

Le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur "les difficultés du monde associatif", et le point de vue des associations citoyennes

mercredi 26 novembre 2014

Sommaire de cet article

- [Difficultés du monde associatif : après le rapport parlementaire, les associations attendent des \(...\)](#)
- [Extrait : les recommandations du rapport parlementaire](#)
- [Résolution de l'Assemblée nationale votée le 28 mai 2014, instituant la Commission \(...\)](#)
- [Extraits du Rapport de la Commission des affaires culturelles expliquant l'utilité d'une telle \(...\)](#)

La crise économique actuelle ne se traduit pas seulement par les plans sociaux massifs et très médiatisés des grandes entreprises. Elle touche aussi le secteur associatif directement concerné par le désengagement et la baisse des financements de l'Etat et des collectivités, et par diverses évolutions sociétales. Ce "plan social invisible" - mais bien réel - constitue une menace supplémentaire pour la cohésion sociale dont le monde associatif est par vocation l'un des principaux acteurs.

Face à cette situation, l'Assemblée nationale a voté le 28 mai 2014 la création d'une Commission d'enquête chargée "d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, [et de] proposer des réponses concrètes".

La commission d'enquête parlementaire a rendu son rapport le 20 novembre 2014. Nous en reproduisons ci-dessous les préconisations, ainsi que l'analyse qu'en fait le Collectif des associations citoyennes (CAC), dont Adéquations relaie les travaux (voir notre rubrique dédiée [ici](#)) et qui alerte depuis longtemps sur la gravité des difficultés qui frappent actuellement le monde associatif.

Le rapport qu'avait fait la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale préalablement à la constitution de la Commission d'enquête décrit assez précisément ces difficultés. Nous en reproduisons également les principaux extraits.

Difficultés du monde associatif : après le rapport parlementaire, les associations attendent des actes !

[Communiqué du Collectif des associations citoyennes \(CAC\), le 25 novembre 2014.](#)

Le rapport de la [Commission d'enquête parlementaire sur les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle](#) a été rendu public jeudi 20 novembre 2014. Le Collectif des associations citoyennes (CAC) salue la qualité du diagnostic réalisé par la commission présidée par Alain Bocquet, député du Nord. Les recommandations émises représentent des « *opportunités réelles, adaptées et facilement réalisables* ». Aussi, le CAC ne doute pas que celles-ci puissent rapidement être mises en œuvre par l'État et les collectivités locales afin de répondre aux inquiétudes croissantes des associations citoyennes.

En reconnaissant que les associations éprouvent de profondes difficultés liées à l'impact direct de la crise économique et aux effets de l'austérité, le rapport confirme les messages d'alerte du CAC dénonçant une réalité associative de plus en plus dégradée, notamment pour les associations de taille moyenne. La commission souligne également que l'emploi associatif connaîtra de graves difficultés à moyen terme, qui

ne sauraient être enrayées uniquement par le recours aux dispositifs d'emplois aidés. Enfin, la Commission d'enquête parlementaire rejoint les analyses du CAC en dénonçant une « marchandisation rampante, extrêmement préoccupante » pour des associations dont la finalité est tournée vers l'intérêt général.

Par ailleurs, le rapport souligne bien la contribution indispensable des associations à la société et son nécessaire soutien public. Les associations sont de formidables vecteurs d'innovation sociale et participent efficacement au développement d'une société plus solidaire, plus juste et plus humaine. Par leur capacité à créer et entretenir du lien social entre les personnes, les associations favorisent une citoyenneté active et concrète.

Ces analyses établissent une base solide et indispensable pour mettre en œuvre une réelle politique associative.

Parmi les mesures proposées, certaines sont essentielles pour aller dans ce sens, notamment :

- encourager le recours aux conventions pluriannuelles et aux subventions de fonctionnement ;
- expliciter très clairement, dans la nouvelle circulaire qui doit remplacer celle du 18 janvier 2010, les possibilités ouvertes en matière de subventions et proposer des conventions types destinées notamment aux petites associations et aux petites communes ;
- proposer un amendement à l'article 28 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République afin de conforter le financement du monde associatif dans sa diversité ;
- dématérialiser et harmoniser les demandes de subvention auprès de l'ensemble des financeurs ;
- décliner au niveau local et faire vivre la charte d'engagements réciproques signée entre l'État, les collectivités territoriales et les associations et recommandation qui conclut le rapport.

Le rapport ne fait malheureusement état d'aucune proposition précise visant à assurer aux associations citoyennes un financement stable et garanti, permettant notamment de stabiliser les associations moyennes. Rien n'apparaît non plus concernant la précarisation croissante du salariat associatif et les dérives de marchandisation de l'action associative. Il constitue cependant une reconnaissance très importante de la diversité du monde associatif et une volonté de prise en compte de cette diversité. Les associations citoyennes restent mobilisées pour que les recommandations contenues dans ce rapport s'inscrivent maintenant dans les actes et qu'elles représentent la première étape d'une politique nouvelle.

Extrait : les recommandations du rapport parlementaire

Le rapport complet peut être consulté [ici](#)

1. Conforter la place des associations dans la cité

- Faire de la reconnaissance d'utilité publique un véritable label de qualité de l'action associative
- Mettre en place le « tronc commun d'agrément », en étudiant son éventuelle articulation avec les capacités reconnues aux associations d'intérêt général par l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association
- Intégrer à la formation initiale et continue des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires territoriaux des modules d'immersion et de découverte de la vie associative
- Saisir le HCVA d'une demande d'avis sur les moyens de renforcer la visibilité du monde associatif dans les établissements d'enseignement et d'y développer l'apprentissage de la vie associative
- Lancer tous les 3 ans une campagne nationale pour promouvoir auprès des Français le don associatif
- Saisir le HCVA d'une demande d'avis sur le poids des normes juridiques et techniques opposables aux

associations et sur les moyens d'en atténuer la portée

- Mettre en œuvre les recommandations du rapport « *Simplifications pour les associations* » de M. Yves Blein, député, au Premier ministre, en fixant comme objectifs prioritaires :
 - le rapprochement des greffes des préfectures et des services dédiés au conseil et à l'accompagnement
 - l'harmonisation des dossiers de financement et des exigences en matière de pièces justificatives entre les différentes collectivités publiques, avec pour objectif final la mise au point d'un « dossier unique »
 - l'incitation à la mise en place de « conférences de financeurs »
 - la dématérialisation des demandes de financements dans le cadre d'un processus progressif et partagé entre les représentants de tous les acteurs concernés
- Saisir le HCVA d'une demande d'avis sur le contrôle et l'évaluation de l'action associative
- Actualiser la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 en explicitant très clairement les possibilités offertes en matière de subvention et en affichant le caractère subsidiaire de la commande publique
- Compléter la circulaire actualisée par des guides et des conventions types destinés notamment aux petites associations et aux petites communes
- Pour toute mesure législative ou réglementaire instaurant ou modifiant un dispositif de solvabilisation de la demande des ménages en services, procéder à une étude d'impact de ses effets sur le secteur associatif
- Inviter les organisations représentatives des collectivités territoriales à sensibiliser leurs membres au risque que peuvent représenter les offres commerciales incluant un volet qui relève manifestement du domaine non lucratif
- Appuyer le projet de construction d'une « révision associative » engagé par le Mouvement associatif
- Veiller à ce que les services de l'État ne négligent pas les souplesses explicitement offertes par le droit actuel en matière d'octroi de subventions aux têtes de réseau
- Confier aux têtes de réseau le pilotage de certains dispositifs de soutien au tissu associatif
- Lancer une révision des conventions d'objectifs conclues entre l'État et les têtes de réseau pour préciser les engagements que celles-ci devraient prendre en matière de services rendus à leurs membres
- Flécher une partie des fonds de la BPI destinés à l'ESS vers des plans de restructuration et de modernisation spécifiques aux têtes de réseau
- Étudier, en liaison avec le Mouvement associatif, les instruments juridiques qui pourraient être offerts aux associations en vue de développer des services communs
- Inviter les collectivités publiques à ne conditionner l'octroi de subventions à la mutualisation des moyens qu'à l'issue d'un examen partagé des risques et des bénéfices attendus avec les associations concernées
- Créer un Institut des administrateurs associatifs

2. Sécuriser le financement des associations

- Élaborer un dispositif fiscal mettant fin à l'avantage concurrentiel dont bénéficie le secteur lucratif dans certains secteurs au détriment du secteur associatif
- Mettre à profit le débat parlementaire pour réécrire l'article 28 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République afin de conforter le financement du monde associatif dans sa diversité

- Simplifier les dossiers de demande auprès du Fonds social européen, raccourcir les délais de paiement et réduire les contrôles au strict nécessaire
- Mettre en place un fonds de soutien à la trésorerie des associations
- Généraliser le versement, au moins partiel, des subventions publiques le plus tôt possible dans l'année afin de limiter les difficultés de trésorerie des associations
- Permettre aux associations de dégager des « excédents raisonnables » en vue de constituer des fonds propres
- Stabiliser le cadre fiscal des dons des particuliers
- Harmoniser et sécuriser la délivrance des rescrits fiscaux
- Mieux faire connaître les avantages liés aux dons sur successions
- Adapter le cadre de l'appel à la générosité du public aux nouvelles technologies
- Autoriser et promouvoir les dons par SMS
- Élargir à l'ensemble des produits transformés la défiscalisation des dons agricoles
- Stabiliser le cadre fiscal du mécénat d'entreprise et le rendre plus accessible aux PME
- Supprimer le critère de publicité dans la règle des 4 P
- Relever le seuil actuel de non-lucrativité ou fixer un seuil en pourcentage des activités
- Accompagner et encadrer le développement de la finance participative en prenant en compte la spécificité associative

3. Soutenir l'emploi et le bénévolat

- Créer un « congé pour l'exercice de responsabilités associatives » de douze jours pour les bénévoles participant aux instances dirigeantes d'associations d'intérêt général
- Soutenir le développement et la professionnalisation des centres de ressources et d'information des bénévoles
- Ouvrir le financement des fonds de formation des dirigeants bénévoles aux acteurs publics comme privés
- Assouplir le dispositif de pré-majorité associative pour les mineurs de quinze ans et ouvrir aux mineurs de douze ans la possibilité, avec l'accord préalable de leurs représentants légaux, de créer et de réaliser certains actes de gestion courante d'une association
- Développer le dispositif local d'accompagnement
- Promouvoir de façon plus active le dispositif de groupement d'employeurs auprès des associations
- Inciter les jeunes à s'engager auprès d'associations dès l'école et tout au long de leur parcours scolaire et universitaire
- Poursuivre la montée en charge du service civique pour atteindre l'objectif de 100 000 jeunes volontaires en 2017
- Créer un congé d'engagement bénévole de six à douze jours pour favoriser le bénévolat des actifs

- Communiquer de façon plus large auprès des entreprises et des salariés sur le mécénat de compétences
- Renforcer les moyens dont bénéficie le FDVA, notamment par le biais d'une communication plus large auprès des acteurs privés
- Promouvoir de façon plus active le volontariat associatif auprès des associations
- Adapter les conditions d'octroi de la médaille de la jeunesse et des sports aux jeunes bénévoles
- Clarifier le cadre dans lequel un demandeur d'emploi peut être bénévole au sein d'une association
- Adapter la composition des jurys de validation des acquis de l'expérience aux demandes émanant de bénévoles

4. Améliorer la connaissance du monde associatif

- Poursuivre le rapprochement entre les répertoires SIRENE et RNA avec pour objectif final un numéro d'identité unique
- Poursuivre l'enrichissement du jaune budgétaire en développant les analyses transversales
- Développer des indicateurs locaux de vitalité associative
- Confier à l'État la gestion d'un répertoire des associations fondé sur les réalisations actuelles de Fédération ASSO 1901

Résolution de l'Assemblée nationale votée le 28 mai 2014, instituant la Commission d'enquête

Article unique

En application des articles 137 et suivants du Règlement, est créée une commission d'enquête de trente membres chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social.

- Source : www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0345.asp

Extraits du Rapport de la Commission des affaires culturelles expliquant l'utilité d'une telle enquête

Assemblée nationale

Constitution du 4 octobre 1958, quatorzième législature
Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2014

Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social,

PAR Mme Marie-George BUFFET, députée.

Introduction

La crise économique qui a cours depuis maintenant plusieurs années, et les choix concernant les dépenses publiques, ont touché de plein fouet les quelque 1,3 million d'associations que compte la France. La diminution des financements publics et la profonde modification de leur mode d'attribution ont contribué à affaiblir le tissu associatif, dans une période où l'action des associations était plus nécessaire que jamais.

De surcroît, l'emploi associatif, jusqu'alors très dynamique, a subi, dès 2010, les effets de la crise économique. Les pertes d'emplois qu'a connues le monde associatif doivent faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où ce secteur représente aujourd'hui 10 % de l'emploi privé en France.

Afin d'établir un état des lieux complet de la situation du monde associatif et d'examiner les conséquences à court, moyen et long termes de la crise multiforme qui le frappe, plusieurs députés du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, dont son président, ont souhaité faire usage du droit de demander l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution visant à la création d'une commission d'enquête que leur reconnaît l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale (...)

II. La nécessité d'étudier les difficultés des associations dans le contexte économique actuel

(...)

A. Le monde associatif, composante essentielle de la société française

- 1. Reconnaître la place des associations dans la société et l'économie

L'apport de vie associative à notre démocratie n'est plus à démontrer, tant les associations constituent une composante essentielle de la société. Quel que soit le domaine dans lequel elles sont amenées à intervenir, les associations créent chaque fois du **lien social**, renforcent **l'exercice de la citoyenneté** et sont bien souvent synonymes de **vitalité économique**. Au-delà, elles répondent également à certains **besoins de la population** que la puissance publique comme le secteur privé ne prennent pas ou plus en charge (...)

Au total, **on estime aujourd'hui en France le nombre d'associations à environ 1,3 million**, dont 1 950 associations reconnues d'utilité publique (...)

Les associations sont un élément primordial du lien social. En cela, les quelque **12 millions de bénévoles** qui les animent sont **un réel facteur de cohésion sociale** en France. Il convient également de noter que la grande majorité des associations ne fonctionne qu'avec l'aide précieuse de ces bénévoles, ce qui témoigne également de l'importance que revêt le bénévolat pour le monde associatif aujourd'hui (...)

Les associations sont également **un moteur de l'emploi**. En effet, si les associations employeuses sont peu nombreuses aujourd'hui - environ 165 000 associations seulement emploient des salariés -, elles représentent près de 10 % de l'emploi salarié privé, soit une valeur proche de certains secteurs clés de l'économie comme la construction (...)

Les associations sont également **un facteur de croissance**, puisqu'elles créent, selon les estimations, environ 3 % à 4 % du produit intérieur brut (PIB). Elles apparaissent également comme **un acteur de premier plan de l'économie sociale et solidaire**, secteur particulier de notre économie qui regroupe les associations, les fondations, les mutuelles, les coopératives et, bientôt, certaines entreprises. En effet, les associations représentent, en termes d'établissements employeurs comme de salariés, environ **80 % de ce secteur porteur** qui emploie plus de 2,3 millions de salariés et génère à lui seul près de 8 % du PIB. L'importance de l'activité associative du point de vue économique ne doit donc pas être négligée.

- 2. Prendre acte de la diversité du tissu associatif

(...) En particulier, les associations interviennent dans **des domaines extrêmement variés**, allant du sport à l'assistance sociale, en passant par l'éducation populaire, la culture, la protection de l'environnement et l'aide aux victimes d'infractions pénales.

Ces différents champs d'intervention recoupent en partie les **structures diverses** que présente le tissu associatif actuel. En effet, entre les petites associations de loisir et les grandes associations intervenant dans le secteur sanitaire et social, d'importantes différences se font jour en termes d'emplois et de population bénéficiaire. Si l'action des premières, qui repose principalement sur le **bénévolat**, est plutôt tournée vers ses adhérents, l'action des secondes, essentiellement portée par des **salariés**, est à destination d'un public extérieur à l'association à proprement parler.

De la même façon, entre les **associations de proximité** et **celles qui appartiennent à un vaste réseau structuré**, les capacités de financement, notamment en matière de subventions publiques, ne sont pas identiques. C'est en gardant ces profondes différences à l'esprit que la commission d'enquête devra évaluer les difficultés que connaissent les associations.

B. Evaluer l'ampleur des mutations du financement associatif

1. L'évolution des modes de financement associatif

(...) Tout d'abord, **la structure du financement associatif** semble avoir largement évolué. Alors qu'en 1995, les associations étaient majoritairement financées par les deniers publics, c'est le financement privé par les adhérents et les usagers des associations qui est aujourd'hui le plus important.

Ensuite, au sein même du financement public, la commission d'enquête devra déterminer les évolutions qui ont conduit à **une nouvelle répartition entre l'État et les collectivités territoriales dans l'octroi des subventions**.

Par ailleurs, **la baisse des financements publics** en valeur absolue, si elle est constatée par tous, devrait être mesurée plus finement par la commission d'enquête, notamment au regard de la taille des associations et de leur secteur d'activités. Il apparaît notamment que certains secteurs ont plus particulièrement souffert de la diminution des financements publics.

En outre, il apparaît que les modalités mêmes du financement public ont évolué. Alors que la subvention publique était encore le mode de financement privilégié des associations en 2005, c'est aujourd'hui **la commande publique** qui assure majoritairement l'affectation des fonds publics au monde associatif (...)

Cette évolution fait plus largement écho à une mutation notable des modes de financement publics comme privés : l'organisation **d'appels à initiatives** dans l'attribution des subventions et l'émergence du financement direct des particuliers via des plateformes internet (**crowdfunding**) ont ceci de commun avec les marchés publics qu'**ils financent avant tout un projet**, et non l'activité générale d'une association.

2. Des conséquences à évaluer

Ces évolutions, que la commission d'enquête aura pour mission de quantifier, ne sont pas sans conséquence sur l'action associative. Le désengagement de l'État au profit des collectivités, la baisse du financement public pris dans son ensemble, la place du financement par projet, la montée en puissance de l'utilisateur sont autant de mutations dont la commission d'enquête devra déterminer les répercussions.

C'est tout d'abord **un véritable plan social** qui touche les associations depuis 2010. Pour répondre à la diminution des financements publics, certaines associations ont dû diminuer leurs charges, ce qui s'est traduit par **une baisse inédite de l'emploi associatif**. En effet, alors que l'emploi associatif était très dynamique et connaissait une évolution plus rapide que l'emploi salarié privé, il a diminué pour la première fois en 2010. Au total, il apparaît que **le secteur associatif a perdu plusieurs milliers d'emplois** depuis cette date.

Au-delà des effets conjoncturels de la diminution du financement associatif, **des évolutions plus structurelles se font sentir** sur la nature même de l'action associative. Certaines associations, contraintes de se conformer aux orientations fixées par les pouvoirs publics et **privées de toute capacité d'innovation**, sont bridées dans les réponses qu'elles peuvent apporter aux besoins de la population.

Si les associations ont souvent dû renoncer à certaines actions faute de fonds, d'autres ont su modifier leurs activités pour assurer leur existence, au prix toutefois d'une **efficacité parfois incertaine**. À plus long terme, d'aucuns craignent que beaucoup d'associations ne soient contraintes de s'adresser à **des usagers plus solvables** pour assurer leur pérennité, perdant ainsi leur vocation première.

Cela expliquerait également que **certains secteurs, comme l'éducation populaire, ne soient plus investis par les associations**, tandis que d'autres, comme le tourisme, connaissent un certain essor. À terme, ce sont donc les valeurs associatives de solidarité et d'intérêt général qui pourraient pâtir des évolutions actuelles.

Ainsi, une commission d'enquête est bel et bien nécessaire pour **mesurer toutes les conséquences, à moyen et long termes**, de ces profondes mutations du financement associatif.

C. Apporter des solutions pérennes aux difficultés que traverse le monde associatif

Comme l'indique de façon explicite la présente proposition de résolution, l'objet de la commission d'enquête sera, après le constat, de trouver des solutions concrètes et pérennes aux difficultés rencontrées par les associations, afin que celles-ci retrouvent toute leur place dans notre démocratie et puissent participer plus encore au développement économique de nos territoires.

La commission d'enquête devra, en premier lieu, s'interroger sur **l'avenir du financement public des associations** qui, pour être pertinent, semble devoir répondre à plusieurs critères : **la pérennité** - les subventions publiques devraient être versées le plus souvent possible selon une logique pluriannuelle -, **l'objet** - il importe de financer le fonctionnement ou le développement de l'association, et non un projet particulier -, et **l'efficacité** - il convient d'évaluer *a posteriori* l'impact de l'action de l'association financée par les deniers publics sur le territoire.

La commission d'enquête aura également pour objet d'étudier **les nouvelles formes de financement associatif, public comme privé**, qui pourraient être amenées à se développer dans les années à venir en réponse à la situation économique actuelle. Il s'agit, par exemple, de **l'apport en fonds associatifs** qui pourrait être consenti par une collectivité, ou bien encore des **titres associatifs** qui pourraient permettre aux associations de lever les fonds nécessaires à leur développement.

Il s'agira également **d'évaluer la situation du bénévolat en France** et d'étudier les pistes susceptibles de lever les éventuelles difficultés rencontrées par les associations.

Au-delà, la commission d'enquête aura également pour tâche **d'interroger les pratiques du monde associatif**, afin que celui-ci prenne conscience des évolutions qui le traversent et puisse participer à la définition des solutions qui doivent être mises en œuvre (...)

- Texte intégral sur le site de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1958.asp