination avec les systèmes d'information existants

Des collectivités locales rencontrées par la mission ont fait part de leur projet, parfois en cours de finalisation, voire déjà déployé, de mettre en place un portail unique pour les associations au sein de leur structure. Souvent, en effet, les associations ont à faire à des services différents au sein d'une même collectivité, concernant par exemple le contenu de leur intervention, les demandes de subvention, la transmission des pièces justificatives ou l'organisation d'un contrôle.

Les collectivités locales d'une certaine taille ont donc souhaité faciliter la vie des associations en mettant en place un portail unique qui permet en outre d'éviter de demander plusieurs fois les mêmes documents aux associations. Le conseil régional du Centre a ainsi lancé un projet *Optimisation* qui vise notamment à créer un portail des subventions et à réduire les délais de traitement des demandes de paiement.

Du côté de l'Etat, des projets sont également en cours : ainsi le ministère de la culture et de la communication envisage « *la construction d'un système d'information de gestion des subventions destiné aux services de gestion, en DRAC et en administration centrale. Ce système d'information faciliterait aussi la mise en place d'une démarche qualité (engagement sur les délais de traitement des demandes)* ».

Le processus de généralisation des dématérialisations doit se faire de façon progressive. Il convient dans un premier temps de stabiliser l'écosystème existant et faire émerger le nouveau système par phases successives, tout en prenant en considération la manière d'organiser l'interopérabilité des nouvelles procédures avec l'existant.

Proposition n° 10 : Créer un véritable compte association complètement dématérialisé et multifonctions.

Au moyen de ce compte :

- ◆ toutes les démarches pourraient être accomplies sans envoi papier ;
- ◆ certains récépissés seraient fournis instantanément (notamment modifications d'adresse ou des dirigeants).

La possibilité de permettre un paiement en ligne des différents actes doit également être étudiée (par exemple la publication au Journal officiel).

Proposition n° 11 : Augmenter le confort d'utilisation des outils en ligne en cours de développement en les faisant tester par un panel d'utilisateurs.

Lors de la mission, les associations rencontrées ont fait part d'un **ensemble de petits dysfonctionnements qui rendent difficile l'utilisation des démarches en ligne**. La mission a elle-même pu constater certains de ces dysfonctionnements. A titre d'exemple, on peut citer le fait que certains intitulés de cases à remplir ne sont pas clairs et univoques, que certains portails se réinitialisent au bout d'un certain temps d'utilisation, ne permettent pas la sauvegarde d'un dossier en cours de constitution, n'offrent pas la possibilité d'utiliser automatiquement dans la demande de subvention les données d'identité déjà contenues dans le portail¹⁷⁷ ou ne permettent pas d'envoyer un dossier constitué à plusieurs financeurs.

¹⁷⁷ Par exemple, les données administratives (identité de l'association, adresse, etc.) contenues dans Votre Compte Association ne peuvent pas être réutilisées lors de la demande de subvention en ligne par e-subvention, mais doivent être à nouveau renseignées.

De manière générale, il est recommandé de permettre à un panel d'utilisateurs de tester le confort d'utilisation des outils informatiques en cours de développement.

Enfin, pour augmenter le confort d'utilisation et simplifier le remplissage de dossiers en ligne, une fonctionnalité nouvelle pourrait être mise en place : il s'agit d'une aide sous forme de « bulles » qui explicitent case par case ce qui est attendu, avec des exemples fictifs.

2.2.4.4. Informer systématiquement les responsables associatifs sur les nouvelles procédures dématérialisées

Il ne suffit pas uniquement de mettre en place des procédures dématérialisées, il s'avère ensuite nécessaire de communiquer sur leur existence auprès des associations et du grand public. Consultés par la mission, les préfets sont nombreux à indiquer que « Votre Compte Association » n'est pas connu, parce qu'il n'y a pas d'information spécifique à son sujet. Le nombre de créations dématérialisées d'associations demeure aujourd'hui faible, un préfet a ainsi indiqué à la mission que *« cette pratique, bien qu'en constante augmentation, reste marginale. »*

A noter en effet que plusieurs associations rencontrées insistent sur la nécessité d'une information spécifique relative à « Votre compte associations », ce dispositif étant globalement peu connu¹⁷⁸.

Proposition n° 12 : Informer les responsables et les bénévoles associatifs sur l'existence des nouvelles procédures dématérialisées, dès la création de l'association et lors des formations qu'ils suivront.

2.2.5. Donner tout son sens au principe du programme « dites-le nous une fois »

2.2.5.1. Une volonté politique d'ores-et-déjà inscrite dans la loi

Dans son intervention à l'assemblée générale du Mouvement associatif le 3 juin 2014, la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports a indiqué deux pistes concrètes pour les simplifications à destination des associations, et notamment *« permettre aux associations de ne déposer qu'une seule fois sous forme dématérialisée les pièces nécessaires à une demande de subvention. Je sais que la recherche de financements est consommatrice de temps et d'énergie. Plus une association a de financeurs plus elle a de risques d'être déstabilisée par les évolutions de ces financements et les services de l'Etat ne se coordonnent pas sur ces évolutions. Ce qui peut paraître une forme de B-A-BA ne se fait pas aujourd'hui. Nous allons donc créer un « webservice » spécifiquement dédié aux demandes de subvention des associations.*

Avec deux objectifs. Premièrement, permettre aux associations de ne donner qu'une seule fois, sous forme dématérialisée, les renseignements et les pièces justificatives nécessaires : aux administrations de puiser ensuite dans cette base de données. Deuxièmement, faciliter l'instruction partagée des demandes par l'ensemble des collectivités publiques concernées ».

¹⁷⁸ Cf. par exemple la contribution écrite du RNMA : *« il serait utile de proposer l'édition d'un guide ou d'une plaquette sur l'utilisation du portail « votre compte association ». Ce guide informerait sur toutes les démarches possibles via ce compte [...] et pourrait être diffusé à toutes les associations existantes ou à créer via les maisons des associations et autres acteurs d'accompagnement ainsi que les préfetures. En effet, bon nombre de dirigeants de petites et moyennes associations ignorent que les démarches associatives auxquelles elles doivent répondre peuvent être faites directement via Internet. Beaucoup sont restées sur des déclarations papier en préfecture. »*

En réalité, la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations¹⁷⁹ prévoit en son sein le principe « dites-le nous une fois », l'article 16-A de la loi disposant en effet qu' « *un usager présentant une demande ou produisant une déclaration dans le cadre d'une procédure [...] ne peut être tenu de produire des informations ou données qu'il a déjà produites auprès de la même autorité ou d'une autre autorité administrative participant au même système d'échanges de données* ». Pour autant, la liste des procédures concernées devait faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat¹⁸⁰ qui n'est pas encore paru.

2.2.5.2. Le dispositif « aides publiques simplifiées » est une des modalités concrètes du programme « dites-le nous une fois »

Destiné en premier lieu aux entreprises et aux particuliers, le programme « dites-le nous une fois » a également vocation à s'appliquer aux associations : la procédure « marchés publics simplifiés » est en effet en voie de déclinaison pour les aides publiques.

L'objectif du dispositif « aides publiques simplifiées » (APS) est de faciliter l'accès des associations aux subventions publiques, en permettant la réduction des informations administratives demandées aux associations candidates à des subventions. Cette simplification est rendue possible par la mise en œuvre d'un système d'information opéré par le SGMAP qui pourra être interfacé avec les systèmes d'information existants.

Pour les entreprises, les objectifs du programme « dites-le nous une fois » à l'horizon 2017 sont :

- ◆ ne fournir qu'un seul identifiant (le numéro SIREN) en remplacement des autres données d'identité ;
- ◆ ne fournir qu'une fois les mêmes données sociales et comptables ;
- ◆ ne plus fournir de pièces justificatives déjà détenues ou produites par l'administration.

Cette nouvelle expérimentation permettra de supprimer les documents aujourd'hui exigés des demandeurs de subvention, dès lors que l'administration les détient par ailleurs (attestation, liasse fiscale).

Avant fin 2014, cette expérimentation sera déployée auprès d'opérateurs d'aides publiques pilotes. Ce dispositif opte pour une plus forte confiance à l'égard des personnes morales, tout en garantissant une meilleure sécurité des informations sollicitées dans le cadre de l'instruction des dossiers par la mise à disposition des services instructeurs d'informations administratives fiables et en permanence à jour.

En « *front office* », au moment d'effectuer leur demande de subvention, les usagers se connectent au portail APS qui leur permet de télécharger des documents administratifs et de pré-remplir leurs télé-démarches.

¹⁷⁹ Un article 16-A a été ajouté à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives. Il dispose : qu' « *une autorité administrative chargée d'instruire une demande présentée par un usager ou de traiter une déclaration transmise par celui-ci fait connaître à l'usager les informations ou données qui sont nécessaires à l'instruction de sa demande ou au traitement de sa déclaration et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres autorités administratives françaises, dont elles émanent ou qui les détiennent en vertu de leur mission* ».

¹⁸⁰ Article 16-A de la loi n° 2001-321 précitée : « *les échanges d'informations ou de données entre autorités administratives s'effectuent selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui fixe les domaines et les procédures concernés par les échanges d'informations ou de données, la liste des autorités administratives auprès desquelles la demande de communication s'effectue en fonction du type d'informations ou de données et les critères de sécurité et de confidentialité nécessaires pour garantir la qualité et la fiabilité des échanges. Ce décret précise également les informations ou données qui, en raison de leur nature, notamment parce qu'elles touchent au secret médical et au secret de la défense nationale, ne peuvent faire l'objet de cette communication directe* ».

En « *back office* », les outils de gestion sont connectés aux « briques de services » APS, ce qui permet aux gestionnaires de télécharger les documents administratifs en provenance de différentes administrations.

Les partenaires actuels sont l'INSEE, Infogreffe, la DGFIP, l'ACOSS ; le dispositif a cependant vocation à être élargi à d'autres institutions.

Proposition n° 13 : Explorer et développer le concept d'aides publiques simplifiées et l'intégrer au portail e-subvention. A terme, grâce à un tel système, l'association aurait uniquement à donner son numéro SIREN pour toute la partie « identification et renseignements généraux » de son dossier de subvention et pourrait se concentrer sur la description de l'action à financer.

2.2.5.3. Les associations attendent une application plus globale du principe « dites-le nous une fois », articulée autour d'un coffre-fort numérique

Si la mise en œuvre prochaine du dispositif « aides publiques simplifiées » a été saluée comme un progrès important par les associations rencontrées par la mission, nombre d'entre elles ont par ailleurs indiqué¹⁸¹ qu'elles attendaient un projet plus ambitieux, articulé autour d'un coffre-fort¹⁸².

L'idée serait que chaque association dispose, dans l'espace « Votre Compte Association » d'un coffre-fort dans lequel elle pourrait stocker des documents fréquemment demandés tels que ses statuts, la liste à jour de ses dirigeants, les comptes rendus de ses dernières assemblées générales et les bilans des actions qu'elle a menées. Ceci leur permettrait de disposer en un endroit sécurisé de l'ensemble des documents importants concernant leur activité.

La seconde étape de ce dispositif serait la possibilité pour l'association de rendre tel ou tel document accessible à l'autorité publique (département ministériel, collectivité locale, caisse d'allocations familiales). Ainsi, à l'initiative des associations, les documents pourraient être partagés avec les organismes chargés de l'instruction des demandes de subvention.

A noter que les associations ont indiqué leur intérêt pour participer à la conception de ce coffre-fort semi-ouvert, si sa réalisation était décidée. La mission ne peut qu'appuyer ce souhait de nature à renforcer l'appropriation du futur outil par ses utilisateurs.

La DJEPVA a par ailleurs indiqué à la mission qu'elle avait des projets afin d'enrichir les télé-démarches et simplifier la vie des associations. Il s'agirait par exemple de pouvoir récupérer des données présentes sur un autre site ou encore de mettre en place un interfaçage permettant de prendre automatiquement en considération un changement d'adresse.

¹⁸¹ Cette proposition a été répétée très régulièrement à la mission. Cf. par exemple la contribution écrite du FONJEP : « *Instauration d'un dossier permanent dématérialisé pour l'ensemble des associations. Afin d'éviter aux associations de fournir sempiternellement les mêmes types de documents à tous les financeurs potentiels, il s'agirait ici de créer une plateforme de type registre national permettant l'hébergement du dossier administratif de chaque association (récépissé de déclaration, statuts, composition des instances, budget, comptes, agréments...). La puissance publique viendrait ainsi récupérer les documents utiles à son instruction. Des fonctions optionnelles permettant à l'association de stocker ses PV de réunion et autres éléments de vie administrative pourraient également être proposées en accès strictement privé* ». Le réseau national des maisons des associations (RNMA) a également appelé de ses vœux la création d'un tel coffre-fort : « *il serait intéressant de réfléchir à créer un espace pour les associations, où chaque association viendrait stocker et sauvegarder les documents qui lui sont demandés pour les démarches dématérialisées par les institutions, administrations, financeurs... Chaque association aurait son identifiant et un mot de passe, l'association permettrait l'accès (ou pas) auxdits documents en cochant une ou plusieurs cases suivant qu'il s'agit de financeurs, d'un public large ou que cela soit uniquement à usage interne.* »

¹⁸² Sous réserve de la conformité du dispositif avec la réglementation informatique et libertés.

A noter que des administrations ont également fait part de leur intérêt pour un système du type « dites-le nous une fois ». En effet, lorsqu'une association a omis un élément dans son dossier, l'administration est conduite à la recontacter puis à la relancer. La présence du document dans un dossier sécurisé permettrait d'éviter ces relances et ferait gagner du temps aux services administratifs.

Proposition n° 14 : Créer un coffre-fort en ligne rattaché à « Votre Compte Association » et permettre aux associations d'en rendre tout ou partie disponible aux partenaires publics et notamment aux financeurs.

2.2.6. Confier au Haut conseil à la vie associative une mission explicite de veille et de contrôle en matière de simplification et de poids des normes

Différentes instances ont été créées ou sont en cours d'élaboration pour limiter le poids et la complexité des normes dans la vie des collectivités territoriales et des entreprises :

- ◆ la loi du 17 octobre 2013¹⁸³ a créé un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, dont l'objectif est de limiter le poids des normes applicables aux collectivités territoriales, et ses conséquences sur les budgets locaux. Ce conseil est composé d'élus locaux, de représentants des administrations compétentes et du Parlement et remplace la commission consultative d'évaluation des normes. Ce conseil sera saisi des projets de loi ou des textes réglementaires créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités locales : en cas d'avis défavorable, le texte en question devra être modifié, ou bien des explications supplémentaires devront être fournies. Il pourra se saisir de normes déjà en vigueur pour les évaluer voire proposer leur modification ou leur suppression : « *L'avis rendu par le conseil national sur des dispositions réglementaires en vigueur peut proposer des modalités de simplification de ces dispositions et l'abrogation de normes devenues obsolètes* » ;
- ◆ par ailleurs, un médiateur des normes, M. Alain Lambert, a été nommé auprès du Premier ministre¹⁸⁴ à titre expérimental pour une année. Les collectivités territoriales pourront le saisir par l'intermédiaire du préfet des difficultés qu'elles rencontrent dans l'application des normes ;
- ◆ plus récemment, le 26 juin 2014, le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat et à la simplification, Thierry Mandon, a annoncé la création d'une autorité indépendante chargée d'évaluer l'impact des projets de textes législatifs ou réglementaires, qui serait attentive à la complexité induite par les normes nouvelles. Ses contours restent à définir, mais elle pourrait être composée de représentants indépendants issus des entreprises, et aurait une sensibilité spécifique à l'égard du monde de l'entreprise privée.

Ces initiatives visent à permettre aux personnes concernées par les normes, et donc par la complexité qui en découle, de jouer un rôle d'alarme vis-à-vis du Gouvernement et du législateur.

¹⁸³ Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

¹⁸⁴ Décret n° 2014-309 du 7 mars 2014 instituant un médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales.

Il semble opportun à la mission qu'il puisse exister un mécanisme de contrôle et de veille comparable pour le monde associatif. Ce rôle pourrait être joué par le Haut conseil à la vie associative, qui a pris une dimension législative dans la loi relative à l'économie sociale et solidaire¹⁸⁵.

Proposition n° 15 : S'assurer que le Haut conseil à la vie associative puisse jouer un rôle de veille et de contrôle en matière de simplification et de poids des normes, notamment au moment des études d'impact.

Une telle proposition implique plusieurs mesures complémentaires au vote de la loi relative à l'économie sociale et solidaire :

- ◆ **intégrer explicitement la simplification et l'évaluation des normes au mandat du Haut conseil**, que ce soit dans le texte législatif le créant ou dans son décret d'application ;
- ◆ **s'assurer, à l'instar des autres instances de simplification, que les associations de différents secteurs mais aussi de différentes tailles sont représentées dans le Haut conseil**, afin que les problématiques spécifiques à certaines catégories d'association puissent être signalées (voir parties 1.1.1 et 1.1.5).

Une autre piste pourrait être envisagée à titre expérimental : le médiateur des normes mentionné *supra* pourrait voir son mandat étendu à la vie associative.

2.2.7. Faciliter la gestion courante

L'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 dispose que les modifications et changements affectant une association seront « *consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande* ».

Cette disposition, justifiée par le contexte de l'époque, n'est aujourd'hui que très peu appliquée. Nombre d'associations ne connaissent pas l'existence du registre spécial, et nombre de celles qui en sont informées n'en tiennent pas. Les contrôles des autorités administratives sur ce registre spécial semblent inexistant.

Le non-respect de cette obligation est pénalement sanctionné : « *Seront punis d'une amende prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5^e classe en première infraction, et, en cas de récidive, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5* » (article 8 de la loi du 1^{er} juillet 1901).

A titre de simplification, la mission propose de dépénaliser le non-respect de cette obligation¹⁸⁶.

Proposition n° 16 : Dépénaliser l'obligation légale de tenir à jour un registre spécial.

Cette mesure supprimerait le risque juridique pour les associations qui ignorent l'obligation du registre spécial.

¹⁸⁵ Article 63 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire.

¹⁸⁶ A noter que la suppression-même du registre spécial revient régulièrement au Parlement. Cf. pour un exemple récent, Assemblée nationale, compte rendu intégral, première séance du mardi 22 juillet 2014, examen du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, amendement n°80 défendu par M. Dominique Tian « *cette mesure est très demandée par les dirigeants d'association qui, dans la plupart des cas, sont des bénévoles et exercent de lourdes responsabilités. Je propose donc de simplifier notre droit en supprimant l'obligation légale de tenir un registre spécial, prévue à l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association* ». <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2013-2014-extra/20141025.asp#P293879>

Une autre recommandation de la mission se rapporte au régime spécifique qui s'applique en Alsace et en Moselle, où la loi du 1^{er} juillet 1901 ne s'applique pas. C'est le droit local qui régit la vie des associations. Ainsi, le registre des associations est tenu par le tribunal d'instance.

L'article 61 du code civil local précise par ailleurs que « *l'autorité administrative peut élever opposition contre l'inscription lorsque l'association est illicite ou peut être interdite d'après les règles du droit public des associations ou lorsqu'elle poursuit un but politique, social-politique ou religieux* ». Ainsi, les préfets du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle peuvent faire opposition contre l'inscription d'une association. Le nombre très limité d'oppositions préfectorales et le contrôle strict du juge administratif sur ces procédures ont conduit les trois préfets concernés à proposer à la mission sa suppression, proposition que la mission reprend à son compte.

Proposition n° 17 : Supprimer le pouvoir d'opposition du préfet à l'inscription d'une association en Alsace-Moselle.

Enfin, la mission constate que contrairement aux entreprises, les associations n'ont pas d'obligation de signaler leur dissolution. De nombreuses associations cessent par ailleurs leur activité sans être pour autant dissoutes selon les formes prévues par leurs statuts. En conséquence, l'administration ne peut pas savoir avec certitude si une association est encore en vie. Si cette situation n'emporte pas de graves difficultés, elle nuit à la qualité de la connaissance statistique que l'on peut avoir du monde associatif. Si la dissolution d'office des associations n'ayant pas eu de relation avec les pouvoirs publics depuis un certain nombre d'années semble porter une atteinte excessive à la liberté d'association au regard de l'objectif poursuivi, il pourrait être utile de mieux identifier les associations considérées comme « en sommeil » ou « dissoutes de fait ».

Proposition n° 18 : Etudier la possibilité de mettre en place une méthode, dans la gestion des répertoires tenus par l'administration, permettant d'identifier les associations qui pourront être considérées comme étant « en sommeil » dans les présentations et les comptabilisations s'appuyant sur ces répertoires.

Il pourrait s'agir, par exemple, des associations n'ayant pas eu de relation avec l'administration (changement de dirigeants, modifications des statuts, demandes de subventions, etc.) depuis dix ans.

2.3. Une seconde série de mesures de simplification, liées aux différents « événements de vie », peuvent être proposées pour les associations

2.3.1. Renforcer l'accompagnement des associations aux niveaux national et déconcentré

L'offre en dispositifs d'accompagnement est diversifiée et a répondu à des stratégies variables selon le statut des structures qui en ont été à l'origine et en ont assuré le portage, avec notamment :

- ◆ les réseaux associatifs eux-mêmes, notamment les « grandes fédérations ou confédérations nationales », en direction de leurs structures affiliées ;
- ◆ les collectivités locales, en créant des centres de ressources au sein de structures en régie ou subventionnées, dans le cadre, par exemple, de maisons des associations ;
- ◆ des initiatives plus thématiques ou sectorielles, comme les groupements d'employeurs, à l'instar du réseau « profession sport », impulsé en 1989 par M. Roger Bambuck, secrétaire d'État chargé des sports, pour mutualiser et partager des emplois à temps partiel, afin de créer des vrais contrats de travail à temps plein, dans un secteur d'activité fortement marqué par la saisonnalité et le bénévolat. Spécialisé dans la gestion des emplois sportifs, ce réseau, toujours actif, a été à l'origine du premier dispositif de simplification mis en place par l'URSSAF, « impact emploi association » ;
- ◆ le réseau national des maisons d'associations (RNMA), créé en 1994 pour conseiller les collectivités territoriales dans la conception et la création des maisons d'associations (diagnostic, étude de besoins, montage de dossiers), et pour accompagner les professionnels et bénévoles de ces structures et mutualiser les compétences ;
- ◆ divers acteurs privés à but lucratif (notamment les réseaux bancaires), qui ont proposé une offre d'accompagnement au portefeuille de clientèle que représentaient les associations.

L'État, pour sa part, n'est pas resté inactif en favorisant la mutualisation des ressources info-documentaires produites par ses différents services déconcentrés au niveau départemental au sein des MAIA, en décidant en 2003 la création des CRIB sous l'égide du ministère chargé de la vie associative et des DLA, sous l'impulsion du ministère chargé du travail et de l'emploi (voir partie 2.1.1).

Si ce maillage a le mérite de proposer une offre diversifiée, répartie sur l'ensemble des niveaux territoriaux (de proximité, départemental, régional et national), la mission propose de renforcer cette offre principalement dans deux domaines.

L'analyse menée sur les dispositifs existants (voir partie 1.2.3) suggère qu'il serait utile de renforcer, dans un secteur particulièrement sensible et déterminant pour la pérennisation des modèles économiques des associations employeurs, un acteur pivot et de coordonner, autour de lui ou en son sein, toutes les forces de l'information et de l'accompagnement sur le plan territorial.

Les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)¹⁸⁷ apparaissent comme des candidats idoines pour assurer cette fonction, du fait de l'homogénéité de leur implantation territoriale, des méthodologies d'intervention ayant fait leur preuve, des partenariats qu'ils ont su fédérer, tant pour leur financement associant l'État, l'Union européenne, la Caisse des dépôts et les collectivités, que pour le recours à des expertises territorialisées spécialisées.

¹⁸⁷ Pour mémoire, cf. art. 61 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 : « *En complément de l'action des réseaux et regroupements, les dispositifs locaux d'accompagnement ont pour mission d'accompagner*

De plus, les DLA pourraient, dans le cadre d'un dispositif conventionnel éventuellement adossé à une charte partenariale avec les réseaux associatifs nationaux intéressés, **proposer une offre d'accompagnement et d'appui spécifique aux têtes de réseau régionales, afin de les appareiller pour accompagner leurs structures locales affiliées.**

Un tel dispositif, au-delà de son effet de levier pour démultiplier, à un échelon de proximité, une offre d'accompagnement centrée sur les problématiques de la gestion et du développement de l'emploi associatif et de la fonction employeur, s'inscrirait dans une perspective de consolidation, de valorisation et de reconnaissance des réseaux associatifs, consubstantielles d'une vie associative renforcée et pleinement reconnue.

Proposition n° 19 : Faire des DLA un acteur pivot de l'accompagnement des associations dans un domaine central de leur fonctionnement et de leur développement, à savoir l'emploi, pris sous tous ses aspects (création du premier emploi ; aspects juridiques, RH, modèle économique, management).

L'accompagnement dématérialisé doit également être renforcé.

Proposition n° 20 : Consolider le portail « associations.gouv.fr ».

Cela pourrait prendre la forme d'un renforcement des liens vers les autres sites, de renvois vers les référents territoriaux du dispositif d'accompagnement de la vie associative ; de la mise à disposition d'une boîte à outils juridiques et réglementaires. Une plus grande interactivité et convivialité pourraient également être recherchées, par le biais d'outils de type « forum » ou espaces de « questions-réponses ».

Le portail « collectivites-locales.gouv.fr » pourrait servir d'exemple, celui-ci étant animé par les deux directions en charge des collectivités (direction générale des collectivités locales et direction générale des finances publiques). Notamment, l'ensemble des ministères concernés par la vie associative devraient être associés à la gouvernance du portail des associations.

2.3.2. Simplifier, harmoniser et dématérialiser les procédures de demande de subvention

2.3.2.1. Simplifier et harmoniser les procédures de demande de subvention

En dépit des chantiers lancés par l'Etat et les collectivités territoriales, la demande de subvention demeure l'un des principaux foyers de difficultés pour les associations.

Dans la mesure où le recours aux fonds européens est apparu comme spécifique, dans ses procédures comme dans le degré de difficulté qu'il génère, la mission a choisi de formuler des recommandations spécifiques à leur propos.

2.3.2.1.1. Explorer l'ensemble des pistes de simplification des subventions françaises

Proposition n° 21 : Etablir un dossier de demande de subvention unique et harmoniser les exigences documentaires entre tous les financeurs publics.

les structures de l'économie sociale et solidaire relevant du 1 du II de l'article 1 présente loi ou de l'article L. 3332-17-1 du code du travail qui sont créatrices d'emploi et engagées dans une démarche de consolidation ou de développement de leur activité. Cette mission d'intérêt économique général est mise en œuvre par des organismes à but non lucratif faisant l'objet d'un conventionnement avec l'Etat ou avec tout autre organisme public ou collectivité territoriale intéressé. Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret. »

La diversité des dossiers de demande de subvention est un facteur de complexité et de charge administrative pour les associations. Il est donc recommandé d'harmoniser les dossiers de demande de subvention entre tous les financeurs, sur la forme comme sur le contenu. Cela implique que pour une même action ou un même projet associatif :

- ◆ le même formulaire (papier ou informatisé) présentant l'association et décrivant l'action ou le projet associatif puisse être transmis à l'ensemble des financeurs, sans qu'il soit besoin d'écrire plusieurs fois les mêmes informations ;
- ◆ les intitulés des informations requises soient harmonisés, afin qu'il n'y ait pas de confusion possible. Un lexique commun pourra alors être adopté, pour préciser le sens de chaque intitulé et donner des exemples fictifs ;
- ◆ les différents financeurs exigent les mêmes informations et les mêmes documents justificatifs.

La mission note que les besoins d'informations des financeurs peuvent avoir un caractère spécifique et dépendent du secteur. Cela ne s'oppose pas à la proposition d'adopter un dossier de demande de subvention unique : le dossier de demande de subvention constitue la démarche initiale de l'association. Ce dossier « standard » ne se substitue pas au dialogue plus personnalisé et aux échanges d'informations plus détaillées que peuvent souhaiter les financeurs.

Au-delà de l'harmonisation du dossier de subvention, la simplification implique qu'un effort soit fait pour ne pas demander d'informations ou de documents inutiles :

- ◆ ne conserver parmi les informations demandées que celles qui sont réellement utilisées pour instruire le dossier. **Cela implique de se poser la question, pour chaque rubrique à remplir du dossier, de son utilité effective, et d'identifier les informations qui fondent *en pratique* les décisions des agents en charge de l'instruction et des décideurs¹⁸⁸ ;**
- ◆ appliquer le principe du programme « dites-le nous une fois » (voir partie 2.2.5) ;
- ◆ **ne pas demander de formalités inutiles ou purement formelles.** Par exemple, certains financeurs exigent que l'association envoie un budget prévisionnel modifié lorsqu'ils attribuent un montant de subvention inférieur à ce qui était demandé initialement par l'association (le budget initial intégrant la subvention demandée). L'élaboration de ce nouveau budget constitue une charge supplémentaire alors que son utilité n'est pas avérée.

Le chantier de la refonte et de l'harmonisation des demandes de subventions doit être l'occasion de prendre en considération certaines difficultés plus spécifiques de certaines catégories d'associations : par exemple, les associations nationales qui ont un réseau de délégations locales éprouvent des difficultés à demander des subventions localement, dans la mesure où leur siège n'est pas situé dans la collectivité territoriale sollicitée. **Il est donc conseillé de permettre à l'association, sur option, de préciser l'adresse de son implantation locale et d'expliquer au financeur qu'elle est en mesure de justifier, par exemple par le biais d'une comptabilité analytique, l'utilisation locale des subventions reçues.**

Il est donc recommandé de **réunir avant la fin de l'année 2014 un groupe de travail associant les différents financeurs** (ou les représentants légitimes des différentes catégories de financeurs) pour définir un cadre unifié, harmonisé et simplifié de la demande de subvention. Une première définition de ce nouveau cadre pourrait être adoptée et diffusée dès 2015.

¹⁸⁸ Par exemple, il n'est pas évident que l'origine de l'identification du besoin (exemple issu du formulaire CERFA n°12156) ou la liste complète des membres du conseil d'administration (exemple issu d'un formulaire observé pour une commune) soient des informations utilisées dans la pratique.

Proposition n° 22 : Adapter les procédures aux montants de subventions demandés, notamment par l'instauration de seuils, et relever le seuil de 23 000 € entraînant obligation de conclure une convention.

Une large proportion des subventions attribuées sont de petit montant, et les exigences sont généralement les mêmes quel que soit le montant de la subvention demandée.

La mission recommande donc d'adapter les procédures (demande, modalités de versement, contrôle, évaluation) en fonction du montant de subvention demandé, et d'assurer que les subventions de petit montant font l'objet de procédures simplifiées et accélérées. Quelques exemples de procédures simplifiées peuvent être donnés :

- ◆ lors de la demande de subvention :
 - **limiter les données financières requises au budget prévisionnel de l'action, sans exiger le budget détaillé de l'association.** Le budget de l'action peut aussi être présenté selon des modalités simplifiées ;
 - ne pas demander certains renseignements, tels que l'origine de l'identification du besoin, l'inscription dans une politique publique¹⁸⁹, la liste complète des membres du bureau et du conseil d'administration avec leurs adresses, la liste complète des salariés, la répartition des adhérents par tranche d'âge ou encore leur quartier de domiciliation au sein de la commune, à moins que ces renseignements ne soient réellement utiles à la décision d'attribution ;
- ◆ s'agissant du paiement :
 - **prévoir le versement immédiat des petites subventions**, au moment de la notification d'attribution ;
 - prévoir des modalités simplifiées d'obtention d'une avance sur le versement (par exemple, simple attestation d'insuffisance de trésorerie) ;
- ◆ **simplifier les méthodes d'évaluation en réduisant au strict minimum le nombre d'indicateurs** pour les petites subventions ;
- ◆ sur le compte rendu financier, ne pas exiger la signature du commissaire aux comptes ou de l'expert-comptable, mais simplement celle du trésorier de l'association¹⁹⁰.

Il est recommandé de retenir :

- ◆ des seuils simples (multiples de 1 000 € par exemple) ;
- ◆ un nombre de seuils limité à deux ou trois au maximum, pour ne pas complexifier les procédures.

La détermination des seuils et des procédures adaptées devra être effectuée par le groupe de travail proposé ci-dessus. Ces seuils pourront par exemple être déterminés en référence aux données existantes sur les subventions. Par exemple en 2011, sur le périmètre des subventions versées à partir du budget de l'Etat¹⁹¹, 16 % des subventions étaient de moins de 1 000 € et 51 % étaient de moins de 5 000 €.

Enfin, **il est recommandé d'étudier la possibilité de relever le seuil de 23 000 € entraînant l'obligation de recourir à une convention.** Ce seuil n'a pas été réévalué depuis 2001 et génère une difficulté supplémentaire pour les associations comme pour les collectivités publiques (négociation et signature d'une convention en lieu et place d'un acte d'attribution de subvention). Une évolution de ce seuil au rythme de l'inflation aurait par exemple conduit à un seuil de plus de 28 000 € en 2014.

¹⁸⁹ Exemples issus du formulaire CERFA n°12156.

¹⁹⁰ Mesure adoptée par la région Ile-de-France en juillet 2013.

¹⁹¹ Source : direction du budget.

Proposition n° 23 : Renforcer la visibilité des associations sur leur financement à court et moyen terme, en encourageant la pluri-annualité et en incitant le financeur à informer l'association de son intention éventuelle de ne pas renouveler la convention six mois avant son terme.

Dans les subventions qui prennent la forme de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), les financements prévus au-delà de la première année ne correspondent pas à des engagements fermes : les montants peuvent toujours être révisés au cours du temps. De fait, le cadre normatif actuel ne prévoit pas d'engagement pluriannuel ferme de la part de l'Etat ou des collectivités territoriales vis-à-vis des associations :

- ◆ la circulaire du 18 janvier 2010 propose un modèle de convention pluriannuelle. Le modèle prévoit que les versements des années suivants la première année de la convention sont seulement « prévisionnels » et conditionnés à « l'inscription des crédits de paiement en loi de finances pour l'Etat ou le vote de crédits de paiement par la région ou le département ou la délibération de la collectivité territoriale » ;
- ◆ la circulaire n°5193/SG du 16 janvier 2007¹⁹² prévoit une « garantie minimale de financement », « engagement ferme de l'Etat », qui est plafonnée à 75 % du montant maximal de versement.

Par exemple, une convention pluriannuelle sur trois ans peut prévoir :

- ◆ le montant maximal attribué sur les trois ans, ainsi qu'un montant minimal. Ce montant minimal peut être lui-même soumis à une condition de disponibilité des crédits ;
- ◆ le montant attribué pour la première année ;
- ◆ le montant prévisionnel attribué pour les deux dernières années.

Les montants des deux dernières années ne sont donc pas garantis.

Cette difficulté découle du principe de l'annualité budgétaire, qui s'applique à l'Etat¹⁹³ comme aux collectivités territoriales¹⁹⁴, et selon lequel le budget est voté chaque année : les assemblées délibérantes peuvent donc librement modifier les montants qu'elles prévoyaient d'attribuer.

Or, les associations ne sont pas satisfaites de cette situation :

- ◆ en raison du manque de visibilité qui leur est donné, et qui peut s'avérer critique lorsque ces associations sont employeuses ;
- ◆ en raison du caractère chronophage de la renégociation annuelle du versement de l'année à venir, en dépit de la pluri-annualité de la convention.

Pour améliorer leur visibilité sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire, la mission recommande les mesures suivantes :

- ◆ **encourager les conventions pluriannuelles sur quatre ans** au lieu de trois ans, comme le suggèrent les circulaires de 2007 et 2010 mentionnées *supra*. Une telle mesure permettrait d'accroître la visibilité financière des associations ;
- ◆ **augmenter le plafonnement de la garantie de financement prévue par la circulaire de 2007, par exemple à 80 % du montant maximal de versement**, et encourager des garanties au niveau du plafond ;
- ◆ inciter les services instructeurs à :

¹⁹² Circulaire n°5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs.

¹⁹³ Loi organique relative aux lois de finances.

¹⁹⁴ Articles L. 2311-1, L. 3311-1 et L. 4311-1 du code général des collectivités territoriales.

- **donner aux associations une meilleure visibilité** sur les révisions qui auront lieu, dès que de nouvelles informations sont connues ;
- **conclure des conventions réalistes**, pour lesquelles les montants des années suivant la première année ne sont pas nécessairement égaux au montant versé la première année ;
- ◆ inciter les financeurs à entrer en contact avec les associations pour les informer de leur intention de renouveler ou non les conventions de financement, six mois avant leur terme ;
- ◆ encourager la généralisation de ces bonnes pratiques auprès des collectivités territoriales.

Ces mesures peuvent emprunter comme vecteur normatif une circulaire venant compléter ou actualiser la circulaire du 18 janvier 2010.

Proposition n° 24 : Sans préjudice de la perspective de faire converger les dispositifs de formation des bénévoles et d'accompagnement des associations, rationaliser les modes d'intervention du FONJEP et mobiliser ces financements au service du développement du projet associatif par l'emploi.

Cela se traduirait par :

- ◆ l'amélioration de la lisibilité des interventions du FONJEP par les associations bénéficiaires et par la simplification de sa gestion par les services, en revenant au principe d'un montant de prise en charge unique pour un emploi ;
- ◆ le renforcement des interventions du FONJEP sur sa mission originelle d'aide incitative à la création d'emplois au service du développement du projet associatif, en recherchant les synergies utiles avec les dispositifs d'accompagnement pour mieux s'assurer de la pérennité de l'emploi.

Aux dires de son président auditionné par la mission, « *le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'Éducation populaire, plus connu sous son acronyme FONJEP, n'est pas une association tout à fait comme les autres* ». Né il y a 50 ans, il regroupe dans son contrat d'association l'État par le biais de plusieurs ministères, les grands réseaux associatifs, les collectivités locales, autour d'un objectif commun : soutenir *via* l'emploi le projet associatif des associations bénéficiaires.

A cette fin, le FONJEP assure la gestion des aides attribuées par les ministères, appelées couramment « postes FONJEP », ainsi que des dispositifs particuliers relevant du ministère des affaires étrangères, en qualité d'opérateur :

- ◆ volontariat de solidarité internationale (VSI) ;
- ◆ jeunesse et solidarité internationale (JSI) ;
- ◆ « ville vie vacances » et solidarité internationale (VSV-SI).

Il n'entrait pas dans le périmètre de la mission, ni d'apprécier les interventions du FONJEP, ni d'émettre un quelconque jugement sur cette organisation, dont les missions, au demeurant, relèvent de dispositions législatives propres. En revanche, sur la base de ses auditions et de ses déplacements sur le terrain, la mission fait une double proposition relative au FONJEP :

- ◆ pour améliorer sa lisibilité par les associations bénéficiaires et simplifier sa gestion par les services déconcentrés, harmoniser ses modes et montants d'intervention. Le montant de l'aide FONJEP est aujourd'hui très disparate selon les ministères qui en ont fait une variable d'ajustement dans un contexte de diminution budgétaire, le montant de prise en charge par emploi, très longtemps homogène, allant désormais de 3 695 € à 7 390 € ;

- ◆ pour spécialiser son intervention sur son objet initial, promouvoir un emploi associatif pérenne et de qualité, au service du projet de développement de l'association. A ce titre, les aides du FONJEP pourraient venir en accompagnement des démarches d'accompagnement au premier emploi notamment conduites par les DLA.

Proposition n° 25 : Ne pas diminuer les subventions accordées à une association au prétexte qu'elle a obtenu un excédent l'année précédente, dès lors que cet excédent est raisonnable.

Les associations ont indiqué à la mission que les financeurs veillent généralement à ce que les subventions ne permettent pas de dégager un excédent. Par ailleurs, lorsqu'une association obtient un excédent, elle encourt le risque de voir ses subventions réduites l'année suivante. En effet, certains financeurs considèrent qu'un résultat positif (ou excédent) montre que le montant de subvention versé est excessif par rapport aux besoins réels du projet conduit par l'association.

Pourtant, la possibilité d'obtenir un excédent en fin de projet encourage :

- ◆ la bonne gestion ;
- ◆ la constitution de réserves financières qui peuvent :
 - renforcer la pérennité de l'association en cas de difficultés d'ordre divers (chute brutale d'une source de financement, événements ponctuels coûteux tel qu'un licenciement) ;
 - permettre à l'association de préparer un investissement.

Si la mission estime qu'à ce stade il n'est pas opportun de mettre en place un dispositif contraignant, **il est recommandé d'informer les financeurs de l'intérêt et de la légitimité d'un « excédent raisonnable »** (ce terme devant être défini précisément). Cette bonne pratique pourrait faire l'objet d'une communication largement diffusée.

Proposition n° 26 : Accepter de financer les charges de fonctionnement, y compris lors de l'attribution de subventions à des projets ou à des actions s'inscrivant dans la mise en œuvre de politiques publiques.

Cette recommandation de la mission fait écho à un certain nombre d'observations décrites précédemment, notamment la tendance des financeurs à se concentrer sur le financement d'actions et de projets, au détriment du financement des charges de fonctionnement afférentes.

Les associations rencontrées par la mission ont fait valoir que cette tendance peut aboutir à affaiblir fortement les structures associatives accompagnant les autres associations, dont l'activité se caractérise principalement par des frais de fonctionnement (têtes de réseaux et fédérations par exemple) ; or, il apparaît clairement que les associations ont besoin d'un accompagnement et de conseils.

Proposition n° 27 : Encourager la réduction des délais entre la décision d'attribution et le versement de la subvention, afin de prévenir les difficultés de trésorerie des associations.

La Charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales du 14 février 2014 prévoit plusieurs engagements des collectivités publiques en matière de subventions. Néanmoins, il n'y a pas d'engagement relatif aux délais de versement des subventions, alors que les associations rencontrées par la mission ont fréquemment signalé des délais de versement excessifs.

S'agissant des subventions nationales, il est proposé de compléter la Charte d'engagements réciproques en ajoutant la notion de délai de paiement. Il est également recommandé de diffuser auprès des collectivités publiques une information promouvant la réduction des délais de paiement et expliquant les conséquences de délais de paiement trop longs sur la trésorerie des associations. Enfin, il est proposé d'inscrire des bonnes pratiques dans la prochaine version de la circulaire du 18 janvier 2010 :

- ◆ pour les subventions versées en une fois, un délai de paiement recommandé de 30 jours maximum entre la décision d'attribution (ou bien sa notification à l'association) et son versement ;
- ◆ pour les subventions versées en plusieurs fois, la généralisation du versement immédiat d'une avance ainsi qu'un délai recommandé de 30 jours maximum entre la fin de l'action et le dernier versement.

En revanche, la mission ne juge pas opportun de rendre un tel délai de paiement obligatoire (à l'instar de l'obligation de paiement des fournisseurs sous 30 jours incombant aux collectivités territoriales¹⁹⁵) car, d'une part, la subvention reste un acte discrétionnaire et non obligatoire des collectivités publiques et, d'autre part, une telle obligation pourrait avoir comme effet pervers de conduire les collectivités publiques à reporter dans le temps les décisions d'attribution de subvention (ou leur notification).

S'agissant des délais de versement des subventions européennes, il s'agit d'une question spécifique abordée dans la partie 2.3.2.1.2.

Proposition n° 28 : Faciliter les procédures de contrôle et d'évaluation, en encourageant notamment la coordination entre financeurs et en diminuant le nombre d'indicateurs suivis.

Plusieurs mesures peuvent être adoptées pour simplifier la vie des associations sans remettre en cause la qualité des contrôles exercés par les financeurs. En effet, si les associations rencontrées lors de la mission ne contestent pas la légitimité et le principe des contrôles et des évaluations, elles jugent que leur nombre est excessif, qu'ils sont redondants, et souvent trop approfondis eu égard aux montants financiers en jeu.

Il convient de simplifier certaines procédures et exigences :

- ◆ **réduire au minimum le nombre des indicateurs et les circonscrire aux objectifs de l'action au lieu de les étendre aux objectifs plus larges de la collectivité publique.** Par ailleurs, lorsque l'action ou le projet est cofinancé par le fonds social européen, il est recommandé de ne pas exiger d'indicateurs spécifiques du bénéficiaire, dans la mesure où un nombre conséquent d'« indicateurs de réalisation et de résultats »¹⁹⁶ est déjà prévu ;
- ◆ **alléger les contrôles et évaluations intermédiaires** dans les financements pluriannuels ;

¹⁹⁵ Selon les dispositions combinées de l'article 37 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et de l'article premier du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

¹⁹⁶ Annexes I et II du règlement (UE) n°1304/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n°1081/2006 du Conseil.

- ◆ **faciliter le contrôle comptable avant paiement en allégeant le nombre des pièces justificatives exigées du bénéficiaire en vue du paiement.** Une telle possibilité nécessite au préalable un travail conjoint avec les services de la direction départementale ou régionale des finances publiques concernée¹⁹⁷. La possibilité d'appliquer une logique comparable à celle des coûts simplifiés pourra aussi être étudiée (voir partie 2.3.2.1.2).

Une des clefs de la facilitation des procédures de contrôle et d'évaluation repose sur le dialogue entre les financeurs, qui doit permettre :

- ◆ **de coordonner ou d'effectuer en commun les contrôles**, afin d'éviter que la même action ou le même projet ne soit contrôlé à deux reprises par deux financeurs différents. Un programme de travail pourrait être défini en commun par les différents financeurs sur un même territoire, afin d'éviter les contrôles redondants, ce qui réduirait la charge administrative de l'association ;
- ◆ **d'harmoniser les exigences en matière d'évaluation et de suivi**, afin de les limiter à un nombre restreint d'indicateurs communs aux différents financeurs, ces indicateurs ayant fait au préalable l'objet d'un dialogue pour s'assurer qu'ils sont réellement utiles.

La possibilité de recourir à des tiers de référence pour contrôler et évaluer certaines petites actions doit également être étudiée. Ainsi, les fédérations ou les têtes de réseau associatif régionales ou nationales pourraient jouer ce rôle, pour le compte des collectivités publiques.

De plus, il semble opportun d'encourager les financeurs à **s'appuyer sur la labellisation** pour réduire l'ampleur de leurs propres contrôles (par exemple, le label délivré par le Comité de la Charte du don en confiance¹⁹⁸).

Proposition n° 29 : Encourager la logique de « guichet unique » ou de « conférence des financeurs » dans l'instruction des demandes de subventions.

La logique de guichet unique consiste à permettre à un cofinancier d'assurer l'instruction et l'octroi d'une subvention pour le compte des autres cofinanciers. Une telle possibilité simplifierait la vie des associations en leur permettant de ne faire qu'une seule demande de subvention pour solliciter plusieurs cofinanciers. **Cette logique de guichet unique, voire de chef de file, ne s'oppose pas à ce que les différents financeurs** (Etat, Union européenne, collectivités territoriales) **demeurent visibles individuellement** par les citoyens et les associations bénéficiaires, dans un souci de transparence et de démocratie.

Cette possibilité pourrait être ouverte dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République : le projet de loi enregistré à la présidence du Sénat le 18 juin 2014 prévoit¹⁹⁹ que les « *compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions* » et que dans « *les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut déléguer par convention à l'une des personnes publiques précitées compétente dans le même domaine l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.* »

¹⁹⁷ Un tel travail a été engagé par la région Ile-de-France.

¹⁹⁸ Les associations agréées par le Comité de la Charte du don en confiance répondent à des standards de qualité, définis et contrôlés par le Comité, en matière de fonctionnement statutaire, de gestion désintéressée, de rigueur de la gestion, de qualité de la communication et des actions de collecte de fonds, et de transparence financière. Ces associations peuvent alors afficher le label du Comité de la Charte du don en confiance à l'occasion de leurs opérations d'appel à la générosité du public.

¹⁹⁹ Articles 28 et 29.

L'utilisation de cette possibilité à l'avenir pourrait aboutir à la signature d'une seule convention, ce qui réduirait le temps pris par les négociations et faciliterait la coordination des contrôles et de l'évaluation.

La mission propose deux autres pistes de réflexion pour favoriser une simplification de même ampleur, sous réserve des dispositions qui seront finalement adoptées dans le cadre du projet de loi mentionné *supra* :

- ◆ **généraliser des « conférences des financeurs », virtuelles ou réelles.** Ces conférences pourraient permettre, même en l'absence d'un guichet unique, une instruction en commun d'un dossier unique et la signature d'une convention unique. Lors de son déplacement à Orléans, certaines expériences d'instruction en commun d'un dossier unique ont été signalées à la mission ; elles aboutissent à une simplification réelle pour les associations ;
- ◆ répartir les compétences d'intervention dans les différents domaines de la vie associative entre les différents niveaux de collectivités, pour réduire le nombre de cofinanceurs potentiels pour chaque projet ou action à financer. La mission note que le projet de loi mentionné *supra* consacre plutôt un partage des compétences dans au moins trois domaines.

Une mesure « miroir » pourrait consister à **encourager le portage collectif de projets par plusieurs associations** : cela implique que les financeurs acceptent de financer des projets portés par plusieurs associations réunies. Une convention fixant les responsabilités de chaque bénéficiaire s'imposerait alors comme modalité juridique d'attribution de la subvention.

2.3.2.1.2. Exploiter toutes les possibilités de simplification offertes par le droit de l'Union européenne dans la gestion des fonds européens

La justification des dépenses auprès des autorités de gestion dans le cadre du financement par les fonds européens apparaît comme un facteur de complexité, qui entraîne des coûts de gestion élevés pour les associations, ainsi que des risques de délais et de corrections lors de la phase de paiement des subventions européennes (cf. partie 1.2.4.).

Il est proposé d'encourager fortement les mesures visant à simplifier la procédure de justification en favorisant le calcul et la validation *ex ante* des coûts du projet par rapport à une justification *ex post* classique fondée sur la justification de chaque euro dépensé par la production d'une pièce justificative : une méthode possible est celle des coûts simplifiés.

Cette possibilité était déjà offerte par le droit européen et national pour le FSE et le FEDER²⁰⁰. La Cour des comptes européenne estimait²⁰¹ cependant en 2013 que cette possibilité devait être utilisée plus souvent et recommandait dans son rapport « *de promouvoir un recours plus fréquent aux options de présentation simplifiée des coûts afin de réduire le risque d'erreur dans les déclarations de coûts et la charge administrative pesant sur les bénéficiaires.* »

²⁰⁰ Article 4-1 du décret n°2007-1303 du 3 septembre 2007 modifié par le décret n° 2011-92 du 21 janvier 2011 ; article 11 du règlement (CE) n°1081/2006 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2006, tel que modifié par le règlement (CE) n°396/2009 du parlement européen et du conseil du 6 mai 2009 ; arrêté du 2 août 2010 relatif à la forfaitisation des coûts indirects des opérations recevant une participation du Fonds social européen.

²⁰¹ Rapport annuel sur l'exécution du budget (2013/c 331/01) de la Cour des comptes européenne.

La possibilité de recourir aux options de coûts simplifiés est clarifiée, étendue et encouragée par les nouveaux règlements européens encadrant la gestion de la programmation du FSE et du FEDER pour la période 2014-2020²⁰², sous la forme des trois options de coûts simplifiés prévues par les articles 67 et 68 du règlement (UE) n°1303/2013 et par l'article 14 du règlement (UE) n°1304/2013. Le règlement (UE) n°1304/2013 prévoit même l'obligation d'utiliser un régime de coûts simplifiés pour les opérations dont le soutien public est inférieur à 50 000 € (à l'exception des opérations bénéficiant d'un soutien dans le cadre d'un régime d'aides d'Etat).

Les options de coûts simplifiés permettent de remplacer la justification sur dépenses réelles par l'utilisation de barèmes standards de coûts unitaires, de montants forfaitaires ou d'un financement à taux forfaitaire, qui sont déterminés avant la réalisation du projet. La réalisation du projet devient la condition du versement, en lieu et place de la vérification des pièces justificatives pour l'intégralité des dépenses. L'objectif explicite de la Commission européenne est de réduire à la fois la charge administrative et le taux d'erreur ; la Cour des comptes européenne défend la même position²⁰³.

Le barème standard de coût unitaire permet de calculer le montant d'un projet à partir d'un coût unitaire : par exemple, s'il est admis qu'une journée de formation coûte 1 000 €, le coût d'une formation de sept jours sera estimé à 7 000 €. Le montant forfaitaire correspond à l'estimation préalable du coût total d'un projet, dans la limite de 100 000 € de contribution publique. Quant au financement à taux forfaitaire, il permet de calculer certains types de coûts par application d'un taux forfaitaire à d'autres types de coûts : les coûts indirects peuvent selon cette méthode être présentés par le bénéficiaire dans la limite d'un plafond de coûts directs sans avoir à produire les pièces justificatives relatives à ces dépenses forfaitisées.

Dans tous les cas de figure, la détermination des coûts simplifiés (barème unitaire, montant forfaitaire ou taux forfaitaire) doit résulter d'une « *méthode de calcul juste, équitable et vérifiable* » ou sur les barèmes et taux employés dans d'autres politiques de l'Union ou de l'Etat membre²⁰⁴, permettant ainsi d'utiliser des options simplifiées issues d'instruments de financement européens et nationaux existants pour des types de projets de bénéficiaires similaires. La méthode retenue doit être décidée par l'autorité de gestion et précisée dans le document énonçant les conditions de soutien au projet du bénéficiaire.

Par ailleurs, l'application du régime des coûts simplifiés n'est pas obligatoire pour les concours FEDER et les concours FSE aux projets pour lesquels le soutien public est supérieur à 50 000 €. L'utilisation des coûts simplifiés ne sera pas automatique et risque de ne pas être suffisamment mobilisée. Il est donc recommandé :

- ◆ d'encourager fortement, par voie de circulaire, les autorités de gestion dépendantes de l'Etat à recourir aux coûts simplifiés ;
- ◆ d'encourager les collectivités territoriales qui sont autorités de gestion à recourir aux coûts simplifiés, par communication auprès d'elles et des associations ;

²⁰² Règlement (UE) n°1303/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 et règlement (UE) n°1304/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013.

²⁰³ Dans son rapport annuel 2013/c 331/01, la Cour des comptes européenne écrit que « *l'audit de la Cour n'a fait apparaître aucune erreur (quantifiable ou non quantifiable) liée à l'utilisation spécifique des options de présentation simplifiée des coûts. Cela indique que les projets pour lesquels les coûts sont déclarés à l'aide de ces options sont moins exposés aux erreurs. Ainsi, un recours plus étendu aux options de présentation simplifiée des coûts devrait avoir une incidence positive sur le niveau d'erreur.* »

²⁰⁴ Les calculs peuvent être effectués « *conformément aux modalités d'application des barèmes correspondants de coûts unitaires, de montants forfaitaires et de taux forfaitaires appliqués au titre des régimes de subventions financés entièrement par l'Etat membre pour le même type d'opération et de bénéficiaire.* »

La Cour des comptes européenne²⁰⁵ estime que les autorités de gestion sont réticentes face à l'utilisation des options de coûts simplifiés, par crainte de ne pas respecter l'exigence d'un calcul préalable des barèmes et taux qui soit « juste, équitable et vérifiable ». Au-delà des guides produits par la Commission, il est donc recommandé :

- ◆ d'aider les autorités de gestion par la production et la diffusion d'une documentation concrète et opérationnelle permettant une mise en place rapide et sécurisée des options de coûts simplifiés²⁰⁶ ;
- ◆ d'identifier l'ensemble des barèmes nationaux existants « *de coûts unitaires, de montants forfaitaires et de taux forfaitaires appliqués au titre des régimes de subventions financés entièrement par l'État [...] pour le même type d'opération et de bénéficiaire* ». Ces derniers pourront être mobilisés dans le cadre des options de coûts simplifiés ;
- ◆ de développer et promouvoir de nouveaux référentiels régionaux ou nationaux de barèmes, taux et montants forfaitaires, le calcul « *juste, équitable et vérifiable* » pouvant être fondé « *sur des données statistiques ou d'autres informations objectives* ». Ces référentiels pourraient être portés à la validation de la Commission. Cela permettrait d'encourager l'utilisation effective des options de coûts simplifiés en sécurisant les autorités de gestion.

Pour 2014-2020, la DGEFP a indiqué à la mission qu'elle envisageait :

- ◆ de systématiser la forfaitisation des dépenses indirectes ;
- ◆ de mettre en place un montant forfaitaire, en cours d'élaboration pour certaines prestations. Par exemple, le forfait « garantie jeunes », serait de 3 100 € à partir d'un petit recul historique. L'indicateur de « réalisation » de ce montant forfaitaire n'est pas encore abouti (exemple, résultat positif si le jeune accède à un emploi ou une formation) ;
- ◆ d'instaurer un barème unitaire (ce qui n'existe pas actuellement).

Les coûts simplifiés constitueront une véritable simplification s'ils sont appliqués : par ailleurs, ils permettront un contrôle allégé et donc un paiement plus rapide du bénéficiaire.

En outre, il est proposé que le site e-subvention contienne un mode d'emploi ou une liste territorialisée des services susceptibles d'aider les associations dans les différentes phases de dépôt d'une demande de fonds européens.

Pour faciliter les démarches des associations, le site e-subvention pourrait utilement contenir un module permettant à une association de savoir, en fonction de son domaine d'activité, de son implantation géographique et de la nature du projet porté à quel fonds elle est susceptible de pouvoir émarger et auprès de quelle autorité de gestion elle doit s'adresser.

La dernière mesure permettant de faciliter le recours aux fonds européens serait la présence, sur le site e-subvention d'un renvoi vers les sites de suivi et de gestion des fonds européens pour 2014-2020 (notamment Synergie).

Il n'apparaît pas pertinent à la mission de recommander une fusion des demandes de subvention nationales et européennes. Les fonds européens revêtent en effet une spécificité particulière, qui les distingue des autres financements publics. De plus, prévoir une demande unique nécessiterait un alignement par le haut des éléments demandés au porteur de projet, ce qui n'apparaît pas opportun.

²⁰⁵ Rapport annuel sur l'exécution du budget (2013/c 331/01) de la Cour des comptes européenne.

²⁰⁶ Le CGET a indiqué à la mission que pour 2014-2020, les autorités françaises sont en train de constituer un réseau national sur les coûts simplifiés afin d'identifier les expériences précédentes et valoriser les bonnes pratiques.

Proposition n° 30 : Exploiter toutes les possibilités de simplifications offertes par le droit européen pour la gestion de la programmation 2014-2020 des fonds structurels, notamment les coûts simplifiés et le versement plus rapide des fonds aux bénéficiaires.

2.3.2.2. Mettre en place un système de subvention en ligne commun à tous les financeurs

La mission a montré que la demande de subvention constitue une étape complexe de la vie des associations et a proposé une première série de mesures *supra*. La simplification de cette démarche doit également s'appuyer sur la possibilité d'effectuer la demande en ligne, en un seul endroit, pour l'ensemble des financeurs potentiels.

Proposition n° 31 : Mettre en place un système de subvention en ligne accessible à toutes les associations.

La mission n'avait pas vocation à déterminer les spécifications techniques d'un système de subvention en ligne généralisé à l'ensemble des financeurs. Néanmoins, elle recommande un système cible de subventions en ligne caractérisé par les éléments suivants :

- ◆ **un portail commun (*front office*)**, permettant à chaque association de faire des demandes de subventions à ses différents financeurs potentiels, ce qui permet une véritable simplification. Cela correspond à l'informatisation et à la dématérialisation sur une plateforme unique du dossier unique recommandé *supra* ;
- ◆ **un système de traitement (*back office*) des subventions par les services instructeurs (départements ministériels, collectivités territoriales, établissements publics) qui respecte les outils et l'organisation interne de chaque financeur :**
 - soit le financeur dispose d'un *back office* propre (ou assure une instruction manuelle des demandes de subventions) ;
 - soit le financeur adopte un *back office* standard, proposé par exemple par l'Etat, ou par d'autres prestataires.

En tout état de cause, le portail commun et les *back offices* doivent être interconnectés, afin que les informations et pièces justificatives renseignées en ligne par les associations puissent être transmises vers les *back offices* des services instructeurs. Les services instructeurs ne disposant pas de système de *back office* pour l'instruction peuvent recevoir les informations et pièces justificatives par courriel.

Certains outils existants pourraient remplir certaines des fonctions décrites ci-dessus :

- ◆ la direction de l'information légale et administrative (DILA) a développé le portail *e-subvention*, qui est accessible à partir de *Votre Compte Association* en ligne. Pour l'instant, ce portail permet aux associations de faire leur demande de subvention auprès des financeurs suivants :
 - la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) ;
 - le centre national pour le développement du sport (CNDS) ;
 - le département de la Côte-d'Or ;
 - la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole ;

- ◆ la DJEPVA a développé un *back office* de traitement de subvention, *OSIRIS*. Par ailleurs, d'autres services instructeurs disposent d'outils de *back office* propres : par exemple, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances utilise *GIS-PRO*²⁰⁷, le CNDS utilise *ORASSAMIS*, certaines collectivités territoriales utilisent *ASTRE SUBVENTIONS*²⁰⁸.

La mission se borne à signaler l'existence de ces outils. En revanche, elle ne se prononce pas sur la solution la plus pertinente entre l'option consistant à améliorer et généraliser des outils existants et l'option consistant à développer de nouveaux outils : ce choix doit se faire dans le cadre du projet global de dématérialisation des démarches des associations.

Le projet de mise en œuvre du système cible de subventions en ligne devra :

- ◆ s'appuyer sur les principes de gouvernance définis dans la partie 2.2.1, combinant un *leadership* affirmé avec la participation de toutes les parties prenantes ;
- ◆ intégrer toutes les avancées du programme « aide publique simplifiée », qui permettent d'appliquer le principe « dites-le nous une fois ».

Proposition n° 32 : Rendre obligatoire la participation des services et opérateurs de l'Etat au système de subvention en ligne et encourager les autres acteurs à y adhérer.

La dématérialisation se traduira par une véritable simplification si les associations peuvent accéder aux aides de tous les financeurs à partir d'un même portail. Cela implique que le système décrit plus haut ne se limite pas aux aides offertes par certains départements ministériels et par quelques collectivités territoriales, mais qu'il inclue :

- ◆ l'ensemble des départements ministériels, les opérateurs et les établissements publics nationaux ;
- ◆ les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

L'atteinte de cet objectif doit s'appuyer sur les principes de gouvernance définis dans la partie 2.2.1.

Un niveau de risque élevé a été identifié par la mission. Une partie des financeurs ont lancé une démarche de simplification et ont développé, ou sont en train de développer, leur propre portail : le coût de développement de ces outils et le coût d'appropriation par les agents risque de rendre difficile une évolution vers un portail commun à court terme. Il semble donc urgent d'associer l'ensemble des financeurs à l'élaboration d'un système commun.

A minima, et dans l'hypothèse où certains financeurs n'accepteraient pas de participer à un portail commun, il serait souhaitable que le portail commun puisse recenser l'ensemble des portails propres à ces financeurs, sous la forme de liens. Il serait alors utile que le portail comporte un moteur de recherche fondé sur des critères géographiques et thématiques permettant d'afficher la liste des financeurs potentiels, avec un lien vers leur portail propre le cas échéant.

²⁰⁷ Progiciel PROGOS, éditeur MGDIS (information DJEPVA).

²⁰⁸ Editeur GFI (information DJEPVA).

Proposition n° 33 : Offrir de nouvelles fonctionnalités en ligne pour couvrir l'ensemble de la procédure de subvention.

La procédure de subventionnement ne se limite pas à la demande de subvention. C'est l'ensemble de la procédure qui devrait faire l'objet d'une dématérialisation, au sein du système cible décrit plus haut :

- ◆ **information sur les aides financières existantes.** La mission recommande la mise en place d'un registre des subventions²⁰⁹ accessible en ligne sur le portail commun, dans lequel les financeurs consacrent une fiche standardisée à chacun de leurs dispositifs d'aide. C'est à partir de ce registre que l'association pourrait identifier et sélectionner les dispositifs d'aide dans le cadre desquels elle souhaite faire une demande de subvention ;
- ◆ **gestion du suivi de la demande de subvention**, et plus généralement, dialogue entre le bénéficiaire et le financeur (accusé de réception de la demande de subvention, notification de la décision d'attribution, dialogue de gestion, etc.) ;
- ◆ **envoi du compte rendu financier** au financeur à la fin de l'action ;
- ◆ **transmission des pièces justificatives** comptables ;
- ◆ **renouvellement des demandes de subventions.** La facilitation du renouvellement des demandes de subventions implique de permettre aux associations de retrouver, par un simple clic, leur demande de subvention de l'année précédente, pour ne modifier que ce qui a changé. Les demandes de subvention doivent donc pouvoir être sauvegardées d'une année sur l'autre.

Pour chacune de ces étapes, des fonctionnalités doivent être développées pour permettre de les effectuer en ligne.

Enfin, une autre fonctionnalité semble souhaitable aux yeux des associations comme des services instructeurs rencontrés : il s'agit de **faciliter la gestion des cofinancements**, en permettant à tous les cofinanceurs de voir sur une page synthétique les montants demandés à chacun d'entre eux, et les montants qui ont été accordés par chacun d'entre eux.

²⁰⁹ Le portail e-subvention contient un tel registre (pour les seuls financeurs qui participent).

2.3.2.3. Améliorer l'appropriation des règles de la commande publique par les associations et par leurs financeurs

Les associations ont signalé à la mission la complexité induite par la commande publique (voir partie 1.2.4.3).

La période actuelle pourrait représenter une occasion d'améliorer l'appropriation des règles de la commande publique par les associations, voire de s'assurer que les normes françaises n'ajoutent pas à la complexité induite par les textes européens. En effet, de nouvelles directives relatives à la commande publique ont été publiées le 28 mars 2014 au JOUE²¹⁰ et sont entrées en vigueur le 17 avril 2014. La France dispose d'un délai de 24 mois pour transposer ces directives en droit interne. Selon la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère en charge des finances, leur transposition doit permettre une remise à plat de l'ensemble des textes existants en matière de marchés publics et représente l'occasion d'une simplification et d'une mise en cohérence du droit de la commande publique souhaitées depuis longtemps par les opérateurs économiques et par la doctrine. Cet effort a été demandé explicitement par le Premier ministre au directeur des affaires juridiques²¹¹. Le risque de « sur-transposition » (ajout d'une strate supplémentaire de normes françaises, qui ne sont pas requises par les textes européens) apparaît donc comme limité à ce stade.

Proposition n° 34 : Inviter les associations à participer à une consultation à l'occasion de la transposition des nouvelles directives « marchés publics ».

La mission recommande qu'une consultation spécifique ait lieu avec les associations, pour que puissent être abordées leurs problématiques propres. Elle pourra prendre la forme d'une consultation en ligne, mais il est suggéré d'organiser une ou plusieurs rencontres de travail entre les équipes en charge de la transposition et un nombre limité de représentants du monde associatif particulièrement concernés par les marchés publics.

La mission signale cependant que certaines problématiques évoquées par les associations, notamment l'incertitude ressentie à propos de la notion de « pouvoir adjudicateur », ne pourront pas recevoir de réponse entièrement satisfaisante pour elles lors de cet exercice de transposition : en effet, les dispositions de la nouvelle directive²¹² définissant le pouvoir adjudicateur, qui ne changent pas par rapport à la directive antérieure (directive 2004/18/CE), sont claires, précises et inconditionnelles, et ne pourront donc pas être modifiées par le texte de transposition adopté en droit interne français.

²¹⁰ Notamment, en ce qui concerne les associations, la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

²¹¹ Lettre du Premier ministre à M. Jean Maïa, directeur des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances, en date du 21 juillet 2014.

²¹² Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

Proposition n° 35 : Renforcer l'information auprès des collectivités territoriales, pour limiter le risque d'un recours injustifié aux procédures de la commande publique.

Pour éviter le risque d'une application trop systématique des règles de la commande publique par les collectivités publiques (notamment la mise en concurrence), il semble opportun de diffuser une information concrète, opérationnelle et illustrée d'exemples.

Cette information pourrait prendre la forme d'un guide didactique et accessible en ligne, élaboré en 2015 par un groupe de travail interministériel²¹³.

L'objectif de ce guide serait :

- ◆ de **tracer nettement la frontière entre subvention et commande publique** afin de sécuriser le cadre des financements des collectivités publiques aux associations ;
- ◆ de **définir les critères, raisonnements et faisceaux d'indices permettant de déterminer les activités qui sont des « services d'intérêt général non économiques »**, et d'en donner une liste ou au moins une série d'exemples concrets. Même si leur champ est limité, il convient d'exploiter au maximum cette possibilité offerte par le droit européen.

Au-delà, d'autres notions et concepts du droit et de la doctrine européens devraient être explorés de manière approfondie²¹⁴ ; les possibilités offertes par les marchés réservés devraient aussi être exploitées et promues²¹⁵.

La mission est consciente du fait que la circulaire du 18 janvier 2010 répond en partie à cet objectif, mais d'une part elle n'est pas à jour des nouvelles directives et de la loi relative à l'économie sociale et solidaire, et d'autre part elle est relativement courte et ne donne pas suffisamment d'exemples concrets et opérationnels permettant de sécuriser les financeurs des associations.

Le guide devrait notamment :

- ◆ préciser les activités dont le financement n'implique pas de procédure de mise en concurrence :
 - soit parce que le recours à la subvention est possible en lieu et place de la commande publique ;
 - soit parce qu'elles constituent un service d'intérêt général non économique.

Cela implique de définir des critères et des indications générales. Le recours à des exemples concrets et opérationnels devrait également être recherché, et l'élaboration de fiches sectorielles correspondant aux grands domaines d'activités des associations pourrait également être envisagée.

Les cas de l'insertion sociale, de l'insertion par l'activité économique, mais aussi des activités éducatives et périscolaires devraient faire l'objet de développements spécifiques, pour déterminer dans quelle mesure il est envisageable, dans ces secteurs, d'étendre le champ du « hors-marché » ;

²¹³ Associant par exemple, parmi d'autres services de l'administration, la DJEPVA, le secrétariat général des affaires européennes et la DAJ du ministère en charge de l'économie. Ce travail pourrait être mené en concertation les collectivités territoriales et le monde associatif.

²¹⁴ Notamment les « services purement sociaux » (Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, 29.4.2013, SWD(2013) 53 final/2), les « services d'urgence fournis par les associations à but non lucratif » (considérant 28 de la directive 2014/24/UE) ou encore les services mentionnés dans le considérant 118 de la directive 2014/24/UE.

²¹⁵ Par exemple, article 20 de la directive 2014/24/UE.

- ◆ proposer et définir des modalités concrètes d’attribution de financements, notamment la forme que devrait prendre les décisions ou les conventions d’attribution (clauses-types ou formulations-types), afin que ces financements :
 - ne puissent pas être requalifiés en commande publique ;
 - soient conformes au droit des aides d’Etat de l’Union européenne. En particulier, il semble opportun de bien expliquer les possibilités spécifiques offertes par la notion de service d’intérêt économique général (SIEG), telle qu’elle est définie dans la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne²¹⁶ et dans le « paquet Almunia »²¹⁷. Par exemple, l’existence d’un SIEG nécessite plusieurs conditions telles qu’un mandat explicite assorti d’obligations de service public, et la compensation financière qu’elles entraînent doit être conforme à certaines règles.

La mission fait observer que cette proposition fait écho à une piste de réflexion qui avait été proposée par M^{me} Annie Jarraud-Vergnolle, MM. André Lardeux et Paul Blanc, sénateurs, dans le cadre d’un rapport d’information en 2011²¹⁸ : **« Il serait utile de former les fonctionnaires territoriaux au droit européen et à la réglementation des subventions pour enrayer la tendance au ‘tout marché public’. »**

Proposition n° 36 : Elaborer une documentation spécifique à destination des associations « pouvoirs adjudicateurs », écrite en concertation avec elles.

La mission recommande l’élaboration d’une documentation spécifique sur la qualification de « pouvoir adjudicateur » et les conséquences qu’elle emporte.

Cette documentation permettrait aussi de préciser aux associations concernées les exigences qui s’imposent réellement à elles selon la taille des marchés qu’elles souhaitent passer, par exemple en matière de publicité, afin de s’assurer qu’elles ne s’imposent pas un degré d’exigence supérieur à ce qui est strictement nécessaire en application du droit français et européen.

Cette documentation pourrait prendre différentes formes :

- ◆ ajout de chapitres spécifiques à des guides existants ;
- ◆ élaboration d’une fiche spécifique.

En tout état de cause, il est recommandé que les associations soient consultées avant la rédaction de cette documentation nouvelle, afin qu’elles puissent se l’approprier et s’assurer qu’elle répond à leurs besoins.

2.3.3. Moderniser les procédures applicables aux agréments

Proposition n° 37 : Simplifier les procédures de délivrance des agréments, en adoptant une série de mesures de simplification ; clarifier le paysage des agréments, en supprimant les redondances et en s’assurant que les agréments n’ont pas qu’une fonction purement symbolique.

Notamment :

- ◆ adopter le décret d’application pour le tronc commun d’agrément ;

²¹⁶ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003 Altmark Trans GmbH.

²¹⁷ Composé de la communication 2012/C/8/02, du règlement n° 360-2012 du 25 avril 2012, de la décision 2012/21/UE du 20 décembre 2011 et du document 2012/C/8/03.

²¹⁸ Rapport d’information n° 673 (2010-2011) fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 28 juin 2011.

- ◆ homogénéiser les durées de validité des agréments à cinq ans et alléger les procédures de renouvellement ;
- ◆ mettre en œuvre la reconnaissance mutuelle entre ministères, dans la pratique, la référence à un agrément délivré par un ministère pouvant dispenser un autre de délivrer son propre agrément (le ministère des affaires étrangères affirme par exemple qu'il tient compte des agréments délivrés par d'autres ministères dans ses relations avec les associations) ;
- ◆ verser directement, à l'initiative de l'administration, les décisions d'agrément et de renouvellement, dans le dossier « Votre Compte Association » de l'association bénéficiaire ;
- ◆ achever la déconcentration des procédures d'agrément, les administrations centrales n'ayant vocation à instruire que les agréments relatifs aux associations et fédérations nationales, les autres demandes relevant des préfets.

Proposition n° 38 : Permettre aux associations affiliées à une fédération nationale agréée de se prévaloir de l'agrément et des droits qu'il ouvre, sans qu'il soit nécessaire que l'association locale sollicite son propre agrément, et responsabiliser davantage les fédérations en contrepartie.

Cette extension serait systématique et de droit, sauf disposition contraire formellement inscrite par un ministère dans sa décision d'agrément délivrée à une fédération ou structure nationale.

Le contrôle du respect des règles et du bon usage de l'agrément revenant à la fédération, cette mesure contribuerait à renforcer la responsabilité des réseaux associatifs et fédératifs. Elle diminuerait, de plus, pour certains ministères de façon significative, le temps-agent consacré à ces procédures.

Par exemple, l'obligation de solliciter un agrément sport ne serait maintenue que pour les associations sportives non affiliées à une fédération sportive agréée (instruction et délivrance par le préfet du siège de l'association considérée), les associations dûment affiliées en étant purement et simplement dispensées (voire étant agréées de droit au titre de l'agrément dont bénéficie la fédération).

2.3.4. Simplifier les procédures relatives à la reconnaissance d'utilité publique

Les procédures relatives à la reconnaissance d'utilité publique ont été établies à une époque où peu d'organismes bénéficiaient de cette reconnaissance, et où les modifications statutaires étaient relativement rares, du fait de la stabilité de l'action des associations et de leur environnement.

2.3.4.1. Faciliter l'obtention du statut de reconnaissance d'utilité publique

Pour faciliter la rédaction des statuts des associations RUP et permettre une adaptation aux diverses formes des associations demandant la reconnaissance, il est proposé de mettre en place une banque de clauses-type.

Proposition n° 39 : Mettre à disposition des associations demandant la reconnaissance d'utilité publique une banque de « clauses-types » permettant de faciliter la rédaction et la modification des statuts.

2.3.4.2. Alléger la démarche de modification des statuts d'une association reconnue d'utilité publique

Les modifications des statuts nécessitent la saisine des ministères sectoriels compétents ainsi que du ministère de l'intérieur. Chaque ministère saisi procède à sa propre étude du dossier avec une rapidité variable²¹⁹, et propose des amendements au texte. Le Conseil d'Etat est ensuite saisi.

Les modifications effectuées peuvent ne relever en rien des critères de la RUP, par exemple favoriser la représentation des femmes dans les instances dirigeantes de l'association. Pour ces raisons, il est proposé une simplification visant à mettre un terme à l'intervention *a priori* du Conseil d'Etat dans la modification des statuts des associations bénéficiant d'une reconnaissance d'utilité publique.

Les dirigeants du Comité de la Charte, dont sont membres un certain nombre d'associations reconnues d'utilité publique, ont précisé à la mission que les associations font leur possible pour éviter les modifications de statuts, celles-ci étant perçues, en plus de leur longueur, comme très aléatoires.

Le Comité de la Charte a par ailleurs précisé qu'il lui était difficile d'imposer des normes de bonne gouvernance à ses associations membres, car une partie d'entre elles devraient en conséquence modifier leurs statuts, ce qui est aujourd'hui considéré comme un véritable parcours du combattant.

Le Comité de la charte a indiqué à la mission qu'il pourrait être opportun de mettre un terme au contrôle *a priori* des modifications statutaires des associations reconnues d'utilité publique.

Proposition n° 40 : Ne maintenir la procédure actuelle et l'intervention du Conseil d'Etat que pour les seules demandes de reconnaissance d'utilité publique. Pour les modifications, le Conseil d'Etat interviendrait uniquement *a posteriori*, dans le cadre du contrôle de légalité des décisions administratives²²⁰.

A signaler qu'une réflexion est actuellement en cours entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports en vue de mettre un terme à la tutelle du ministère de l'intérieur sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique. Sur le modèle de l'UNAF et des UDAF qui jouissent de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues comme établissement d'utilité publique lorsqu'elles ont obtenu l'agrément du ministre chargé de la famille en application de l'article L211-7 du code de l'action sociale et des familles, les fédérations sportives pourraient bénéficier de cette même capacité juridique dès lors qu'elles auraient obtenu l'agrément du ministre chargé des sports.

2.3.4.3. Le nécessaire allègement de la tutelle exercé par l'administration sur les associations reconnues d'utilité publique

L'octroi de la reconnaissance d'utilité publique entraîne, pour les associations concernées, une tutelle plus forte de la part des préfetures.

²¹⁹ « La durée d'instruction du ministère de l'intérieur est toujours supérieure à une année et peut se prolonger jusqu'à trois ou quatre années ». Source : Rapport sur les fédérations sportives reconnues d'utilité publique précité.

²²⁰ Une association qui se verrait refuser la modification de ses statuts par le ministère de l'intérieur serait en effet fondée à saisir la juridiction administrative d'un recours en excès de pouvoir.

Ainsi, le préfet dispose d'un pouvoir d'opposition concernant l'acceptation des libéralités par les associations RUP. La préfecture de Paris, ville où 888 associations RUP ont leur siège, reçoit chaque année près de 4 000 dossiers de libéralités. Le préfet de Paris et de la région Ile-de-France a proposé de supprimer ce pouvoir de tutelle, sauf au-delà d'un certain seuil. Dans ce schéma, les préfets ne seraient alors plus détenteurs du pouvoir d'opposition, par ailleurs très peu utilisé. Le corollaire de cette libre acceptation pourrait être l'obligation pour les structures concernées de publier leurs comptes sur un site dédié ou sur leur propre site. Cette transparence des comptes pourrait compléter la transmission des comptes au représentant de l'Etat, les possibilités de contrôle de celui-ci n'étant pas toujours adaptées au regard du volume de documents recueillis.

Proposition n° 41 : Pour les associations reconnues d'utilité publique, supprimer le pouvoir d'opposition du préfet pour toute libéralité et supprimer en conséquence la déclaration de libéralité en préfecture, sauf au-delà d'un certain montant ou d'une certaine fréquence sur une période donnée, et accompagner cette suppression par une obligation de publication des comptes et des documents sociaux obligatoires, sur un site public dédié et sur le site propre de l'association.

Les préfectures sont également destinataires des actes de disposition (emprunts et aliénations). La préfecture de Paris et de la région Ile-de-France a indiqué à la mission qu'elle prépare environ 250 arrêtés annuels d'autorisation. Il s'agit cependant d'un exercice sur lequel le préfet n'a que peu de visibilité car il ne dispose pas de l'ensemble des informations nécessaires pour exercer son contrôle :

- ◆ s'agissant des aliénations, le préfet a indiqué à la mission que son rôle se borne dans un premier temps à la saisine des services des domaines qui indiquent le prix du bien en fonction de la situation du marché et, dans un second temps, à s'assurer que le bien ne sera pas vendu en-deçà du prix indiqué.

Le préfet précise qu'il s'agit d'éléments financiers et comptables assez spécialisés, et propose de conduire une réflexion sur l'articulation des rôles du préfet et du notaire : par exemple, « *ce dernier saisirait lui-même France Domaine pour disposer d'éléments relatifs à l'évolution du bien. Il ne serait habilité à procéder à la cession qu'en cas de montant conforme à celui de l'évaluation de France Domaine. En cas d'écart entre celle-ci et le prix envisagé pour la cession, la décision du préfet serait requise* » ;

- ◆ s'agissant des emprunts, le préfet de Paris et de la région Ile-de-France indique que ses services examinent la situation financière de l'association au regard des comptes transmis annuellement et s'assure que d'autres emprunts en cours ne vont pas venir faire obstacle à sa capacité de remboursement. Il ajoute que les banques, soucieuses d'éviter tout risque de défaut, conduisent déjà une analyse fiable de la santé financière de la structure ; il semble donc opportun de fixer un seuil en-deçà duquel la préfecture serait seulement informée.

Proposition n° 42 : Mettre à l'étude l'opportunité de la modification du pouvoir de contrôle du préfet en matière d'aliénation de biens des associations d'utilité publique, en conférant un pouvoir d'appréciation et de validation plus étendu aux notaires ; supprimer la procédure d'autorisations d'emprunts des associations reconnues d'utilité publique, en laissant, comme pour toute entreprise, particulier ou simple association, aux organismes bancaires prêteurs, la compétence d'apprécier les capacités de remboursement en adéquation avec la situation financière de la structure emprunteuse.

Le préfet du siège de la structure RUP pourrait n'être informé que dans le cas d'un montant d'emprunt supérieur à un plafond fixé.

En contrepartie des assouplissements de la réglementation en faveur des associations reconnues d'utilité publique, la mission propose de renforcer leur obligation de transparence des comptes ainsi que le pouvoir d'investigation et de contrôle des inspections générales.

Proposition n° 43 : Renforcer l'obligation de transparence des comptes des organismes reconnus d'utilité publique et le pouvoir d'investigation et de contrôle des inspections générales.

Cette mesure implique de renforcer l'habilitation conférée aux inspections générales interministérielles (IGF, IGA, IGAS) et à l'IGAENR et l'étendre aux autres inspections générales ministérielles, aux fins de contrôler les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique. Cela permettrait de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Il serait également opportun de prévoir un seuil (par exemple 50 000 €) pour la mise en œuvre de l'obligation d'établissement d'un compte d'emploi des ressources collectées par une association faisant appel à la générosité publique, en application de la loi n°91-772 du 7 août 1991.

Enfin, il est recommandé de prévoir, à la suite d'un contrôle de la Cour des comptes ou d'une inspection générale, la possibilité de saisir le ministre chargé du budget et de suspendre les avantages fiscaux liés à la RUP.

2.3.5. Encourager et renforcer le bénévolat

La reconnaissance du bénévolat à travers la validation des acquis de l'expérience (VAE) constitue une façon de le valoriser et donc de l'encourager. Elle est relativement complexe aujourd'hui mais doit être développée davantage.

La mission formule donc une recommandation visant à faciliter le recours par les bénévoles à la VAE :

Proposition n° 44 : Renforcer l'information disponible sur la validation des acquis de l'expérience professionnelle ; inciter les fédérations et têtes de réseaux à faire la promotion de la VAE et à diffuser des outils de formalisation de l'expérience bénévole, dont le « Passeport Bénévole²²¹ ».

Le renforcement du bénévolat doit également s'appuyer sur la formation des bénévoles, bien que le problème de son financement ne soit pas résolu à ce jour.

²²¹ Livret personnel de reconnaissance de l'expérience bénévole, le Passeport Bénévole a été développé par France Bénévolat. Il atteste de l'expérience bénévole acquise, et peut être utilisé comme pièce justificative complétant un dossier de VAE. Il permet à tout bénévole qui le souhaite de créer une passerelle entre son expérience associative et son parcours professionnel, et de valoriser les compétences qu'il a acquises en association. Cf. <http://www.passeport-benevole.org>

La mission signale à cet égard une piste de réflexion, qui n'a pas pu faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du présent rapport. Elle repose sur le fait que des associations ayant cessé leur activité disposent de comptes bancaires inactifs²²². En ce qui concerne les particuliers, la récente loi du 13 juin 2014 donne une définition du « compte bancaire inactif » et oblige les banques à rechercher les titulaires de comptes décédés par le biais d'une consultation annuelle d'un répertoire de l'INSEE. Les comptes inactifs doivent être transférés à la Caisse des dépôts et consignations à l'issue d'un délai de 3 ans en cas de décès du titulaire du compte (ou à l'issue d'un délai de 10 ans suivant le début de la période d'inactivité du compte). Les bénéficiaires disposent alors d'un délai de 27 ans (ou 20 ans dans le deuxième cas) pour se manifester auprès de la Caisse des dépôts. Au terme de ce délai, les sommes non réclamées sont transférées à l'État.

Il pourrait être envisagé que le dispositif prévu pour les particuliers puisse être décliné aux associations, et que les fonds non réclamés au terme de la procédure servent au financement de la vie associative, notamment la formation des bénévoles.

2.3.6. Faciliter la gestion de la fiscalité par les associations

La simplification de la gestion par les associations de leurs obligations fiscales implique de s'assurer que l'information fiscale disponible est suffisamment accessible, didactique et opérationnelle : cette information doit à la fois concerner la règle fiscale (le fond du droit), les procédures existantes (notamment le rescrit) et les personnes-ressources (notamment le correspondant fiscal). Enfin, et surtout, elle doit prévoir des clefs d'entrée spécifiques aux associations.

Proposition n° 45 : Centraliser sur un site Internet unique l'information relative à la fiscalité des associations et améliorer sa visibilité et son caractère opérationnel.

Les associations doivent pouvoir accéder facilement à toute l'information concernant les règles fiscales qui s'appliquent à elles. La mission recommande donc la création d'un espace en ligne regroupant :

- ◆ la présentation des règles fiscales, notamment en matière de caractère lucratif et de mécénat, avec des exemples concrets et des illustrations opérationnelles, qui pourraient s'inspirer des réponses apportées aux demandes de rescrit, voire consister en la publication anonymisée de certaines de ces réponses ayant une portée suffisamment large ;
- ◆ des liens vers les sources législatives et réglementaires de la fiscalité des associations ;
- ◆ la présentation de la procédure de rescrit et le modèle-type de lettre de demande.

La simplification de l'accès à l'information pourrait aussi se traduire, sur les sites publics traitant de fiscalité, par des clefs d'entrée « associations » menant vers cet espace en ligne, que ce soit à partir du site de l'administration fiscale ou du site gouvernemental dédié aux associations.

Ce travail pourrait associer à l'administration fiscale les services ministériels en charge de la vie associative et pourrait donner lieu à consultation des associations.

²²² En effet, elles n'ont pas d'obligation légale de procéder à leur dissolution lorsqu'elles cessent leur activité, ni de déclarer cette dissolution lorsqu'elle est intervenue. Ces comptes bancaires inactifs feraient dans certains cas l'objet de prélèvements annuels de frais de gestion par les établissements bancaires qui conduisent progressivement à en diminuer le montant.

Proposition n° 46 : Préciser dans la doctrine fiscale la définition de certaines notions permettant d'apprécier si une association peut recevoir des dons ouvrant droit à réduction d'impôt, notamment le caractère « philanthropique » ou « humanitaire » d'une association ou la notion de « cercle restreint de personnes ».

La DGFIP met en ligne la doctrine fiscale²²³, et la mission reconnaît à cet égard qu'un véritable effort de clarté et de transparence a été fait au travers des instructions fiscales afférentes, qui explicitent les règles fiscales applicables. Cependant, la mission note que certaines notions importantes pour les associations, telles que celles qui figurent dans la liste des critères permettant d'apprécier si une association peut émettre un reçu fiscal ouvrant droit à réduction d'impôt au bénéfice de ses donateurs²²⁴, devraient faire l'objet d'une définition plus complète dans l'instruction afférente²²⁵.

C'est en particulier le cas du caractère « philanthropique » ou « humanitaire » d'une association : la mission recommande donc que le contenu sectoriel et géographique de ces notions soit précisé. La notion de « cercle restreint de personnes », qui permet d'estimer si une association n'a pas un périmètre d'action trop restreint pour être considérée « d'intérêt général », pourrait également être précisée.

Proposition n° 47 : Promouvoir les « correspondants associations » des directions départementales et régionales des finances publiques et faire connaître leur existence et leurs coordonnées dès la création de l'association.

Les « correspondants associations » de l'administration fiscale peuvent jouer un rôle d'accompagnement, d'explicitation et d'orientation auprès des associations ; ils présentent l'avantage de la proximité locale et de l'expertise propre à leur fonction dédiée aux associations. Par ailleurs, il est apparu comme important pour les associations qu'elles puissent s'adresser à un agent identifié plutôt qu'à des services administratifs anonymes.

Il est nécessaire de s'assurer que les associations connaissent l'existence de ces correspondants fiscaux. Cela implique différentes mesures, notamment :

- ◆ assurer une très forte visibilité des correspondants et de leurs coordonnées sur les sites officiels dédiés aux associations et à la fiscalité ;
- ◆ informer les associations en ligne dès leur création et lorsqu'elles accomplissent certaines démarches pouvant dans certains cas créer des obligations fiscales (première embauche par exemple).

²²³ Site Internet du bulletin officiel des finances publiques : <http://bofip.impots.gouv.fr>

²²⁴ Dans le cadre du mécénat, prévu aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts ; voir partie 1.2.6.1.

²²⁵ Instruction n°BOI-IR-RICI-250-10-20-10-20121001.

Proposition n° 48 : Supprimer les obligations déclaratives lorsqu'elles sont inutiles.

Les associations percevant certains types de revenus (certains revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers et bénéfiques agricoles ou forestiers) sont tenues de les déclarer à l'administration fiscale sur une base annuelle, au moyen du formulaire n°2070 (2014)²²⁶. La notice explicative²²⁷ associée à ce formulaire précise que seules les associations percevant de tels revenus²²⁸ sont tenues d'effectuer cette déclaration.

Or, la mission a constaté qu'un certain nombre d'associations qui n'ont aucun revenu font l'objet d'une « obligation déclarative » de la part du service fiscal local auquel elles sont rattachées (généralement le service des impôts des entreprises). Cette situation, si elle n'est pas génératrice de graves difficultés, constitue une charge de travail (et d'inquiétude) inutile, non seulement pour les responsables de ces associations sans revenus, mais aussi pour les agents de l'administration fiscale.

C'est pourquoi la mission recommande de ne pas créer d'« obligation déclarative » (dans les systèmes d'information des services fiscaux locaux) pour les associations dont un faisceau d'indices indique qu'elles n'ont pas de revenu. Cette démarche n'empêche pas, bien entendu, d'informer les associations de leurs obligations déclaratives, dès lors qu'elles auraient des revenus à l'avenir.

2.3.7. Faciliter l'organisation de manifestations et d'activités

Certaines simplifications sont déjà en cours de mise en œuvre. Ainsi, la direction départementale de la cohésion sociale de la Loire a créé une plateforme Internet de dématérialisation des demandes d'autorisations ou de déclarations des épreuves sportives sur le domaine public²²⁹ (courses cyclistes, pédestres). Dans ce seul département, on dénombre pas moins de 500 déclarations et 300 demandes d'autorisations en une année.

La DDCS de la Loire a indiqué à la mission que cette plateforme de dématérialisation était appelée à se généraliser sur l'ensemble du territoire national²³⁰.

Par ailleurs, un travail interministériel associant le ministère de l'intérieur et le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports est actuellement mené afin de simplifier les formalités liées à l'organisation de manifestations sportives. Il est ainsi notamment envisagé de :

- ◆ supprimer la déclaration d'une manifestation sportive non organisée ou autorisée par une fédération agréée tout en maintenant un pouvoir de police spéciale du préfet sur les manifestations sportives ;
- ◆ substituer au régime d'autorisation d'une manifestation comportant la participation de véhicules terrestres à moteur se déroulant sur un circuit homologué un régime de déclaration ;
- ◆ aménager le régime des concentrations de véhicules terrestres à moteur se déroulant sur la voie publique (dans le respect du code de la route) en créant un seuil au-dessous duquel elles n'ont pas à être déclarées ;

²²⁶ CERFA n°11094 * 16.

²²⁷ Notice n°2070-NOT (2014) - CERFA n°50498 # 15.

²²⁸ Dès lors que ces revenus ne se rattachent pas à l'exercice d'une activité lucrative.

²²⁹ La plate-forme est accessible ici : <http://www.manifestationsportive Loire.fr>

²³⁰ La plate-forme a également permis de faciliter le travail des agents publics. De plus, comme le précise le centre de ressources sport développement durable, « en s'appuyant sur la cartographie de l'IGN et les données numériques du conseil général de la Loire - partenaires de l'opération -, la plate-forme permet aux organisateurs, aux mairies ou aux services de sécurité de visualiser le parcours d'une course, les endroits dangereux où placer des signaleurs, les itinéraires d'intervention les plus pertinents ».

- ◆ remplacer la demande d'autorisation d'une manifestation se déroulant sur la voie publique sans participation de véhicules terrestres à moteur et avec chronométrage par une déclaration.

La mission encourage l'aboutissement de ces projets de simplification.

Proposition n° 49 : Unifier et dématérialiser le formulaire de déclaration ou d'autorisation d'activités et mettre en place un guichet unique pour en assurer le traitement

En allant plus loin, il serait possible de fusionner et de dématérialiser les formulaires et imprimés CERFA en une seule et unique « déclaration de manifestation » présentée sous la forme d'un questionnaire à choix multiples pour les différentes informations nécessaires :

- ◆ nature de l'événement : manifestation sportive, concert, loto, braderie ;
- ◆ lieu : voie fluviale, voie publique, domaine public ;
- ◆ type de manifestation : avec ou sans véhicules à moteurs ;
- ◆ avec ou sans classement.

De même la création d'un guichet unique pour le dépôt de la déclaration constituerait une mesure de simplification bienvenue.

Proposition n° 50 : Supprimer l'obligation de déclaration des établissements d'activités physiques et sportives.

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 avait acté cette mesure, que la mission rappelle pour mémoire.

En effet, le code du sport impose aux responsables d'établissements d'activités physiques et sportives où sont pratiquées une ou plusieurs activités physiques et sportives de déclarer leur activité à l'autorité administrative deux mois au moins avant leur ouverture (articles L.322-3 et R.322-1). Or, selon le directeur des sports, cette obligation est de moins en moins comprise par les agents des DDCS et DDCSPP chargés de procéder aux déclarations mais également des déclarants qui ne connaissent pas les limites de celle-ci ou la confondent avec d'autres procédures (agrément sport ou déclaration des équipements).

3. Liste des propositions

Les travaux de la mission ont permis d'aboutir à une liste de 50 propositions de simplification. Cependant, il est nécessaire de rappeler au préalable que ces propositions doivent s'inscrire dans un cadre de réflexion plus large.

C'est pourquoi les trois grandes convictions qui ont été exprimées de manière détaillée dans la lettre de transmission au Premier ministre (placée en tête du rapport) sont rappelées ici :

Conviction n°1 : Refonder et renouveler la gouvernance de l'action publique envers les associations et avec elles, notamment par la mise à l'étude de la création d'un opérateur unique commun, qui consoliderait tous les moyens publics d'accompagnement et de financement des associations.

Conviction n°2 : Redéfinir le champ de la commande publique, devenu trop extensif, qui conduit à la marchandisation d'activités d'intérêt général, et exclut de plus en plus d'associations de l'accès aux financements publics, y compris dans des secteurs traditionnellement non marchands et propices à l'engagement civique.

Conviction n°3 : Repenser la fiscalité des associations dans sa globalité pour mettre fin à la complexité et aux incertitudes qu'elle peut générer, en envisageant un rapprochement avec certains éléments de la fiscalité des entreprises, qui génère de la transparence et soit respectueux des objectifs distincts des uns et des autres.

Les 50 propositions du rapport sont présentées ci-après pour mémoire, sous forme de liste :

Proposition n° 1 : Renforcer la gouvernance des politiques relatives à la vie associative, notamment en matière de simplification, en s'appuyant, au plan national, sur un réseau de hauts fonctionnaires à la vie associative nommés par les ministres dans chacun des ministères concernés et au niveau territorial sur un réseau de délégués départementaux à la vie associative, nommés par les préfets.

Proposition n° 2 : Créer au sein de la DJEPVA une cellule légère et permanente, dédiée exclusivement à l'appui et à l'animation interministérielle de la vie associative, sous l'autorité du haut-fonctionnaire à la vie associative.

Proposition n° 3 : Mettre en œuvre dans les six mois l'article 63 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui sécurise l'existence du Haut conseil à la vie associative (HCVA), un décret devant préciser son objet, sa composition et ses modes de saisines.

Proposition n° 4 : Mettre à l'étude le rapprochement des dispositifs existants de financement et d'accompagnement des associations.

Proposition n° 5 : Imposer une obligation de concertation, dès la phase amont du projet, associant systématiquement les usagers du service à développer (associations utilisatrices et services traitant au plan national et déconcentré), ainsi que les représentants des collectivités lorsque le service développé les concerne directement ou indirectement.

Proposition n° 6 : Imposer, pour les agents des services en contact avec les associations, des modules de formation à la vie associative et des stages d'immersion, dans le cadre de leur formation initiale et continue.

Proposition n° 7 : A court terme, dématérialiser et rendre automatique l'attribution du numéro SIREN lors de l'accomplissement d'une démarche qui le rend nécessaire.

Proposition n° 8 : A plus long terme, viser la mise en place d'un numéro d'identité unique tout au long de la vie de l'association.

Proposition n° 9 : Créer un comité de pilotage « dématérialisation des démarches associatives » comprenant en son sein des représentants des collectivités locales et des associations.

Proposition n° 10 : Créer un véritable compte association complètement dématérialisé et multifonctions.

Proposition n° 11 : Augmenter le confort d'utilisation des outils en ligne en cours de développement en les faisant tester par un panel d'utilisateurs.

Proposition n° 12 : Informer les responsables et les bénévoles associatifs sur l'existence des nouvelles procédures dématérialisées, dès la création de l'association et lors des formations qu'ils suivront.

Proposition n° 13 : Explorer et développer le concept d'aides publiques simplifiées et l'intégrer au portail e-subvention. A terme, grâce à un tel système, l'association aurait uniquement à donner son numéro SIREN pour toute la partie « identification et renseignements généraux » de son dossier de subvention et pourrait se concentrer sur la description de l'action à financer.

Proposition n° 14 : Créer un coffre-fort en ligne rattaché à « Votre Compte Association » et permettre aux associations d'en rendre tout ou partie disponible aux partenaires publics et notamment aux financeurs.

Proposition n° 15 : S'assurer que le Haut conseil à la vie associative puisse jouer un rôle de veille et de contrôle en matière de simplification et de poids des normes, notamment au moment des études d'impact.

Proposition n° 16 : Dépénaliser l'obligation légale de tenir à jour un registre spécial.

Proposition n° 17 : Supprimer le pouvoir d'opposition du préfet à l'inscription d'une association en Alsace-Moselle.

Proposition n° 18 : Etudier la possibilité de mettre en place une méthode, dans la gestion des répertoires tenus par l'administration, permettant d'identifier les associations qui pourront être considérées comme étant « en sommeil » dans les présentations et les comptabilisations s'appuyant sur ces répertoires.

Proposition n° 19 : Faire des DLA un acteur pivot de l'accompagnement des associations dans un domaine central de leur fonctionnement et de leur développement, à savoir l'emploi, pris sous tous ses aspects (création du premier emploi ; aspects juridiques, RH, modèle économique, management).

Proposition n° 20 : Consolider le portail « associations.gouv.fr ».

Proposition n° 21 : Etablir un dossier de demande de subvention unique et harmoniser les exigences documentaires entre tous les financeurs publics.

Proposition n° 22 : Adapter les procédures aux montants de subventions demandés, notamment par l'instauration de seuils, et relever le seuil de 23 000 € entraînant obligation de conclure une convention.

Proposition n° 23 : Renforcer la visibilité des associations sur leur financement à court et moyen terme, en encourageant la pluri-annualité et en incitant le financeur à informer l'association de son intention éventuelle de ne pas renouveler la convention six mois avant son terme.

Proposition n° 24 : Sans préjudice de la perspective de faire converger les dispositifs de formation des bénévoles et d'accompagnement des associations, rationaliser les modes d'intervention du FONJEP et mobiliser ces financements au service du développement du projet associatif par l'emploi.

Proposition n° 25 : Ne pas diminuer les subventions accordées à une association au prétexte qu'elle a obtenu un excédent l'année précédente, dès lors que cet excédent est raisonnable.

Proposition n° 26 : Accepter de financer les charges de fonctionnement, y compris lors de l'attribution de subventions à des projets ou à des actions s'inscrivant dans la mise en œuvre de politiques publiques.

Proposition n° 27 : Encourager la réduction des délais entre la décision d'attribution et le versement de la subvention, afin de prévenir les difficultés de trésorerie des associations.

Proposition n° 28 : Faciliter les procédures de contrôle et d'évaluation, en encourageant notamment la coordination entre financeurs et en diminuant le nombre d'indicateurs suivis.

Proposition n° 29 : Encourager la logique de « guichet unique » ou de « conférence des financeurs » dans l'instruction des demandes de subventions.

Proposition n° 30 : Exploiter toutes les possibilités de simplifications offertes par le droit européen pour la gestion de la programmation 2014-2020 des fonds structurels, notamment les coûts simplifiés et le versement plus rapide des fonds aux bénéficiaires.

Proposition n° 31 : Mettre en place un système de subvention en ligne accessible à toutes les associations.

Proposition n° 32 : Rendre obligatoire la participation des services et opérateurs de l'Etat au système de subvention en ligne et encourager les autres acteurs à y adhérer.

Proposition n° 33 : Offrir de nouvelles fonctionnalités en ligne pour couvrir l'ensemble de la procédure de subvention.

Proposition n° 34 : Inviter les associations à participer à une consultation à l'occasion de la transposition des nouvelles directives « marchés publics ».

Proposition n° 35 : Renforcer l'information auprès des collectivités territoriales, pour limiter le risque d'un recours injustifié aux procédures de la commande publique.

Proposition n° 36 : Elaborer une documentation spécifique à destination des associations « pouvoirs adjudicateurs », écrite en concertation avec elles.

Proposition n° 37 : Simplifier les procédures de délivrance des agréments, en adoptant une série de mesures de simplification ; clarifier le paysage des agréments, en supprimant les redondances et en s'assurant que les agréments n'ont pas qu'une fonction purement symbolique.

Proposition n° 38 : Permettre aux associations affiliées à une fédération nationale agréée de se prévaloir de l'agrément et des droits qu'il ouvre, sans qu'il soit nécessaire que l'association locale sollicite son propre agrément, et responsabiliser davantage les fédérations en contrepartie.

Proposition n° 39 : Mettre à disposition des associations demandant la reconnaissance d'utilité publique une banque de « clauses-types » permettant de faciliter la rédaction et la modification des statuts.

Proposition n° 40 : Ne maintenir la procédure actuelle et l'intervention du Conseil d'Etat que pour les seules demandes de reconnaissance d'utilité publique. Pour les modifications, le Conseil d'Etat interviendrait uniquement *a posteriori*, dans le cadre du contrôle de légalité des décisions administratives.

Proposition n° 41 : Pour les associations reconnues d'utilité publique, supprimer le pouvoir d'opposition du préfet pour toute libéralité et supprimer en conséquence la déclaration de libéralité en préfecture, sauf au-delà d'un certain montant ou d'une certaine fréquence sur une période donnée, et accompagner cette suppression par une obligation de publication des comptes et des documents sociaux obligatoires, sur un site public dédié et sur le site propre de l'association.

Proposition n° 42 : Mettre à l'étude l'opportunité de la modification du pouvoir de contrôle du préfet en matière d'aliénation de biens des associations d'utilité publique, en conférant un pouvoir d'appréciation et de validation plus étendu aux notaires ; supprimer la procédure d'autorisations d'emprunts des associations reconnues d'utilité publique, en laissant, comme pour toute entreprise, particulier ou simple association, aux organismes bancaires prêteurs,

la compétence d'apprécier les capacités de remboursement en adéquation avec la situation financière de la structure emprunteuse.

Proposition n° 43 : Renforcer l'obligation de transparence des comptes des organismes reconnus d'utilité publique et le pouvoir d'investigation et de contrôle des inspections générales.

Proposition n° 44 : Renforcer l'information disponible sur la validation des acquis de l'expérience professionnelle ; inciter les fédérations et têtes de réseaux à faire la promotion de la VAE et à diffuser des outils de formalisation de l'expérience bénévole, dont le « Passeport Bénévole ».

Proposition n° 45 : Centraliser sur un site Internet unique l'information relative à la fiscalité des associations et améliorer sa visibilité et son caractère opérationnel.

Proposition n° 46 : Préciser dans la doctrine fiscale la définition de certaines notions permettant d'apprécier si une association peut recevoir des dons ouvrant droit à réduction d'impôt, notamment le caractère « philanthropique » ou « humanitaire » d'une association ou la notion de « cercle restreint de personnes ».

Proposition n° 47 : Promouvoir les « correspondants associations » des directions départementales et régionales des finances publiques et faire connaître leur existence et leurs coordonnées dès la création de l'association.

Proposition n° 48 : Supprimer les obligations déclaratives lorsqu'elles sont inutiles.

Proposition n° 49 : Unifier et dématérialiser le formulaire de déclaration ou d'autorisation d'activités et mettre en place un guichet unique pour en assurer le traitement

Proposition n° 50 : Supprimer l'obligation de déclaration des établissements d'activités physiques et sportives.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE III : LISTE DES SIGLES

ANNEXE IV : LISTE DES AGRÉMENTS

ANNEXE V : OUTILS ET SERVICES PUBLICS D'INFORMATION, DE CONSEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT

ANNEXE VI : DÉVELOPPEMENTS SECTORIELS SUR L'ACCUEIL COLLECTIF DE MINEURS ET L'INSERTION SOCIALE

ANNEXE I

Lettre de mission

Paris, le 23 MAI 2014

Le Premier Ministre

. 788 / 14 SG

Monsieur le Député,

Un million trois cent mille associations réunissent 16 millions de bénévoles, et 1,8 millions de salariés. Rendant tangible la capacité des individus à s'associer, à faire ensemble, garantie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, ces associations contribuent à la cohésion sociale et investissent de nombreux champs de l'action publique. Elles sont des lieux essentiels d'engagement citoyen pour toutes les générations. Forces vives de la société, elles représentent aussi une force économique (un emploi privé sur 10), et sont un partenaire indispensable de l'action des pouvoirs publics. Elles sont en particulier la composante première de l'économie sociale et solidaire pour laquelle, vous le savez, le Gouvernement souhaite encourager, par le projet de loi dont vous êtes rapporteur à l'Assemblée nationale, un changement d'échelle, afin de construire une stratégie de croissance plus robuste, plus riche en emplois, plus durable et plus juste socialement.

Le Gouvernement a souhaité que soient réaffirmées et actualisées les modalités du dialogue entre la collectivité publique et les associations, au service de l'intérêt général, par la signature le 14 février 2014 de la Charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, ces dernières étant des parties prenantes importantes de la relation entre les pouvoirs publics et les associations.

En parallèle, sous l'impulsion du Président de la République, une initiative sans précédent est engagée, qui doit permettre à la société, aux entreprises et aux Français, de bénéficier d'un choc de simplification. Le conseil de simplification a déjà établi une première liste de 50 mesures de simplification pour les entreprises. Par ailleurs, à l'occasion des débats sur le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire, l'utilité d'appliquer la démarche de simplification à tous les domaines d'interaction entre la puissance publique et les associations a été mise en évidence. Il faut répondre aux demandes des associations d'alléger les contraintes qui pèsent sur elles, au service du développement de la vie associative et de l'intérêt général.

.../...

Monsieur Yves BLEIN
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Dans ce cadre, le Gouvernement a décidé de proposer au Parlement, une disposition d'habilitation à adopter par ordonnance des mesures de simplification à destination des associations.

La mission que je souhaite vous confier est de préparer au mieux cette démarche, afin de permettre aux acteurs associatifs de bénéficier pleinement du choc de simplification.

Vous évaluerez les propositions des représentants du monde associatif en matière de simplification, envisagerez des mesures ambitieuses permettant à l'engagement associatif de se consacrer pleinement à ses missions essentielles à la cohésion sociale de notre pays. Vos propositions pourront notamment porter sur des mesures à caractère réglementaire ou relatives aux modes de fonctionnement des collectivités publiques, dès lors qu'elles seraient susceptibles de répondre aux objectifs de simplification et de développement de la vie associative.

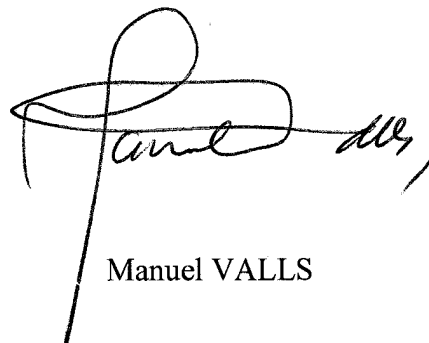
Vous procéderez aux consultations et concertations que vous jugerez utiles, avec l'ensemble des parties prenantes. Pour l'exercice de votre mission, vous pourrez solliciter les administrations compétentes, notamment afin d'apprécier l'impact économique, social, juridique et budgétaire de vos propositions. Vous travaillerez en lien avec le conseil de simplification.

Un décret vous nommera, en application de l'article LO. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Monsieur Bernard CAZENEUVE, Ministre de l'intérieur, et de Madame Najat VALLAUD-BELKACEM, Ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.

Vous pourrez vous appuyer sur l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de la jeunesse et des sports pour mener à bien votre mission.

Je souhaite que vos conclusions me soient remises avant le 31 juillet 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

ANNEXE II

Liste des personnes auditionnées ou rencontrées

SOMMAIRE

1. ASSOCIATIONS.....	1
1.1. Représentation nationale.....	1
1.2. Associations de la région Aquitaine	4
2. EXPERTS.....	5
3. ADMINISTRATIONS	7
3.1. Services du premier ministre.....	7
3.2. Ministère de l'intérieur.....	7
3.3. Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports	8
3.4. Ministère des finances et des comptes publics et ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique.....	8
3.5. Ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social	9
3.6. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et ministère de l'égalité des territoires et du logement.....	9
3.7. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	9
3.8. Ministère des affaires étrangères et du développement international	10
3.9. Ministère de la culture et de la communication	10
3.10.. Ministère des outre mers.....	10
3.11.. Ministère des affaires sociales et de la santé.....	10
3.12.. Préfecture et services déconcentrés de la région Aquitaine.....	11
3.13.. Préfecture et services déconcentrés de la région Centre	11
4. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	12

1. Associations

1.1. Représentation nationale

◆ **ANIMAFAC**

M^{me} Coline Vanneroy, déléguée générale

M^{me} Camille Legault, directrice

◆ **Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active**

M^{me} Anne-Claire Devoge, directrice nationale en charge des activités et de la prospective

◆ **Comité de la Charte**

M. Gérard de la Martinière, président

M^{me} Nathalie Blum, directrice générale

◆ **Comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rural**

M^{me} Brigitte Giraud, présidente, vice-présidente du mouvement associatif

◆ **Comité national des acteurs de prévention spécialisée**

M. Richard Pierre, président

◆ **Comité national de liaison des coordinations associatives féminines et féministes)**

M^{me} Brigitte Martel Baussant, présidente, vice-présidente du Mouvement associatif Rhône-Alpes, membre de la commission nationale des droits de l'homme

◆ **Comité national de liaison des régies de quartier**

M. Zinn Din Boukhenaiissi, délégué général

◆ **Comité national olympique et sportif français**

M. Denis Maseglia, président

◆ **Conso France**

M^{me} Ludivine Coly, vice-présidente

M. Marc Lagae, membre

M. Manuel Messey, membre

◆ **Consommation Logement Cadre de Vie**

M. François Carlier, délégué général

Annexe II

- ◆ **Coordination des associations de développement économique et culturel et social**

M. Michel Baron, président

- ◆ **Coordination des fédérations des associations de culture et de communication**

M. Alain de la Bretesche, président

Marie-Claire Martel, secrétaire générale

- ◆ **Coordination Justice et droits de l'homme**

M. Denis L'Hour, Directeur Général de Citoyen & Justice

- ◆ **Coordination nationale des associations françaises de jeunesse et d'éducation populaire**

M^{me} Irène Péquerul, présidente

- ◆ **Coordination Sud**

M. Jean-Louis Vielajus, président

M^{me} Bénédicte Hermeulin, directrice

M^{me} Karine Meaux, responsable du pôle appui et renforcement des organisations non gouvernementales

- ◆ **Fédération des centres sociaux et socioculturels de France**

M. François Vercoutere, délégué général

- ◆ **Fédération française de football**

M. Romuald Nguyen, responsable des affaires institutionnelles

M. Aurélien Saintoul, service des affaires institutionnelles

- ◆ **Fédération sportive et culturelle de France**

M^{me} Gladys Bézier, directrice des services

M^{me} Laurence Sauvez, directrice technique nationale

- ◆ **France Bénévolat**

M^{me} Brigitte Duault, déléguée générale

- ◆ **Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire**

M. Yann Lasnier, président

Annexe II

◆ **Jeunesse au Plein Air**

M^{me} Anne Carayon, directrice générale

M. Jacques Durand, président

◆ **La Fonda**

M^{me} Charlotte Debray, déléguée générale

◆ **Ligue de l'enseignement**

M. Nicolas Sadoul, secrétaire national

◆ **Mouvement associatif**

M^{me} Nadia Bellaoui, présidente

M^{me} Frédérique Pfruner, déléguée générale du Mouvement associatif

M. Michel Machicoane, secrétaire général du Mouvement associatif Rhône-Alpes

M^{me} Claire Bizet, directrice adjointe du Mouvement associatif Picardie

◆ **Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne**

M. Simon Besnard, Président

M. Bertrand Coly, Secrétaire Général

◆ **Réseau national des maisons des associations**

M. Luc de Backer, président

M. Alain Detolle, vice-président

◆ **Union des employeurs de l'économie sociale**

M. Bruno Mounier, adhérent et membre expert du conseil de simplification

M. Sébastien Darrigand, délégué général

◆ **Union nationale des associations de tourisme**

M. Sylvain Crapez, délégué fédéral

◆ **Union nationale des associations familiales**

M. Stéphane Bernardelli, administrateur

M^{me} Claire Ménard, chargée des relations parlementaires

M^{me} Julie Jeannin, chargée de mission des affaires économiques.

Annexe II

◆ **Union nationale du sport scolaire**

M. Laurent Petrynka, directeur

M. Laurent Lejeune, directeur des ressources humaines

◆ **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux et associations membres**

M. Benoît Menard, directeur général

M. Thierry Couvert Leroy, directeur de l'animation

M. Hubert Pénicaud, association des paralysés de France

M. Olivier Lebel, directeur général de Médecin du Monde

M^{me} Alexandra Christides, directrice de la fédération des écoles de parents et d'éducateurs

M. Mebarek Karar, délégué général de la fédération nationale vacances et familles

M^{me} Sylvie Matthieu, directrice de l'union régionale interfédérale des œuvres et organismes sanitaires et sociaux de Lorraine

M. Bernard Lacharme, directeur général de la fédération des PACT

1.2. Associations de la région Aquitaine

M. Michel Appriou, directeur, CROS

M. Jean-Louis Belot-Patrois, trésorier, IREPS

M^{me} Marie Bidet, déléguée régionale, FNARS

M^{me} Marie-Thé Carton, présidente, URAPEI

M. Hervé Cazenabe, directeur, Graine Aquitaine

M. Laurent Garrau, délégué régional, URHAJ

M. David Gualandi, délégué régional, EEDF

M^{me} Dominique Hofmann, présidente, MNE

M. Stéphane Pardonnet, directeur, Aquitaine Active

M^{me} Constance de Peyrelongue, déléguée régionale, ARML

M^{me} Emilie Peytavin, dispositif local d'accompagnement, ATIS

M^{me} Laurence Reiss, directrice, CIDFF Gironde

M^{me} Christine Roman, directrice, PQA

M^{me} Claudette Rousseli, présidente, CRAJEP

M. Eric Roux, président, RAMA

M. Gérard Saubion, président, PEP 40

M. Jean-Daniel Toureille, directeur de projets, CPCV

2. Experts

◆ Agence centrale des organismes de sécurité sociale

M. Jean-Louis Rey, directeur général

M^{me} Evelyne Fleuret, sous-directrice de la gestion et de la modernisation des comptes cotisants

◆ Chercheurs et universitaires

M. Lionel Prouteau, laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique, Université de Nantes

M^{me} Viviane Tchernonog, CNRS et centre d'économie de la Sorbonne

◆ Caisse nationale des allocations familiales

M. Daniel Lenoir, directeur général

M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiale et sociale

M^{me} Patricia Chantin, chargée de mission

◆ Compagnie nationale des commissaires aux comptes

M. Philippe Guay, commissaire aux comptes, vice-président du groupe de travail Associations

M. Yannick Ollivier, commissaire aux comptes, président de la commission Développement

M^{me} Claudine Jasson, conseiller technique en charge du groupe de travail Associations

M^{me} Eva Aspe, chargée d'études

◆ Conseil économique, social et environnemental

M^{me} Edith Arnoult-Brill, vice-présidente

M^{me} Bénénice Jond, membre

◆ Conseil économique, social et environnemental régional d'Aquitaine

M. Luc Paboeuf, président

M. Wilfried Grounon, directeur délégué

◆ Crédit coopératif

M. Hugues Sibille, vice-président

M^{me} Valérie Vitton, directrice

◆ Crédit Mutuel

M^{me} Marie-Christine Caffet, directrice du développement

M^{me} Martine Gendre, responsable marché des organismes à but non lucratif

M. Gérard Leseul, responsable du département, relations institutionnelles et internationales

Annexe II

◆ **Haut Conseil à la vie associative**

M^{me} Joëlle Bottalico, présidente

M^{me} Chantal Bruneau, secrétaire générale par intérim

M. Thierry Guillois, président de la commission juridique, avocat

◆ **Fondation de France**

M. Francis Charhon, directeur général

◆ **MAIF**

M. Dominique Mahé, président-directeur général

M. Yves Delbancut, directeur Associations et Collectivités

◆ **Mairie d'Orléans**

M. Jean-Pierre Gabelle, conseiller municipal, délégué à la vie associative, aux fêtes de Jeanne d'Arc, à l'animation des quais

M. Olivier Ravoire, directeur du bureau du cabinet

3. Administrations

3.1. Services du premier ministre

◆ **Secrétariat général du Gouvernement**

M. Yasser Abdoulhousen, chargé de mission

◆ **Direction de l'information légale et administrative**

M. Johny Marcel, responsable du pôle information administrative et administration numérique

◆ **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique**

M. Nicolas Conso, chef du service innovation et services aux usagers

M^{me} Céline Andronikos, chef de projet, mission développement de l'administration numérique

M. Philippe Vrignaud, responsable « *Dites-le nous une fois* »

◆ **Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens**

M. Jean-Louis Rouquette, inspecteur général des finances, président

M. François Brun, inspecteur général des affaires sociales

◆ **Commissariat général à l'égalité des territoires**

M^{me} Florence Clermont-Brouillet, Conseillère « développement régional et politiques européennes »

M. Olivier Forner, directeur de programme

M^{me} Célie Dabry, membre de la mission des affaires européennes

M. Stéphane Nottin, chargé de mission

3.2. Ministère de l'intérieur

◆ **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques**

M. Eric Tison, sous-directeur des libertés publiques

M. Patrick Audebert, chef du bureau des associations et fondations

◆ **Direction générale des collectivités locales**

M. Guillaume Robillard, chef du bureau des services publics locaux

M. Stéphane Monet, adjoint au chef du bureau des services publics locaux

M. Anne Wermelinger, bureau des services publics locaux

M. Adeline Latige-Zabulon, bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire

3.3. Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

◆ Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

M. Jean-Benoît Dujol, délégué interministériel à la jeunesse, directeur

M. Charles-Aymeric Caffin, chef de bureau, bureau du développement de la vie associative, du volontariat et du bénévolat (B2)

M. Jean-François Moritz, Responsable Système d'Information

◆ Direction des sports

M. Thierry Mosimann, directeur des sports

M^{me} Claudie Sagnac, Adjointe au directeur, cheffe de service

◆ Centre national pour le développement du sport

M. Jean-François Guillot, directeur général

M^{me} Agathe Barbieux, chef du département des financements déconcentrés

3.4. Ministère des finances et des comptes publics et ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique

◆ Direction générale des finances publiques

M. Bruno Parent, inspecteur général des finances, directeur général

M. Jean-Luc Barçon-Maurin, chef de service, service juridique de la fiscalité

M. Patrice Laussucq, sous-directeur, sous-direction JF 2. Contentieux des impôts des professionnels

M. Olivier Lefoulon, chef de bureau, bureau JF 2C. Contentieux et recours gracieux relatifs aux taxes sur le chiffre d'affaires

◆ Direction de la législation fiscale

M. Antoine Magnant, sous-directeur, sous-direction D « Fiscalité des transactions »

M. Vincent Petit, adjoint au chef de bureau, bureau D1 « Droit commun de la TVA communautaire »

M. Stéphane Créange, chef de bureau, bureau B2 « Fiscalité directe des entreprises »

M. Sylvain Bergamini, chef de section, bureau B2 « Fiscalité directe des entreprises »

◆ Inspection générale des finances

M. Jean-Pierre Jochum, inspecteur général des finances

◆ Institut de la statistique et des études économiques

M. Christophe Alviset, inspecteur général

M^{me} Pierrette Schuhl, chef adjoint du département Répertoires, infrastructures et statistiques structurelles

M. Frédéric Tardieu, Chef de la Division « Répertoire interadministratif SIRENE »

Annexe II

◆ **Direction des affaires juridiques**

M. Jean Maïa, directeur

M^{me} Céline Frackowiak, adjointe au chef de bureau, bureau de la réglementation générale de la commande publique

M^{me} Aude Lambotin, consultante marchés publics

◆ **Direction du budget**

M. Roger Moreau, chef de bureau, bureau 8BCJS

3.5. Ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social

◆ **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle**

M^{me} Claire Descreux, cheffe de service, adjointe à la déléguée générale, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

M^{me} Corinne Vaillant, sous-directrice du fonds social européen

M. Samuel Berger, chef de la mission insertion professionnelle

M^{me} Stéphanie Veloso, chef de mission ingénierie de l'emploi

M^{me} Véronique Gallo, chef de la mission des affaires financières et juridiques, sous-direction du fonds social européen

M. Jean-Michel Mazouth, adjoint, sous-direction financement et modernisation

3.6. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et ministère de l'égalité des territoires et du logement

◆ **Secrétariat général**

M. Benoît Piguet, conseiller, cabinet du secrétaire général, secrétariat général

M. Jean-Marc Fernandez, chef de bureau, bureau des associations

3.7. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

◆ **Direction générale de l'enseignement scolaire**

M. Guy Waïss, chef du service du budget, de la performance et des établissements, avec ses collaborateurs

M. Pierre Dupont, chef du bureau des actions éducatives, culturelles et sportives

M^{me} Anna Agelas, adjointe au chef du bureau B1-3

3.8. Ministère des affaires étrangères et du développement international

◆ Direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire

M. Jean-Marc Châtaigner, directeur général adjoint de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats

M. Xavier Crépin, chef de la délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats

3.9. Ministère de la culture et de la communication

◆ Secrétariat général

M^{me} Lucie Muniesa, directrice, secrétaire générale adjointe

M. Jean-Philippe Mochon, chef du service des affaires juridiques et internationales

M^{me} Mathilde Guillarme, chef du département de la modernisation

M^{me} Marion Barrois, chargée de mission affaires juridiques

◆ Direction générale de la création artistique

M^{me} Patricia Landour, sous-directrice des affaires financières et générales

3.10. Ministère des outre mers

M. Mathieu Lefebvre, adjoint au sous-directeur des politiques publiques

M^{me} Marie-Pierre Lemazurier, chargée des subventions, bureau de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement

M^{me} Lisa Chastagnol, chargée de mission "jeunesse et sports", bureau de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement

M^{me} Tiphaine Podan, juriste, bureau du droit public et des affaires institutionnelles

3.11. Ministère des affaires sociales et de la santé

◆ Direction générale de la santé

M^{me} Juliette Mauro, chef de la division des agences de santé, du partenariat et de la concertation

M^{me} Danielle Golinelli, chef de la mission d'appui aux agences régionales de santé, des partenariats et de la démocratie sanitaire

M^{me} Catherine Curtenelle, chargée des relations avec les associations et le collectif interassociatif sur la santé

3.12. Préfecture et services déconcentrés de la région Aquitaine

M^{me} Marie-Françoise Lecaillon, secrétaire générale aux affaires régionales

M. Patrick Bahegne, directeur régional, DRJSCS

M. Christian Belguiral, responsable du pôle jeunesse et vie associative, DRJSCS

M^{me} Isabelle Chevallier, chef d'unité nutrition offre alimentaire, DRAAF

M^{me} Dominique Collin, déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité

M. Christophe Debove, directeur, DDCSPP Landes

M. François Deffrasnes, directeur adjoint, DRAC

M^{me} Chantal Demongin, chargée de mission à la mission partenariats et promotion du développement durable, DREAL

M. Dominique Deviers, directeur adjoint, DREAL

M^{me} Monique Lafon, chargée de mission, SGAR

M. Yann Le Formal, directeur adjoint, DRJSCS

M. Jacques Lombart, chef division des affaires juridiques, DRFiP

M^{me} Marie-José Pailleau, directrice adjointe, DIRECCTE

M^{me} Isabelle Pantebre, directrice, DDCSPP Gironde

M. Nicolas Portolan, directeur de l'offre de soins et de l'autonomie, ARS

M^{me} Frédérique Salsmann, secrétaire général adjointe, rectorat

M^{me} Sirat-Trezeguet, déléguée du préfet de la Gironde à la politique de la ville, en charge des relations avec les associations

3.13. Préfecture et services déconcentrés de la région Centre

M. Pierre-Etienne Bisch, préfet

M. Maurice Barate, secrétaire général

M. Marcel Assale chef de service en charge du suivi des associations, DRFiP

M. Frédéric Chavaroché, correspondant associations, DRFiP

M^{me} Maryvonne Gérard, division des professionnels et du contrôle

M^{me} Christine Diacon, directrice adjointe, DRAC

M. Patrick Donnadiéu, directeur, DDCS Loiret

M. Benoît Germain, inspecteur de la jeunesse et des sports, délégué départemental à la vie associative

M^{me} Marie-Cécile Roulin, greffe des associations

4. Collectivités territoriales

◆ **Conseil général de la Gironde**

M^{me} Isabelle Dexpert, vice-présidente

◆ **Conseil régional d'Aquitaine**

M^{me} Emmanuelle Ajon, conseillère régionale

M^{me} Bérénice Vincent, vice-présidente en charge de l'économie sociale et solidaire et de l'innovation sociale

M. Marc Le Mercier, directeur des sports, de la jeunesse et de la solidarité

M^{me} Céline Laroche, responsable du service économie sociale et solidaire

◆ **Conseil régional du Centre**

M. Bastien Rousset, chargé de mission Associations

◆ **Conseil régional d'Ile-de-France**

M. Eddie Aït, conseiller régional Ile de France, délégué spécial auprès du président, chargé de la modernisation de l'action publique

M^{me} Laurie Prat, chef de service

ANNEXE III

Liste des sigles

Annexe III

ACI	Atelier et chantier d'insertion
ACM	Accueil collectif de mineur
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AELE	Association européenne de libre échange
AI	Associations intermédiaires
AMF	Association des maires de France
APE	Activité principale exercée
APS	Aides publiques simplifiées
ARUP	Association reconnue d'utilité publique
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur en accueils collectifs de mineur
BAFD	Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur en accueils collectifs de mineur
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEA	Chèque emploi associatif
CEE	Contrat d'engagement éducatif
CES	Contrat emploi-solidarité
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens
CICE	Crédit d'impôt compétitivité emploi
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CLAP	Connaissance locale de l'appareil productif
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNCRES	Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CNLRQ	Comité national de liaison des régies de quartier
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNVA	Conseil national de la vie associative
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs
CRIB	Centre de ressources d'information des bénévoles
DAJ	Direction des affaires juridiques
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

Annexe III

DDVA	Délégué départemental à la vie associative
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DIES	Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale
DILA	Direction de l'information légale et administrative
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DLA	Dispositif local d'accompagnement
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSP	Délégation de service public
EI	Entreprise d'insertion
ERP	Etablissement recevant du public
ESS	Economie sociale et solidaire
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
FRUP	Fondation reconnue d'utilité publique
FSE	Fonds social européen
HCVA	Haut conseil à la vie associative
HFDD	Haut-fonctionnaire au développement durable
IAE	Insertion par l'activité économique
IFOP	Institut français d'opinion publique
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGJS	Inspection générale de la jeunesse et des sports

Annexe III

INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISBSLM	Institutions sans but lucratif au service des ménages
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
JPA	Jeunesse au plein air
JSI	Jeunesse et solidarité internationale
MAIA	Mission d'accueil et d'information des associations
MAP	Modernisation de l'action publique
MSA	Mutualité sociale agricole
NIC	Numéro interne de classement
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OVELJ	Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes
PAIO	Permanences d'accueil, d'information et d'orientation
PAP	Projet annuel de performance
PCS	Professions et catégories socioprofessionnelles
PIB	Produit intérieur brut
PIL	Programme d'insertion locale
PLIE	Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi
REATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RIB	Relevé d'identité bancaire
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNA	Répertoire national des associations
RNMA	Réseau national des maisons des associations
RSA	Revenu de solidarité active
RUP	Reconnaissance d'utilité publique
SA	Société anonyme
SARL	Société à responsabilité limitée
SCOP	Société coopérative et participative
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique

Annexe III

SIEG	Service d'intérêt économique général
SIG	Service d'information du gouvernement
SIMPA	Système d'information multi-services des partenaires associatifs
SIRENE	Système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SIGNE	Service d'intérêt général non économique
TUC	Travaux d'utilité collective
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UDAF	Union départementale des associations familiales
UDES	Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNAT	Union nationale des associations de tourisme
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VAE	Validation des acquis de l'expérience
VSI	Volontariat de solidarité internationale
VVSI	Ville vie vacances solidarité internationale
WALDEC	Web des associations librement déclarées

ANNEXE IV

Liste des agréments

Annexe IV

La liste des agréments au 1^{er} juillet 2014¹, communiquée à la mission par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, a été reproduite dans le tableau ci-dessous :

Autorité en charge de délivrer l'agrément	Dénomination de l'agrément	Procédures d'octroi	Textes
Affaires étrangères, développement international	Agrément pour accueillir des volontaires de solidarité internationale	Agrément délivré par le ministère des affaires étrangères après avis de la commission de volontariat de solidarité international	Loi 2005-159 du 23 février 2005 (art 9) et décret n°2005-600 du 27 mai 2005
	Agrément des associations de protection de la langue française	Arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de la francophonie	Décret n° 95-240 du 3 mars 1995
Affaires sociales	Agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières et de santé publique	Décision du ministre ou du préfet de région prise après avis conforme d'une commission nationale d'agrément sur les demandes d'agrément national ou local	Art L 1114-1 et R 1114-1 et suivants du code de la santé publique
	Agrément des associations familiales	Agrément délivré par l'Union départementale des associations familiales	Articles L 211-1 à L 211-14 et R 211-1 à R 211-16 du code de l'action sociale et des familles
	Agrément vacances adaptées et organisées	Décision du préfet de région du siège social de la personne morale	Article L 114 du code de l'action sociale et des familles, L 412-2 et R 412-8 du code du tourisme
	Agrément des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires	Lorsqu'il est délivré à un groupement auquel adhèrent des organismes situés dans plusieurs départements ou à un organisme qui comporte des établissements dans plusieurs départements, l'agrément est délivré par arrêté conjoint des ministres chargés de l'action sociale, du travail et de la sécurité sociale Dans les autres cas par le préfet de département	Article L 265-1 et R 265-1 à R 265-10 du code de l'action sociale et des familles
	Agrément des associations aux fins de domiciliation	Décision du préfet de département	Article L 264-1 et suivants et D 264-6 et suivants du code de l'action sociale et des familles

¹ A noter que la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire instaure un nouvel agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale ».

Annexe IV

Autorité en charge de délivrer l'agrément	Dénomination de l'agrément	Procédures d'octroi	Textes
Agence du service civique	Agrément d'engagement et de volontariat de service civique	Les agréments nationaux sont délivrés par l'Agence du service civique et les agréments locaux sont délivrés par le préfet de région, délégué territorial de l'Agence	Articles L. 120-1 et suivants et R. 120-1 et suivants du code du service national, loi n°2010-241 du 10 mars 2010
Agriculture	Agrément des organismes de sélection pour intervenir dans la sélection et l'amélioration génétique des équidés	Décision du ministre en charge de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche après avis de l'établissement public « L'Institut français du cheval et de l'équitation » ainsi que la commission du livre généalogique concerné	Articles L 653-2, L 653-3, L 653-12, R 653-37, R 653-40, D 653-1, D 653-2, D 653-36 et D 653-37 du code rural et de la pêche maritime
	Agrément pour la distribution, l'application en prestation de service et le conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques	Décision du ministre de l'agriculture	Articles L 254-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime
Autorité des marchés financiers	Agrément des associations représentatives des conseillers en investissement participatif	Décision de l'autorité des marchés financiers	Articles L 547-4 du code monétaire et financier
Commission nationale des comptes de campagne	Agrément d'une association de financement d'un parti ou d'une organisation politique	Décision de la commission nationale des comptes de campagne	Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique
Culture et communication	Agrément pour la réalisation d'opérations d'archéologie préventive	Décision prise par le ministre chargé de la culture et par le ministre chargé de la recherche après consultation du service régional de l'archéologie territorialement compétent	Articles L 522-7 et suivants, R 522-7 et suivants du code du patrimoine
		Consultation obligatoire du Conseil national de la recherche archéologique	

Annexe IV

Autorité en charge de délivrer l'agrément	Dénomination de l'agrément	Procédures d'octroi	Textes
Droits des femmes, ville, jeunesse et sports	Agrément sport		
	Agrément des fédérations	Décision du ministre en charge des sports	Articles L 131-8 et R 131-3 du code du sport
	Délégation accordée aux fédérations sportives	Délégation délivrée par le ministre chargé des sports par arrêté après avis du CNOSF pour une durée de 4 ans	Article L 131-4 du code du sport
	Agrément des associations sportives locales	Agrément délivré par le préfet de département	Articles L 121-4 et R121-1 et suivants du code du sport
	Agrément des centres de formation	Agrément délivré le ministre chargé des sports, après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau	Articles L 211-4 et D 211-83 et suivants du code du sport
	Agrément jeunesse et éducation populaire	Agrément du ministère en charge de la Jeunesse pour les associations nationales après avis de la commission compétente du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse Pour les autres structures, décision du préfet après avis du conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative pour les structures départementales	Article 8 de la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001, article 4 du décret n°2002-570 du 22 avril 2002
Écologie, développement durable et énergie	Agrément au titre de la protection de l'environnement, associations locales d'usagers	Décision du préfet du département, avis du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), des chefs des services déconcentrés intéressés ainsi que du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'association a son siège	Articles L 141-1 et R 141-1 à R 141-20 du code de l'environnement
	Agrément d'associations locales d'usagers	Décision du préfet après avis du maire ou des maires intéressés et, s'il y a lieu, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme mentionnés à l'article L. 121-5	Article R 121-5 du code de l'urbanisme

Annexe IV

Autorité en charge de délivrer l'agrément	Dénomination de l'agrément	Procédures d'octroi	Textes
	Agrément des conservatoires d'espaces naturels agréés	Décision du préfet de région et du président du conseil régional, vais du conseil scientifique régional du patrilocale naturel	Article L 414-11 du code de l'environnement
	Agrément des associations communales et intercommunales de chasse	Agrément délivré par le préfet	Article L 422-2 à L 422-5 et R 422-1 et suivants du code de l'environnement
	Agrément des associations de pêche et de protection du milieu aquatique (AAPPMA)	Décision du préfet après consultation de la fédération départementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique	Articles L 434-3, L 434-4, L 436-1 et R 434-25 à R 434-37 du code de l'environnement, arrêté du 16 janvier 2013
	Agrément des organismes agréés de surveillance de la qualité de l'air	Décision du ministre chargé de l'environnement	Article L 221-3 et R 221-9 et suivants du code de l'environnement
Économie, redressement productif et du numérique	Agrément des associations de consommateurs	Agrément des associations nationales est accordé par arrêté conjoint du ministre chargé de la Consommation et du garde des Sceaux Agrément des associations locales, départementales ou régionales est accordé par arrêté du préfet du département dans lequel l'association a son siège social	Articles L 411-1 et R 411-1 et suivants du code de la consommation
	Agrément des associations, autorisées à pratiquer certaines opérations de crédit	Décision de ministre chargé de l'économie après avis d'un comité chargé d'émettre un avis	Articles L 313-21-1 et R 518-57 et suivants du code monétaire et financier
Éducation nationale	Agrément des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public	Décision du ministre. après avis du Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public (CNAECEP)	Articles D 551-1 et suivants du code de l'éducation
Emploi	Agrément service à la personne	Agrément délivré par l'autorité compétente au regard de l'activité concernée	Article L 7232-1 et R 7232-4 du code du travail

Annexe IV

Autorité en charge de délivrer l'agrément	Dénomination de l'agrément	Procédures d'octroi	Textes
Finances	Agrément des centres de gestion et associations et de comptabilité agréés	Décision prise par le directeur des services fiscaux situé au chef-lieu de la région dans laquelle l'association a son siège, ou par le directeur chargé de la direction spécialisée des impôts pour la région d'Île-de-France et pour Paris, lorsque le siège de l'association se situe dans la région d'Île-de-France	Article 1649 quater du code des impôts
Intérieur	Agrément formation aux premiers secours	<p>Décision ministérielle après avis de la commission nationale du secourisme composée de représentants de l'administration et de représentants d'associations agréées ou non, et des personnalités médicales.</p> <p>Pour les associations départementales affiliées à une association nationale reconnue, décision préfectorale</p>	Arrêté du 8 juillet 1992 relatif aux conditions d'habilitation ou d'agrément pour les formations aux premiers secours
	Agrément de sécurité civile	Délivré par le ministre de l'intérieur ou le préfet si l'activité ne dépasse pas les limites d'un département. Précise les actions et le champ géographique	Décret n°2006-237 du 27 février 2006
	Agrément d'associations qui procèdent au placement d'un étranger désireux de venir en France en vue d'y accomplir un stage	Décision du ministre chargé de l'immigration	L.313-7-1 et R. 313-10-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
	Agrément d'une association d'insertion ou de réinsertion sociale ou professionnelle s'appuyant sur la formation à la conduite et à la sécurité routière	Décision du préfet du département dans lequel la structure dispense la formation après avis de la commission départementale de la sécurité routière	Articles L 212-2 à L 213-4 et R.213-7 à R.213-9 du code de la route
	Agrément des organismes de formation des élus locaux	Décision du ministre de l'intérieur après avis du CNFEL	Articles R1221-12 R.1221-22 du code général des collectivités territoriales
	Agrément des personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits au sein des centres de rétention administrative	Le préfet ou, à Paris, par le préfet de police	Article R553-14-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Annexe IV

Autorité en charge de délivrer l'agrément	Dénomination de l'agrément	Procédures d'octroi	Textes
Logement	Agrément ADIL (association départementale d'information sur le logement)	Agrément des associations départementales après avis de l'association nationale composée de représentants des associations départementales et des instances nationales	Article L 366-1 du Code de la construction et de l'habitat
	Agrément des organismes exerçant des activités en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées	<p>Activité de maîtrise d'ouvrage est délivrée par le ministre en charge du logement sans limitation de durée. L'instruction du dossier se fait par la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN)</p> <p>Activité d'ingénierie sociale, financière et technique sont agréées par le préfet de département lorsque l'organisme conduit son action dans un seul département, ou par le préfet de région dans les autres cas</p> <p>Activité d'intermédiation locative et gestion locative sont agréées par le préfet de département lorsque l'organisme conduit son action dans un seul département, ou par le préfet de région dans les autres cas</p>	Article L 365-1 et suivants et, R. 365-7 et R. 365-8 du code de la construction et de l'habitation
	Agrément des associations de défense des personnes en situation d'exclusion	Décision du préfet de département	Article R 441-13-1 du code de la construction et de l'habitation
	Justice	Agrément pour les associations de victimes	Demande auprès du service d'accès au droit, avis du procureur de la République près le tribunal de grande instance du ressort du siège de l'association.
Tourisme	Agrément national délivré aux organismes du tourisme social : associations et mutuelles de même que les fédérations ou unions d'associations ou de mutuelles	Arrêté conjoint des ministres chargés du tourisme et des affaires sociales	Article R 412-1 du code du tourisme
	Agrément maison familiale de vacances	Décision du préfet du département dans lequel est implantée la maison familiale de vacances	Article D 325-19 et suivants du code du tourisme

ANNEXE V

Outils et services publics d'information, de conseil et d'accompagnement

SOMMAIRE

1. LES DÉLÉGUÉS DÉPARTEMENTAUX À LA VIE ASSOCIATIVE (DDVA)	1
1.1. Textes de références	1
1.2. Missions	1
1.3. Déploiement.....	1
2. LES MISSIONS D'ACCUEIL ET D'INFORMATION AUX ASSOCIATIONS (MAIA).....	2
2.1. Textes de références	2
2.2. Missions	2
2.3. Déploiement.....	2
3. LES CENTRES DE RESSOURCES ET D'INFORMATION DES BÉNÉVOLES (CRIB)	3
3.1. Textes de références	3
3.2. Missions	3
3.3. Déploiement.....	3
4. LES DISPOSITIFS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT (DLA)	3
4.1. Textes de références	3
4.2. Missions	4
4.3. Déploiement.....	4

1. Les délégués départementaux à la vie associative (DDVA)

1.1. Textes de références

- ◆ Circulaire du Premier ministre (Alain Juppé) n°4257-SG du 28 juillet 1995, demandant à chaque préfet de désigner « un agent de catégorie A ayant acquis à travers les fonctions qu'il a exercées une bonne connaissance du monde associatif » ;
- ◆ Circulaire interministérielle (8 ministres) du 22 décembre 1999, relative aux relations entre l'État et les associations, confirmée (2002) et élargie à un début de responsabilité d'animation des politiques en direction des associations.

1.2. Missions

- ◆ Coordonner au plan départemental, sous l'autorité du préfet de département, les services déconcentrés de l'État, au travers notamment des référents vie associative, afin d'assurer une meilleure information des associations, une simplification des procédures, une clarification des relations ;
- ◆ Animer le développement de la vie associative, départemental et local, autour de projets associatifs diversifiés, en facilitant l'engagement bénévole et la prise de responsabilité civique (en particulier des femmes et des jeunes), aussi bien que la professionnalisation et le développement des compétences associatives ;
- ◆ Être un interlocuteur des responsables associatifs au plan départemental afin de faciliter la concertation, la consultation, et développer des relations partenariales transparentes et évaluées entre l'État et le monde associatif ;
- ◆ Etablir un rapport annuel sur le développement de la vie associative.

1.3. Déploiement

- ◆ Sur l'ensemble des départements en France métropolitaine et outre-mer ;
- ◆ S'appuie généralement sur les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ou les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ;
- ◆ La réorganisation des services territoriaux de l'État en 2010 a parfois été l'occasion de privilégier une logique de « guichet unique, en regroupant les fonctions de greffe traditionnellement dévolues aux préfetures et les fonctions d'accompagnement et de conseil relevant des ex-DDJS. Cette évolution organisationnelle gagnerait à être évaluée et les missions assignées aux DDVA requalifiées, en accentuant les synergies avec les centres d'appui et de conseil développés par les collectivités territoriales et les réseaux et plateformes inter-associatifs.

2. Les missions d'accueil et d'information aux associations (MAIA)

2.1. Textes de références

- ◆ Dans la suite de la circulaire du Premier ministre du 14 septembre 1998, fixant les orientations de la politique gouvernementale en faveur du développement de la vie associative ;
- ◆ Mesure annoncée dans le discours de clôture des Assises nationale de la vie associative, du Premier ministre, le 21 février 1999, définissant les axes de travail dans la perspective d'un renforcement du rôle et de la mission des associations dans la vie sociale, économique, culturelle ou sportive.

2.2. Missions

- ◆ Simplifier les relations entre les associations et les administrations, autour d'un réseau de correspondants « vie associative » désignés au sein des différents services déconcentrés de l'État ou d'organismes comme l'URSSAF et animé par le DDVA ;
- ◆ Permettre aux associations d'identifier clairement les structures d'accueil et d'information des services de l'État dans le département ainsi que pour simplifier leurs relations avec ces services ;
- ◆ Tenir à jour un état des lieux-ressources d'aide à la vie associative, en commençant par le repérage des correspondants à la vie associative dans les services déconcentrés de l'État ;
- ◆ Mettre à disposition des responsables associatifs, des administrations et des collectivités un répertoire de ces lieux-ressources ;
- ◆ Assurer le maillage territorial de la mission d'accueil et d'information à l'échelle des quartiers et des pays, en recourant aux nouvelles technologies de l'information pour la diffusion de l'information et la mise en œuvre de services aux associations.

2.3. Déploiement

- ◆ Dans chaque département en France métropolitaine et Outre-mer, mais selon une méthodologie empirique rendant difficile une évaluation homogène du dispositif ;
- ◆ La restructuration des services de l'État justifierait l'actualisation des états des lieux initiaux et des logiques antérieures ayant conduit à la désignation des référents « vie associative » au sein des services ;
- ◆ Une perspective d'évolution vers un pôle unique, dans chaque département, sous la responsabilité du DDVA pour accueillir les associations dans leurs démarches administratives et leurs recherches de conseils, au titre de l'une des 25 mesures issues de la première conférence nationale de la vie associative du 23 janvier 2006 ;
- ◆ Une consolidation affaiblie du fait d'un pilotage national des DDVA moins soutenu et plus ou moins erratique, les dernières années.

3. Les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB)

3.1. Textes de références

- ◆ Instruction du ministre chargé des sports n°03045 du 25 février 2003 ;
- ◆ Instruction du ministre de la santé et des sports du 28 novembre 2007.

3.2. Missions

- ◆ Primo-information et orientation des bénévoles ;
- ◆ Conseil aux bénévoles dans les domaines concernant la vie quotidienne de l'association (gestion, statuts, engagement bénévole) ;
- ◆ Formation de base et continue des bénévoles, dans les matières juridiques, fiscales, comptables et financières, au niveau régional par les services de l'État, les collectivités territoriales et les réseaux associatifs ;
- ◆ Accompagnement individualisé des porteurs de projets innovants, conseils aux bénévoles qui assument des responsabilités d'employeurs.

3.3. Déploiement

- ◆ Porté par des structures associatives labellisées par les services de l'État chargé des sports (DDJS, puis DDCS ou DDCSPP), en appui et en partenariat, le plus souvent, des comités départementaux olympiques et sportifs (CDOS) ;
- ◆ A l'origine, structure exclusivement dédiée aux associations sportives, puis élargie aux divers champs de la vie associative, sans que cet élargissement semble avoir été suffisamment pensé et préparé, notamment dans un risque de concurrence avec les DLA (dispositifs locaux d'accompagnement), développés sous l'égide du ministère du travail et de ses services déconcentrés ;
- ◆ 16 % des CRIB interviennent exclusivement dans le champ sport ; 84 % dispensent leurs services à tous les champs associatifs ;
- ◆ Dispositif construit, à la différence des DLA, sur des bases partenariales et financières fragiles ; recourant au dispositif de financement des postes FONJEP (159 CRIB sur 180 bénéficient d'un financement FONJEP) ;
- ◆ 180 CRIB labellisés, couvrant l'ensemble des départements métropolitains et d'outre-mer.

4. Les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)

4.1. Textes de références

- ◆ Dispositif initié sous l'égide du ministère chargé de l'emploi, en partenariat avec la caisse des dépôts et consignation en 2003.

4.2. Missions

- ◆ Accompagner des structures qui développent des activités et des services d'utilité sociale créateurs d'emplois, dans leur démarche de consolidation économique et de développement, au travers :
 - de diagnostics partagés avec les initiateurs du projet ;
 - de montages de projets (études de faisabilité, plans de financement) ;
 - d'accompagnement des porteurs du projet (adapté aux caractéristiques de la structure et de son environnement, économique et financier, plan marketing).

4.3. Déploiement

- ◆ 105 DLA recensés en 2013, essentiellement au niveau départemental, même si des DLA régionaux ont été créés ces dernières années ;
- ◆ 3 500 structures affiliées en 2012 : 4 805 structures ayant bénéficié d'un plan d'accompagnement et 5 101 d'une prestation de conseil individuel ;
- ◆ 96 % des structures accompagnées sont des associations ;
- ◆ 144 000 emplois consolidés depuis la mise en place du dispositif en 2002 ;
- ◆ Secteurs principalement accompagnés : insertion-emploi (17,6 %) ; culture (16 %) ; Famille-enfance-jeunesse (12,7 %) ; services à la personne (9,7 %) ; sport (9 %) ;
- ◆ Engagement financier public conséquent : en 2012, 9,4 M€ consacrés à l'accueil, au diagnostic et au suivi des structures et un fonds d'ingénierie des DLA de 14,2 M€, ainsi couvert : État 10,1 M€ ; FSE 4,1 M€ ; CDC 4,2 M€ ; collectivités locales 4,3 M€ ; autres 0,79 M€ ;
- ◆ Méthodologie et ingénierie rigoureuses, supervisées au plan national par l'AVISE et recourant pour certaines prestations d'ingénierie à des prestataires externes ;
- ◆ Participation dès 2004 à la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA, devenu le mouvement associatif) au pilotage national du dispositif.

ANNEXE VI

Développements sectoriels sur l'accueil collectif de mineurs et l'insertion sociale

SOMMAIRE

1. LE CAS DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL COLLECTIF DE MINEURS.....	1
2. LE CAS DES ASSOCIATIONS D'INSERTION SOCIALE.....	7

1. Le cas des associations d'accueil collectif de mineurs

Les accueils collectifs de mineurs (ACM), et singulièrement les colonies de vacances, connaissent une baisse de fréquentation alarmante, qui est, pour partie, entretenue par des contraintes normatives et une complexité contribuant à l'augmentation des coûts des séjours.

Lors des auditions qu'elle a conduites, la mission a été sensibilisée à la situation des accueils collectifs de mineurs (colonies de vacances et accueils de loisirs sans hébergement).

Ces séjours, et tout particulièrement les séjours avec hébergement, organisés pour plus de 60 % d'entre eux par des associations, sont en recul constant depuis plusieurs années :

- ◆ le taux de départ des mineurs en séjours collectifs de vacances de plus de cinq nuits qui représentait près de 15 % de la classe d'âge dans les années 1990 a chuté de moitié aujourd'hui¹ et ne concerne plus que 1,5 million de mineurs (4 millions avec les séjours sans hébergement) ;
- ◆ le nombre de nuitées a chuté en parallèle, passant sur la même période de 38 millions de nuitées à 14 millions en 2011-2012 ;
- ◆ la durée moyenne des séjours est désormais inférieure à 5,2 jours, après s'être longtemps située à deux voire trois semaines.

L'Observatoire des vacances des enfants² met en lumière que cette baisse des séjours se fait au détriment de la mixité sociale, les enfants issus des familles modestes et des classes moyennes inférieures se trouvant les premiers exclus.

Même si les facteurs concourant à cette situation sont multiples, plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné que cette désaffection était fortement accentuée par le poids des normes s'appliquant aux organisateurs et par l'augmentation du coût des séjours en découlant.

Des mesures de simplification sont souhaitées tant par les organisateurs que par les services territoriaux de l'État.

Ces mesures se rapportent aux thèmes suivants :

- ◆ la transformation du contrat d'engagement éducatif et l'instauration d'une nouvelle modalité de volontariat spécifique aux accueils collectifs de mineurs ;
- ◆ l'accessibilité des dispositions législatives et réglementaires applicables aux séjours collectifs de mineurs, actuellement disséminées dans la plupart des codes existants ;
- ◆ la limitation de l'inflation normative, marquée par une forte logique sécuritaire ;
- ◆ la complexité des diverses procédures de déclaration des séjours, en dépit du caractère générique de l'appellation « Accueils collectifs de mineurs » de ces activités.

La transformation du contrat d'engagement éducatif et l'instauration d'une nouvelle modalité de volontariat spécifique aux accueils collectifs de mineurs sont souhaitées par les acteurs.

¹ 7,5 % en 2011 (source : ministère chargé de la jeunesse).

² Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes (OVELJ), créé en novembre 1999 par la JPA et l'UNAT.

Annexe VI

Le contrat d'engagement éducatif³ (CEE, institué par la loi du 23 mai 2006⁴) est considéré comme ayant largement contribué à aggraver les difficultés structurelles des organisateurs de colonies de vacances, en augmentant encore le coût des séjours et en complexifiant leur organisation, aboutissant dans certaines situations à leur annulation pure et simple. La mission a pris acte de ces appréciations portées par un grand nombre d'associations nationales et de fédérations intervenant dans les ACM, bien qu'aucune évaluation systématique n'ait été conduite pour évaluer l'impact du CEE.

En 2012, à la suite de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne jugeant la réglementation relative au CEE non conforme aux règles du droit européen puisqu'elle ne prévoyait pas de périodes minimales de repos journalier, le décret n°2012-581 du 26 avril 2012 a institué un régime dérogatoire au principe du repos quotidien obligatoire de onze heures pour les titulaires d'un CEE dans le cadre fixé par la directive n°2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Les nouvelles dispositions imposées à partir de l'été 2012, par le nouveau décret et sa circulaire d'application du 11 juin 2012⁵, sont considérées comme inapplicables par un grand nombre d'associations.

Le sujet des temps de repos des animateurs sous contrat d'engagement éducatif est considéré comme « la norme de trop », suscitant une réflexion collective sur leur avenir, mobilisant la majorité des associations et fédérations nationales du champ des vacances collectives de mineurs.

Encadré 1 : Les temps de repos des animateurs sous contrat d'engagement éducatif, « la norme de trop » ?

• *Pour les séjours jusqu'à 3 jours : La totalité du repos compensateur pourra être prise à l'issue de l'accueil (soit, pour un séjour de 3 jours, 3 fois 11 heures).*

• *Pour les séjours d'une durée de 4 à 7 jours, une partie du repos compensateur devra être prise pendant le séjour, le reste à l'issue de celui-ci :*

- *Séjours de 4 jours : 8 heures au minimum devront être prises pendant le séjour et le solde, 36 heures maximum, sera alors pris à l'issue de celui-ci. Les 8 heures minimum de repos compensateur prévues pendant le séjour pourront être prises, compte tenu du minimum de 4 heures, selon les modalités suivantes :*

- *soit en 1 seule fois (8 heures),*
- *soit en 2 fois 4 heures,*

- *Séjours de 5 jours : 12 heures au minimum devront être prises pendant le séjour et le solde, 43 heures maximum, sera pris à l'issue de celui-ci. Les 12 heures de repos compensateur prévues pendant le séjour seront prises selon les modalités suivantes :*

- *soit 1 fois 8 heures et 1 fois 4 heures,*
- *soit 2 fois 6 heures,*
- *soit 3 fois 4 heures,*
- *soit 1 fois 7 heures et 1 fois 5 heures.*

³ Le CEE est un contrat par lequel les colonies de vacances et d'autres structures d'accueil collectifs d'enfants, comme les centres aérés, peuvent recruter des personnes, qui pendant leurs congés ou leur temps de loisirs, participent « occasionnellement » (pour une durée maximale de 80 jours sur une période de 12 mois consécutifs) à l'animation ou à la direction des accueils, moyennant une rémunération forfaitaire.

⁴ Loi n° 2006-586 du 23 mai 2006, complétée par un décret d'application n°2006-950 du 28 juillet 2006, modifiant le Code du travail en introduisant des dispositions spécifiques relative à la durée du travail applicable aux personnes recrutées par CEE.

⁵ Circulaire n°DJEPVA/DJEPVAA3/DGT/2012/230 du 11 juin 2012 relative aux conditions de mise en œuvre du repos compensateur équivalent au repos quotidien pour les titulaires d'un contrat d'engagement éducatif.

Annexe VI

- Séjours de 6 jours : 16 heures au minimum seront prises pendant le séjour, le solde (50 heures maximum), étant pris à l'issue de celui-ci. A titre d'exemple, les 16 heures de repos compensateur prévues pendant le séjour seront prises selon les modalités suivantes :

- soit 2 fois 8 heures,
- soit 1 fois 8 heures et 2 fois 4 heures,
- soit 2 fois 6 heures et 1 fois 4 heures,
- soit 4 fois 4 heures,
- soit 1 fois 4 heures, 1 fois 5 heures et 1 fois 7 heures,
- soit 2 fois 5 heures et 1 fois 6 heures,
- soit 1 fois 12 heures et 1 fois 4 heures,
- soit 1 fois 11 heures et 1 fois 5 heures,
- soit 1 fois 10 heures et 1 fois 6 heures.

- Séjours de 7 jours : Il est nécessaire de se référer à la période de 6 jours car le 7^{ème} jour n'entraîne pas de repos compensateur supplémentaire, l'animateur bénéficiant alors de son repos hebdomadaire.

Le tableau ci-après présente les modalités de prise du repos compensateur dans le cas de la suppression du repos quotidien :

SUPPRESSION DU REPOS QUOTIDIEN								
Temps de repos	Repos à prendre obligatoirement pendant le séjour						Repos à prendre à l'issue du séjour	Total des heures de repos dues sur l'ensemble de la période
	Repos compensateur minimum			Repos hebdomadaire			Repos compensateur (complémentaire au repos compensateur minimum pris pendant le séjour)	
	Semaine 1	Semaine 2	Semaine 3	Semaine 1	Semaine 2	Semaine 3		
Durée du séjour								
1	0			0			11 h	11 h
2	0			0			22 h	22 h
3	0			0			33 h (1 jour et 9 h)	33 h
4	8 h			0			36 h (1,5 jours)	44 h
5	12 h			0			43 h (1 jour et 19 h)	55 h
6	16 h			0			50 h (2 jours et 2 h)	66 h
7	16 h			24 h	0		50 h (2 jours et 2 h)	90 h
8	16 h	0		24 h	0		61 h (2 jours et 13 h)	101 h
9	16 h	0		24 h	0		72 h (3 jours)	112 h
10	16 h	0		24 h	0		83 h (3 jours et 11 h)	123 h
11	16 h	8 h		24 h	0		86 h (3 jours et 14 h)	134 h
12	16 h	12 h		24 h	0		93 h (3 jours et 21 h)	145 h
13	16 h	16 h		24 h	0		100 h (4 jours et 4 h)	156 h
14	16 h	16 h		24 h	24 h		100 h (4 jours et 4 h)	180 h
15	16 h	16 h	0	24 h	24 h	0	111 h (4 jours et 15 h)	191 h
16	16 h	16 h	0	24 h	24 h	0	122 h (5 jours et 2 h)	202 h
17	16 h	16 h	0	24 h	24 h	0	133 h (5 jours et 13 h)	213 h
18	16 h	16 h	8 h	24 h	24 h	0	136 h (5 jours et 16 h)	224 h
19	16 h	16 h	12 h	24 h	24 h	0	143 h (5 jours et 23 h)	235 h
20	16 h	16 h	16 h	24 h	24 h	0	150 h (6 jours et 6 h)	246 h
21	16 h	16 h	16 h	24 h	24 h	24 h	150 h (6 jours et 6 h)	270 h

Source : Extrait circulaire DJEPVA du 11 juin 2012.

Encadré 2 : Pistes de simplification (1/3)

Il est recommandé d'instituer une nouvelle modalité de volontariat de l'animation pour les séjours collectifs de mineurs avec hébergement.

Il s'agit, compte tenu des limites, complexités et dysfonctionnements générés par le CEE appliqué aux colonies de vacances, de compléter les différents types de volontariat existant : volontariat de service civique⁶ ; volontariat international en administration ; volontariat international en entreprise ; volontariat de solidarité internationale⁷ ; service volontaire européen⁸ ; engagement des sapeurs-pompiers volontaires⁹, et, dernier en date, volontariat associatif¹⁰.

A la différence du CEE, qui était un contrat de travail dérogatoire au code du travail, **le volontariat de l'animation** s'inscrirait dans l'ensemble des éléments désormais constitutifs du volontariat¹¹ (ni bénévolat, ni salariat) sur la base des éléments constitutifs suivants :

- engagement librement consenti, sans rétribution ni obligation, pour contribuer à un projet éducatif et social collectif porté par une organisation sans but lucratif ;

- engagement donnant lieu à une indemnité versée par l'organisme sans but lucratif et à une protection sociale ;

- engagement formellement et strictement défini, quant à sa durée, à son périmètre d'intervention (ACM avec hébergement, sessions de formation BAFA-BAFD, séjours adaptés pendant les vacances) et à ses modes de reconnaissance ;

- compatibilité avec le droit et les principes régissant le volontariat au niveau européen¹².

Sur ces bases, le volontariat de l'animation pourrait s'inscrire dans le code du service national, et contribuerait aux objectifs assignés de faire bénéficier 10 % d'une classe d'âge des diverses modalités du service civique. Il pourrait également donner lieu à une disposition législative spécifique, à l'instar de la loi portant engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

Source : Mission.

Les dispositions législatives et réglementaires applicables aux séjours collectifs de mineurs sont actuellement disséminées dans plusieurs codes existants.

Les représentants des organismes nationaux organisateurs de séjours collectifs de mineurs ont souligné l'extrême dispersion des dispositions législatives et réglementaires applicables aux organisateurs et aux équipes d'encadrement.

Afin d'améliorer l'accessibilité aux normes applicables, ils demandent de les regrouper, *« autant que possible, « dans un corpus réglementaire unifié, comme c'est déjà le cas pour d'autres secteurs, activités ou domaines, notamment pour le tourisme, le sport, le cinéma et l'image animée, la recherche, l'artisanat ou encore les ports maritimes, etc. »¹³.*

⁶ Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique.

⁷ Loi n°2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale.

⁸ Décision n°1031/2000/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 avril 2000, établissant le programme d'action communautaire «Jeunesse» et décision n° 1719/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 novembre 2006, établissant le programme «Jeunesse en action» pour la période 2007-2013.

⁹ Loi n°2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

¹⁰ Article 66 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, qui précise les modalités du volontariat associatif prévu dans le code du service national.

¹¹ Cf. notamment, dans le droit français la loi sur l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires (titre I).

¹² Cf. la décision du Conseil européen du 27 novembre 2009, relative à l'année européenne du volontariat en 2011 : *« Les activités de volontariat constituent une riche expérience d'apprentissage, permettent l'acquisition d'aptitudes et de compétences sociales et contribuent à la solidarité. Les actions réalisées par des volontaires sont essentielles au développement de la démocratie, l'un des principes fondateurs de l'Union européenne. Les activités de volontariat peuvent contribuer au bien-être des personnes et au développement harmonieux des sociétés européennes. »*

¹³ Cf. contribution de la JPA lors de son audition par la mission.

On constate une inflation normative en matière de locaux, marquée par une forte logique sécuritaire.

Le rapport d'information sur l'accessibilité des accueils collectifs de mineurs présenté par le député Michel Ménard¹⁴ mettait en exergue « *l'escalade normative (...) sur l'activité des colonies qui ne touchent pas seulement les locaux d'accueils, mais aussi les activités, par exemple, la réglementation des activités physiques et sportives devenue encore plus contraignante* », et en dénonçait « *les effets défavorables sur le secteur économique des colonies, renchérissant le coût des séjours, ajoutant des contraintes réglementaires, au point d'apparaître comme une forme de dissuasion bureaucratique* ».

La Jeunesse au plein air et les 45 organisations qu'elle fédère demandent aux pouvoirs publics d'adopter une approche « *apaisée, c'est-à-dire, à l'abri de flux réglementaires souvent pris dans l'urgence, sans une réelle concertation globale sur le fond des ACM* » et « *sécurisée, pour remédier à ce que des mesures normatives - drastiques, surabondantes et disproportionnées par rapport aux objectifs à atteindre, par exemple celles liées à la normalisation de l'aménagement et de la sécurisation des locaux recevant du public - ne puissent aboutir à une réduction de l'offre de séjours voire à la fermeture de centres d'accueil, alors que les accidents dans ces centres restent très rares, et sans commune mesure, si on les devait comparer avec les accidents domestiques liés à la vie quotidienne* ».

La mission, au regard notamment des articles R.227.5 et R.227.6 du code de l'action sociale et des familles¹⁵ estime que les dispositions réglementaires spécifiques aux locaux accueillant et hébergeant des mineurs, telles qu'elles ressortent des articles R.227-5 et 6 du code de l'action sociale et des familles, sont limitées, et s'interprètent davantage comme des règles d'utilisation et d'organisation des activités, que comme des normes techniques de construction et d'aménagement.

Dans cette mesure, il semble peu défendable d'être moins contraignant pour les locaux hébergeant des mineurs, que pour des logements, des bureaux ou des installations scolaires ou touristiques, s'agissant des normes de construction, électriques ou de sécurité. En revanche, il est indéniable que les réflexions et décisions en cours en vue d'alléger les normes d'urbanisme et de construction concerneront de fait les locaux accueillant les mineurs.

On note par ailleurs la complexité des diverses procédures de déclaration des séjours, en dépit du caractère générique de l'appellation « accueils collectifs de mineurs » de ces activités.

¹⁴ Rapport d'information sur l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2013, sous le numéro 1 236.

¹⁵ Code de l'action sociale et des familles. Article R.227.5 : « *Les centres mentionnés à l'article R. 227-1, sauf ceux organisant des loisirs itinérants, doivent disposer de lieux d'activités abrités, adaptés aux conditions climatiques. Ils doivent être organisés de façon à permettre une utilisation distincte par les filles et par les garçons de plus de six ans d'installations sanitaires en nombre suffisant, eu égard à l'effectif accueilli. Ils doivent respecter les conditions hygiéniques applicables aux établissements de restauration collective à caractère social. Ils doivent disposer d'un lieu permettant d'isoler les malades.*

Lorsque ces centres sont organisés dans des bâtiments, ceux-ci doivent satisfaire aux conditions techniques d'hygiène et de sécurité requises notamment par les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, par les règles générales de construction et par le règlement sanitaire départemental en vigueur. »

Article R. 227-6 : « *Les centres de vacances mentionnés à l'article R. 227-1 doivent être organisés de façon à permettre aux filles et aux garçons âgés de plus de six ans de dormir dans des lieux séparés. Chaque mineur hébergé doit disposer d'un moyen de couchage individuel. »*

Annexe VI

Encadré 3 : Pistes de simplification (2/3)

Des simplifications sont probablement à rechercher du côté des procédures de déclaration en ligne, par les organisateurs de séjours collectifs de mineurs, des établissements recevant du public (ERP) disposant de locaux à sommeil, s'agissant du suivi des arrêtés municipaux d'ouverture établis sous la responsabilité des maires.

Une harmonisation des exigences entre les diverses administrations doit être recherchée. Il a été rapporté à la mission qu'une direction des services départementaux de l'éducation nationale (ex-inspection académique) exige tous les ans le renouvellement d'agrément d'un centre permanent d'accueil, afin d'assurer des classes de découverte, alors que la DDCSPP reconnaît ce même établissement, dument recensé comme ERP, pour les séjours de mineurs.

Source : Mission.

La réforme des rythmes éducatifs mise en œuvre par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République allège les journées de classe. Afin d'accompagner la généralisation de la réforme et de faciliter le développement d'accueils de loisirs périscolaires, plusieurs projets de textes ont été élaborés pour assouplir et clarifier le cadre réglementaire des accueils périscolaires, sous l'égide du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, en concertation avec les ministères chargés de l'éducation nationale, des affaires sociales et de la famille, de la CNAF et de l'AMF.

Ces projets :

- ◆ distinguent l'accueil de loisirs périscolaires, qui se déroulent les jours d'école et les activités extrascolaires, les jours sans école et durant les vacances ;
- ◆ modifient la capacité maximale des accueils périscolaires, en les adaptant aux capacités des élèves inscrits dans les écoles (la capacité des accueils de loisirs était limitée à 300 mineurs au maximum, laquelle n'est pas modifiée pour les accueils extrascolaires) ;
- ◆ clarifient et simplifient la procédure de déclaration, en prévoyant une fiche unique de déclaration pour les accueils de loisirs périscolaires et en portant à trois ans la validité de la déclaration des accueils extrascolaires et des accueils de jeunes, chaque séjour organisé donnant lieu à la production d'une fiche complémentaire simplifiée et actualisée ;
- ◆ modifient les conditions d'encadrement des activités périscolaires et en complètent la liste des diplômes permettant d'exercer les fonctions d'animation et de direction des accueils de mineurs.

Encadré 4 : Pistes de simplification (3/3)

La mission suggère que les modifications de la réglementation fassent l'objet, avant leur mise en œuvre, de concertations avec les organisations nationales représentatives des organisateurs d'ACM, afin de déterminer, notamment, leur impact sur l'organisation et les coûts des séjours.

Cas particulier des séjours de scoutisme

Les associations de scoutisme étant des associations nationales avec des structures locales, il serait possible de retenir le préfet du département d'accueil (où se déroule l'activité) comme autorité de dépôt et d'instruction des déclarations des séjours, et non le préfet du département d'origine, où réside le déclarant.

Il est recommandé de considérer les structures locales des associations nationales de scoutisme agréées au même titre que les associations locales, même si l'association n'est pas déclarée dans la localité.

Cas particulier de la CNAF et des CAF

Il est recommandé de demander à la CNAF et aux CAF de considérer, pour l'attribution de leurs prestations de service, les accueils de scoutisme spécifiquement, en ne les assimilant pas aux activités de loisirs sans hébergement, quand bien même ils organisent des temps d'activités avec nuitées.

Il est également recommandé d'inviter la CNAF et les CAF à harmoniser leurs procédures et imprimés sur l'ensemble du territoire et à simplifier leurs interventions financières auprès des organisateurs de séjours collectifs de mineurs, en associant à la réflexion les réseaux nationaux concernés.

Source : Mission.

2. Le cas des associations d'insertion sociale

Au cours de ses investigations, la mission a porté un regard particulier sur les associations intervenant dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle. En effet, **la mission considère que ces associations ont concentré, sur une période d'une trentaine d'années, des mutations qui ont modifié le fonctionnement, le positionnement et la fonction sociale et économique de nombreux pans du mouvement associatif.**

L'insertion sociale et professionnelle, l'accès à l'emploi et l'inclusion sociale, qui constituent des politiques publiques centrales depuis les trente dernières années, ont largement été accompagnés par les associations.

Les politiques publiques d'insertion sociale et professionnelle ont connu un développement constant depuis le milieu des années 1970, pour tenir la place prépondérante qu'on leur connaît aujourd'hui, dans un contexte de difficultés structurelles à accéder à l'emploi pour un grand nombre de publics, jeunes, seniors, personnes handicapées.

L'instauration du premier pacte national pour l'emploi des jeunes, en 1977 à l'initiative du Premier ministre Raymond Barre, a constitué le premier dispositif d'insertion formalisé, dont les évolutions ont été constantes. Il visait à prendre en compte les difficultés rencontrées par un certain nombre de jeunes, généralement sortis du système scolaire sans les qualifications requises pour accéder à l'emploi. L'objectif était de profiter de cette attente, considérée comme conjoncturelle, pour faire acquérir aux jeunes concernés les qualifications conformes aux besoins du marché du travail que l'école n'avait pas su ou pu leur donner.

Le 1^{er} octobre 1981, la remise par M. Bertrand Schwartz au Premier ministre d'un rapport préconisant, face au développement du chômage des jeunes et aux sorties de l'école sans diplôme, le lancement d'une politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, reposant sur des structures locales, partenariales et transversales, a constitué un évènement marquant.

Annexe VI

Les Missions Locales pour l'emploi des jeunes et des Permanences d'Accueil d'Information et d'orientation (PAIO)¹⁶, sont créées en mars 1982 pour « aider les jeunes à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion sociale et professionnelle ». Au plan national, une délégation interministérielle et un comité interministériel à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté¹⁷ sont institués en octobre 1983. S'agissant des mesures prises, les travaux d'utilité collective (TUC)¹⁸ en septembre 1984, apparaissent comme le début de la longue série, sans cesse renouvelée, des emplois aidés.

Dans le même temps, les politiques d'insertion s'institutionnalisent, autour de deux priorités : la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi, se traduisant par un élargissement des publics visés et de nouvelles modalités d'appréhension de ces politiques de l'emploi.

Apparaissent ainsi de nouveaux leviers, comme la mesure d'exonération fiscale annoncée en décembre 2006 par Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi, de 10 000 F par an et exonération de charges sociales de 2 000 F par mois pour toute personne qui aura recours aux services d'un chômeur pour la garde des enfants ou l'aide aux personnes âgées.

La mise en œuvre des programmes d'insertion locale (PIL)¹⁹ pour les chômeurs âgés de plus de 25 ans conforte deux autres dimensions significatives de ces politiques publiques d'insertion et d'accès à l'emploi, leur territorialisation et l'implication des collectivités locales, tout autant dans la gouvernance du dispositif que dans son financement qui reste majoritairement national et européen.

Tout en faisant de l'emploi la perspective prioritaire du parcours d'insertion, les pouvoirs publics doivent trouver des réponses alternatives, de nature sociale, lorsque la situation du bénéficiaire ou du marché du travail ne permet pas d'envisager le retour à l'emploi à court ou moyen terme.

C'est à quoi le législateur va s'atteler au travers de la mise en place de prestations financières personnalisées ; ainsi, la création du revenu minimum d'insertion (RMI)²⁰ fin 1988, du revenu minimum d'activités (RMA)²¹ en mai 2003, puis du revenu de solidarité active (RSA)²² complètent l'édifice en permettant aux personnes sans ressources de disposer d'un minimum de moyens de subsistance.

Dans l'émergence et le déploiement de cette mobilisation collective en faveur de l'insertion et de l'accès à l'emploi des publics les plus en difficulté, les associations ont pris toute leur part, confirmant leur rôle essentiel dans la vie sociale.

¹⁶ Le rôle des missions locales a fait l'objet ensuite d'une reconnaissance et d'une sécurisation juridiques par leur inscription dans le titre « Service public de l'emploi » du code du travail (article L. 5314 - 1 à 3), ainsi que la reconnaissance d'un droit à l'accompagnement, pour les jeunes de 16 à 25 ans révolus éloignés de l'emploi, organisé par l'État et mis en œuvre par les missions locales et PAIO (article L. 5131- 7 du code du travail).

¹⁷ Décret n°83-925 du 21 octobre 1983, portant création d'une délégation interministérielle et d'un comité interministériel à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

¹⁸ Les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations pourront proposer des travaux d'utilité collective aux jeunes chômeurs. Ces travaux donneront lieu à une rémunération maximale, pour une activité à mi-temps, de 1 700 francs par mois, prise en charge par l'État à hauteur de 1 200 francs. Les contrats emploi-solidarité (CES) se substitueront aux TUC en septembre 1989.

¹⁹ Décret n° 87-236 relatif aux programmes d'insertion locale (PIL).

²⁰ Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, relative au revenu minimum d'insertion (RMI).

²¹ Revenu minimum d'activité (RMA), permettant aux personnes touchant le RMI depuis plus de deux ans de travailler en cumulant une allocation forfaitaire et un complément allant jusqu'au SMIC.

²² Loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 relative au RSA.

Annexe VI

De fait, ce sont le plus souvent les associations qui ont expérimentée des formes d'intervention sociale, qui allaient par la suite devenir des modes d'intervention de référence. En illustration, les origines de la démarche portée par les associations intermédiaires²³, devenues à la fin des années 1990 l'un des principaux outils de lutte contre l'exclusion, ont à voir avec les actions des premières communautés Emmaüs, inventant dans les années 1950 et 1960 le concept d' « activité pour les exclus ».

Les évolutions et complexité auxquelles se sont trouvées confrontées les associations intervenant dans le champ de l'insertion constituent des marqueurs du nouveau contexte d'intervention dans lequel évolue le mouvement associatif dans son ensemble

Leur engagement dans ces politiques publiques s'est accompagné d'évolutions significatives, transformant parfois leurs modalités de fonctionnement, de financement, leurs modèles économiques, leur gouvernance interne, allant même pour certaines jusqu'à franchir le pas d'une nouvelle identité statutaire.

A ce titre, les associations intervenant dans le champ des politiques d'insertion sociale et professionnelle sont représentatives des évolutions que connaissent, parfois à des degrés moindres, ou que connaîtront, les associations intervenant dans d'autres champs.

En exemple de ces grandes tendances d'évolution portant sur le contexte et les modes d'intervention des associations, ayant participé de la montée en puissance des politiques d'insertion, la mission a notamment pointé :

- ◆ le processus de professionnalisation, consubstantiel du développant des associations amenées à concourir, de façon pérenne, à la mise en œuvre de politiques publiques ;
- ◆ le positionnement, rarement exclusif désormais des acteurs associatifs, qui se trouvent en complémentarité, voire en concurrence, avec d'autres acteurs économiques lucratifs. Le secteur de l'insertion par l'économique illustre cette perméabilité, les sociétés commerciales pouvant contribuer es qualité à la mise en œuvre des dispositifs publics d'insertion sociale et professionnelle²⁴ ;
- ◆ la singularité et la diversification des structures ayant quasiment rang d'opérateurs exclusifs d'une politique publique, qui peut engendrer à terme des difficultés de cohabitation, voire de légitimité entre professionnels et dirigeants bénévoles, y compris dans les modalités de la gouvernance des associations. Ainsi, si les missions locales, devenues « opérateurs » du dispositif d'insertion des jeunes, demeurent majoritairement sous la forme associative, un certain nombre d'entre elles sont créées sous forme de groupement d'intérêt public ;
- ◆ la question du financement, et plus globalement, du modèle économique des structures concourant à la mise en œuvre des politiques publiques²⁵. Dans ce cadre, l'enjeu de l'accès aux fonds privés constitue un chantier potentiellement commun à toutes les associations, quel que soit leur champ d'intervention. Il en est de même pour les mesures d'adaptation des règles des marchés publics, prévoyant d'intégrer dans le cahier des charges, des règles sociales ou environnementales ;

²³ En 1987, les AI sont les premières structures d'insertion par l'activité économique inscrites dans la loi. En 1990 et 1991, elles sont rejointes par les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI). Doté d'un véritable statut juridique, le secteur de l'IAE prend alors de l'ampleur ; à la fin des années 1990, alors que le chômage touche une population de plus en plus nombreuse, il représente l'un des principaux outils de lutte contre l'exclusion.

²⁴ En illustration de cette diversité de statut des intervenants susceptibles d'être habilités, agréés ou conventionnés pour porter les dispositifs de l'IAE, on peut citer, outre les associations intermédiaires elles-mêmes, les entreprises d'insertion (associations, SA, SARL, SCOP, EURL et associations).

²⁵ S'agissant du financement des structures de l'insertion par l'économique, se reporter au rapport d'inspection générale IGAS- IGF, qui prône une nouvelle stratégie de développement des structures d'insertion, au cœur de l'économie sociale et solidaire.

Annexe VI

- ◆ la porosité avec le secteur de l'économie sociale et solidaire, dont les associations constituent, en termes d'entités la composant, une part importante. La mission note qu'un grand nombre des structures contribuant aux politiques d'insertion en faveur des jeunes et des autres publics en difficulté vient de faire l'objet d'une reconnaissance dans le cadre de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. En effet, l'article 11 leur confère de droit le nouvel agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » ;
- ◆ la perméabilité devenue constante des politiques publiques, notamment sous l'impulsion de l'État, entre logique territoriale (où il s'agissait d'agir sur les structures socio-économiques d'un territoire pour favoriser l'insertion des plus fragiles) et des logiques catégorielles (où il s'agit de mettre en place des politiques de soutien et d'accompagnement de certains publics vers les structures socio-économiques). Probablement difficile à maîtriser, cette double logique, surtout lorsqu'elle intervient dans un paysage institutionnel fécond en matière de compétences des divers niveaux de collectivités et de l'État, est indéniablement source de complexité. Les approches en termes de conférences des financeurs ou de chef de file, indispensables pour donner plus de cohérence et de fluidité au système, peuvent apparaître comme des mesures de simplification sur les effets de la complexité, moins sur les causes la générant.

Encadré 5 : Les entreprises intermédiaires, l'insertion par l'activité économique et les régies de quartier

Le milieu des années 1970 marque la fin des « Trente Glorieuses » et l'apparition d'un chômage structurel, ce qui conduit au développement de structures d'aide aux chômeurs en difficulté, proposant un statut de salarié et créant elles-mêmes des emplois (notamment dans les secteurs du bâtiment et des services à la personne).

Mises en place par des militants locaux (travailleurs sociaux, élus, syndicalistes, etc.), ces structures sont reconnues pour la première fois en 1985 par un programme expérimental de soutien aux « entreprises intermédiaires ».

En 1987, les associations intermédiaires (AI) sont les premières structures d'insertion par l'activité économique inscrites dans la loi. En 1990 et 1991, elles sont rejointes par les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI). Doté d'un véritable statut juridique, le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) prend alors de l'ampleur ; à la fin des années 1990, alors que le chômage touche une population de plus en plus nombreuse, il représente l'un des principaux outils de lutte contre l'exclusion.

C'est à ce titre qu'un pan entier de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions est consacré à l'IAE. Dans ce texte, les missions de ce secteur sont clairement définies, ainsi que les différents dispositifs qui le composent : AI, EI, ETTI, mais aussi ateliers et chantiers d'insertion (ACI) créés par cette même loi.

L'organisation des structures de l'insertion par l'activité économique

Vingt-cinq ans après les premières initiatives d'IAE, ce secteur fait l'objet d'une réelle reconnaissance institutionnelle, citoyenne et sociale car il tente de combler les failles du système social. Dans l'optique de permettre l'intégration du plus grand nombre, l'IAE utilise le système de l'économie et de l'entreprise comme outils de socialisation et de professionnalisation pédagogique favorisant l'accès ou le retour à l'emploi. Ces outils permettent aux individus en difficulté, en rupture sociale, de retrouver les ressources nécessaires à leur intégration et à leur bien-être : outre le salaire perçu, l'emploi procure d'autres ressources symboliques telles que la reconnaissance sociale, le retour à la sociabilité ainsi que l'acquisition des repères structurants pour la personnalité.

Dans les faits, l'IAE rassemble aujourd'hui différents types de structures : les ACI, les ETTI, les EI, les AI, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification et les régies de quartier.

Les régies de quartier

Les régies de quartier, dont le développement est inséparable de la politique de la Ville, sont des associations qui regroupent en partenariat collectivités locales, logeurs sociaux et habitants, pour intervenir ensemble dans la gestion d'un territoire très spécifique. Leurs principales missions concernent le nettoyage, l'entretien, l'embellissement, la sécurité de la ville. Ce faisant, elles concourent à un objectif plus global : recréer ou renforcer le lien social, mobiliser les acteurs, inventer des modes de gestion urbaine partagée et surtout construire avec les habitants une citoyenneté active sur le quartier.

Source : Claude Alphandéry, Les chantiers de l'insertion : 25 ans de recherche et d'actions, entretien réalisé par Clémentine Frémontier et Éric Larpin. Université de valenciennes (1999) ; mission.