

Rapport à madame la ministre de l'Éducation nationale
monsieur le ministre des Sports, de la Jeunesse
et de la Vie associative

Le soutien de l'État en matière de vie associative

N° 23-24 008A - octobre 2024

*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

Le soutien de l'État en matière de vie associative

Septembre 2024

Bruno BETHUNE

Thierry LEPAON

Juliana RIMANE

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Liste des recommandations	5
Introduction.....	6
1. La vie associative au cœur de l'organisation sociale.....	6
1.1. Les chiffres clés.....	7
1.1.1. Plus de 1,3 millions d'associations en activité.....	7
1.1.2. Environ 15 millions de bénévoles dont l'investissement évolue vers un engagement ponctuel	8
1.1.3. Plus de 20 millions d'adhérents dans les associations dont plus de 50 % ont moins de 50 adhérents ..	10
1.2. Les associations actrices économiques	11
1.3. Les associations créatrices de lien social.....	12
1.4. Les associations actrices politiques.....	12
1.5. Les associations leviers des politiques publiques	13
1.6. L'État et les associations : une relation encadrée	13
2. Un cadre de concertation organisé et des travaux réguliers devraient permettre aux pouvoirs publics de développer leur soutien à la vie associative	14
2.1. La veille permanente du Haut Conseil à la vie associative, un regard croisé.....	14
2.1.1. La création du Haut Conseil à la vie associative (HCVA) s'inscrit dans un processus de reconnaissance des associations par les pouvoirs publics	14
2.1.2. Des travaux d'une grande expertise et qui invitent à rechercher la cohérence entre les instances politiques	15
2.2. Une représentation des associations bien organisée	16
2.3. Des avis du Conseil économique, social et environnemental pour promouvoir l'engagement bénévole (juin 2022, mai 2024).....	16
2.4. Les notes études et rapports de l'INJEP donnent un éclairage précieux.....	17
2.4.1. L'émiettement de l'action publique	18
2.4.2. L'épreuve du premier salarié.....	18
2.4.3. Le financement public des associations reste instable.....	18
2.5. Les précédents rapports d'inspection générale avaient formulé des constats et préconisations qui ont nourri certaines décisions.....	19
2.6. Un référé de la Cour des comptes souligne l'instabilité du soutien à la vie associative.....	20
2.7. Une loi pour soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative	20
2.7.1. Un long chemin vers la reconnaissance du rôle des associations	20
2.7.2. Des questions en suspens et des solutions à construire	21

3. Une politique conduite par une administration modeste qui peine à porter la nécessaire dimension interministérielle, mais développe une action perfectible répondant aux enjeux	22
3.1. Un rattachement ministériel fluctuant peu propice à l'approfondissement du travail interministériel en matière de vie associative	22
3.2. Une politique interministérielle qui repose sur une administration modeste dont la légitimité peut être renforcée	23
3.2.1. <i>En administration centrale : la difficulté de peser au plan interministériel</i>	<i>23</i>
3.2.2. <i>Les services déconcentrés « jeunesse - engagement - sport » déploient avec conviction les programmes ministériels sous la double autorité académique et préfectorale.....</i>	<i>24</i>
3.3. Le soutien de l'État à la vie associative : entre aide financière, adaptation législative ou réglementaire et accompagnement technique.....	26
3.3.1. <i>Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) une aide financière devenue significative et structurante</i>	<i>26</i>
3.3.2. <i>Les postes FONJEP : un programme emblématique qui doit conserver une gestion dynamique</i>	<i>30</i>
3.3.3. <i>Les aides sectorielles de l'État et les aides locales sont essentielles</i>	<i>34</i>
3.3.4. <i>L'accompagnement des bénévoles : Guid'asso™ est un dispositif fédérateur qui peut devenir emblématique</i>	<i>38</i>
3.3.5. <i>L'encouragement au bénévolat : des mesures symboliques ou de portée modeste</i>	<i>43</i>
3.3.6. <i>La simplification repose essentiellement sur le développement des procédures numériques</i>	<i>47</i>
3.3.7. <i>Un soutien conditionné à la souscription du contrat d'engagement républicain (CER) contesté par certains grands réseaux associatifs.....</i>	<i>51</i>
4. Le soutien de l'État à la vie associative repose sur des objectifs et des moyens pertinents, qui doivent être renforcés et mieux articulés sans toutefois chercher à dénaturer le sens du fait associatif	53
Annexes	57

SYNTHESE

Des travaux réguliers (rapports d'experts, avis d'institutions, études, publications) documentent depuis de nombreuses années le sujet du soutien de l'État à la vie associative. C'est pourquoi, la mission s'est efforcée de développer une approche complémentaire. La politique en faveur de la vie associative, au sens retenu par la mission, est portée au plan administratif par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEVPA) et déclinée dans les régions et départements, par les services déconcentrés chargés de la jeunesse, de l'engagement et du sport. Elle permet de déployer des actions transversales, utiles à tous les domaines dans lesquels interviennent les associations, qu'il s'agisse de leur développement, du soutien du bénévolat, de l'information des dirigeants ou de la reconnaissance du fait associatif.

Neufs recommandations sont formulées par la mission qui visent à :

- renforcer la connaissance des associations au niveau régional et local (n° 1) ;
- mieux coordonner l'action administrative (n° 2) ;
- conforter les financements des associations tout en reconnaissant leur autonomie (n° 3, 4, 9) ;
- améliorer l'information et le soutien des bénévoles (n° 5, 6, 7) ;
- parfaire l'application du contrat d'engagement républicain (n° 8).

1 - La vie associative est au cœur de l'organisation sociale

La loi du 1^{er} juillet 1901, sans doute l'un des textes législatifs les plus connus du grand public, structure une grande partie de l'organisation sociale en France¹. Plus de 15 millions de bénévoles s'investissent dans plus de 1,3 million d'associations en activité dans des domaines très variés².

Les réalités des associations sont cependant très hétérogènes en raison notamment de leur nombre d'adhérents, de leur budget, de leur capacité à disposer de cadres salariés³. Plus de 50 % des associations ont moins de 50 adhérents.

La vitalité du secteur associatif est bien réelle mais en évolution constante : le nombre d'associations actives est assez stable mais il se crée environ 69 000 associations par an, ce qui équivaut approximativement au nombre d'associations dissoutes ou « mise en sommeil » chaque année. Le bénévolat reste également à un niveau assez important : environ un français sur quatre participe à une action bénévole, mais cette participation évolue au bénéfice des actions ponctuelles et les engagements dans des fonctions de responsabilité, dans la longue durée, s'amenuisent, ce qui crée des difficultés à renouveler les dirigeants bénévoles des associations.

Cette mosaïque contrastée d'associations révèle cependant que le secteur associatif est un acteur significatif dans de nombreux domaines qui structurent la vie quotidienne.

Au plan économique, le budget cumulé des associations s'établit à plus de 113 Mds€, dont 73,9 Mds€ concernent les recettes d'activités. À titre de comparaison, les recettes du tourisme international en France en 2023 sont de 63,5 Mds€ selon Atout France. L'emploi associatif concerne 1 850 000 de salariés soit environ 9 % du volume horaire total de l'emploi salarié privé en France.

Dans le domaine de la citoyenneté, les associations sont des actrices majeures. En premier lieu, la nature même de leur gouvernance mobilise des pratiques de coopération et de solidarité qui en font des porteuses intrinsèques de lien social. En deuxième lieu, elles sont des opératrices majeures et concrètes de larges pans de l'activité sociale, culturelle, sportive, socio-éducative qui les placent au contact direct des populations les plus diverses. En troisième lieu, elles concourent à l'élaboration de la fonction politique. Dans un rôle le plus souvent consultatif, elles permettent à des citoyens organisés en associations, de participer à la décision politique, parfois en constituant une opposition. Plus récemment, et au regard de la faible participation,

¹ Son article 1 prévoit que l'association « est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ».

² Le secteur sport-culture-loisirs regroupe ainsi environ 65 % des associations, le secteur défense des droits-causes-intérêts 15 %, le secteur santé - social - humanitaire 15 %.

³ Pour illustrer ces contrastes : le seul secteur santé-social regroupe 10 % des associations et mobilise près de 58 % de l'ensemble des budgets associatifs ; le sport regroupe 25 % des associations et représente 6,7 % de la masse budgétaire des associations.

notamment des jeunes, aux élections politiques, elles ont pu apparaître comme un lien susceptible de concourir au maintien d'une « démocratie du quotidien ».

Dans le registre très opérationnel du service rendu au citoyen, les associations sont des acteurs essentiels de la mise en œuvre pratique des politiques publiques. Ce constat, particulièrement évident dans le domaine des politiques sportives ou dans la prise en charge des populations vulnérables, amène le Conseil d'État à considérer, dans son étude annuelle de 2023, que « (...) *ce sont bien souvent les associations qui jouent un rôle précieux d'auxiliaires de l'État et des collectivités dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques* (...) ».

Au regard de l'importance considérable du partenariat entre pouvoirs publics et associations et du financement qui en découle, il apparaît pertinent que celui-ci soit conditionné à l'obtention, par les associations, de divers agréments visant à garantir leur capacité technique, leur action dans l'intérêt général et le respect des principes républicains.

2 - Un cadre de concertation organisé et des travaux réguliers doivent permettre aux pouvoirs publics de développer un soutien de qualité en faveur de la vie associative

Des instances permanentes et des travaux assez nombreux et récents, dont plusieurs ont été recensés par la mission, peuvent permettre d'éclairer les décisions à prendre en matière de soutien de l'État en faveur de la vie associative :

- le Haut Conseil à la vie associative (HCVA), placé auprès du Premier ministre, réunit des experts issus des administrations et des associations. Ses expertises permettent d'alimenter la réflexion générale afin de proposer aux pouvoirs publics des mesures utiles au développement de la vie associative ;
- la représentation de l'ensemble du secteur associatif apparaît bien organisée, notamment par une fédération qui réunit l'ensemble des secteurs d'intervention des associations (le Mouvement associatif) et par des fédérations plus spécialisées (éducation populaire, culture, acteurs de la solidarité) ;
- le Conseil économique social et environnemental (CESE) a formulé deux avis récents (juin 2022 et mai 2024) dont l'argumentation repose sur le recueil de nombreux témoignages et des analyses juridiques approfondies, notamment du cadre européen ;
- les notes, études et rapports de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) apportent des informations précieuses qui mettent notamment en évidence l'émiettement de l'action publique, la difficulté des associations d'entrer dans la fonction employeur, l'instabilité des financements publics à l'échelon local, ce niveau d'intervention faisant rarement l'objet d'études ;
- deux précédents rapports d'inspection générale de la jeunesse et des sports⁴ avaient formulé de nombreuses observations en matière notamment de simplification des procédures, de rationalisation du réseau d'accompagnement des bénévoles, de sécurisation des financements ;
- un référé de la Cour des comptes formule cinq préconisations structurantes visant à consolider le portage de la vie associative par la DJEPVA, coordonner le soutien territorial à la vie associative sous l'autorité des préfets, concentrer les dispositifs transversaux de soutien financier aux réseaux associatifs, unifier les guichets d'accompagnement du monde associatif, relancer le système interministériel d'information de la vie associative ;
- enfin, la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative a bénéficié d'un large consensus lors de son vote par le Parlement, puisque successivement adoptée à l'unanimité. Elle offre un cadre législatif au dispositif « Guid'Asso™ » afin de mieux répondre aux besoins d'appuis et de conseils aux bénévoles, elle assouplit les conditions d'accès des bénévoles à certains droits (formation, congés, mécénat de compétence), et sécurise certains financements (loteries occasionnelles, prêts entre associations).

⁴ Inspection générale de la jeunesse et des sports. Rapports n° 2016-M-20 (octobre 2016) et n° 2018-M-15 (octobre 2018).

La mission partage largement les différentes analyses conduites dans ce passé récent. Elle relève que plusieurs propositions ont été prises en compte notamment par la mise en place de « Guid'Asso™ », le développement de procédures dématérialisées, le renforcement et la mise en œuvre du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA). Toutefois, elle considère qu'il convient de nuancer les propositions du CESE qui néglige certaines réussites des politiques publiques engagées (le soutien à l'emploi associatif par exemple) et de la Cour des comptes, dont l'une des recommandations vise à limiter l'aide aux petites associations dont la mission souligne le rôle essentiel dans le maintien de la cohésion sociale. Enfin, si la loi du 15 avril 2024 apporte des avancées non négligeables, celles-ci apparaissent parcellaires. Par ailleurs, la disposition prévoyant la production, dans un délai d'une année, d'un rapport du Gouvernement paraît déraisonnable, selon la mission, eu égard aux moyens à mobiliser par l'administration pour le réaliser.

Au final, la mission considère que les pouvoirs publics disposent de cadres de concertation et d'éclairages pertinents dont ils peuvent se saisir pour développer des politiques publiques en faveur de la vie associative. Elle invite toutefois à améliorer la connaissance de la vie associative au niveau régional et local et recommande à ce titre la mobilisation des Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (recommandation 1).

3 - Une politique conduite par une administration modeste qui peine à porter la nécessaire dimension interministérielle, mais développe une action perfectible répondant aux enjeux

La compétence relative à la vie associative figure traditionnellement dans l'organisation gouvernementale. Elle a relevé successivement de différents ministères, selon des rattachements inconstants. Au plan administratif, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEVPA), et les services départementaux et régionaux chargés de la jeunesse de l'engagement et des sports (SDJES et DRAJES) assurent le déploiement des différents programmes de l'État en faveur de la vie associative, avec des effectifs modestes qui représentent tout de même 16 % des équivalents temps plein présents dans les services déconcentrés. L'action des délégués départementaux et régionaux à la vie associative (DDVA et DRVA), ainsi que plus globalement celle des SDJES et des DRAJES est jugée positivement par les usagers et partenaires. Au plan central, les fluctuations de l'organisation gouvernementale n'ont pas favorisé le déploiement des programmes dans un cadre interministériel. La coordination entre la DJEPVA et la direction générale de l'enseignement scolaire pourrait être améliorée (recommandation 2). Au plan déconcentré, le positionnement des SDJES et DRAJES sous l'autorité hiérarchique des autorités académiques alors que les missions relatives à la vie associative relèvent principalement des compétences des préfets, n'est pas de nature à simplifier la lisibilité de ces missions par leurs usagers, sans que pour autant la mise en place des politiques publiques concernées soit altérée.

Concernant le soutien financier de l'État aux associations, la mission relève que des programmes emblématiques tels les subventions du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) et les aides à l'emploi du fonds de coopération pour la jeunesse (postes FONJEP) ont un effet très structurant, surtout depuis que les crédits du FDVA ont pu être augmentés grâce à l'intégration des crédits de l'ancienne « réserve parlementaire » et d'une partie du produit des comptes bancaires inactifs. Il convient toutefois de rester vigilant d'une part, afin que les pratiques anciennes de la réserve parlementaire ne soient pas restaurées et donc de consolider les crédits et les pratiques mises en œuvre dans la gestion actuelle du FDVA (recommandation 3) et d'autre part que l'évaluation et le redéploiement des postes FONJEP soient poursuivies (recommandation 4). En outre, la mission souligne que les aides sectorielles des différents ministères et celles des collectivités locales demeurent des soutiens essentiels à la vie associative.

Concernant l'appui au bénévolat, le programme « Guid'Asso™ » apparaît comme très prometteur et la mission le considère comme un projet exemplaire qu'il convient de consolider d'autant que la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 lui a conféré une reconnaissance législative. Sous réserve d'accorder une attention à la prévention des conflits d'intérêt dans les méthodes de développement et de consolider son financement (recommandation 5) ce programme peut devenir emblématique.

La portée des nombreuses mesures en faveur des bénévoles (droit à congés, droit à formation, réduction d'impôt, etc.) reste modeste. Toutefois, la reconnaissance institutionnelle qu'elles offrent contribue à maintenir la motivation des bénévoles. Les procédures de simplification administratives, reposant essentiellement sur la dématérialisation des procédures contenues dans le système d'information de la vie

associative (SIVA), sont aussi de nature à faciliter leur implication. La mission recommande de mieux informer les bénévoles sur ces mesures, qui par ailleurs doivent être simplifiées et mieux adaptées à leur besoin, notamment le droit à formation grâce au compte d'engagement citoyen (recommandation 6). Elle préconise également de renforcer le programme SIVA par des moyens humains et financiers interministériels (recommandation 7).

Le contrat d'engagement républicain (CER) a été institué par loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. L'attribution de subventions est ainsi conditionnée à la souscription des associations au CER. Les investigations et auditions conduites par la mission permettent de confirmer que cette disposition demeure contestée par une partie du secteur associatif qui y voit une forme de défiance à son égard. Dans les faits, le CER a un impact assez limité dans la mesure où il s'agit d'une procédure légère, simplement déclarative. Par ailleurs, les éventuelles décisions administratives de refus ou de restitution de subvention ne peuvent être fondées qu'à la suite d'un travail lourd d'établissement de faits contrevenant au CER. Aussi, la mission recommande de renforcer la coordination des services financeurs pour disposer d'une meilleure connaissance de l'activité réelle des associations (recommandation 8).

4 - Des objectifs et des moyens pertinents, qui doivent être renforcés et mieux articulés sans toutefois chercher à dénaturer le sens du fait associatif

De nombreux travaux ont montré comment les ressources des associations ont évolué en raison notamment de la baisse des subventions. Lionel Prouteau et Viviane Thernonog dans « le paysage associatif français » (Dalloz 2023 - 4^e édition) établissent que la part des subventions dans les budgets associatifs est passée de 34 % en 2005 à 20 % en 2020. Les raisons sont nombreuses, parmi lesquelles figurent les règles édictées par l'Union européenne substituant dans des domaines les plus étendus, la commande publique à la pratique de la subvention. Ainsi, de nombreuses associations sont devenues progressivement des opératrices de politiques publiques financées par appel d'offre. Elles sont alors de moins en moins en mesure de développer des méthodes originales, des approches singulières, et perdent leur capacité d'innovation sociale, ce qui, à terme, peut appauvrir l'agilité dans la mise en œuvre de ces politiques et l'adaptation aux besoins sociaux, en constante évolution.

Aussi, il apparaît important de rappeler le rôle singulier de la subvention : par son caractère facultatif⁵, elle repose sur la reconnaissance de l'initiative du bénéficiaire et non pas sur la réponse à une prescription du financeur. Face aux difficultés sociales et à la demande de lien social, auxquels les associations peuvent répondre, il apparaît essentiel de maintenir leur soutien par subvention, afin de garantir leur capacité d'intervention souple, leur réactivité, leur adaptabilité au contexte évolutif.

Ainsi, le soutien de l'État à la vie associative doit être équilibré entre d'une part les exigences liées à la mobilisation de crédits publics et à la prise en compte des priorités des politiques publiques et d'autre part celles liées à la capacité des associations à développer des actions d'intérêt général de manière autonome, souple et originale. À ce titre la mission préconise de développer l'usage de la subvention par contrat pluriannuel d'objectifs, dans le cadre d'appels à projets moins nombreux et suffisamment ouverts, pour permettre l'expression de projets associatifs originaux (recommandation 9).

⁵ La subvention n'est pas un droit, c'est un usage à la discrétion du financeur.

Liste des recommandations

Recommandation 1 : Compléter les connaissances sur la vie associative par des travaux en territoire sous l'impulsion du CESR et l'organisation des CESER.

Recommandation 2 : Mieux coordonner le soutien financier de la DGESCO et de la DJEPVA aux associations (notamment aux fédérations d'éducation populaire) en transférant à la DJEPVA les crédits sans impact sur le temps scolaire et en instituant, au sujet de la continuité éducative, un dialogue avec les associations, coordonné entre DGESCO et DJEPVA, formalisé par des conventions communes.

Recommandation 3 : Conforter le FDVA dans son rôle d'aide structurante de l'État en faveur de la vie associative en maintenant les méthodes d'allocation des subventions et en assurant son financement pérenne par des ressources dynamiques.

Recommandation 4 : Poursuivre l'effort de suivi et d'évaluation des postes FONJEP et saisir les opportunités de redéploiements lorsqu'ils sont possibles, afin que les postes FONJEP restent au service des politiques publiques prioritaires.

Recommandation 5 : Poursuivre avec constance le déploiement et le suivi attentif de Guid'Asso™, en restant vigilant à prévenir les risques de conflit d'intérêt induits par la co-animation du dispositif et en recherchant des moyens humains et budgétaires pérennes.

Recommandation 6 : Mieux informer sur les mesures en faveur du bénévolat, simplifier les procédures d'accès au compte d'engagement citoyen (CEC) et l'ouvrir à des formations prenant en compte les spécificités du secteur associatif.

Recommandation 7 : Poursuivre le développement du projet « systèmes d'information de la vie associative (SIVA) » en renforçant les moyens humains, en assurant les financements, et en structurant des services pérennes. Ce programme capital justifie un plus fort engagement de moyens interministériels au profit de la DJEPVA qui en assure le pilotage et l'animation.

Recommandation 8 : Poursuivre, renforcer et mieux coordonner entre les services financeurs, le travail de connaissance de l'activité réelle des associations qui sollicitent des financements publics afin d'être en mesure, le cas échéant, de motiver d'éventuelles décisions sur la base du non-respect du contrat d'engagement républicain.

Recommandation 9 : Dès lors que la confiance est établie entre associations et financeurs, dans le cadre notamment des différents agréments, privilégier l'usage de la subvention pluriannuelle, à l'appui d'appels à projets moins nombreux et suffisamment ouverts pour permettre l'expression de projets associatifs originaux.

Introduction

Le plan de travail annuel 2023-2024 de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) a été formalisé par lettre du 30 août 2024 publiée au bulletin officiel des ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Sous la signature des ministres de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, il précise les orientations de travail de l'IGÉSR : veiller à la conformité : revues permanentes de contrôle et contrôles sur saisine ; contribuer à l'amélioration de la qualité du service public : missions d'appui et de suivi des transformations en cours ; contribuer à la réflexion prospective : bilans, évaluations et projections.

Au titre de cette dernière orientation, la présente mission relative au soutien de l'État en matière de vie associative a été initiée par une lettre de désignation du 26 septembre 2024 par laquelle la cheffe de l'IGÉSR informe la directrice de cabinet du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse que M. Bruno Béthune pilotera la mission composée de Mme Christine Julien, M. Thierry Lepaon, Mme Juliana Rimane et M. Daniel Zielinski, inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche. Depuis lors, M. Zielinski a été appelé à d'autres fonctions et Mme Julien a fait valoir ses droits à la retraite.

La mission a constaté que le sujet de la vie associative était assez largement documenté. Des études et analyses sont régulièrement produites, des rapports parlementaires, des avis du Conseil économique social et environnemental, un référé récent de la Cour des comptes⁶, des articles d'universitaires, des ouvrages divers, permettent d'appréhender les différents aspects de la vie associative. Dans ce contexte, la mission s'est attachée à apporter un regard complémentaire aux nombreux travaux existant. Outre la consultation de ces nombreux documents, la mission a procédé à l'audition de 41 personnes en administration centrale (direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative - DJEPVA), dans les services déconcentrés de l'État chargés de l'engagement de la jeunesse et des sports, dans les collectivités territoriales, dans les associations nationales et locales ainsi que divers experts.

L'intitulé de la mission peut sembler très large : le soutien de l'État en matière de vie associative appelle une approche interministérielle, un recul historique large, une capacité de prospective étendue à l'ensemble des domaines d'intervention de l'État, que la mission, strictement constituée par des membres de l'IGÉSR, n'avait pas les moyens d'embrasser. Aussi, la mission s'est attachée à analyser l'action de l'État à partir des missions de la DJEPVA, déclinée dans les services académiques chargés de la jeunesse, de l'engagement et des sports. Cette approche comporte cependant une dimension interministérielle d'animation des politiques transversales de soutien au développement général des associations, à l'information des dirigeants, à la reconnaissance du fait associatif.

1. La vie associative au cœur de l'organisation sociale

« L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ».

Même si « Nul n'est censé ignorer la loi », peu de lois sont citées dans le langage courant aussi fréquemment que « la loi de 1901 », dont l'article 1 reproduit ci-dessus est remarquable de concision. Adoptée à l'issue d'une longue délibération parlementaire, cette loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association, fonde la liberté d'association comme une des grandes libertés républicaines, sur les principes issus de la Révolution de 1789. Soixante-dix ans après son adoption, le Conseil constitutionnel, par une décision du 16 juillet 1971, reconnaissait à la liberté d'association le caractère de liberté publique⁷.

⁶ Cour des comptes - Référé S2021-0094 du 10 mars 2021.

⁷ Conseil constitutionnel - Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 : « *considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association* ».

Pour mémoire, par cette décision, le Conseil constitutionnel a annulé une disposition législative qui prévoyait de soumettre à autorisation préalable de l'autorité administrative la création de certaines associations.

En quelques lignes, les principes essentiels de la liberté d'association, qui structurent de larges domaines de notre organisation collective, sont posés :

- la mise en commun souligne le nécessaire engagement des partenaires que les juristes qualifient par la notion *d'affectio societatis* ;
- le caractère permanent de cet engagement permet de distinguer l'association de la simple rencontre opportune ;
- la non-lucrativité impose de réaffecter les éventuels bénéfices aux buts de l'association, mais c'est aussi une façon d'indiquer que la forme associative est ouverte à tous les domaines, dès lors qu'il ne s'agit pas de partager les bénéfices.

1.1. Les chiffres clés

Les principales sources statistiques concernant la vie associative proviennent :

- de l'ouvrage publié régulièrement par Viviane Thernogog et Lionel Prouteau, *Le paysage associatif français*⁸, qui procède tous les trois ou quatre ans à une analyse approfondie de la vie associative à l'appui d'études statistiques ;
- des publications de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)⁹ service à compétence nationale rattaché au directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) et service de statistique ministérielle des ministères chargés de la jeunesse et des sports ;
- de différents travaux de l'association Recherches et solidarités¹⁰ qui anime un réseau d'experts afin de « *mieux connaître et de mieux faire connaître en France toutes les formes de solidarités, au bénéfice des personnes concernées et au service des acteurs et des décideurs, notamment du secteur associatif* ».

1.1.1. Plus de 1,3 millions d'associations en activité

Le nombre d'associations n'est pas facilement établi. Les différents fichiers exploitables (notamment le répertoire national des associations – RNA – ministère de l'intérieur) ne rendant pas compte de la « vitalité » réelle des associations : certaines associations apparaissent actives alors que, par défaut d'actualisation de déclaration des dirigeants, elles peuvent être « en sommeil » ou dissoutes. Cependant, l'INJEP dénombre 1,3 million d'associations en 2018, sur la base d'une enquête de l'INSEE, et l'édition 2023 du *Paysage associatif français- Dalloz 2023* établit le nombre d'associations « vivantes » en 2020 à 1,370 million, sur la base d'une exploitation du fichier RNA, corrigée par une enquête dans un département.

La répartition des associations par domaine d'activité est stable. Le paysage associatif est dominé en nombre d'associations par les secteurs sports-culture-loisirs qui regroupent environ 65 % des associations.

⁸ Dernière édition : Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition.

⁹ Notamment : chiffres clés de la vie associative (2023) et Le soutien national à la vie associative –enquête exploratoire sur une action publique émiettée. Mathilde Renaud-Tinacci et Emmanuel Porte. INJEP notes et rapports, mars 2024.

¹⁰ Notamment *La France bénévole en 2024*, analyse de Recherches et solidarités sur la base d'une enquête de l'IFOP.

TABLEAU 10

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ DE 2005 À 2020 (EN %)

Profil [activité]	2005	2011	2017	2020
Humanitaire, social, santé	15 %	14 %	14 %	12 %
Défense droits, causes, intérêts	15 %	13 %	12 %	13 %
Enseignement, formation, insertion	4 %	4 %	3 %	6 %
Sports	24 %	24 %	24 %	24 %
Culture	19 %	21 %	23 %	21 %
Loisirs	18 %	21 %	21 %	20 %
Activités économiques	4 %	3 %	3 %	4 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

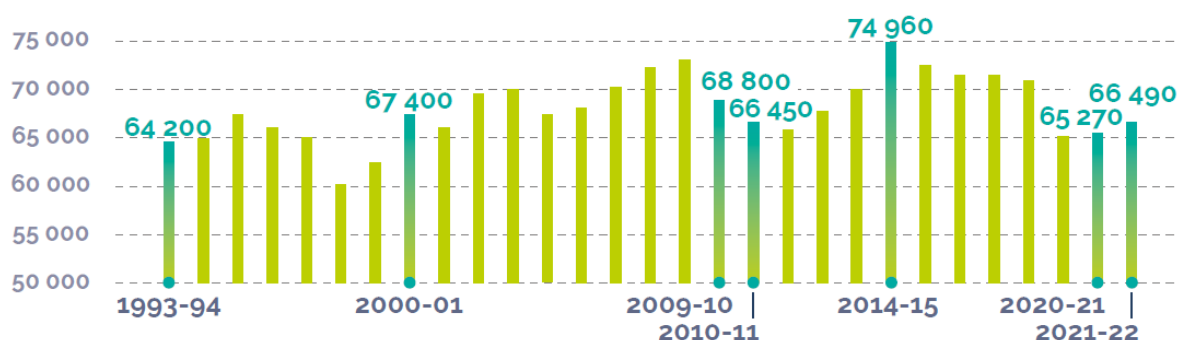
→ Lire : les associations du secteur des activités économiques représentent 4 % des associations françaises en 2020.

Source : Enquêtes CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2006, 2013, 2018, 2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Theronog. Le paysage associatif français. Dalloz 2023 - 4^e édition

Entre 2021 et 2022, on constate en moyenne la création de 69 000 associations par an. Les variations annuelles figurent dans le tableau suivant. Cette dynamique de création des associations doit toutefois être relativisée ; bien qu'aucune disposition n'oblige à déclarer la dissolution d'une association, l'INJEP considère que le nombre d'associations reste relativement stable entre 2010 et 2019, le nombre d'associations mettant fin à leur activité (sans parfois procéder à une dissolution formelle) étant sensiblement égal au nombre de créations.

Évolution du nombre de créations d'associations



Source : Répertoire national des associations, traitements Recherches & Solidarités.

Champ : France hors Mayotte.

Note : les créations d'associations sont comptabilisées du 1^{er} septembre au 31 août entre 1993 et 2010, puis du 1^{er} juillet de l'année N au 30 juin de l'année N+1 à partir de 2010, ce qui implique une rupture de série entre les périodes.

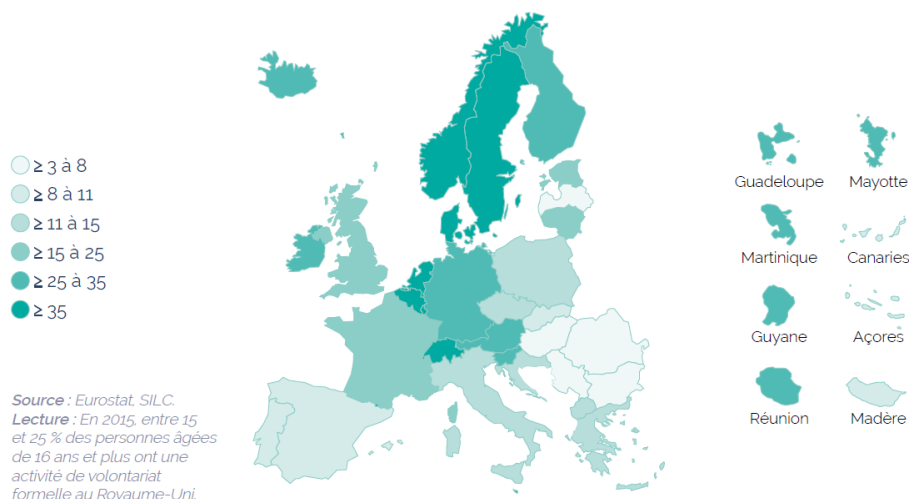
Source : Chiffres clés de la vie associative en 2023. INJEP

1.1.2. Environ 15 millions de bénévoles dont l'investissement évolue vers un engagement ponctuel

Le bénévolat dans les associations est difficile à évaluer. Selon les enquêtes, les méthodologies diffèrent et les répondants, considérant que l'engagement bénévole est valorisant, ont tendance à surestimer leur investissement associatif. Ainsi ces enquêtes estiment généralement que 25 % des Français ont un engagement bénévole soit 15 millions d'individus de plus de 16 ans¹¹. Ce chiffre est élevé mais reste cohérent avec d'autres sources : 13 millions de bénévoles estimés en 2023 par le « baromètre IFOP / France bénévolat », entre 15 % et 25 % de la population française selon les enquêtes européennes Eurostat, ce qui situe la France dans la moyenne des pays de l'Union européenne, en retrait par rapport notamment aux pays du nord de l'Europe.

¹¹ Enquête nationale sur l'engagement associatif et les dons en 2021. INJEP.

Part des 16 ans ou plus ayant une activité de volontariat formelle en 2015 dans les pays de l'Union européenne. (en %)

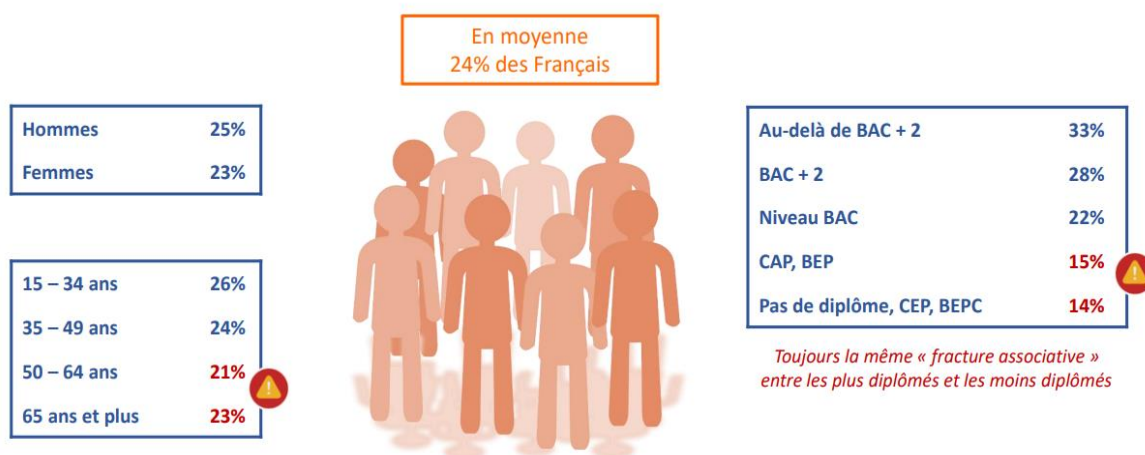


Source : Chiffres clés de la vie associative en 2023. INJEP

Si le nombre de bénévoles est difficile à établir, en revanche certaines autres caractéristiques sont significatives de la vitalité associative. Une évolution récente concerne l'âge des bénévoles dont la part des plus de 50 ans a diminué, notamment depuis 2020 et la crise sanitaire de la Covid 19. Un constat ancien se confirme : l'engagement bénévole concerne majoritairement des individus diplômés.

IFOP - Les bénévoles en associations

Situation en janvier 2024



Lecture : En moyenne, 24% des Français sont bénévoles dans une association en 2024 ; 25% parmi les hommes et 23% parmi les femmes

Source : La France bénévole en 2024. Recherches et solidarités

Concernant les fonctions de responsabilités, la fonction de président reste majoritairement exercée par des hommes mais les femmes progressent régulièrement depuis 2005. Les autres fonctions de responsabilité, surtout celle de secrétaire d'association sont assurées largement par des femmes. C'est ainsi que la parité peut être atteinte en considérant l'ensemble des trois fonctions dirigeantes.

	Présidentes	Trésorières	Secrétaires	Ensemble
2005	31 %	42 %	57 %	39 %
2011	34 %	47 %	60 %	46 %
2017	36 %	50 %	63 %	50 %
2021	38 %	49 %	64 %	50 %

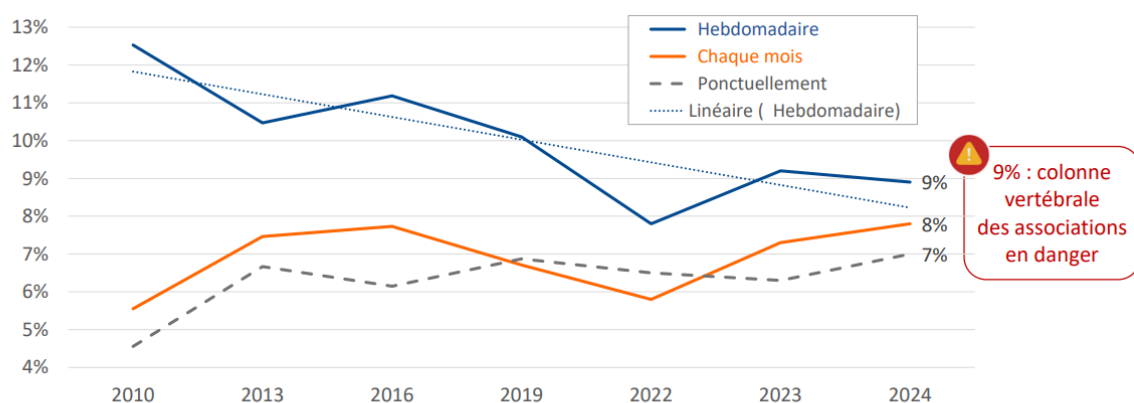
Source : Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

Enfin, en cohérence avec les dirigeants entendus par la mission qui soulignent la difficulté de renouveler les responsables bénévoles, il convient de constater que le niveau d'engagement ponctuel est plutôt en croissance alors que l'engagement régulier des bénévoles est de plus en plus rare. La plupart des associations fonctionnent avec peu de bénévoles : 14 % des associations fonctionnent avec moins de cinq bénévoles et 72 % avec moins de vingt bénévoles¹².

IFOP - Les bénévoles en associations

Un engagement de plus en plus ponctuel

Une proportion de bénévoles engagés chaque semaine en repli depuis 2010.



Lecture : En 2024, 24% des Français sont bénévoles en associations dont 9% donnent du temps chaque semaine, 8% chaque mois et 7% ponctuellement dans l'année.

19

Source : La France bénévole en 2024. Recherches et solidarités

1.1.3. Plus de 20 millions d'adhérents dans les associations dont plus de 50 % ont moins de 50 adhérents

L'INJEP, en s'appuyant sur une enquête de l'INSEE de 2018 relative à la situation des associations estime à 20,5 millions le nombre d'adhérents aux associations. Ce chiffre peut paraître sous-évalué dans la mesure où le seul secteur sportif regroupe 15,4 millions de licenciés¹³ qui, *a priori*, sont également adhérents d'une association sportive. Cependant, le nombre d'adhérents ne suffit pas à qualifier l'importance d'une association : certaines associations ont peu d'adhérents mais développent une activité très importante (le cas des associations regroupant des personnes morales pour gérer un quasi-service public) ; à l'inverse, les associations orientées vers les services rendus à leurs membres ont beaucoup d'adhérents pour un budget

¹² Source : Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition.

¹³ Source : Les chiffres clés du sport. INJEP 2023. Nombre de licences annuelles délivrées en 2022 (hors autres titres de participation).

souvent modeste (cas des associations sportives). Aussi, même si les chiffres bruts semblent relativement incertains, il convient de noter que la répartition des associations selon leur nombre d'adhérents est assez stable depuis 2005. La seule évolution significative concerne l'augmentation de la proportion de petites associations (moins de 50 adhérents) dont le nombre représente plus de 50 % du total des associations et passe de 40 % en 2005 à 53 % en 2020.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES ASSOCIATIONS SELON LE NOMBRE D'ADHÉRENTS DE 2005 À 2020 (EN %)

Profil [adhérents]	2005	2011	2017	2020
Moins de 50	40 %	48 %	49 %	53 %
50 à 99	24 %	23 %	22 %	23 %
100 à 199	19 %	16 %	16 %	14 %
200 à 499	11 %	9 %	9 %	7 %
500 à 999	3 %	2 %	2 %	2 %
Plus de 1 000	3 %	2 %	2 %	1 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

→ Lire : en 2005, 40 % des associations comptaient moins de 50 adhérents.

Source : Enquêtes CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2006, 2013, 2018, 2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

1.2. Les associations actrices économiques

L'activité économique des associations peut être caractérisée par de nombreux éléments. Sans prétendre à l'exhaustivité, La mission s'attardera sur une approche budgétaire et sur l'emploi associatif.

Au plan budgétaire, le budget annuel cumulé des associations en 2021-2022 est de plus de 113 Mds€, dont 92,5 % est réalisé par les associations employeuses. Sur cette somme, 65,2 %, soit 73,9 Mds€ concernent les recettes d'activités. À titre de comparaison, les recettes du tourisme international en France en 2023 sont de 63,5 Mds€ selon Atout France.

STRUCTURE DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES SELON LEUR NATURE ET L'EXISTENCE D'EMPLOI SALARIÉ

	Associations sans salarié	Associations employeuses	Ensemble
Cotisations	20,4 %	6,1 %	7,2 %
Dons et mécénat	8,5 %	5,1 %	5,3 %
Recettes d'activité publiques et privées	51,2 %	66,4 %	65,2 %
Subventions publiques	18,7 %	20,4 %	20,3 %
Aides et compensations Covid	1,2 %	2,1 %	2,0 %
Total	100 %	100 %	100 %
Budget moyen par association en €	6 975	727 813	82 742
Budget cumulé total en mds €	8,551	104,805	113,356

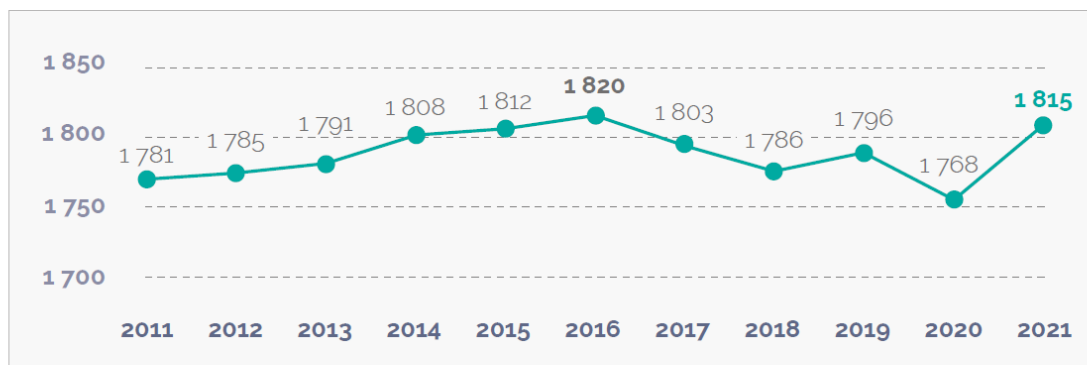
Source : Enquête CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2021-2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

Le poids de l'emploi salarié associatif dans l'économie, a progressé jusqu'en 2016, puis il a diminué, en relation notamment avec la réduction du nombre d'emplois aidés dont le secteur usait largement, puis en raison de la crise sanitaire. Un rebond est constaté à partir de 2020 et l'emploi associatif demeure important :

les associations comptent en effet 1 850 000 emplois salariés ; le volume horaire de travail salarié associatif représente 9 % du volume horaire total de l'emploi privé en France¹⁴.

Évolution de l'emploi salarié associatif (en milliers)



Source : URSSAF, MSA, traitements Recherches & Solidarités.
Champ : France entière.

Source : Chiffres clés de la vie associative en 2023. INJEP

1.3. Les associations créatrices de lien social

Un retour sur les termes mêmes de l'article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1901 montre en quoi les associations peuvent être créatrices de lien social : l'engagement dans la durée, la mise en commun, qui participent de la définition de l'association, sont des actes porteurs de lien social. Au-delà de la simple définition, c'est dans les actes observables des associations qu'on mesure combien elles sont précieuses pour contribuer à maintenir la cohésion sociale. Par leur nombre, par leur répartition sur l'ensemble du territoire, par la nature des activités qu'elles portent, les associations sont un acteur majeur du lien social : l'activité sportive, les pratiques culturelles amateurs, l'accompagnement éducatif, sont autant d'activités portées pour l'essentiel par les associations relevant du champ de la mission. Outre cet aspect quantitatif et fonctionnel, le mode d'action des associations en lui-même concourt au renforcement des solidarités comme le souligne Jean Louis Laville : « *Par leurs orientations actuelles, les associations rappellent l'importance dans la vie sociale de la référence à la solidarité. Dès le XIX^e siècle, la solidarité s'est imposée comme un paradigme propre à dépasser l'individualisme contractualiste et lié, pour cette raison, à l'émergence de la sociologie. Durkheim et les solidaristes ont mis en avant, au-delà des rapports contractuels, la double dette sociale entre citoyens et entre générations, après que Leroux ait introduit la notion de solidarité comme lien social volontaire, succédant à la charité en démocratie puisque réunissant des citoyens libres et égaux en droit. Les recherches sur le capital social mettent l'accent sur les relations de coopération et de solidarité comme ressources collectives à la fois pour la société et pour l'économie* »¹⁵.

1.4. Les associations actrices politiques

Le processus de reconnaissance des associations par les pouvoirs publics connaît un moment fort dans les années 1970, en lien avec l'émergence des mouvements écologistes et des associations de défense du cadre de vie dans un contexte de développement urbain important (les grands ensembles)¹⁶. Ainsi, en 1976, le Premier ministre d'alors, M. Jacques Chirac confie à M. Pierre Delmon¹⁷ la rédaction d'un rapport sur « la participation des français à l'amélioration de leur cadre de vie » dont la lettre de saisine est édifiante : « *Il s'agira pour ce groupe d'étudier les conditions dans lesquelles les usagers et les associations de défense ou de sauvegarde pourraient être associés plus étroitement à l'élaboration des projets dont dépend leur environnement et, en dépassant le stade de la consultation, pourraient aller jusqu'à participer à des actions*

¹⁴ Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. Le paysage associatif français. Dalloz 2023 - 4^e édition.

¹⁵ Jean-Louis Laville. L'association comme lien social. Revue Connexion n° 177.

¹⁶ Entretien de la mission avec Chantal Bruneau, ancienne secrétaire générale du Haut Conseil à la vie associative, 24 mai 2024.

¹⁷ Pierre Delmon, président des houillères du Nord-Pas-de-Calais, membre du Conseil économique et social.

de service public ». Cet exemple illustre combien dès lors, les associations de toute nature pourront avoir un réel impact politique.

Plus récemment, avec le constat de la participation de plus en plus faible aux élections (hormis lors des dernières élections législatives de juillet 2024), le sujet de la crise de la représentation a émergé. Dans ce contexte, parmi des propositions diverses (référendum d'initiative citoyenne, convention citoyenne) le rôle politique des associations a été mis en avant. Ainsi dans une tribune du quotidien *Le Monde*, le sociologue Roger Sue, constatant « *l'intermittence des formules de participation* » et recherchant une forme de « *démocratie permanente et continue* » plaide pour une vie associative plus puissante en considérant que « *l'association est au fondement d'une démocratie du quotidien* ». ¹⁸

1.5. Les associations leviers des politiques publiques

Ainsi que le décrit le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2023¹⁹, « (...) ce sont bien souvent les associations qui jouent un rôle précieux d'auxiliaires de l'État et des collectivités dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques (prise en charge et hébergement des demandeurs d'asile, des femmes victimes de violence, des personnes en situation de handicap, des enfants placés dans le cadre d'une mesure de protection, aides à domicile, accès aux droits, insertion par l'activité économique, formation, lutte contre l'exclusion, etc.) ». Ce constat est largement confirmé par les observations concernant les financements des associations du secteur humanitaire-santé-social qui mobilisent un budget de 65,49 Md€ (soit 57 % de l'ensemble des budgets associatifs), ce budget reposant à 55 % sur la commande et les subventions publiques²⁰.

Ce constat est particulièrement évident dans le domaine des politiques sociales en faveur des populations vulnérables dans la mesure où l'impact budgétaire est très important. Il peut être fait, même si la conséquence budgétaire est moindre²¹, dans le domaine sportif également où les associations sont les principaux relais des orientations ministérielles puisqu'elles sont les opératrices naturelles de ce champ et qu'elles regroupent 25 % du total des associations²².

1.6. L'État et les associations : une relation encadrée

Si la loi du 1^{er} juillet 1901 est généralement considérée comme consacrant la liberté d'association, elle n'en comporte pas moins plusieurs dispositions encadrant cette liberté dès lors que les associations engagent des relations avec l'État ou mobilisent des crédits publics.

L'objet d'une association ne peut pas être illicite ou porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la République (article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901).

La capacité juridique d'une association est conditionnée à sa déclaration en préfecture (articles 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901). C'est également une première condition pour éventuellement recevoir des fonds publics (article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901).

Outre que, d'une manière très générale, les associations doivent respecter les lois et règlements, des dispositions spécifiques encadrent les relations entre l'État et les associations. Plusieurs agréments ministériels existent qui conditionnent les financements des différents ministères et sont généralement destinés à vérifier et garantir d'une part, le respect des principes d'action conformes à l'intérêt général, d'autre part, la capacité technique de l'association à contribuer aux politiques publiques pour lesquelles elles sollicitent un financement. Ainsi par exemple, il existe des agréments préalables à une intervention ou une demande de financement dans le domaine du sport, de la jeunesse, du service civique, de l'environnement,

¹⁸ Le Monde, 30 mars 2022 : www.lemonde.fr/idees/article/2022/03/30/roger-sue-l-association-est-au-fondement-d-une-democratie-du-quotidien_6119735_3232.html

¹⁹ L'usager, du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et un exigence démocratique. Étude annuelle du Conseil d'État 2023, approuvée le 6 juillet 2023.

²⁰ Source : Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. Le paysage associatif français. Dalloz 2023 - 4^e édition.

²¹ Pour les associations sportives, masse budgétaire annuelle de 7,6 Mds€ dont 28 % de subventions et commandes publiques (sources : Le paysage associatif français, *ibid*).

²² Source : INJEP. Chiffres clés de la vie associative, 2023.

de la protection du consommateur, de l'action complémentaire de l'école publique, etc.²³ Afin de simplifier cette démarche d'agrément pour les associations qui en sollicitent plusieurs la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 a introduit, à l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations le principe d'un « *tronc commun d'agrément* ». Dès lors qu'un agrément spécifique a été obtenu, le tronc commun d'agrément est présumé acquis pour l'obtention d'un autre agrément. Le tronc commun d'agrément comporte quatre obligations :

- répondre à un objet d'intérêt général ;
- présenter un mode de fonctionnement démocratique ;
- respecter des règles de nature à garantir la transparence financière ;
- respecter les principes du contrat d'engagement républicain.

Cette dernière disposition, introduite la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, est contestée par une partie du secteur associatif et fait l'objet d'un développement dans la suite du rapport (cf. § 3.3.7)

2. Un cadre de concertation organisé et des travaux réguliers devraient permettre aux pouvoirs publics de développer leur soutien à la vie associative

En maintenant le lien social et la solidarité, les associations jouent un rôle fondamental dans la vie collective de la nation et le fonctionnement de notre modèle de société. Cette force sociale qui représente 10 % de l'emploi privé et irrigue les territoires, est pourtant traversée par des mutations structurelles, conjoncturelles et multifactorielles qui mettent en péril son efficacité. La complexification de l'environnement juridique encadrant les activités des associations et leur environnement économique et social invite à repenser les questions récurrentes des conditions d'amélioration de leur accompagnement, de la valorisation de l'engagement bénévole afin notamment de mieux répondre à l'essoufflement du bénévolat dans les fonctions dirigeantes, en dépit d'un engagement associatif solide de la population.

Différents rapports remis au parlement et au gouvernement par des parlementaires, des rapports des inspections générales, de chercheurs et du mouvement associatif lui-même ont tenté, ces dernières années, d'apporter des réponses aux difficultés rencontrées par le secteur associatif. Tous font état d'un manque de structuration et d'articulation des acteurs chargés de l'appui aux associations, mais également de difficultés de financement et d'une absence de valorisation des acteurs associatifs.

La présidente du Mouvement associatif, Mme Claire Thoury résume à dessein la situation en affirmant que « *Les défis en matière d'accompagnement des associations sont donc bien identifiés et devant nous, à nous de les relever pour faire vivre les dynamiques associatives sur l'ensemble du territoire !* »²⁴.

2.1. La veille permanente du Haut Conseil à la vie associative, un regard croisé

2.1.1. La création du Haut Conseil à la vie associative (HCVA) s'inscrit dans un processus de reconnaissance des associations par les pouvoirs publics

Les associations ont été prises en compte par les pouvoirs publics dès les années 1970 notamment dans les politiques de développement urbain et d'aménagement du cadre de vie (cf. infra § 2.2.1). Dans ce mouvement, un projet de loi a été initié en 1981 qui visait à consolider cette reconnaissance des associations par les pouvoirs publics, mais il n'a pu aboutir en raison de désaccords entre le gouvernement de l'époque et le secteur associatif qui ne voulait pas être « *trop instrumentalisé* » par l'État²⁵. Cependant, les échanges portant sur ce projet de loi ont débouché sur la création du Conseil national de la vie associative (CNVA)

²³ Le guide pratique du tronc commun d'agrément édité en 2022 par la DJEPVA recense 24 types d'agrément.

²⁴ Mme Claire Thoury, présidente du Mouvement associatif. Évolution de l'accompagnement des structures associatives : constats, besoins et pistes de réflexion. Note octobre 2023. Cette note s'inscrit dans la lignée des travaux du « G10 » - Groupe informel d'échanges et de réflexions de dirigeants de structures d'accompagnement du secteur associatif qui réfléchit aux besoins d'accompagnement du secteur associatif par un croisement de regards de praticiens de terrain.

²⁵ Chantal Bruneau, audition par la mission le 24 mai 2024.

en 1983. Cet organisme regroupe alors notamment des représentants des pouvoirs publics et des associations et incarne l'espace de dialogue et de concertation entre les différents acteurs, dont l'État. Il est ouvert à l'ensemble des secteurs du monde associatif tandis que jusqu'alors, seuls quelques secteurs comme l'environnement, la jeunesse et l'éducation populaire étaient concernés.

Mais le secteur associatif estimait que le CNVA ne pouvait pas être considéré comme une représentation des associations dans la mesure où ses membres étaient choisis et nommés par le ministre chargé de la vie associative. Il a donc créé la conférence permanente des présidents d'associations (CPCA), qui au cours des années 1990 s'est structurée pour devenir l'actuel « Mouvement associatif », fédération regroupant les associations dans un processus électoral librement organisé entre ses membres.

Dès lors, le Haut Conseil à la vie associative, créé par le décret n° 2011-773 du 28 juin 2011, constitue une instance d'expertise indépendante originale, ne représentant aucun organisme, aucune association, aucun secteur associatif spécifique. Bénéficiant d'une entière liberté de parole, les membres du HCVA sont choisis pour leur expertise juridique, fiscale, comptable, dans les domaines de la gestion associative, du bénévolat, de l'engagement et des réglementations européennes. Ces expertises leur permettent d'alimenter la réflexion générale afin de proposer aux pouvoirs publics des mesures utiles au développement de la vie associative.

Les missions du HCVA, fixées par le décret de création, sont larges :

« Article 2 :

Le Haut Conseil à la vie associative est saisi des projets de lois et de décrets comportant des dispositions spécifiques relatives au financement, au fonctionnement ou à l'organisation de l'ensemble des associations.

Le Haut Conseil a également pour missions :

- *de proposer toutes mesures utiles au développement de la vie associative ;*
- *de formuler des recommandations en vue d'améliorer la connaissance des réalités du secteur associatif ;*
- *de recueillir et mettre à disposition les données territoriales, qualitatives et quantitatives, existant sur le secteur associatif ;*
- *d'établir tous les deux ans un bilan de la vie associative.*

Il peut également se saisir de toute question relative aux associations, quel que soit leur secteur d'activités.

Article 3 :

Le Haut Conseil à la vie associative peut être saisi par au moins cent associations couvrant au moins trois régions et ayant un objet statutaire comparable sur toute question intéressant l'ensemble des associations ».

Le HCVA est placé auprès du Premier ministre, et ses avis sont d'autant plus recherchés qu'ils s'inscrivent dans un contexte de montée en puissance de la structuration du mouvement associatif.

2.1.2. Des travaux d'une grande expertise et qui invitent à rechercher la cohérence entre les instances politiques

Les travaux du HCVA s'inscrivent en conséquence dans la continuité du dialogue entre associations et pouvoirs publics et permettent d'apporter un éclairage très convaincant sur des domaines très techniques : la comptabilité et la fiscalité associative, le statut et la responsabilité des dirigeants et des bénévoles, l'impact des règlements européens sur la vie associative. Par exemple, l'avis du HCVA daté du 7 décembre 2023 en réponse à la proposition de directive relative aux associations transfrontalières européennes a permis de mobiliser des expertises rares.

En outre, la vision interministérielle du HCVA constitue un atout important qui vient appuyer très utilement le travail de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), principal interlocuteur administratif des associations. Dans le contexte actuel assez mouvant, où les associations doivent s'adapter et inventer de nouvelles formes de gouvernance, la capacité du Haut Conseil à la vie associative à appréhender à la fois les réalités pratiques « du terrain », les exigences administratives et les

circonstances politiques est de nature à assurer un cadre favorable à la consolidation, au soutien et à la reconnaissance politique du rôle social et des actions d'intérêt général que les associations assurent.

2.2. Une représentation des associations bien organisée

Les associations sont très diverses, souvent de petite taille, mais elles sont, pour la plupart, fédérées en réseaux associatifs qui portent leur parole. Ces réseaux sont bien organisés, et développent un militantisme généralement responsable et constructif.

Le Mouvement associatif²⁶ est une association nationale qui fédère la plupart des grands réseaux, des grandes fédérations, dans les domaines les plus variés de la vie associative : environnement, cadre de vie, famille, sport, éducation populaire, culture, engagement, défense des droits, etc. Il dispose également d'une représentation organisée dans toutes les régions et constitue l'interlocuteur principal des pouvoirs publics pour évoquer les politiques transversales concernant la vie associative.

Le Mouvement associatif disposant d'un très large spectre en matière de vie associative, les fédérations plus spécialisées sont également des interlocuteurs de qualité pour les politiques sectorielles. Le comité national Olympique et sportif (CNOSF), le comité Paralympique et sportif (CPSF), la fédération des acteurs de la solidarité (FNARS), France nature environnement, le comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP), pour ne citer que quelques figures emblématiques, sont, dans leurs secteurs respectifs, des interlocuteurs reconnus des pouvoirs publics.

2.3. Des avis du Conseil économique, social et environnemental pour promouvoir l'engagement bénévole (juin 2022, mai 2024)

En dépit d'une contribution active à la vie sociale et économique, de leur rôle structurant pour une démocratie dynamique qui donne sens à la cohésion sociale et territoriale, les politiques publiques fragilisent encore les associations selon le CESE²⁷. Ce fait est, selon lui, d'autant plus regrettable que l'engagement des 22 millions de bénévoles de 18 ans et plus qui œuvrent et structurent la vie associative apportent une réponse active à la crise du sens et de la démocratie qui traverse la France. L'action des femmes et des hommes pour favoriser et entretenir les liens entre les habitants, pose *de facto* la question du soutien, de la reconnaissance, et par conséquent, de la pérennisation de leur engagement.

La nécessité d'interroger les autorités publiques sur la notion d'engagement bénévole comme facteur de cohésion sociale, notamment pour les femmes et les hommes exerçant des fonctions d'encadrement est prégnante dans l'ensemble des groupes qui constituent le CESE. Cet intérêt se manifeste par une auto-saisine confiée à la commission de l'éducation, de la culture et de la communication.

Mme Marie-Claire Martel et M. Jean-François Naton sont les rapporteurs de l'avis sur « L'engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté »²⁸ du rapport présenté par la commission permanente de l'éducation, de la culture et de la communication.

À cet effet, et afin de considérer toutes les facettes de l'engagement bénévole, cet « *élan joyeux au service de tous et toutes* »²⁹ a conduit à proposer une nouvelle définition. Ainsi, « *le bénévolat est l'action de la personne qui s'engage librement, sur son temps personnel, pour mener une action non rémunérée en direction d'autrui, ou au bénéfice d'une cause ou d'un intérêt collectif* ».

Les dix-neuf préconisations proposées dans ce rapport, suite aux auditions des responsables associatifs et des chercheurs s'articulent autour de quatre objectifs désormais récurrents :

- faciliter l'accès au bénévolat de chacun et chacune en informant, accueillant et en accompagnant mieux ;

²⁶ Afin d'éviter des confusions avec le « Mouvement associatif » comme association fédérative, la mission utilisera le terme « secteur associatif » ou un terme équivalent pour évoquer les associations au sens large.

²⁷ Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique. Avis du CESE adopté le 28 mai 2024. Rapporteurs Martin Bobel et Dominique Joseph.

²⁸ Avis adopté le 28 juin 2022, sur le rapport présenté par la commission permanente de l'éducation, de la culture et de la communication. Mandature 2021-2026.

²⁹ Expression émise lors de la journée de rencontres et d'échanges avec des porte-parole de bénévoles organisée le 1^{er} février 2022.

- reconnaître par des moyens humains et financiers de façon collective et individuelle les bénévoles ;
- mieux former et reconnaître davantage les compétences des bénévoles en simplifiant et en promouvant le volet formation ;
- améliorer la mesure du bénévolat et de ses effets.

Dans le même registre, dans l’avis émis le 28 mai 2024 sur la proposition de loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l’engagement bénévole et à simplifier la vie associative, les rapporteurs MM. Martin Bobel et Dominique Joseph mettent l’accent sur la prégnance des actions des associations dans une grande majorité de secteurs et par conséquent dans la vie quotidienne des habitants. « *Il faut imaginer un monde sans association pour comprendre combien leur apport à l’économie, à la société et à la démocratie est considérable* », « ciment sociétal » assurant le service d’intérêt général. Une mission d’intérêt général que, selon le CESE, les logiques concurrentielles et un financement public aléatoire mettent en péril. En effet, entre 2005 et 2020 le CESE met en évidence que la part des subventions a baissé de 41 % dans le budget des associations au profit de logiques marchandes. Il appelle à une « *urgence démocratique* » qui se manifeste par un renforcement du financement de la vie associative. Il préconise de favoriser de nouvelles formes de financements et de soutiens qui mettraient autour de la table l’ensemble des acteurs dont les collectivités territoriales, de rétablir la confiance et réformer la gouvernance en y incluant les territoires et les citoyens.

Mais globalement, selon le CESE, c’est l’ensemble des rapports et des liens entre associations et pouvoirs publics qui posent question. Quelle prise en considération du vécu et de la réalité du terrain des acteurs de la vie associative, quelle sécurisation dans la mise en œuvre des projets dès lors qu’elles se retrouvent obligées d’être conforme à l’appel à projet qui confère à la réponse artificielle les conduisant à devenir des « *outils* » de l’action publique et à s’éloigner de leur rôle d’innovation et d’expérimentation³⁰.

Le CESE est ainsi amené à considérer, de manière trop abrupte selon la mission, qu’en 2024, le contexte n’est toujours pas favorable à la sécurisation du parcours des acteurs associatifs et à l’engagement des bénévoles au sein de la gouvernance des associations.

De manière générale, les observations de la mission recoupent les analyses du CESE. Toutefois, celles-ci négligent trop les résultats positifs de certaines dispositions (le financement public de l’emploi associatif par exemple) et les réels efforts consentis par les pouvoirs publics aussi bien en terme de financements, que d’accompagnement des bénévoles ou de reconnaissance du fait associatif.

Les travaux du CESE pourraient utilement inspirer des travaux conduits au niveau régional par les Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Ainsi, le CESE pourrait inciter les CESER à contribuer à une meilleure connaissance de la vie associative au niveau régional et répondre ainsi à un besoin exprimé par plusieurs interlocuteurs de la mission, de mieux documenter les particularités territoriales de la vie associative.

Recommandation 1 : Compléter les connaissances sur la vie associative par des travaux en territoire sous l’impulsion du CESE et l’organisation des CESER.

2.4. Les notes études et rapports de l’INJEP donnent un éclairage précieux

L’Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire (INJEP) est un service à compétence nationale placé au sein de la DJEPVA. Il constitue un centre de ressources et d’expertise sur les questions de jeunesse et les politiques qui sont dédiées, sur l’éducation populaire, la vie associative et le sport.

Parmi ses priorités, figure la poursuite des études sur la vie associative (connaissance du tissu associatif dans ses dimensions d’emploi et de bénévolat, étude sur les dons, impact du mécénat...) en faisant notamment appel à la recherche universitaire. Trois thèmes importants traités par l’INJEP, sont soulignés par la mission.

³⁰ Audition par le CESE, de Viviane Tchernonog, chercheuse au CNRS, 13 décembre 2023.

2.4.1. L'émiettement de l'action publique

Après une brève histoire du soutien aux associations au niveau national, le rapport « *Le soutien national à la vie associative : enquête exploratoire sur une action publique émiettée...* »³¹ expose une typologie des différentes formes de soutien réalisées par les ministères concernés : le soutien institué mais souvent partiel dans une relation de compagnonnage, le soutien multiforme dans une relation négociée et réflexive, le soutien pour qualifier la légitimité à intervenir du secteur avec une relation réglementaire, et enfin le soutien pour renforcer la politique publique avec une relation intéressée.

Il expose également les enjeux propres aux têtes de réseaux dans leur contribution au déploiement national du soutien à la vie associative.

Réfléchir au soutien à la vie associative revient à interroger l'évolution de son traitement par l'État mais également à comprendre la contribution des acteurs privés eux-mêmes à cette action publique complexe et protéiforme, souvent présentée comme émiettée et illisible. Selon les auteurs, la situation en 2023, notamment en termes de soutien, reste contrastée : chaque ministère, chaque organisme d'État a développé des dispositifs ou manières de soutenir ou accompagner la vie associative sans toujours le formaliser comme tel. L'action publique de soutien à la vie associative désigne un processus global où s'entremêlent le travail institutionnel des acteurs publics et politiques et celui des acteurs sociaux (associations, têtes de réseaux, accompagnateurs du monde associatif).

2.4.2. L'épreuve du premier salarié

Le rapport d'étude, « *l'épreuve du premier salarié dans le monde associatif : déséquilibre sur la gouvernance, l'organisation du travail et le modèle de financement* »³², questionne le contexte et le processus qui ont présidé ou accompagné la création du premier emploi au sein d'associations. La question de l'équilibre associatif est ici interrogée par les chercheurs³³.

En interrogeant l'emploi salarié au sein des associations, il s'agit d'aborder la délicate question quasi existentielle de la qualité des emplois au sein des associations et de leur équilibre financier et humain. 54 % des établissements employeurs associatifs n'ont qu'un ou deux salariés³⁴ dont la gestion fait appel à des compétences non maîtrisées puisque non acquises par la plupart des dirigeants bénévoles.

2.4.3. Le financement public des associations reste instable

À la suite de précédentes études, le rapport n° 2024-07 intitulé *Autonomie associative et financement public : une enquête localisée*³⁵ explore les mécanismes de financement public des associations et mettent en lumière la nécessité de limiter leurs variations, qui dans le temps, contribuent selon les chercheurs à précariser leurs activités, les rendant fortement dépendantes des orientations politiques.

Si le rapport permet d'objectiver le poids du clientélisme associatif dans les variations financières constatées, il démontre la relative marginalité du phénomène tout en explicitant la forte dépendance financière et politique des associations aux pouvoirs locaux.

Les auteurs appellent l'État, dans son rôle régulateur, à atténuer notamment le poids du contexte social et politique local dans le financement de la vie associative.

³¹ Le soutien national à la vie associative : enquête exploratoire sur une action publique émiettée, études et recherches par Mathilde Renault-Tinacci, chargée d'études et de recherche à l'INJEP et Emmanuel Porte, chargé d'étude et de recherche. INJEP (2023).

³² Amélie Artis, Université de Grenoble Alpes et Philippe Urvoa, Dédale, l'emploi social et solidaire-vecteurs d'activités. Notes et rapports 2022-16-novembre 2022. INJEP.

³³ L'enquête Cap Asso qui interroge le moment de la première embauche associative reflète les travaux de recherche de l'INJEP destiné à mieux comprendre le monde associatif, les changements et les nécessaires adaptations qu'il doit gérer.

³⁴ Les chiffres clés de la vie associative 2019, INJEP (en ligne), p. 12.

³⁵ Julien Talpin, directeur de recherche au CNRS et Pierre Bonnevalle, chercheur associé au CERAPS, de l'université de Lille. Notes et rapports, mai 2024. INJEP.

2.5. Les précédents rapports d'inspection générale avaient formulé des constats et préconisations qui ont nourri certaines décisions

Dans le rapport de la *Mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative, notamment au plan territorial*³⁶, les inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports rappellent la reconnaissance et l'importance du fait associatif par l'État. Mais si ce dernier manifeste une ferme volonté et un engagement pour contribuer à son développement, le rapport note que ce volontarisme manque de visibilité, notamment au plan territorial ; qui se manifeste par l'hétérogénéité de la déclinaison territoriale des dispositifs nationaux en lien notamment avec la faiblesse des effectifs pour leur mise en œuvre. Ces disparités territoriales de l'action de l'État ont pour conséquence de brouiller le message de mise en œuvre de sa politique publique et ne facilitent pas la compréhension de la cohérence de cette dernière par les associations.

Plusieurs recommandations, en particulier pour le niveau national, sont formulées pour améliorer le soutien public à la vie associative des treize millions de bénévoles en 2016 qui répondent aux nouveaux besoins et « contribuent à l'apprentissage de la citoyenneté active ».

Les auteurs du rapport préconisent de mettre en œuvre une synergie qui permette un partenariat entre pouvoirs publics, et acteurs associatifs, entre le niveau national et le niveau territorial ; d'œuvrer pour une simplification administrative et la sécurisation financière des associations ; de clarifier et d'asseoir les compétences interministérielles du ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative tout en maintenant une stratégie transversale pour plus d'efficacité auprès des associations ; de créer un pôle ressources national des associations structurant pour l'ensemble du processus de soutien et d'accompagnement ; d'inscrire le FONJEP parmi les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial ; de promouvoir et valoriser l'engagement associatif par la formation, l'accompagnement des bénévoles et le soutien à l'engagement des jeunes et des mineurs.

Selon les auteurs, si le bénévolat reste l'un des facteurs essentiels du dynamisme associatif, pour une montée en compétence et en reconnaissance, ce secteur en mutation a besoin du soutien et de l'accompagnement de l'État. Différentes mesures sont apparues en écho à ce rapport : la mise en place du dispositif Guid'asso™, la création du compte d'engagement citoyen, la poursuite de l'engagement prioritaire de l'État auprès des associations employeuses...

Le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) sur *L'évaluation du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)*³⁷ examine l'une des mesures emblématique en faveur de la formation des dirigeants associatif, le FDVA.

Après les rappels historiques des conditions de création et d'évolution du FDVA, les auteurs notent une évolution significative du rôle du FDVA à partir de 2018 quand un décret élargit sa compétence en lui confiant également le soutien des projets innovants et du fonctionnement des associations. Ils concentrent leurs observations sur le volet « formation des bénévoles » et formulent des préconisations visant notamment à renforcer la part du FDVA consacré à la formation, à trouver des articulations entre FDVA et crédits du Centre national pour le développement du sport pour la formation des bénévoles du secteur sportif, à dématérialiser les procédures, à améliorer l'accompagnement local des bénévoles en rationalisant et en donnant une portée réglementaire aux dispositifs d'appui et de conseil, à favoriser le soutien pluriannuel.

La plupart de ces préconisations ont pu être prises en compte grâce notamment à l'augmentation des ressources globales du FDVA (cf. infra § 3.3.1) et à la poursuite de la dématérialisation des procédures. La proposition de reconnaissance réglementaire des dispositifs d'accompagnement a même été dépassée puisque Guid'asso™ bénéficie d'une reconnaissance légale (cf. ci-dessus § 2.2.1). La question du soutien pluriannuel reste largement peu prise en compte.

³⁶ Inspection générale de la jeunesse et des sports (octobre 2016). Rapport n° 2016-M-20.

³⁷ Inspection générale de la jeunesse et des sports (octobre 2018). Rapport n° 2018-M-15.

2.6. Un référé de la Cour des comptes souligne l'instabilité du soutien à la vie associative

Dans un référé adressé le 10 mars 2021³⁸, la Cour des comptes souligne, que la politique d'accompagnement de la vie associative par l'État se caractérise par un manque de structuration, une absence de stratégie, une coordination fragile du secteur qui nuisent à son efficacité.

À l'issue de son contrôle, et en reconnaissant les efforts et l'intérêt que l'État manifeste à l'égard des associations, notamment par le rattachement de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEVPA) depuis juillet 2020 au ministère de l'éducation, du sport et de la recherche, elle estime que la politique d'accompagnement de l'État souffre d'une forme de « saupoudrage » et invite à recentrer les aides sur des enjeux plus affirmés : soutien aux associations moyennes, seuils d'intervention plus élevés.

La Cour appelle en conséquence à la redynamisation de la vie associative par un soutien modernisé qui devrait reposer sur l'encouragement à la transition numérique des associations et par l'engagement d'une politique de guichet unique d'accompagnement.

La Cour des comptes émet cinq recommandations :

- au niveau central, consolider le portage de la vie associative par la DJEVPA autour d'un bloc de compétence à caractère interministériel ;
- dans les territoires, coordonner le soutien à la vie associative sous l'autorité des préfets ;
- concentrer les dispositifs transversaux de soutien financier aux réseaux associatifs en privilégiant leur modernisation ;
- unifier les guichets d'accompagnement du monde associatif ;
- relancer le système interministériel d'information de la vie associative.

La mission partage ces recommandations et constate que l'une d'elle (unifier les guichets d'accompagnement) se trouve entièrement reprise par la mise en place de Guid'asso™. À l'inverse, le renforcement de la coordination par les préfets est un souhait partagé, mais n'est pas favorisé par la nouvelle organisation des services jeunesse engagement et sports sous l'autorité hiérarchique des autorités académiques. En revanche, la mission se montre plus nuancée concernant les observations qui conduiraient à accorder des aides plus importantes à des associations plus grandes (concentration des dispositifs, relèvement des seuils d'intervention). En effet, pour la mission, il convient de ne pas négliger la contribution à la cohésion sociale qu'apportent les petites associations et l'INJEP a montré que l'intervention de l'État devait aussi parfois compenser des formes de « clientélisme local » (cf. ci-dessus § 2.4.3).

2.7. Une loi pour soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative

2.7.1. Un long chemin vers la reconnaissance du rôle des associations

À la faveur de la publication de plusieurs rapports mettant en avant l'utilité des associations et soulignant l'importance de leur contribution à l'organisation de la vie quotidienne³⁹, en légiférant dans le milieu des années 1970⁴⁰, les pouvoirs publics donnent à voir les premiers actes de reconnaissance du fait associatif, de la participation des citoyens et de leurs organisations à l'élaboration des projets. À cette époque, les revendications portées par les associations se retrouvent autour des thèmes de l'environnement, de la

³⁸ Référé S 2021-0094 du 10 mars 2021 adressé à M. Michel Blanquer, ministre de l'éducation de la jeunesse et des sports.

³⁹ On se réfère aux rapports de Simon Nora publié en 1975 sur l'amélioration de l'habitat ancien, celui d'Olivier Guichard intitulé *Vivre ensemble* sur le développement des responsabilités locales paru en 1977 ainsi que celui de Pierre Delmon (président des houillères du Nord et du Pas-de-Calais, membre du Conseil économique et social) en 1976 sur *La participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie* dont les propositions visaient à donner davantage de pouvoir aux usagers et aux associations.

⁴⁰ Voir Chantal Bruneau, *Le nouveau visage des associations depuis les années 1970 : entre pouvoirs publics et acteurs économiques*, chap. XV, sous la dir. de Francis Lebon, Pierre Moulinier, Jean-Claude Richez [et al], un engagement à l'épreuve de la théorie. Itinéraires et travaux de Geneviève Poujol, chap. XV, Paris, l'Harmattan, 2008, pp.189-200. Débats Jeunesse.

défense du cadre de vie et de l'amélioration de la qualité de la vie⁴¹. Pour les autorités elles deviennent « *un rouage normal* » de la démocratie.

En janvier 1981, le président de la République, Valérie Giscard d'Estaing, commande au sénateur Marcel Rudloff un rapport sur les mesures à prendre en faveur des associations. Dans la lettre de saisine, le Premier ministre indique que : « *les associations, ne serait-ce que par leur nombre et leur diversité, jouent un rôle essentiel dans la vie de notre pays puisqu'un Français sur deux est membre d'une association. La vie associative est de plus étroitement liée au développement d'activités indispensables à la collectivité telles que les activités de caractère social ou culturel, la pratique du sport, la sauvegarde du cadre de vie et l'animation de la vie locale* ».

Le pré-rapport aborde les questions de la capacité juridique des associations, de leur financement, de leur représentation auprès des pouvoirs publics, de la structuration du dialogue avec les pouvoirs publics, du salariat et du bénévolat ; autant de sujets qui se distinguent depuis, par leur récurrence au cours des années. Nombre de ces questionnements et propositions continuent en effet d'interroger tant les acteurs publics que les acteurs associatifs dans la mesure où ces sujets doivent être analysés à l'aune d'évolutions permanentes de l'organisation des pouvoirs publics, des associations elles-mêmes, des sources de financement, des lois et règlements, du cadre européen, etc.

La loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative s'inscrit donc dans ce mouvement continu d'amélioration de la reconnaissance des associations par les pouvoirs publics. Elle est publiée au JO du 16 avril 2024 après avoir été adoptée suite à la commission mixte paritaire (CMP) du 14 mars 2024. Cette proposition de loi a en effet bénéficié d'un large consensus dans les deux chambres du parlement, puisque successivement adoptée à l'unanimité.

La loi se présente en deux chapitres ; le premier vise à encourager et mieux reconnaître l'engagement bénévole et le volontariat ; le second ayant pour objet de tendre à la simplification de la vie associative.

Ainsi, les conditions d'acquisition des droits à la formation pour les bénévoles sont assouplies, les associations peuvent alimenter le compte d'engagement citoyen des bénévoles, les conditions de recours au congé d'engagement sont étendues, le recours au mécénat de compétence est facilité. Afin de répondre aux besoins d'accompagnements des bénévoles et de fluidifier le quotidien des responsables associatifs, la loi reconnaît le réseau d'appui national Guid'Asso™ qui avait été initié par des mesures administratives depuis 2020 (cf. infra ; § 3.3.3). Des mesures sont prévues en faveur d'un meilleur financement des associations en facilitant les conditions de prêt entre associations et en sécurisant la pratique des loteries et lotos occasionnels par les associations.

Ces mesures législatives relèvent pour l'essentiel d'approfondissement ou de consolidation de mesures existantes.

2.7.2. Des questions en suspens et des solutions à construire

La proposition de loi comportait des mesures plus ambitieuses au plan fiscal (exonération de TVA ou taxe d'habitation) ou au plan social (extension du compte d'engagement citoyen aux retraités) qui n'ont pas été retenues en raison de craintes sur l'impact budgétaire ou d'incompatibilité avec les règlements européens concernant la TVA. Aussi, les débats parlementaires prévoient le report de la discussion de certaines mesures en loi de finances.

En outre, l'article 12 de la loi prévoit que « *Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport analysant l'impact de la baisse des subventions aux associations sur l'emploi associatif et la situation de l'emploi dans le secteur associatif et évaluant la performance des différents dispositifs mis en œuvre afin d'encourager et de reconnaître l'engagement bénévole, notamment le compte d'engagement citoyen, le congé pour engagement associatif et le mécénat de compétences, de faciliter l'action des associations, notamment le réseau guid'asso et les systèmes d'information de la vie associative, et de permettre aux bénévoles de mieux concilier leur vie professionnelle*

⁴¹ La proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 20 décembre 1978 est présentée par François Mitterrand et un ensemble de députés socialistes. Elle est relative à la reconnaissance et au développement de la vie associative et donne le tempo des questions à traiter au cours des années.

et leur engagement associatif. Ledit rapport évalue les différents types de congés dont peuvent bénéficier les actifs bénévoles et présente des pistes d'amélioration des dispositifs existants. Il analyse la possibilité de généraliser le maintien de la rémunération lors du congé prévu à l'article L. 3142-54-1 du code du travail à l'ensemble des salariés ainsi que la possibilité d'instaurer une semaine de quatre jours pour les salariés bénévoles. Ce rapport présente également des pistes pour ouvrir aux dirigeants d'association bénévoles les formations proposées aux agents des collectivités territoriales, pour ouvrir la possibilité aux bénévoles qui sont également salariés de demander à leur employeur un aménagement horaire afin de mener à bien leurs missions associatives, pour prendre en compte l'engagement bénévole des dirigeants d'association dans la détermination des droits à la retraite, pour introduire une expérience bénévole dans le parcours des jeunes lycéens et pour créer un label "jeune bénévole" valorisant l'engagement des jeunes. Ledit rapport analyse le rôle des têtes de réseau dans le déploiement des dispositifs de soutien aux associations, comme le compte d'engagement citoyen ou le congé pour engagement associatif. Ce rapport formule des recommandations afin de consolider le rôle des têtes de réseau et identifie leurs besoins de financement. Ledit rapport étudie la possibilité de maintenir les droits acquis par des salariés partant à la retraite au titre du compte personnel de formation ».

Cette disposition reflète, en dépit de l'ambition déclarée, les nombreuses questions non résolues par la loi et les points encore en attente d'amélioration voire de résolution. La mission considère que l'ampleur de ces prescriptions, qui vont a priori reposer sur l'administration chargée de la jeunesse de l'engagement et du sport, est incompatible avec la capacité actuelle des services.

Cette loi nécessite cinq mesures d'application. À ce jour, aucun décret n'a été publié, ils seraient prévus en décembre 2024.

Après ces constats et à la lecture de cet ensemble de travaux, la mission relève que la vie associative se caractérise par sa complexité et nécessite des expertises qui se manifestent à travers un réseau d'acteurs riche et diversifié. Les instances de concertations en place et la bonne qualité de la représentation des associations offrent un cadre propice pour poursuivre et approfondir un dialogue structuré et constructif entre associations et pouvoirs publics. De plus, des expertises institutionnelles, associatives et universitaires produisent des connaissances de qualité sur les associations. Dès lors, la mission considère que l'État, et plus largement les pouvoirs publics disposent du cadre méthodologique de concertation et des informations pertinentes dont ils peuvent se saisir pour développer et consolider une politique publique cohérente en faveur des associations.

3. Une politique conduite par une administration modeste qui peine à porter la nécessaire dimension interministérielle, mais développe une action perfectible répondant aux enjeux

3.1. Un rattachement ministériel fluctuant peu propice à l'approfondissement du travail interministériel en matière de vie associative

La politique en faveur de la vie associative qui figure dans les décrets d'attribution des ministres montre une grande mobilité de cette compétence, le plus souvent placée dans l'orbite du portefeuille ministériel de la jeunesse et des sports. Dans la mesure où celui-ci est parfois un ministère de plein exercice, parfois un secrétariat d'État, la politique relative à la vie associative subit de nombreuses migrations : depuis mai 2012 où le portefeuille de Mme Fourneyron comprenait, de manière assez simple, la jeunesse, le sport et la vie associative, sept ministres ou secrétaires d'état se sont succédé aux responsabilités relatives à la vie associative, soit en moyenne au 31 juillet 2024 moins de 21 mois par titulaire (cf. annexe 3). En outre, pendant cette période, la compétence en matière de vie associative a changé de rattachement ministériel principal à huit reprises, entre jeunesse et sports, ville, droit des femmes, éducation nationale et Premier ministre. Il est d'ailleurs rare que les mots « vie associative » figurent dans l'intitulé des portefeuilles ministériels ; depuis mai 2012, seules Mme Fourneyron, pendant 22 mois, Mme Schiappa, pendant trois mois, et M. Avérous depuis septembre 2024, ont vu figurer les mots « vie associative » dans l'intitulé de leur portefeuille ministériel.

En conséquence de cette fluctuation dans le portage politique et de la brièveté des mandats ministériels, le sujet de la vie associative est donc relativement peu porté politiquement. Pour autant, les responsables administratifs de tous niveaux entendus par la mission, n'ont pas fait état de perturbation significative dans leur mission de soutien à la vie associative en raison de cette situation : passées les périodes normales d'ajustement liées aux prises de fonctions ministérielles, les responsables administratifs trouvent rapidement les méthodes de travail permettant de développer leur action, conformément aux orientations politiques qu'ils reçoivent, le plus souvent après les avoir proposées.

De la même manière, le ministère principal auquel est rattachée la politique en faveur de la vie associative a peu d'influence sur la conduite des politiques publiques par les services administratifs compétents, qui, aussi bien en administration centrale qu'en services déconcentrés, restent les mêmes. Ainsi, même lorsque la vie associative est rattachée au Premier ministre, comme c'est le cas depuis janvier 2024, les sujets de coordination interministérielle, très importants en la matière, ne sont pas significativement influencés.

Ce portage politique fluctuant ne pénalise pas le travail administratif mais ne favorise pas l'affirmation d'une puissante dimension interministérielle que pourrait justifier une politique de soutien à la vie associative.

3.2. Une politique interministérielle qui repose sur une administration modeste dont la légitimité peut être renforcée

3.2.1. En administration centrale : la difficulté de peser au plan interministériel

La politique de soutien de l'État à la vie associative telle que définie en introduction est portée par la DJEPVA qui comprend pour cela un bureau du développement de la vie associative au sein de la sous-direction des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative. En outre, le Haut Conseil à la vie associative, même s'il est présidé par le Premier ministre et placé auprès de lui, est intégré à l'organigramme de la DJEPVA. Cette direction a développé une véritable culture professionnelle dans le domaine de la vie associative, le chef de bureau est en place depuis de nombreuses années, la secrétaire générale et l'équipe administrative du HCVA sont issues de l'administration de la jeunesse et des sports. Pour autant les effectifs consacrés à la vie associative restent modestes : 11 agents au bureau du développement de la vie associative et deux agents au HCVA.

Les sujets transversaux dont doit traiter la DJEPVA en matière de vie associative impliquent un travail avec principalement les ministères chargés de l'Intérieur (aspects statutaires, législatifs et réglementaires) et des finances (sujets fiscaux notamment). Les agents de la DJEPVA entendus par la mission considèrent que le travail technique avec ces deux administrations régaliennes majeures se déroule de manière constructive. Elles rapportent également que le rattachement de l'administration de la jeunesse et des sports au ministère de l'éducation nationale confère une assise institutionnelle renforcée de nature à rassurer les interlocuteurs des autres ministères et qui contribue à améliorer l'audience de la DJEPVA auprès des autres administrations. Pour autant, en l'absence de portage politique fort (cf. ci-dessus), il reste difficile de convaincre les autres ministères de consacrer d'importants moyens pour partager et développer les priorités que la DJEPVA défend. Par exemple, les mesures de simplifications inscrites dans les politiques prioritaires du gouvernement (PPG) appelant des dispositions relatives à la déclaration des associations en préfecture sont traitées sans empressement par le ministère de l'intérieur.

Plus curieusement, alors que la DJEPVA et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) relèvent désormais de la même administration, les mesures en faveur de la vie associative prises par chacune de ces directions n'en sont pas pour autant mieux coordonnées. Ainsi, la DGESCO attribue des subventions à certaines associations nationales ou fédérations d'éducation populaire sans que le lien avec le temps scolaire apparaisse nettement. Certes, ces subventions relèvent de deux programmes budgétaires distincts⁴². Il serait plus rationnel que de telles aides soient gérées par la DJEPVA à qui les moyens devraient être transférés. Dans un autre registre, alors que le sujet de la continuité éducative est fondateur de cette organisation administrative réunissant les administrations de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports et que, concrètement, ce sujet repose largement sur les actions portées par des associations, la mission n'a pas constaté de disposition opérationnelle ou de convention commune entre associations, DGESCO et DJEPVA.

⁴² Programme 163 (jeunesse, vie associative) et programme 214 (soutien de la politique de l'éducation nationale).

Ainsi, la DGESCO et DJEPVA conservent chacune des relations cloisonnées et des conventions distinctes avec les différentes associations ou fédérations alors que le sujet central de la continuité éducative, objet commun à ces deux directions, pourrait être au cœur d'un soutien coordonné aux associations et fédérations d'éducation populaire qui sont les opératrices naturelles de cette politique publique.

Recommandation 2 : Mieux coordonner le soutien financier de la DGESCO et de la DJEPVA aux associations (notamment aux fédérations d'éducation populaire) en transférant à la DJEPVA les crédits sans impact sur le temps scolaire et en instituant, au sujet de la continuité éducative, un dialogue avec les associations, coordonné entre DGESCO et DJEPVA, formalisé par des conventions communes.

3.2.2. Les services déconcentrés « jeunesse - engagement - sport » déploient avec conviction les programmes ministériels sous la double autorité académique et préfectorale

Les services régionaux et départementaux chargés de la jeunesse, de l'engagement et du sport sont historiquement investis dans le déploiement des programmes de soutien à la vie associative. Des collaborations avaient été progressivement organisées à cet effet avec les services déconcentrés de l'État, sous l'autorité unique du préfet, notamment avec la création de la fonction de délégué départemental à la vie associative (DDVA) instituée par les circulaires du Premier ministre du 28 juillet 1995 et du 22 décembre 1999. Depuis la nouvelle organisation administrative instituée au 1^{er} janvier 2021, le rattachement hiérarchique des services chargés de la jeunesse et des sports aux autorités académiques⁴³ a induit une réorganisation des missions relatives à la vie associative exercées par ces services selon trois modalités différentes en fonction des sujets : retour des missions relevant du préfet dans les services de préfecture ; modifications réglementaires transférant des compétences aux autorités académiques ; maintien de la compétence préfectorale, celle-ci s'exerçant alors par l'autorité fonctionnelle des préfets sur les services jeunesse - engagement - sports.

Lors de la réforme de l'administration territoriale de l'État de 2010 (RéATE), le greffe des associations, service préfectoral de déclaration, d'enregistrement, de suivi et d'archivage des statuts associatifs, avait souvent été transféré dans les services « jeunesse et sports », intégrés dans les directions départementales interministérielles chargées de la cohésion sociale (DDCS, DDCSPP). Il s'agissait ainsi de renforcer la cohérence de l'action de l'État en rapprochant les missions régaliennes de déclaration et les missions d'agrément, de développement et de soutien à la vie associative, l'ensemble de ces politiques publiques étant sous l'autorité unique du préfet.

En conséquence de la réorganisation des services au 1^{er} janvier 2021, les greffes des associations ont rejoint les préfectures dans les départements où ils avaient été placés en DDCS ou DDCSPP. Les préfets, ne disposant plus de l'autorité hiérarchique sur les services jeunesse-engagement-sports, ont repris dans leurs services ces missions leur incombant. Cette succession d'organisations a parfois été rapide notamment lorsque le transfert du greffe issu de l'organisation permise en 2010, n'est intervenu que plus tard, (parfois en 2013 ou 2014) en raison le plus souvent de difficultés immobilières qui ne pouvaient pas trouver de solutions rapidement. Les représentants des services départementaux jeunesse-engagement-sports auditionnés par la mission et qui ont connu les deux organisations successives soulignent le désagrément causé par cette instabilité mais relativisent l'impact que cela a pu avoir sur les politiques conduites. D'une part, le rapprochement physique des effectifs chargés des différents domaines de la vie associative, voulu en 2010, n'a pas produit d'effets majeurs sur la manière de conduire les politiques publiques respectives relevant des différents ministères ; d'autre part, les agents relevant des ministères chargés de la jeunesse et des sports qui assuraient l'encadrement des greffes des associations (ces fractions de temps de travail n'ayant pas justifié de transfert d'effectifs des préfectures en 2010) estiment, qu'en étant allégés de ces fonctions, ils peuvent se concentrer sur les actions de promotion et de développement pour lesquelles ils s'estiment plus légitimes.

⁴³ Décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre.

La compétence relative à l'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire a été transférée aux recteurs de région académique⁴⁴. Celui-ci, également devenu responsable du budget opérationnel de programme 163 (BOP 163), est donc compétent pour l'attribution des subventions aux associations de jeunesse et d'éducation populaire et des postes du fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (postes FONJEP, financés par le BOP 163). Ainsi, en matière de soutien aux associations de jeunesse et d'éducation populaire, le recteur de région académique dispose d'un « bloc de compétence » qu'il peut déléguer aux DASEN (chefs de service départementaux jeunesse - engagement - sports).

Mis à part les deux domaines de compétences évoqués ci-dessus (greffe des associations, soutien aux associations de jeunesse et d'éducation populaire), toutes les autres missions relatives à la vie associative relèvent des préfets. Elles sont exercées par les services jeunesse-engagement-sports sous la responsabilité du préfet de région ou de département qui dispose sur eux d'une autorité fonctionnelle prévue notamment par les articles 5 et 8 du décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre.

Les effectifs consacrés à la vie associative dans les services déconcentrés sont modestes mais cependant non-négligeables : un peu plus de 16 % des effectifs du domaine « jeunesse éducation populaire vie associative », cette proportion étant assez voisine entre le niveau régional et le niveau départemental. Près de la moitié de ces effectifs est consacrée au Fonds de développement de la vie associative (FDVA). Les services rencontrés par la mission indiquent peiner à conserver des effectifs spécialisés sur les missions relatives à vie associative en raison de la forte pression exercée par le service national universel (SNU).

Nombre d'ETP consacrés aux missions vie associative au regard de l'ensemble des missions « jeunesse éducation populaire »									
	Enquête septembre 2023			Enquête janvier 2023			Variation janvier / septembre 2023		
	DRAJES	SDJES	TOTAL	DRAJES	SDJES	TOTAL	DRAJES	SDJES	TOTAL
Soutien à la vie associative et subventions (hors champ sportif et hors champ JEP)	7	24	31	7	27	34	0	-3	-3
Soutien à la vie associative JEP (agrément JEP, FONJEP, subventions)	15	46	60	16	50	65	-1	-4	-5
FDVA	20	55	75	19	56	75	1	-1	0
TOTAL ETP vie associative	42	125	166	42	132	174	0	-8	-8
TOTAL DES ETP RECENSES mission jeunesse engagement vie associative (JEVA)	166	541	707	166	561	727	0	-20	-20
TOTAL DES ETP RECENSES missions transversales JEVA	159	174	333	157	158	315	2	16	18
TOTAL des ETP JEVA	325	715	1040	323	719	1042	2	-4	-2
Pourcentage ETP vie associative /ensemble missions JEVA	12,8	17,4	16,0	12,9	18,4	16,7	-0,1	-1	-0,7

Source : enquête temps du SGMEN, 16 avril 2024 – traitement par la mission

⁴⁴ Modification du décret n° 2002-571 du 22 avril 2002 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 et relatif à l'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire par le décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre.

Dans cet environnement administratif, la mission a été attentive à la situation des délégués régionaux et départementaux à la vie associative.

Comme précisé supra, les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) ont été mis en place par une circulaire du Premier ministre de juillet 1995. Ce rôle a été réaffirmé à plusieurs reprises et complété par la création d'un délégué régional à la vie associative (DRVA). L'organisation actuelle de leurs missions est fixée par la circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations en application notamment de la charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 entre l'État et les principales fédérations du secteur associatif. Il s'agit pour ces agents, de donner une cohérence et une visibilité à la politique de l'État en faveur de la vie associative, de coordonner l'action des différentes administrations, de rechercher l'appui des collectivités territoriales, de favoriser l'information, de faciliter les démarches des associations. En pratique, et au regard des priorités actuelles, les DDVA et DRVA sont notamment les animateurs de deux dispositifs principaux : Guid'Asso™ (labellisation et déploiement de structures d'information et d'appui) et le Fonds de développement de la vie associative (FDVA, soutien financier aux associations).

Les DDVA et DRVA sont des agents des services jeunesse - engagement - sports (JES) dont la nature des missions nécessite qu'ils disposent d'une réelle légitimité interministérielle qui est conférée par leur désignation par le préfet, et de moyens et de temps de travail suffisants, alloués par l'autorité académique. La qualité de leur intervention dépend donc de la bonne articulation entre autorités fonctionnelle et hiérarchique. Dans l'ensemble des services rencontrés par la mission, les fonctions de DDVA et DRVA sont exercées par des agents de catégorie A, qui disposent d'une lettre de mission du préfet, et assurent leurs missions avec une relative autonomie professionnelle tout en étant intégrés à l'organisation hiérarchique des services JES dans lesquels ils sont installés normalement. Afin d'affirmer clairement que les chefs de SDJES et les DRAJES sont dans la hiérarchie académique, dans les services rencontrés par la mission, il n'a pas été jugé opportun qu'ils soient eux-mêmes DDVA ou DRVA, disposant à ce titre d'une lettre de mission du préfet. Les fonctionnements observés par la mission et les entretiens avec les agents concernés montrent que cette organisation, en ce qu'elle distingue autorité fonctionnelle et autorité hiérarchique, n'est probablement pas la plus naturelle. Cependant, elle ne fait pas obstacle au bon déploiement des politiques publiques dès lors que chaque acteur respecte les compétences institutionnelles de chacun. Selon la mission, le chef de SDJES ou le DRAJES doit rester vigilant à la bonne information respective des autorités académiques et préfectorales. Ce bon niveau d'information est défini différemment en fonction des sensibilités personnelles et son appréciation, par les chefs de SDJES ou les DRAJES, peut parfois être une source de préoccupation et générer un temps de travail non négligeable.

3.3. Le soutien de l'État à la vie associative : entre aide financière, adaptation législative ou réglementaire et accompagnement technique

3.3.1. Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) une aide financière devenue significative et structurante

Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) a été créé par un décret du 30 décembre 2011 abrogé et remplacé par le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018. Il s'inscrit dans la continuité du fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) créé en 1985 et qui avait initié le principe d'un appui financier en faveur notamment de la formation des bénévoles associatifs quel que soit le domaine d'intervention des associations bénéficiaires.

À l'origine, ce compte d'affectation spéciale était abondé par un prélèvement sur le pari mutuel urbain. Plusieurs évolutions, du taux de prélèvement notamment, sont intervenues progressivement pour augmenter et stabiliser les ressources de ce fonds. Mais deux évolutions majeures récentes ont permis d'augmenter significativement les ressources du FDVA qui peut maintenant apporter des aides structurantes.

À compter de 2018, le FDVA s'est substitué aux subventions octroyées par les parlementaires aux associations, dites « réserve parlementaire ». En conséquence, par la loi de finances pour 2018, le Parlement a fait le choix d'abonder à hauteur de 25 M€ le FDVA dans son rôle de soutien au développement de la vie associative.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, s'ajoute à ces ressources du FDVA, une quote-part des sommes acquises à l'État sur les comptes bancaires inactifs en déshérence. Ainsi, en application de l'article 272 de la loi 2019-1474 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, les ressources du FDVA sont constituées des crédits budgétaires ouverts à cet effet en loi de finances, de 40 % des sommes acquises à l'État relatives aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, de contributions de toute personne morale de droit public ou privé.

Les ressources du FDVA connaissent ainsi une croissance significative. Sont inscrits au rapport annuel de performance (RAP), en 2020, 31 952 367 €, en 2023, 52 705 000 €, soit une progression de 65 %. Pour 2024, 57 882 313 € sont inscrits en loi de finances et 17 500 000 € sont attendus des comptes bancaires inactifs en déshérence.

Les aides financières du FDVA permettent de soutenir les projets associatifs des associations de tous les domaines d'activités selon trois orientations :

- le fonctionnement global et les projets innovants dans les associations locales pour environ 80 % de l'enveloppe, entièrement déconcentrée dans les régions et les départements ; les associations prioritaires de ce dispositif emploient au plus deux salariés, elles reçoivent environ 80 % des aides⁴⁵ ;
- la formation des bénévoles pour environ 15 % de l'enveloppe, répartie entre un appel à projet national et des appels à projets régionaux ;
- les études et l'expérimentation pour environ 5 % de l'enveloppe dans le cadre d'un appel à projet national.

Compte tenu qu'une part importante du FDVA provient des crédits de l'ancienne « réserve parlementaire », les procédures d'allocation des crédits font l'objet d'une comitologie précise qui associe les parlementaires :

- le comité consultatif national regroupe onze personnalités qualifiées, onze représentants de différents ministères et deux parlementaires. Il est présidé par le ministre chargé de la vie associative et consulté sur les principales orientations annuelles. Il reçoit le compte rendu annuel de l'utilisation des fonds ;
- la commission régionale consultative comprend 10 à 30 personnes. Elle est présidée par le préfet de région ou elle peut être présidée conjointement par le préfet et le président du Conseil régional. Elle comprend des chefs de services déconcentrés de l'État, un représentant de chaque conseil départemental du ressort territorial, des personnalités qualifiées nommées en raison de leur compétence en matière associative dont la moitié sur proposition du Mouvement associatif régional. Au moins la moitié de ces personnalités est issue des collèges départementaux de la région. Des financeurs privés contributeurs au fonds et des opérateurs de compétences peuvent éventuellement être désignés parmi ces personnalités qualifiées. La commission est chargée de donner son avis sur les priorités de financement envisagées et sur les propositions de financement des projets sur le territoire de son ressort ;
- le collège départemental consultatif de la commission régionale est présidé par le préfet de département. Il comprend trois élus locaux, quatre personnalités qualifiées du secteur associatif, et quatre parlementaires. Il est consulté sur les orientations départementales relatives aux projets financés ainsi que sur les propositions de financement formulées par les services instructeurs départementaux.

Les associations éligibles au FDVA ne sont pas obligatoirement agréées mais elles doivent être régulièrement déclarées, avoir au minimum un an d'existence, respecter la liberté de conscience, ne pas proposer d'action à visée communautariste ou sectaire, répondre aux quatre critères du tronc commun d'agrément fixé par l'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 : objet d'intérêt général, gouvernance démocratique, transparence financière, souscrire au contrat d'engagement républicain conformément aux dispositions de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

⁴⁵ Communication de la Cour des comptes au Sénat, septembre 2021.

Le suivi détaillé, par régions et départements, des subventions allouées figure en ligne de manière très accessible : www.associations.gouv.fr/les-resultats-du-fdva-2023.html

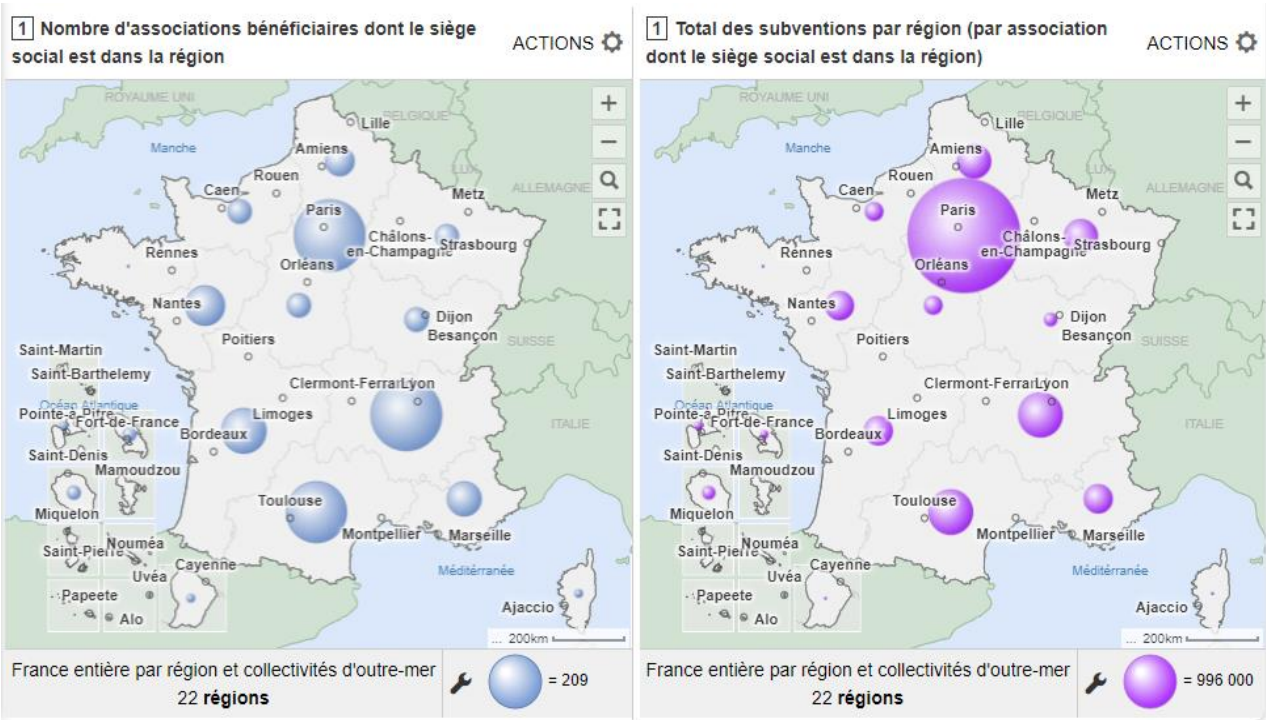
Les consolidations nationales et les répartitions territoriales sont également présentées sur ce site gouvernemental selon les tableaux ci-après concernant d'une part la formation des bénévoles (FDVA1) et d'autre part le fonctionnement et l'innovation dans les associations locales (FDVA2)

Présentation nationale de l'utilisation des crédits du FDVA1 (formation des bénévoles) en 2023



Source : www.associations.gouv.fr/les-resultats-du-fdva-2023.html

La répartition territoriale du FDVA1 (formation des bénévoles) en 2023



Source : www.associations.gouv.fr/les-resultats-du-fdva-2023.html

Présentation nationale de l'utilisation des crédits du FDVA2 (fonctionnement - innovation) en 2023

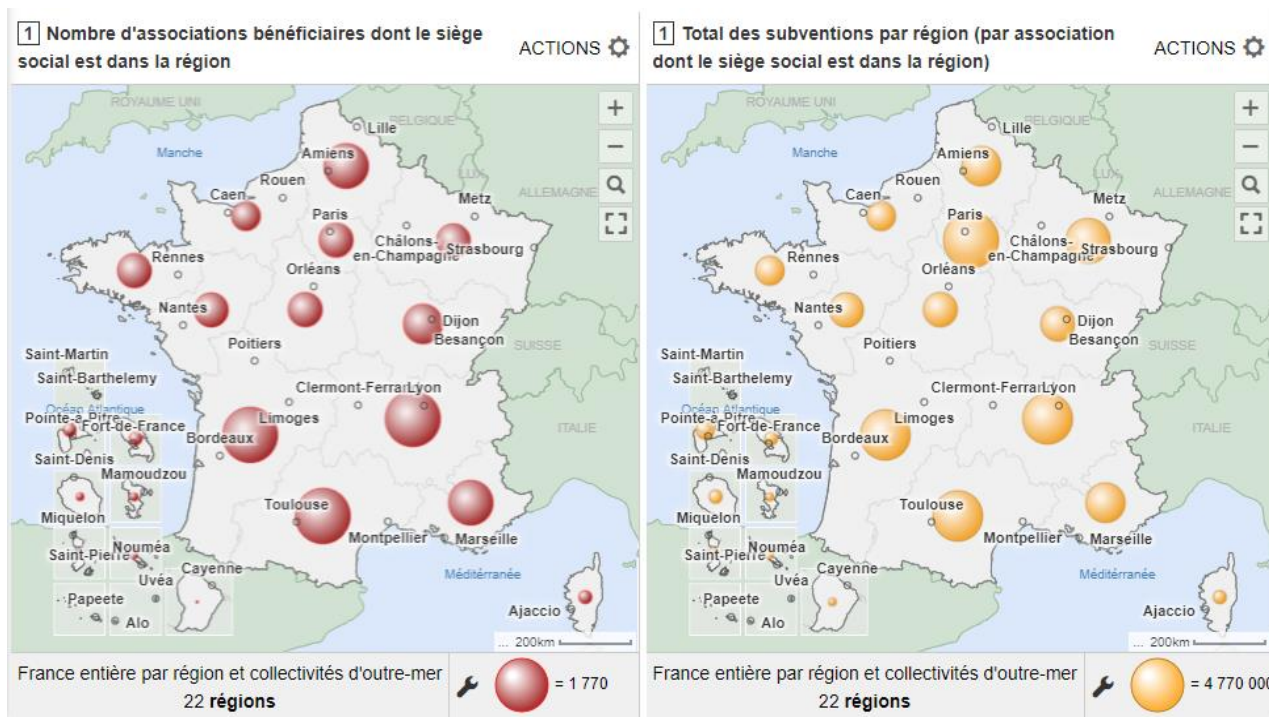
Le FDVA2 2023 National



16138 Associations soutenues		54 % non affiliées à un réseau		86% de très petites associations	
Nombre d'associations demandeuses de financements	6604 Culture et loisirs		2439 Education jeunesse		3991 Environnement + causes 
	3487 Social et santé		7967 Sports		
Nombre d'associations Subventionnées	4488 Culture et loisirs		1613 Education jeunesse		2967 Environnement + causes 
	2232 Social et santé		5108 Sports		
Le financement des projets des associations	29181 Projets proposés	60 % Taux de demandes soutenues		Une subvention moyenne de 2480 €	
	17563 Projets soutenus	58 % Soutien du financement global		Pour un total de 43,561 M€	

Source : www.associations.gouv.fr/les-resultats-du-fdva-2023.html

La répartition territoriale du FDVA2 (fonctionnement - innovation) en 2023



Source : www.associations.gouv.fr/les-resultats-du-fdva-2023.html

De ces éléments de suivi, la mission retient que les associations sportives et les associations culturelles sont les principales bénéficiaires des crédits soutenant le fonctionnement et l'innovation (FDVA2). Ce constat met en évidence la forte implantation locale et la rareté de la qualité d'employeur de plus de deux personnes de ce type d'associations. En revanche, les associations impliquées dans l'environnement ou les causes citoyennes et dans le secteur social ou la santé sont majoritairement subventionnées pour la formation des

dirigeants bénévoles (FDVA1) ce qui est cohérent avec la prédominance d'associations employeuses, départementales ou régionales, dans ces domaines (en outre, les associations sportives ne sont pas éligibles au soutien du FDVA1 dans la mesure où elles peuvent être aidées par l'Agence nationale du sport selon les mêmes critères).

Les représentants services auditionnés par la mission se montrent très investis pour la bonne gestion du FDVA à tous les niveaux d'intervention. Aussi bien en administration centrale que dans les services régionaux et départementaux de véritables stratégies d'information et d'instruction sont mises en place, le plus souvent en mobilisant les administrations techniques connaissant les spécialités des associations (environnement, culture, social notamment). Les DRVA et DDVA se révèlent les animateurs actifs et reconnus de ce dispositif et plus largement, le travail des délégations régionales académiques à la jeunesse à l'engagement et aux sports (DRAJES) et des services départementaux à la jeunesse à l'engagement et aux sports (SDJES) est très apprécié des associations et des préfets qui manifestent une réelle attention au FDVA dans la mesure où les parlementaires sont eux-mêmes impliqués.

Cette appréciation positive que la mission a largement retenue de ses auditions, ne semble pas partagée par un certain nombre de députés qui souhaitent que la pratique de la « réserve parlementaire » soit rétablie. Une telle décision mettrait en péril les ressources du FDVA et donc la politique publique qu'il a permis de structurer. Ainsi, une proposition de loi organique n° 810, visant à rétablir la pratique de la réserve parlementaire pour les petites communes et les associations, a été enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2023, initiée par M. Dino Ciniéri, député de la Loire et M. André Villiers, député de l'Yonne. Ils ont été rejoints par plus d'une centaine de députés pour déposer ce texte qui n'a jamais été mis à l'ordre du jour du Parlement. Une lettre ouverte de 300 parlementaires demandant que cette proposition de loi soit mise à l'ordre du jour du parlement a alors été publiée en novembre 2023 par le quotidien *Ouest-France*. Depuis, le sujet ne semble pas relancé et ses promoteurs ont perdu de leur audience : M. Ciniéri a démissionné de son mandat et M. Villiers n'a pas été réélu en juillet 2024. Les SDJES entendus par la mission précisent que cette prise de position de certains parlementaires a été en réalité sans effet sur leur travail. Les services ont été attentifs à associer les parlementaires dans les formes prévues par la loi instituant le FDVA, ils ont pris en compte leurs interventions lorsque celles-ci étaient argumentées et prenaient en compte les orientations de politique publique définies dans le cadre des procédures de gestion du FDVA. Globalement, le travail d'instruction et d'allocation des subventions est resté constructif et fluide. Un rapport de la Cour des comptes, demandé par le Sénat à la suite de la suppression de la « réserve parlementaire », communiqué en septembre 2021, souligne, à quelques nuances près, « une mise en place réussie » du FDVA. Au regard de l'ensemble de ses observations, la mission considère que les principes de neutralité, de continuité, d'égalité, mis en œuvre dans le cadre du FDVA, permettent de développer une véritable politique publique ayant des effets structurants bien supérieurs à ce qu'a pu être la pratique de la réserve parlementaire.

Recommandation 3 : Conforter le FDVA dans son rôle d'aide structurante de l'État en faveur de la vie associative en maintenant les méthodes d'allocation des subventions et en assurant son financement pérenne par des ressources dynamiques.

3.3.2. Les postes FONJEP : un programme emblématique qui doit conserver une gestion dynamique

Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est une association créée en 1964 afin de favoriser la complémentarité de l'action des associations et des Pouvoirs publics pour évaluer les besoins sociaux et y répondre. Le principe d'un travail concerté sur les politiques publiques est mis en œuvre par le FONJEP conformément à la *Charte d'engagements réciproques entre l'État, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales* signée en 2014, et réaffirmé dans le fonctionnement interne du FONJEP dans une *Charte de cogestion* signée en 2016. Le conseil d'administration du FONJEP est composé à parité de représentants de l'État (dont deux représentants du contrôleur budgétaire et comptable du ministère chargé de la jeunesse) et des collectivités territoriales (membres de droit) et de représentants d'associations de jeunesse et d'éducation populaire (membres actifs).

Cinq missions principales sont portées par le FONJEP : développer le dialogue et la coopération entre acteurs, soutenir la solidarité internationale (gestion de plusieurs dispositifs de solidarité internationale), exercer une veille sur les modèles socio-économiques des associations de jeunesse et d'éducation populaire (études, enquêtes, analyses), conserver et valoriser la mémoire du secteur (gestion du pôle de conservation des archives des associations de jeunesse et d'éducation populaire en collaboration notamment avec les archives départementales du Val-de-Marne), faciliter le déploiement des projets associatifs. Seule cette dernière mission est analysée par la mission au travers le dispositif des « postes FONJEP ».

Les postes FONJEP sont des aides de 7 000 € à 8 000 € versées par l'intermédiaire du FONJEP pour le compte de l'État à des associations de jeunesse et d'éducation populaire. Ces aides viennent soutenir un projet qui nécessite l'emploi d'un salarié qualifié, et sont attribuées pour trois ans renouvelables deux fois. Plusieurs ministères déploient des postes FONJEP : les ministères chargés de la jeunesse, de la cohésion sociale, de la culture, de la politique de la ville. Dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire, un poste FONJEP est financé à hauteur de 7 164 € par an. Les décisions relatives à l'attribution des subventions (associations bénéficiaires, montant de la subvention, procédure d'attribution...) relèvent de chaque financeur.



Source : www.fonjep.org/postes-fonjep/de-quoi-sagit-il

Les données chiffrées sur les postes FONJEP fournies par la DJEPVA sont résumées dans les tableaux suivants.

Nombre d'unités de postes FONJEP financées, par catégorie et par année, par les différents ministères									
Catégories de postes FONJEP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BOP 163 postes jeunesse et éducation populaire (JEP)	3 652	3 657	3 659	3 675	3 698	4 399 ⁽¹⁾	4 460	4 536,5	4 533
BOP 163 postes centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB)	166	167,5	167	161	161	164	161,5	158,5	124
BOP 163 postes Guid'Asso (ex. AVAL - accompagnement de la vie associative locale)						213 ⁽²⁾	213	213	432
BOP 163 postes cohésion sociale (CS)	1 067	666 ⁽³⁾	666	666	666	666	666	666	666
Postes politique de la ville (PV)	760	760	760	760	1 520 ⁽⁴⁾	1 520	1 520	1 520	1 520

Postes culture	57	57	57	57	57	57	61 ⁽⁵⁾	61	60
Postes éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI)	45	45	45	45	45	45	61 ⁽⁶⁾	64	64
Total	5 747	5 352,5	5 354	5 364	6 147	7 143,5	7 142,5	7 219	7 399

Source : DJEPVA

(1) La nouvelle dotation de postes 2020 a été notamment mobilisée pour créer des postes « recherche, groupements d'employeurs » – GE – et « pôles territoriaux de coopération associative » – PTCA – (mesure 11 de la feuille de route développement de la vie associative) ainsi que pour permettre la structuration des petites associations et le soutien aux territoires ruraux (Mesure 99 de l'Agenda rural).

(2) La nouvelle dotation de postes 2020 a été mobilisée pour la préfiguration du nouveau schéma d'accompagnement à la vie associative locale AVAL / Guid'Asso™ dans trois régions (cf. ci-dessous).

(3) Depuis 2016, les subventions FONJEP « cohésion sociale » ont été intégrées au BOP 163. Ces postes sont attribués par les services déconcentrés aux associations agréées par les CAF : Centres sociaux et Foyers de jeunes travailleurs. Pour rappel, la baisse du nombre d'unités en 2016 s'explique par le fait qu'il existait différents montants de postes FONJEP CS en 2015 (de 3 660 € à 6 580 €).

(4) En 2019, le nombre de postes FONJEP « politique de la ville » a été doublé et leur montant a été aligné sur le montant des postes « jeunesse et éducation populaire » (soit une évolution de 5 068 € à 7 164 €).

(5) En 2021, le ministère de la culture a créé de nouveaux postes FONJEP qui bénéficient à des associations de solidarité et des associations d'éducation populaire. Le montant des postes FONJEP culture est de 7 320 €.

(6) En 2021, le nombre de postes FONJEP « éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale » a augmenté et le montant du poste est passé de 8 000 € à 8 500 €.

Focus sur les postes FONJEP spécifiques gérés par le ministère chargé de la jeunesse			
	2021	2022	2023
Postes FONJEP COREMOB (comités régionaux de la mobilité européenne et internationale)	18 ⁽¹⁾	10	9
Postes FONJEP recherche	65 ⁽²⁾	128	116
Postes FONJEP GE (groupements d'employeurs) et PTCA (pôles territoriaux de coopération associative)	101 ⁽³⁾	103	93,5
Postes FONJEP Guid'Asso	213 ⁽⁴⁾	213	432
Postes FONJEP jeunes du plan de relance #1jeune-1solution	1 000 ⁽⁵⁾	1978	1937

Source : DJEPVA

(1) Les postes FONJEP COREMOB ont été créés en 2018 et ont permis de poursuivre les projets de plateformes régionales de la mobilité (financés de 2015 à 2017 par le Fonds d'expérimentation de la jeunesse « FEJ »).

(2) La mesure 11 de la « feuille de route développement de la vie associative » a mis en place les postes FONJEP pour le développement des partenariats de recherche des associations. Trois appels à projets ont été organisés pour attribuer des postes FONJEP recherche (avec unité double, soit 14 328 €) : en 2019 (10 dossiers sélectionnés), en 2020 (25 dossiers) et en 2021 (30 dossiers).

(3) La mesure 1 de la « feuille de route développement de la vie associative » a mis en place les postes FONJEP GE et PTCA.

(4) La mesure 4 de la « feuille de route développement de la vie associative » a conduit à la préfiguration d'un nouveau schéma d'accompagnement de la vie associative locale en 2020. En 2020, les trois régions

préfiguratrices ont été dotées de postes FONJEP spécifiques : Nouvelle-Aquitaine (110), Centre-Val de Loire (56) et Hauts-de-France (47).

(5) Le Plan de relance (BOP 364) a budgété sur 2 ans la création de 1 000 postes FONJEP Jeunes en 2021 et 1 000 postes en 2022.

Montants versés au FONJEP par la DJEPVA (hors frais de contribution au fonctionnement de la structure)					
	2019	2020	2021	2022	2023
Postes jeunesse et éducation populaire	25 776 228 €	30 150 844 €	30 950 125 €	30 828 458 €	30 502 72€
Postes pour les centres de ressources et d'information des bénévoles	1 138 049 €	1 125 259 €	1 118 220 €	1 115 883 €	986 841 €
Postes Guid'Asso		1 525 932 €	1 525 932 €	1 525 932 €	2 880 088 €
Postes cohésion sociale	4 720 969 €	4 494 362 €	4 494 362 €	4 618 488 €	4 557 879 €
Total	31 635 246 €	37 296 397 €	38 088 639 €	38 088 731 €	38 927 533 €

Source : DJEPVA

Ces éléments montrent une progression régulière du nombre de postes FONJEP dans tous les domaines, parfois avec une progression spectaculaire (doublement du nombre de poste « politique de la ville » en 2019, doublement des postes Guid'Asso™ en 2023).

La mission note également que les poste FONJEP sont souvent à l'appui du développement de programmes spécifiques (Guid'Asso™, #1jeune-1solution). Les services rencontrés par la mission notent que les postes FONJEP sont des leviers puissants lorsqu'ils peuvent être orientés vers une politique publique ciblée. La mission relève que le principe général selon lequel chaque service financeur assure la gestion des postes FONJEP qu'il finance est appliqué de manière différenciée : Les postes relevant de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) restent gérés par les DRAJES (et financés par le BOP 163) alors que les postes relevant de la politique de la ville ne sont plus gérés en DRAJES.

S'agissant d'aides pluriannuelles à l'emploi, la mission constate qu'il est très difficile de les remettre en cause. Cette situation se traduit au plan budgétaire par une progression constante de l'enveloppe consacrée à ce programme.

Les postes FONJEP constituent également une aide emblématique à laquelle les associations sont très attachées : c'est une des rares aides pluriannuelles, au plan symbolique, elle consacre la coopération entre associations et État qui légitime fortement l'engagement associatif, elle concerne le financement d'emplois qualifiés, enjeu crucial pour les projets associatifs. La seule critique du monde associatif porte sur le taux de l'aide, 7 164 € par an depuis de nombreuses années, qui est jugé trop faible au regard de l'inflation et du coût total d'un emploi.

Dans ce contexte, tant pour les raisons symboliques évoquées que pour des raisons touchant à la relative fragilité financière de nombreuses associations, il est extrêmement difficile de supprimer un poste FONJEP à une association pour le redéployer vers une autre ou l'orienter vers de nouvelles priorités. Ce mouvement des postes FONJEP est pourtant fortement souhaitable afin de ne pas créer des sortes de « rentes de situation » où le financeur perd de fait son pouvoir d'orientation sur l'action qu'il finance. Ces situations figées existent même si les DRAJES et les SDJES tentent d'y remédier à partir d'outils de suivi (observation de la rotation des postes) et d'une évaluation régulière de chaque poste. C'est au prix d'un effort constant d'évaluation de chaque situation, de la tenue d'outils de suivi qui permettent d'anticiper les opportunités de

« rotation de postes » que le fort impact des postes FONJEP peut être dynamique afin de rester au service de politiques publiques nécessairement évolutives.

Recommandation 4 : Poursuivre l’effort de suivi et d’évaluation des postes FONJEP et saisir les opportunités de redéploiements lorsqu’ils sont possibles, afin que les poste FONJEP restent au service des politiques publiques prioritaires.

3.3.3. Les aides sectorielles de l’État et les aides locales sont essentielles

Les statistiques consolidées concernant les finances des associations connues à ce jour sont principalement fondées sur des données dont les plus récentes sont de 2022, soit une période très concernée par les conséquences de la crise sanitaire de la Covid 19. Pour autant, concernant une approche globale et à l’appui des deux tableaux suivants on peut relativiser l’influence de la crise : d’une part on observe sur une période 2005-2020, que la structure de l’origine des financements des associations reste assez stable : entre 48 % et 51 % de recettes privées et entre 44 % et 52 % de financements publics. En outre les aides spécifiques pour compenser les conséquences de la Covid-19 ne représentent que 1 % à 3 % des ressources des associations.

Évolution de l’origine publique ou privée du financement des associations

	2005	2011	2017	2020
Financements privés	49%	51%	56%	48%
Adhérents	12%	11%	9%	7 %
Dons, mécénat, fondations, associations	5%	4%	5%	5 %
Vente aux usagers	32%	36%	42%	36%
Financements publics (Commandes et subventions publiques)	51%	49%	44%	52%
Communes	14%	11%	11%	12%
Départements	10%	12%	12%	12%
Régions	4%	4%	4%	5%
État	12%	11%	10%	10%
Union européenne	1%	1%	1%	1%
Organismes sociaux	7%	7%	4%	8%
Autres financements publics	3%	3%	3%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : Lionel Prouteau, Viviane Theronog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

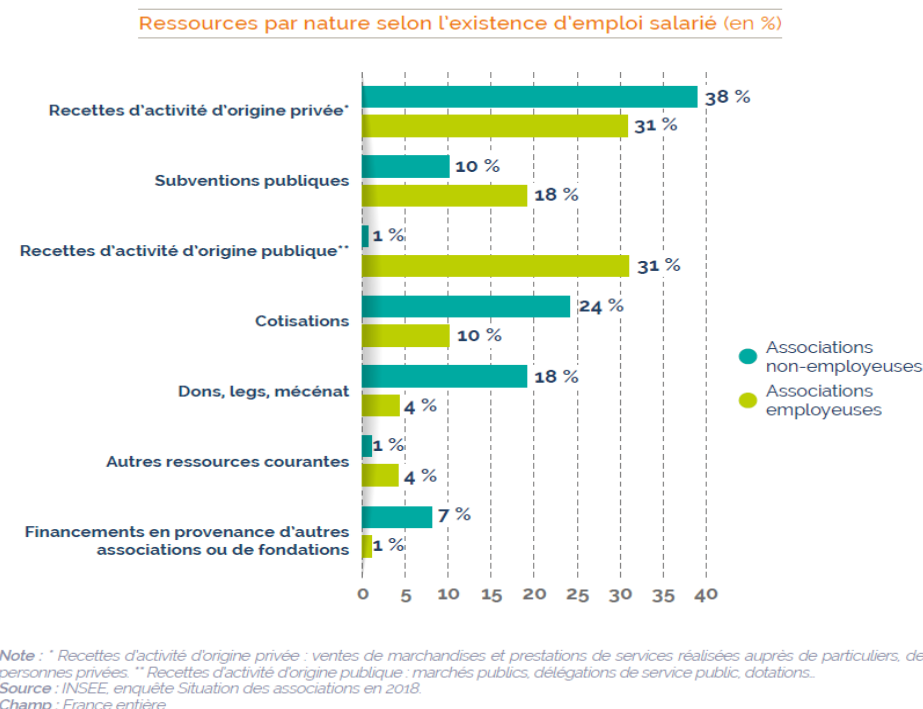
STRUCTURE DES RESSOURCES DE L’ENSEMBLE DES ASSOCIATIONS SELON LE SECTEUR D’ACTIVITÉ

Ensemble des associations	Humanitaire, social, santé	Défense droits, causes, intérêts	Enseignement, formation, insertion	Sports	Culture	Loisirs	Activités économiques	Ensemble des associations
Cotisations	2 %	22 %	4 %	26 %	11 %	14 %	18 %	7 %
Dons et mécénat	6 %	8 %	5 %	7 %	3 %	2 %	1 %	5 %
Vente aux usagers	35 %	26 %	43 %	35 %	35 %	44 %	36 %	36 %
Commandes publiques	39 %	16 %	26 %	6 %	9 %	18 %	10 %	29 %
Subventions publiques	16 %	27 %	21 %	22 %	40 %	21 %	33 %	20 %
Aides Covid	2 %	1 %	1 %	3 %	3 %	1 %	2 %	2 %
Total en %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total en mds €	65,490	8,616	14,695	7,686	7,803	3,616	5,451	113,355

Source : Enquête CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2021-2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Theronog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

On peut noter que les associations employeuses sont très dépendantes des aides publiques. Pour les associations employeuses, 49 % de leurs ressources proviennent des subventions ou des marchés publics, alors que les associations non-employeuses ne tirent que 11 % de leur recette des interventions publiques. C'est une des fragilités de l'emploi associatif que de largement dépendre des subventions.



Source : INJEP. Chiffres clés de la vie associative, 2023

La vie associative est aussi très segmentée selon les secteurs d'activité. Le seul secteur humanitaire santé social regroupe 10 % des associations⁴⁶ et mobilise près de 58 % de l'ensemble des budgets associatifs alors que le sport qui regroupe 25 % des associations, représente 6,7 % de la masse budgétaire des associations. Il est dès lors difficile d'évoquer « la vie associative » et il serait sans doute plus juste de considérer qu'il existe « des vies associatives » tant la nature des associations, notamment pour des raisons de structure budgétaire qui détermine surtout la capacité d'emploi des associations, est différente.

Outre la masse financière, la structure des ressources est également très différente selon que les associations sont ou non employeuses. Le financement des communes est assez peu sensible à ce critère : il représente entre 12 % et 15 % des ressources des associations que celles-ci soient ou non employeuses. Il en va différemment des départements, des régions et de l'État dont la part de financement est significativement plus élevée en faveur des associations employeuses.

⁴⁶ INJEP (2023). Les chiffres clés de la vie associative.

TABLEAU 119

MONTANT DES BUDGETS ASSOCIATIFS EN 2020, SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ ET L'EXISTENCE D'EMPLOI SALARIÉ (EN MILLIARDS D'EUROS)

	Associations sans salarié	Associations employeuses	Total
Humanitaire, social, santé	1,266	64,224	65,490
Défense droits, causes, intérêts	0,719	7,897	8,616
Enseignement, formation, insertion	0,417	14,278	14,695
Sports	2,848	4,838	7,686
Culture	1,586	6,217	7,803
Loisirs	1,449	2,167	3,616
Activités économiques	0,267	5,184	5,450
Total	8,551	104,804	113,355

Source : Enquête CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2021-2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Theronog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

STRUCTURE DES RESSOURCES SELON LEUR ORIGINE ET L'EXISTENCE D'EMPLOI SALARIÉ

	Associations sans salarié	Associations employeuses	Ensemble
Adhérents	20,4 %	6,1 %	7,2 %
Donateurs, entreprises, fondations, associations	8,5 %	5,1 %	5,3 %
Vente aux usagers	45,2 %	35,3 %	36,0 %
Communes	15,1 %	12,2 %	12,4 %
Départements	2,1 %	12,8 %	11,9 %
Régions	2,9 %	4,8 %	4,7 %
État	4,7 %	10,6 %	10,2 %
Union européenne	0,1 %	0,7 %	0,6 %
Organismes sociaux	0,2 %	8,7 %	8,0 %
Autres financements publics	1,0 %	3,9 %	3,7 %
Total en %	100 %	100 %	100 %
Total en mds €	8,551	104,804	113,355

Source : Enquête CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2021-2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Theronog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

Les deux tableaux suivants permettent de distinguer l'origine des financements des associations en fonction de leur secteur d'activité. On retrouve logiquement des chiffres conformes aux compétences des collectivités : prédominance des subventions des régions pour le secteur « enseignement formation » et prédominance des financements des départements pour le secteur « santé social ». Mais on peut noter également que dans tous les secteurs d'activité, la part de la participation des usagers est significative, entre 35 % et 45 % du financement des associations. Enfin, il convient de relever que les financements de l'État, surtout dès lors que les associations sont employeuses, interviennent sur tous les secteurs d'activité, pour une part non négligeable de 9 % à 15 %.

ORIGINE DES RESSOURCES DES ASSOCIATIONS SANS SALARIÉ SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

Associations sans salarié	Humanitaire, social, santé	Défense droits, causes, intérêts	Enseignement, formation, insertion	Sports	Culture	Loisirs	Activités économiques	Associations sans salarié
Adhérents	8 %	22 %	25 %	29 %	15 %	16 %	32 %	20,4 %
Donateurs, mécènes, fondations, associations	25 %	8 %	5 %	6 %	6 %	4 %	0 %	8,5 %
Usagers	44 %	45 %	53 %	39 %	45 %	56 %	45 %	45,2 %
Communes	11 %	10 %	8 %	17 %	16 %	19 %	16 %	15,1 %
Départements	2 %	3 %	4 %	1 %	2 %	2 %	1 %	2,1 %
Régions	4 %	3 %	2 %	3 %	4 %	1 %	3 %	2,9 %
État	3 %	6 %	1 %	4 %	11 %	2 %	0 %	4,7 %
Union européenne	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0,1 %
Organismes sociaux	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,2 %
Autres financements publics	2,1 %	1,9 %	0,3 %	0,8 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %	1,0 %
Total en %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total en mds €	1,266	0,719	0,417	2,848	1,586	1,449	0,267	8,551

Source : Enquête CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2021-2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Theronog. Le paysage associatif français. Dalloz 2023 - 4^e édition

ORIGINE DES RESSOURCES DES ASSOCIATIONS EMPLOYEUSES SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

Associations employeuses	Humanitaire, social, santé	Défense droits, causes, intérêts	Enseignement, formation, insertion	Sports	Culture	Loisirs	Activités économiques	Associations employeuses
Cotisations des membres	2 %	22 %	4 %	25 %	9 %	13 %	17 %	6 %
Donateurs, mécènes, fondations, associations	5 %	8 %	5 %	8 %	2 %	0 %	1 %	5 %
Vente aux usagers	35 %	24 %	43 %	34 %	32 %	36 %	36 %	35 %
Communes	11 %	15 %	9 %	16 %	25 %	21 %	14 %	12 %
Départements	19 %	5 %	4 %	2 %	4 %	3 %	2 %	13 %
Régions	2 %	7 %	10 %	6 %	11 %	5 %	12 %	5 %
État	9 %	14 %	14 %	8 %	15 %	11 %	13 %	11 %
Union européenne	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	2 %	1 %	1 %
Organismes sociaux	13 %	1 %	1 %	0 %	0 %	5 %	0 %	9 %
Autres financements publics	3 %	3 %	10 %	2 %	1 %	4 %	3 %	4 %
Total en %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total en mds €	64,224	7,897	14,278	4,838	6,217	2,167	5,184	104,805

Source : Enquête CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2021-2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Theronog. Le paysage associatif français. Dalloz 2023 - 4^e édition

Il importe de rappeler à la suite de ces différents tableaux que les associations sont soutenues par l'État pour développer des politiques publiques sectorielles et très peu pour développer leur activité en propre. Ainsi, les éléments figurant dans le document annexe au projet de loi de finances pour 2024, dit « jaune

budgétaire »⁴⁷ qui récapitule les crédits accordés aux associations par les différents ministères en 2023 établissent un total des aides de l'État aux associations à 8 515,1 M€. Pour la même période les crédits du FDVA, qui eux constituent un soutien transversal à la vie associative sont de 52,7 M€ soit 0,6 % des aides de l'État.

Si les programmes transversaux en faveur de la vie associative sont indispensables pour encourager le bénévolat et optimiser l'action des associations, les aides des collectivités territoriales et les crédits sectoriels des différents ministères sont des aides publiques essentielles indispensables à la vitalité de la vie associative.

3.3.4. L'accompagnement des bénévoles : Guid'asso™ est un dispositif fédérateur qui peut devenir emblématique

3.3.4.1 L'accompagnement des associations avant Guid'Asso™ : une organisation complexe

La complexification croissante de l'environnement juridique et réglementaire encadrant l'activité associative, l'enjeu important de l'emploi associatif, la relative instabilité de l'environnement économique et social des associations, le renouvellement permanent des bénévoles, le constat d'un essoufflement du bénévolat dirigeant, justifient que les pouvoirs publics soient attentifs à la manière dont les associations sont accompagnées dans leur quotidien. De nombreuses initiatives visant à développer l'information et le conseil aux associations se sont empliées, reposant sur une multitude d'acteurs dont certains labellisés par l'État : les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB), les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), les points d'appui à la vie associative, les tiers lieux, les Maisons des Associations, les missions d'accueil et d'information des associations (MAIA), les structures d'information jeunesse, les caisses d'allocations familiales, les collectivités locales, les centres sociaux, etc.

En analysant cet écosystème de l'accompagnement, l'inspection générale de la jeunesse et des sports⁴⁸, les parlementaires⁴⁹, la cour des comptes⁵⁰ ont relevé :

- un manque de structuration et d'articulation entre les acteurs de l'accompagnement et *de facto* un manque de visibilité et de lisibilité pour les usagers ;
- des disparités territoriales en termes d'implantation créant un maillage insuffisant pour un accompagnement de proximité ;
- une implication hétérogène des collectivités territoriales et une fragilité des modèles économiques des acteurs de l'accompagnement.

Ces observations ont été largement partagées par le secteur associatif.

3.3.4.2 Guid'asso™ : l'ambition d'un nouveau réseau plus lisible

Afin de remédier à ce foisonnement générateur de confusion, le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, en collaboration étroite avec le Mouvement associatif, a engagé un programme visant à améliorer la lisibilité, la qualité et l'accessibilité des services d'information et de conseil aux associations sous l'intitulé Guid'Asso™.

La préfiguration de ce dispositif a débuté à l'automne 2020 dans les régions de Nouvelle-Aquitaine, des Hauts-de-France et du Centre-Val de Loire. Le choix de ces régions est apparu pertinent au regard de la solide structuration des réseaux d'accompagnement locaux, ainsi que de la mobilisation du Mouvement associatif sur ces territoires. Le déploiement a ensuite été progressif en fonction des crédits inscrits en loi de finances : en 2022 en Normandie, en Bretagne, dans les Pays de la Loire et à La Réunion, en 2023 en Auvergne-Rhône-Alpes, en Occitanie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en 2024 en Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté, Corse, à Mayotte, en Guadeloupe et en Martinique, en 2025 en Île-de-France et en Guyane. La démarche de préfiguration a permis d'affiner la méthodologie qui est délicate dans la mesure où il s'agit de fédérer les

⁴⁷ Extrait du « jaune budgétaire » en annexe du PLF 2024 : « En application de l'alinéa 16 de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 modifié par l'article 264 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, le récapitulatif des crédits attribués aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association est annexé au projet de loi de finances. Ces crédits sont ceux attribués au cours de l'année précédente ».

⁴⁸ Préconisation n° 8 du rapport de l'IGJS 2016-M-20 octobre 2016.

⁴⁹ Rapport de mission parlementaire de M. Yves Blein, député du Rhône, octobre 2014.

⁵⁰ Référé de la Cour des comptes S2021-0094 du 10 mars 2021.

meilleurs dispositifs existants, en ménageant les susceptibilités éventuelles, sans provoquer de désengagement. Ces travaux ont été capitalisés sur une plateforme collaborative (Resana) sous la forme d'un guide d'essaimage décrivant chacune des étapes et proposant des outils indispensables au déploiement national.

L'objectif de Guid'Asso™ est de permettre à chaque association, même la plus petite, sur son territoire, même le plus éloigné d'un centre urbain, de trouver près de chez elle un lieu pour répondre à ses questions afin de se renforcer et éventuellement de mutualiser des actions. Guid'Asso™ repose sur trois principes : co-construire la nouvelle stratégie territoriale en valorisant les dynamiques associatives et en facilitant les synergies, garantir un accès de proximité gratuit à un service fiable et de qualité tout en améliorant la lisibilité du réseau, et enfin, assurer un modèle économique et une montée en compétences des acteurs de l'accompagnement.

La lisibilité du réseau repose sur l'attribution de la marque Guid'Asso™ aux points d'appui à la vie associative en accordant des labels différenciés pour quatre missions : l'information, l'orientation, l'accompagnement généraliste, l'accompagnement spécialiste.

Le pilotage de Guid'Asso™ mobilise un partenariat large et la mission a pu constater, aussi bien au plan national que territorial, que l'animation de ce partenariat repose sur le couple Mouvement associatif / services du ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative :

- à l'échelon national : La DJEPVA pilote les instances stratégiques (comité national de suivi et groupes de travail). Elle co-anime le réseau avec le Mouvement associatif. Elle mobilise et facilite la formalisation de partenariats interministériels et publics avec des acteurs clés nationaux (Caisse nationale d'allocations familiales - CNAF, Agence nationale de la cohésion des territoires - ANCT) ;
- à l'échelon régional : Le délégué régional à la vie associative (DRVA) co-construit avec le Mouvement associatif régional, le schéma territorial de la mesure, accompagne sa mise en œuvre en s'appuyant sur les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) et organise la gouvernance régionale. Il pilote la stratégie régionale de montée en charge, organise les comités de financeurs et favorise la capitalisation des pratiques territoriales ;
- à l'échelon départemental : Le DDVA, assisté par un animateur départemental associatif, met en œuvre la mesure en mobilisant les partenaires clés de son territoire et en organisant la répartition des soutiens financiers. Il conduit les campagnes d'octroi de la marque Guid'Asso™ et des aides notamment sous forme de postes FONJEP dédiés aux emplois des accompagnateurs.

Guid'asso™ repose par ailleurs sur une forte implication partenariale et interministérielle. Sa mise en œuvre s'appuie notamment sur une collaboration accrue avec les partenaires associatifs (le Mouvement associatif, la Fonda⁵¹...), les différentes administrations centrales (ANCT, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle - DGEFP, direction générale du trésor - DGT) mais aussi d'autres acteurs publics essentiels (CNAF, Maisons France services, tiers lieux, ...).

Au plan local, le déploiement de Guid'Asso™ nécessite la restructuration du réseau d'accompagnement territorial préexistant (dont il a été indiqué plus haut qu'il pouvait être foisonnant), qui, même s'il est imparfait, ne doit pas être démobilisé. Aussi, la phase de concertation qui garantit l'adhésion des différentes parties prenantes et l'adaptation aux réalités de territoire ne doit pas être négligée. En pratique, la mission a pu constater que le déploiement territorial de ce dispositif reposait sur un binôme constitué, selon le niveau territorial considéré, par le DDVA ou le DRVA associé étroitement à un cadre du secteur associatif (le plus souvent un employé du Mouvement associatif, mais d'autres formules existent, parfois dans le prolongement de dispositifs engagés par les CAF). Ce copilotage original se révèle efficace mais il n'est pas sans inconvénient. En particulier, les cadres du secteur associatif investis de cette mission de copilotage départemental ou régional participent à l'allocation des crédits et aux décisions de labellisation qui concernent d'autres associations appartenant au même réseau que leur employeur ou, au contraire, à un réseau concurrent ; ils peuvent ainsi être en situation de conflit d'intérêt. Ces cadres et les DDVA ou DRVA interrogés à ce sujet par la mission ont conscience de cette situation et les DDVA et DRVA, avec l'appui de

⁵¹ La Fonda est une association nationale agréée par le ministère chargé de la jeunesse qui produit des ressources, organise des formations, développe des expérimentations pour concourir au développement associatif.

leur hiérarchie, ont mis en place des dispositions permettant de prévenir ces conflits d'intérêt : déport des agents dans les phases de décision, instruction des dossiers croisée avec d'autres partenaires. Cependant, la mission a observé le dispositif en phase initiale qui donne lieu à un suivi renforcé ; la vigilance devra perdurer en phase de fonctionnement ordinaire.

Les financements de Guid'Asso™ reposent principalement sur des postes FONJEP, attribués pour trois ans renouvelables, afin de stabiliser les emplois associatifs dédiés à l'appui et à l'accompagnement. Les animateurs associatifs de la démarche au niveau régional et au niveau départemental qui appuient les services dans la mise en œuvre de la mesure, sont aussi soutenus par des postes FONJEP avec un doublement de l'aide habituelle (7 164 € x 2 = 14 328 €). Toutefois, dans les territoires observés par la mission, les postes FONJEP ne permettent pas de soutenir toutes les structures labellisées. Aussi des crédits du BOP 163 et du FDVA sont mobilisés. Ces derniers n'ont cependant pas vocation à assurer un financement pérenne ; un des enjeux de la viabilité de Guid'Asso™ sera donc de trouver des ressources locales pérennes pour les structures porteuses des différentes fonctions d'information et de conseil.

Tableau des financements accordés par la DJEPVA à Guid'Asso™ (hors crédits déconcentrés du FDVA)

	2021	2022	2023	2024
Nombre de postes FONJEP	207	207	432	899
Financement FONJEP correspondant	1,5 M€	1,5 M€	2,89 M€	6,63 M€
Aides conjoncturelles au lancement (BOP 163)	699 k€	900 k€	685 k€	

Source : DJEPVA

Selon la DJEPVA, le déploiement complet de Guid'Asso™ sur l'ensemble du territoire et la mise en place d'un marché public afin d'assurer la montée en compétences des acteurs nécessite à horizon 2026 un budget global de 9,95 M€.

Bilan du déploiement de Guid'Asso™ fin 2023

	Nombre de co-animations en place (régionale et départementales)	Nombre d'attributions de marques Guid'Asso™	Nombre d'EPCI bénéficiant de l'accompagnement d'un point d'appui Guid'Asso™	Taux de couverture de la région
Régions préfiguratrices				
Hauts-de-France	6	199	67	74%
Nouvelle-Aquitaine	13	246	86	56%
Centre-Val de Loire	7	145	37	47%
Régions entrantes				
Pays de la Loire	6	114	27	39%
Normandie		50	17	25%
Bretagne	5	67	28	47%
Réunion	1			
Auvergne-Rhône-Alpes	13			
Occitanie	14			
PACA	7			

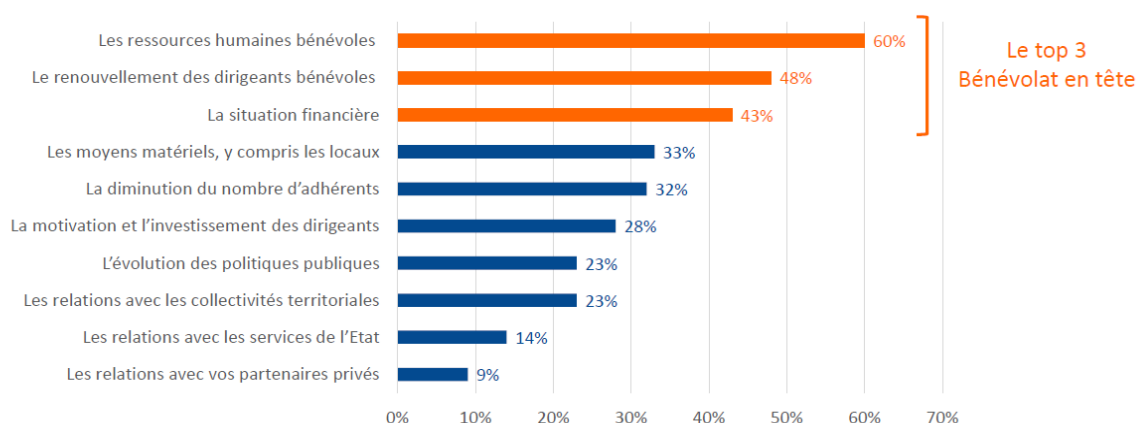
Source : DJEPVA

La DJEPVA établit un bilan régulier du déploiement de Guid'Asso™ qui montre une bonne appropriation de ce programme par les DRAJES et les SDJES. La mission a également constaté dans les territoires visités une grande implication des services et au cas particulier de la Bretagne un fort partenariat avec le conseil régional, certains conseils départementaux et les CAF des départements de cette région.

Au-delà de ce suivi administratif, l'enquête de l'association Recherches et solidarités⁵² permet de suivre les effets de ce programme auprès des dirigeants associatifs. Dans un document de décembre 2023 intitulé *Nouveau panorama de l'accompagnement*, il est rendu compte d'une enquête d'opinion auprès des dirigeants associatifs. Ce travail s'inscrit dans le prolongement des travaux de l'AVISE⁵³ en 2018 qui avaient notamment mis en évidence le manque de visibilité des structures d'accompagnement en raison de leur diversité et du manque de coordination entre elles. Au cours de l'année 2023, les dirigeants associatifs ont été interrogés au sujet notamment de leur besoin d'accompagnement et au regard du déploiement récent de Guid'Asso™. La sélection suivante de quelques éléments de cette enquête met en évidence que le besoin d'accompagnement des associations reste important et que la notoriété du programme Guid'Asso™ doit encore progresser pour atteindre son objectif d'améliorer l'information et l'accompagnement des dirigeants associatifs.

Les difficultés exprimées par les dirigeants

*Si vous avez des sujets d'inquiétude, lesquels vous semblent les plus importants pour les prochains mois ?
Plusieurs réponses possibles*



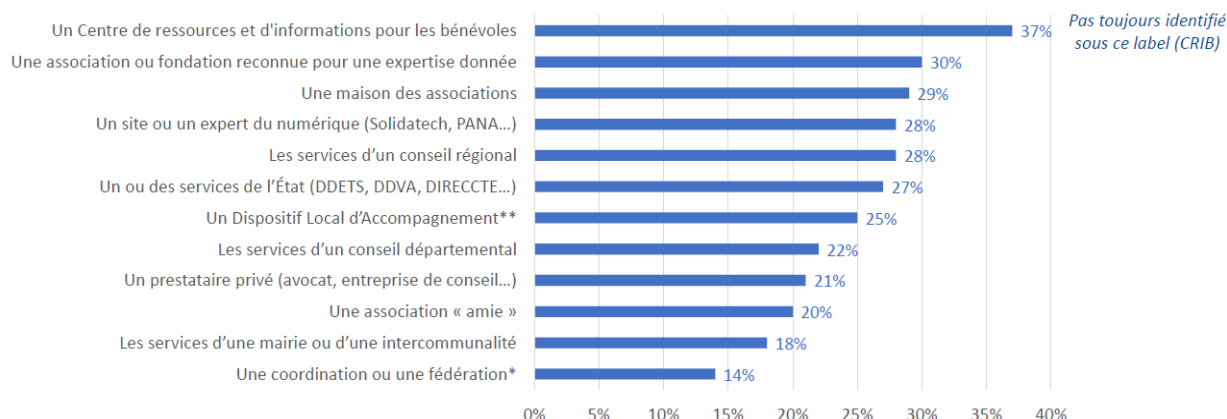
Source : Recherches et solidarités, nouveau panorama de l'accompagnement, décembre 2023

⁵² Recherches et solidarités est une association qui regroupe un réseau d'experts qui recueille des données, produits des analyses, effectue des enquêtes auprès des acteurs de la solidarité afin d'éclairer les politiques publiques, les orientations associatives et de faire connaître les actions de ce secteur.

⁵³ L'AVISE, agence d'ingénierie pour entreprendre autrement, est une association spécialisée dans l'accompagnement des projets d'économie sociale et solidaire (ESS).

Besoin d'information et de visibilité

Elles ne savent pas quoi attendre des acteurs de l'accompagnement suivants :
(en % des réponses de leurs dirigeants)



* Résultats calculés sur les seules associations appartenant à une coordination ou une fédération.

** Résultats calculés sur les seules associations employeuses.

Source : Recherches et solidarités – nouveau panorama de l'accompagnement – décembre 2023.

Les débuts de Guid'Asso

Rappel de la question posée : Un réseau d'appui à la vie associative se met progressivement en place dans les départements. L'objectif est que chaque association puisse trouver près de chez elle un endroit, une personne pour répondre à ses questions. Ce service de proximité qui propose un parcours d'accompagnement des associations s'appelle Guid'Asso. En avez-vous entendu parler ?

Oui et notre association a déjà fait appel à une structure labellisée Guid'Asso	5%	30% de dirigeants informés + 38% de curieux
Oui, j'en ai seulement entendu parler	25%	
Non, mais j'aimerais en savoir plus	38%	
Non, je n'en ai pas entendu parler	32%	
Total	100%	

Au printemps 2023, en moyenne nationale, la démarche est identifiée par 30% des responsables associatifs. Logiquement plus nombreux en Centre Val de Loire, Hauts-de-France et Nouvelle Aquitaine où elle a été initiée : effets positifs de la coanimation et de la coordination entre acteurs de l'accompagnement, de multiples canaux de communication (services de l'État, membres du Mouvement associatif, structures recensées et labellisées...)

Source : Recherches et solidarités – nouveau panorama de l'accompagnement – décembre 2023.

Malgré ces effets nuancés, les responsables associatifs et administratifs de tous niveaux rencontrés par la mission affirment un attachement profond au programme Guid'Asso™. D'une part, ils ressentent une amélioration de la qualité des accompagnements proposés en raison notamment des formations suivies par les acteurs de l'appui (environ 300 h depuis le lancement) : 56 % des structures labellisées estiment être montées en compétences grâce à elles⁵⁴. D'autre part, l'animation territoriale partagée par les services de l'État et les acteurs associatifs, est ressentie comme un renforcement de la pertinence de la politique publique et d'un sentiment d'appartenance à un réseau d'information et de soutien.

⁵⁴ Enquête de suivi de la DJEPVA, mars 2024.

La loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative confère à Guid'Asso™ une assise législative, et sécurise le dispositif en lui assignant une mission d'intérêt économique général⁵⁵.

La mission considère que le programme Guid'Asso™ répond au véritable besoin d'une information et d'un accompagnement des associations qui soient fiables, organisés, universels, accessibles. Les méthodes de travail engagées sont pertinentes mais le sujet et le contexte justifient que cette action se développe avec constance, sur un temps long, en prenant en compte les caractéristiques locales tout en veillant à rester conforme à un cadre homogène qui doit garantir l'unité et donc la lisibilité de ce programme. Des moyens pérennes doivent être recherchés et stabilisés.

Recommandation 5 : Poursuivre avec constance le déploiement et le suivi attentif de Guid'Asso™, en restant vigilant à prévenir les risques de conflit d'intérêt induits par la co-animation du dispositif et en recherchant des moyens humains et budgétaires pérennes.

3.3.5. L'encouragement au bénévolat : des mesures symboliques ou de portée modeste

La « crise du bénévolat » est souvent évoquée pour souligner la difficulté des associations à mobiliser des bénévoles. Cette affirmation doit cependant être nuancée.

Selon le constat formulé dans « le paysage associatif français »⁵⁶, le nombre des participations bénévoles⁵⁷ en 2020 est estimé à environ 22,5 millions. 60 % d'entre elles sont réalisées dans l'ensemble constitué des secteurs sportif, culturel et de loisirs. La répartition de ces participations bénévoles diffère toutefois selon que les associations ont ou non des salariés. Considérées globalement, c'est-à-dire tous secteurs confondus, les associations employeuses mobilisent 16 % des participations totales. Le secteur de l'humanitaire - social - santé en regroupe plus d'un quart et l'ensemble sport-culture-loisirs moins de la moitié. Mais ce secteur mobilise 63 % des interventions bénévoles auprès des associations sans salariés. En raison de la crise sanitaire de la Covid-19, on a observé une chute de 27 % des participations bénévoles en 2020. Avec l'amélioration de la situation sanitaire, les bénévoles ont pu reprendre leurs engagements, mais une chute de 10 % des participations bénévoles a été enregistrée en 2022 par rapport à la situation d'avant crise. On constate donc que certains bénévoles n'ont pas repris leur activité après la crise sanitaire. Pour autant, le niveau d'engagement bénévole reste important et sur une longue durée, sensiblement constant. En outre la proportion de bénévoles de moins de 35 ans est en croissance⁵⁸.

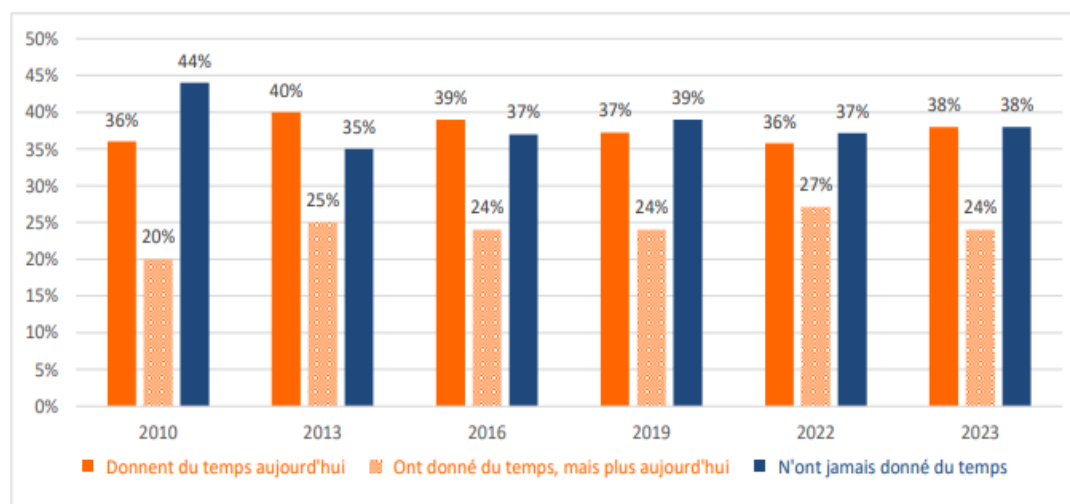
⁵⁵ Loi n° 2024-344 du 15 avril 2024, Article 11 : « En complément de l'action des réseaux et des regroupements associatifs et en coordination avec les dispositifs locaux d'accompagnement mentionnés à l'article 61 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, l'État organise une structuration de l'appui à la vie associative locale dénommée "guid'asso™". Les organismes composant cette structuration doivent au préalable obtenir une autorisation de l'État. Les conditions et les modalités d'octroi, de résiliation et de contrôle de cette autorisation sont précisées par voie réglementaire. La mission d'intérêt économique général fait l'objet d'un soutien de l'État et d'autres autorités administratives, au sens de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. »

⁵⁶ Lionel Prouteau, Viviane Tchernonog. Le paysage associatif français - Mesures et évolutions. Éditions Dalloz Lefebvre, août 2023.

⁵⁷ La méthodologie repose sur des enquêtes auprès des associations ce qui ne permet pas de décompter le nombre de bénévoles qui peuvent être investis dans plusieurs associations. On utilise donc la notion de « participation bénévole ».

⁵⁸ Recherches et solidarités - La France bénévole en 2023.

Graphique 1 – Les Français et le bénévolat



Sources : Enquêtes France Bénévolat / IFOP avec l'appui de Recherches & Solidarités et le soutien du Crédit Mutuel pour la période 2010-2022. Enquête IFOP 2023 pour Recherches & Solidarités. Lecture : En 2023, 38% des Français donnent du temps pour les autres. 24% en ont donné, mais plus aujourd'hui. Et 38% n'en ont jamais donné.

Source : Recherches et solidarités - La France bénévole en 2023

Les responsables associatifs rencontrés par la mission confirment ces constats d'une mobilisation des bénévoles importante, mais ils soulignent la difficulté de renouveler les fonctions dirigeantes (président, secrétaire, trésorier). Certains évoquent ainsi une mutation du bénévolat qui engendre un essoufflement du bénévolat dirigeant.

Outre les initiatives du secteur associatif (par exemple le « passeport bénévole » de France bénévolat ou le « carnet de vie du bénévole » du comité national olympique et sportif français) de nombreux dispositifs relevant de l'État, sont destinés à soutenir et reconnaître l'engagement bénévole. Sans prétendre être exhaustive tant les informations sur le sujet sont disparates, la mission a relevé :

- le congé de citoyenneté (anciennement congé de formation de cadre et animateur pour la jeunesse) et le congé d'engagement associatif permettent aux fonctionnaires, aux apprentis et aux salariés de moins de 25 ans de disposer d'un congé de 6 jours pour se former aux fonctions d'encadrement et d'animation des activités sportives, de jeunesse ou d'éducation populaires ou pour participer aux réunions des instances dirigeantes dans lesquelles ils représentent l'association (congé d'engagement associatif). Durant ce congé, le contrat de travail est maintenu mais l'employeur n'est pas tenu de verser la rémunération. Pour les formations de bénévoles élus dans un organe dirigeant d'une association déclarée, la condition d'âge ne s'applique pas. (code général de la fonction publique art. L. 641-2 et code du travail art. L. 3142-54) ;
- le livret de compétences et le passeport orientation et formation ont été introduit par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Le passeport orientation et formation, établi à l'initiative du bénévole, retrace tout le cursus en matière de formation initiale et continue, les expériences professionnelles et bénévoles. À ce titre, il contient les diplômes, les aptitudes, connaissances et compétences acquises (code du travail art. L. 6323-8, R. 6323-15 et R. 6323-16) ; le livret de compétences destiné aux élèves des premier et second degrés doit devenir le support d'une orientation positive, en lien avec les aspirations du jeune, et qui n'est pas déterminé par les seuls résultats scolaires (loi n° 2009-1437, 24 novembre 2009, art. 11) ;
- la validation des acquis de l'expérience (VAE) permet d'obtenir des diplômes en validant les expériences acquises en situation de travail. Par extension, les expériences bénévoles, d'au moins une année et mettant en œuvre des compétences référencées dans les diplômes visés, peuvent être prises en compte également pour la VAE (code de l'éducation art. L. 335-5) ;
- les concours dit « de troisième voie ». Les responsables associatifs bénévoles justifiant de l'exercice de responsabilités particulières peuvent intégrer la fonction publique par le biais des troisièmes concours mis en place par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 ;

- le certificat de formation à la gestion associative (CFAG) peut être délivré aux personnes, membres d'association déclarée d'au moins dix salariés et âgés d'au moins 16 ans, qui ont suivi une formation théorique et pratique en vue de l'exercice de responsabilités bénévoles dans la gestion administrative, financière et humaine d'une association. La formation à la gestion associative comprend une formation théorique encadrée par un responsable pédagogique et une formation pratique accomplie sous tutorat pédagogique dans une association déclarée (décret n° 2008-1013 du 1^{er} octobre 2008) ;
- le chèque repas d'une valeur de 7,10 € (Apetiz, Up déjeuner, Swile, Pass restaurant, Ticket restaurant, Worklife) peut être remis aux bénévoles sous réserve que l'association en ait adopté le principe par délibération en assemblée générale (décret n° 2006-1206 du 29 septembre 2006). Selon la commission nationale des titres restaurant, cette mesure est de moins en moins mobilisée (278 686 titres-restaurant en 2022 et 133 119 en 2023) ;
- le principe de la réduction d'impôt. Lorsque le bénévole décide d'abandonner ses frais à l'association, son action est assimilable à un don à l'association. Il peut, sous certaines conditions, bénéficier de la réduction d'impôt afférente aux dons réalisés (code général des impôts, art. 200-1) ;
- la plateforme numérique « je veux aider » (www.jeveuxaider.gouv.fr) vise à favoriser l'engagement bénévole en publiant des offres de missions bénévoles qui sont ainsi facilement accessibles à de potentiels volontaires. Cette mesure du gouvernement qui s'inscrit plus largement dans un objectif de développer la citoyenneté (elle a été initiée à la suite des attentats de 2015 et relancée dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19) est peu promu par le secteur associatif qui considère qu'elle favorise l'engagement ponctuel et ne permet pas de contribuer à initier un véritable parcours d'engagement. Il est vrai que les associations déclarent n'avoir pas de difficulté à trouver des volontaires ponctuels alors qu'elles peinent à renouveler les bénévoles pour exercer des responsabilités de dirigeants (essoufflement du bénévolat dirigeant évoqué plus haut) ;
- le mécénat de compétence est prévu à l'article L. 8241-3 du code du travail pour permettre le prêt de main d'œuvre (en général illicite) de la part d'entreprises de plus de 5 000 salariés, au bénéfice de PME de moins de 250 salariés créée depuis moins de huit mois et d'organismes d'intérêt général définis par le code général des impôts. Les associations reconnues d'utilité publique sont ainsi éligibles au bénéfice de ce mécénat de compétence qui permet de transférer des savoir-faire dans les associations tout en permettant aux salariés concernés de conserver leur salaire, versé par leur entreprise qui peut déduire les sommes correspondantes d'une partie de ses impôts. Pour les salariés ainsi investis dans les associations, ce peut être une étape vers l'engagement bénévole ;
- le compte d'engagement citoyen (CEC) permet de valoriser les temps d'engagement bénévole dans le compte personnel de formation (CPF - pour les employés du secteur privé - code du travail art. L. 5151-7) ou le compte personnel d'activité (CPA - pour les fonctionnaires - code général de la fonction publique art. L. 422-1) et ainsi d'alimenter des droits à la formation continue. Seules permettent d'acquérir des heures au titre de l'engagement citoyen les activités exercées par un bénévole siégeant dans l'organe d'administration ou de direction d'une association ou participant à l'encadrement d'autres bénévoles. De plus, l'association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 doit être déclarée depuis trois ans au moins et l'ensemble de ses activités doit avoir un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises (code du travail art. L. 5151-9). Le nombre de dossiers validés par les usagers est de 31 350 depuis le lancement du CEC en août 2016 (soit moins de 4 300 dossiers par an), dont 30 287 dossiers financés avec des droits CEC en complément d'autres droits (CPF, reste à charge, abondement...) et dont 1 063 dossiers financés uniquement avec des droits CEC. Les principales formations ainsi financées sont le permis de conduire (plus de 10 000) et les certificats de langue (environ 3 000 TOIC, Pipplet ou TOSA). Ce dispositif avait généré beaucoup d'espoir dans le secteur associatif qui voyait par ce moyen une occasion de valoriser l'engagement des bénévoles et de parfaire leur

formation au bénéfice de leur engagement associatif. Or, le CEC reste peu mobilisé et peu utile aux associations. Les responsables associatifs entendus par la mission estiment que la complexité d'inscription des engagements bénévoles dans le CEC pénalise fortement le dispositif. En effet, les engagements bénévoles de l'année N-1 doivent être déclarés sur la plateforme numérique *ad hoc* « Compte Asso » avant le 30 juin de l'année N. La validation des déclarations doit être opérée avant le 31 décembre de l'année N par un membre de la direction de l'association préalablement déclarée. Les droits acquis au titre du CEC n'apparaissent dans le CPF ou le CPA qu'au cours de l'année N+1. Par ailleurs, les formations mobilisables sont les formations éligibles au CPF ou au CPA et donc plutôt orientées vers des objectifs de professionnalisation et donc peu adaptées aux besoins spécifiques des associations.

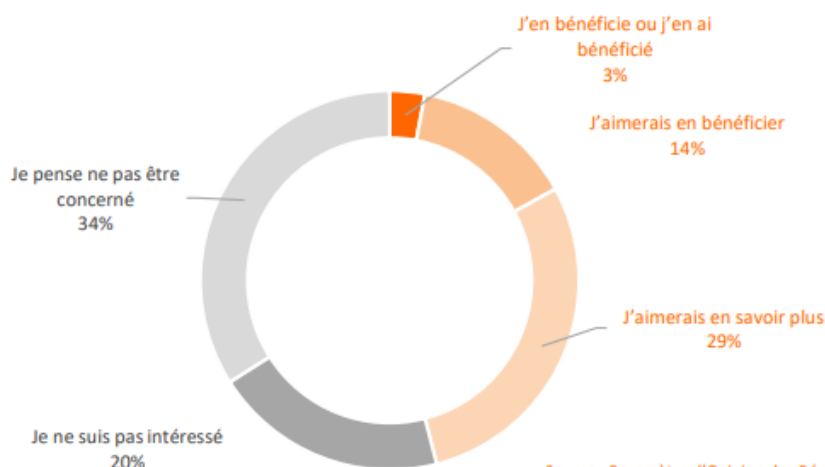
Parmi ces nombreuses mesures de l'État visant à valoriser et faciliter l'engagement bénévole, plusieurs ont été renforcées par la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative :

- les associations permettant d'alimenter le CEC de leurs bénévoles doivent avoir un an d'existence (au lieu de trois avant la loi) et peuvent désormais alimenter le financement des formations suivies par leurs bénévoles lorsque leur coût est supérieur aux droits acquis ou au plafond du CEC fixé à 720 € ;
- les conditions de recours au congé d'engagement associatif sont assouplies. Les associations ouvrant droit à ce congé doivent avoir un an d'existence au lieu de trois ans auparavant ;
- le recours au mécénat de compétence est élargi aux entreprises de moins de 5 000 salariés qui peuvent désormais offrir un mécénat de compétence et la durée maximale de mise à disposition des salariés dans le cadre du mécénat de compétence est portée de deux à trois ans ;
- de plus un nouveau dispositif de soutien aux associations est créé par cette loi : le don de jour de repos non pris monétisés. Tout salarié, en accord avec son employeur peut renoncer à des jours de congés et les monétiser au bénéfice de certaines associations. Les dispositions réglementaires d'application sont attendues.

L'impact de cette loi récente n'est pas encore mesurable.

Les responsables associatifs entendus par la mission ne connaissent que partiellement ces nombreuses mesures. Ils constatent qu'elles sont peu mobilisées, mais pour autant ils considèrent que leur existence même est une preuve de reconnaissance qu'il ne faut pas remettre en cause au risque de provoquer quelques désengagements. Ce phénomène de sous-utilisation des mesures de reconnaissance du bénévolat a été documenté par l'enquête de Recherches et solidarités relative à la France bénévole en 2023. Seulement 3 % des bénévoles interrogés déclarent avoir bénéficié d'une de ces mesures (graphique 18). Cependant parmi les 46 % de bénévoles se déclarant intéressés (graphique 19) on constate que les mesures existantes sont pertinentes et que d'autres mesures peuvent être utiles, tel le badge numérique (ou open badge, permettant de valider des compétences à partir d'une plateforme numérique).

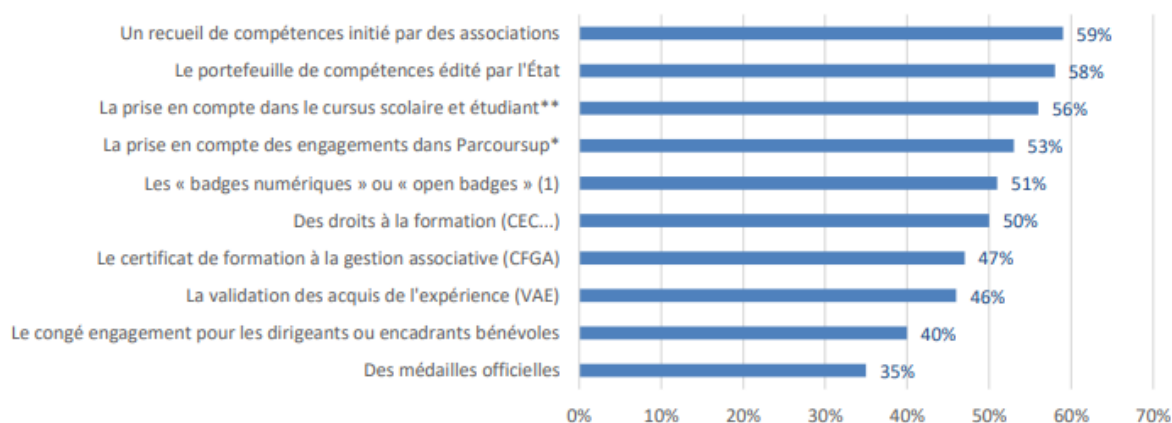
Graphique 18 – Réponses des bénévoles concernant les dispositifs de valorisation du bénévolat (en %)



Source : Baromètre d'Opinion des Bénévoles 2023.

Source : Recherches et solidarités - La France bénévole en 2023

Graphique 19 – Proportion de bénévoles bénéficiaires ou intéressés (en %)



Source : Baromètre d'Opinion des Bénévoles 2023. * Résultats à prendre avec prudence pour les seuls bénévoles de moins de 25 ans. ** Résultats pour les seuls bénévoles de moins de 35 ans. (1) Les [open badges](#) permettent de reconnaître des compétences, des pratiques et des expériences de bénévolat.

Source : Recherches et solidarités - La France bénévole en 2023.

Au regard de ces éléments, la mission considère que les mesures développées en faveur de l'engagement bénévole et pour sa meilleure reconnaissance sont pertinentes. Leur portée est trop modeste en raison d'un déficit d'information et d'une complexité certaine pour plusieurs d'entre elles, notamment la mobilisation du CEC qui nécessite un délai de plus d'un an, considéré par les bénévoles comme rédhibitoire. Il ne semble pas cependant que ces mesures soient déterminantes pour assurer la vitalité du bénévolat : la motivation des bénévoles est précisément un engagement sans attente de contrepartie. Toutefois, ces mesures sont de nature à entretenir la motivation des bénévoles et à ce titre il importe de les maintenir, de les faire vivre, de les enrichir. Le développement de Guid'Asso™ pourrait donner plus d'écho à ces mesures. Dans cet ensemble riche, le compte d'engagement citoyen (CEC) apparaît comme une mesure à développer en priorité de manière à ce qu'elle soit utile aux bénévoles qui peuvent se former et aux associations qui doivent pouvoir bénéficier des nouvelles compétences acquises par les bénévoles.

Recommandation 6 : Mieux informer sur les mesures en faveur du bénévolat, simplifier les procédures d'accès au compte d'engagement citoyen (CEC) et l'ouvrir à des formations prenant en compte les spécificités du secteur associatif.

3.3.6. La simplification repose essentiellement sur le développement des procédures numériques

Les associations ont de nombreux interlocuteurs : différents services de l'État, collectivités locales, organismes de collecte des cotisations sociales, etc. Elles doivent fournir souvent la même information à chacun de ces interlocuteurs qui ont souvent développé des plateformes numériques différentes.

Parallèlement à ce constat, les différents services ou administrations peuvent avoir besoin d'être informés des décisions des autres services : par exemple il est utile pour un financeur de connaître une décision de retrait d'agrément, ou de financement complémentaire à une demande qu'il instruit.

Ce constat d'un fonctionnement « en silo » et de demandes redondantes des différents interlocuteurs des associations est largement partagé depuis longtemps.

Afin de mettre fin à ces irritants et de répondre à ces besoins de simplification, la DJEPVA développe le projet de « Systèmes d'information de la vie associative » (SIVA). Sous cet intitulé, plusieurs dispositifs sont engagés qui visent à :

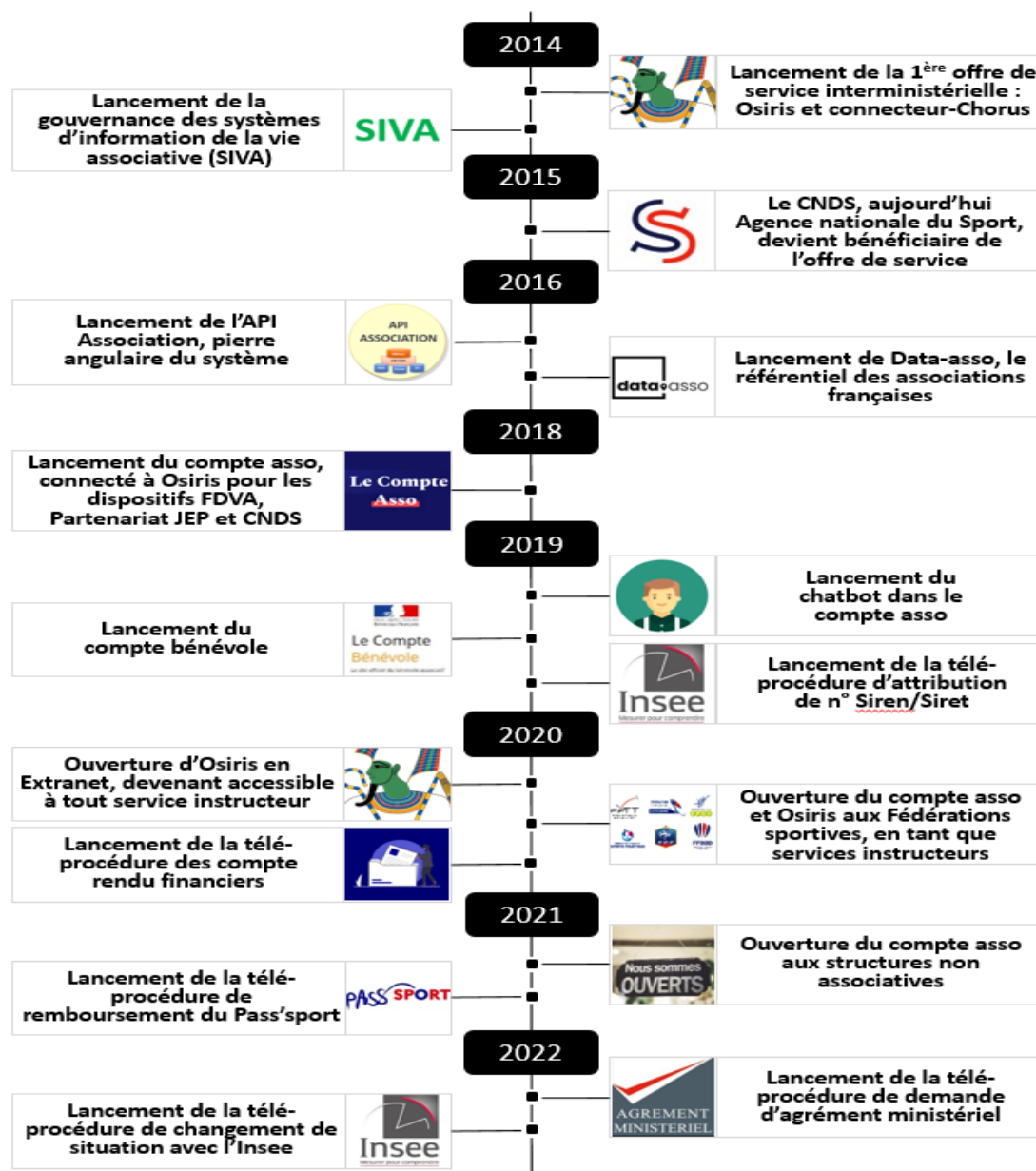
- réaliser un guichet centralisé des démarches administratives des associations ;
- simplifier autant que possible chaque démarche administrative, en pratiquant le « dites-le nous une fois » et l'échange de données ;
- faciliter l'orientation des associations.

L'illustration graphique ci-après illustre l'ambition et la complexité du projet qui est à l'œuvre depuis 2014.

L'ensemble repose sur une interface de programmation d'application, couramment appelé API (*application programming interface*) qui permet de connecter entre eux différents logiciels, services bases de données ou plateformes informatiques. C'est « l'API association » qui permet d'interconnecter les différents systèmes d'information traitant de la vie associative et de « masquer » la complexité administrative. Ainsi, les utilisateurs ont le sentiment d'avoir un seul outil. Par exemple, il existe deux répertoires des associations : le répertoire national des associations (RNA) géré par le ministère de l'intérieur en référence à la déclaration en préfecture, et le répertoire Sirene qui est le répertoire national d'identification des entreprises et de leurs établissements, géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) destiné au suivi des associations en leur qualité « d'entreprise économique ». Pour délivrer une subvention, un financeur doit recueillir des éléments de ces deux fichiers. L'API Association permet l'appariement des deux répertoires et dès lors une association qui formule une demande de subvention ou un financeur qui instruit peut obtenir ou transmettre les données utiles en une seule opération, même si ces données concernent les deux répertoires.

À partir de cet « API Association », des services opérationnels sont progressivement développés pour permettre l'allocation de subvention (Compte'Asso et Osiris), la déclaration de l'activité des bénévoles dans la perspective d'alimenter leur CEC (compte bénévole), l'allocation du numéro Sirene, l'attribution de l'agrément ministériel, etc.

Le développement de ces fonctions est progressif et continu d'une part par l'adjonction de « briques » concernant de plus en plus de dispositifs ainsi gérés et d'autre part en étendant le panel des administrations volontaires pour se raccorder au système.



Source DJEPVA : Les différentes étapes du SIVA

Tous les acteurs rencontrés par la mission saluent le déploiement de ce dispositif qu'ils identifient sous l'intitulé « Compte'asso » alors qu'en réalité c'est surtout la jonction « Compte'asso - Osiris » qui est largement utilisée.

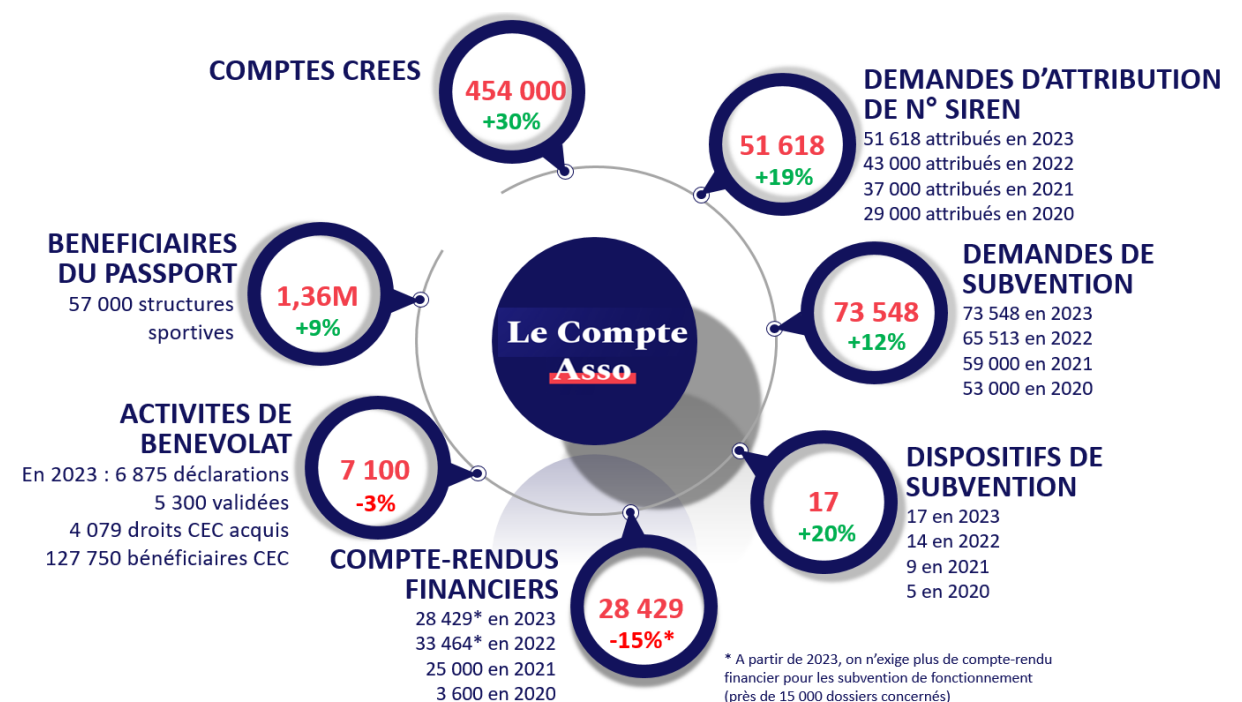
Compt'asso est l'outil unique pour l'ensemble des démarches administratives des associations, il s'appuie sur le référentiel national des associations (RNA, Sirene et appariement des deux répertoires), et permet la dématérialisation des demandes de subvention et des comptes rendus financiers, et la simplification de leur saisie par l'association et/ou le service instructeur.

Osiris permet l'instruction et la mise en paiement des demandes de subvention saisies et transmises depuis le « Compte'asso » et débouche sur la mise en paiement par l'intermédiaire d'une interface avec l'application Chorus.

La DJEPVA met ce service à disposition de toutes les administrations qui le souhaitent. À ce jour, adhèrent à cette offre de service :

- la DJEPVA, l'Agence du service civique et tout le réseau des services déconcentrés jeunesse engagement sports (JES) pour tous les crédits FDVA et BOP 163 ;
- la direction des sports, l'Agence nationale du Sport, les fédérations sportives et les établissements du ministère des sports ;

- la DGESCO ;
- le ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation (MESRI) ;
- la direction régionale de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (DREETS) des Hauts-de-France ;
- la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL) de Provence-Alpes-Côte d’Azur et des Hauts-de-France (pour la protection de l’environnement) ;
- le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine ;
- la direction générale de la cohésion sociale (en projet, pour les subventions et les habilitations à l’aide alimentaire).



Source : bilan du déploiement de Compte'asso au 31 janvier 2024 –DJEPVA

Les autres projets (DATA Asso, compte d’engagement citoyen...) de ce large et ambitieux programme SIVA sont moins bien identifiés par les acteurs associatifs.

Ce travail de développement informatique est lourd et complexe mais il est capital. Il convient de le considérer comme un accompagnement qui doit continuer de se déployer, de s’adapter ; les services qui en sont chargés, qui ont souvent été constitués en mode projet, doivent être confortées et installées comme des services pérennes dans les organigrammes des directions d’administration centrale.

Quelques fragilités ont été signalées à la mission :

- plusieurs équipes de développement travaillent actuellement en parallèle ce qui peut engendrer quelques difficultés de coordination ;
- la charge est lourde pour la DJEPVA qui consacre 1,75 ETP sur le projet pour de multiples missions : pilotage des projets, conception, spécifications des applications, assistance des utilisateurs (associations et services instructeurs), suivi des développeurs, animation des communautés d’utilisateurs, déploiement interministériel de l’offre de service, etc.

Recommandation 7 : Poursuivre le développement du projet « systèmes d’information de la vie associative (SIVA) » en renforçant les moyens humains, en assurant les financements, et en structurant des services pérennes. Ce programme capital justifie un plus fort engagement de moyens interministériels au profit de la DJEPVA qui en assure le pilotage et l’animation.

Il convient surtout de ne pas produire de norme excessive qui aurait un effet délétère sur l'engagement bénévole dans les associations. À cet égard, le prétexte d'une procédure numérisable ne doit pas exonérer les producteurs de normes d'une réflexion préalable sur leur utilité, sur la capacité à la faire appliquer ou sur la capacité à exploiter les données recueillies. Par exemple, les mesures prises concernant la suppression des procédures d'agrément pour les associations sportives fédérées constituent de réelles simplifications pour les associations et les services administratifs ; de telles dispositions sont à rechercher et à encourager.

3.3.7. Un soutien conditionné à la souscription du contrat d'engagement républicain (CER) contesté par certains grands réseaux associatifs

Dans un contexte fortement marqué par la perpétuation d'actes terroristes et notamment l'assassinat de Samuel Paty le 16 octobre 2020, un ensemble de dispositions ont été mises en place dans tous les secteurs de la vie sociale (services publics, entreprises, commerces...) par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. L'une de ces dispositions vise à s'assurer que les organismes bénéficiaires de subventions publiques ou d'un agrément de l'État respectent le pacte républicain. De nouvelles dispositions ont été introduites par les articles 10-1 et 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, notamment pour les associations bénéficiant de subventions ou d'agrément, l'obligation de souscrire le contrat d'engagement républicain (CER)⁵⁹. Le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État fixe, dans son annexe, le contenu précis du CER et les sept engagements que doivent respecter les associations qui y souscrivent : respect des lois de la République, liberté de conscience, liberté des membres de l'association, égalité et non-discrimination, fraternité et prévention de la violence, respect de la dignité de la personne humaine, respect des symboles de la République.

Au cas particulier des fédérations sportives, le code du sport a été modifiée et un nouvel article L. 131-15-2 a été introduit par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 qui prévoit que « *Les fédérations délégataires, le cas échéant en coordination avec les ligues professionnelles qu'elles ont créées, et dans le cadre des orientations fixées par le ministre chargé des sports, élaborent une stratégie nationale visant à promouvoir les principes du contrat d'engagement républicain (...)* ». De plus, le code du sport a été complété et prévoit notamment que le contrat d'engagement républicain soit annexé aux statuts des fédérations (art R. 131-3) et des associations sportives agréées (article R. 121-3).

⁵⁹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations - Article 10-1 créé par la loi 2021-1109 du 24 août 2021 : « *Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :*

1° *À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;*

2° *À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;*

3° *À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.*

Cette obligation est réputée satisfaite par les associations agréées au titre de l'article 25-1 de la présente loi ainsi que par les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

L'association qui s'engage à respecter les principes inscrits dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit en informe ses membres par tout moyen.

Lorsque l'objet que poursuit l'association ou la fondation sollicitant l'octroi d'une subvention, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme sollicité refuse la subvention demandée.

S'il est établi que l'association ou la fondation bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles l'association ou la fondation la conduit sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme ayant attribué la subvention procède au retrait de cette subvention par une décision motivée, après que le bénéficiaire a été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, et enjoint au bénéficiaire de lui restituer, dans un délai ne pouvant excéder six mois à compter de la décision de retrait, les sommes versées ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire.

Si l'une des autorités ou l'un des organismes mentionnés au premier alinéa du présent article procède au retrait d'une subvention dans les conditions définies au huitième alinéa, cette autorité ou cet organisme communique sa décision au représentant de l'État dans le département du siège de l'association ou de la fondation et, le cas échéant, aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article ».

En pratique, et mis à part ces dispositions spécifiques au secteur sportif, le fait de souscrire au CER consiste à cocher une case spécifique sur les formulaires normalisés CERFA de demande de subvention.

Lors de son audition par la mission, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) n'a pas manifesté d'opposition au CER ni aux obligations leur incombant découlant de ce cadre. En revanche, le Mouvement associatif, qui fédère plus de 700 000 associations dans tous les secteurs d'activité, a développé un argumentaire engagé contre le CER, considérant qu'il « jette la suspicion » sur les associations, qu'il développe une forme d'insécurité financière et juridique des associations, qu'il est parfois « sur-interprété » par les pouvoirs publics qui s'appuient sur lui pour empêcher les associations « d'animer le débat public ». Le Mouvement associatif demande l'abrogation du CER qu'il considère comme contribuant à installer une forme de défiance à l'égard de l'ensemble du monde associatif alors que les dérives ne concernent que quelques associations. Il préconise comme alternative le renforcement de la charte des engagements réciproques entre l'État et le secteur associatif, qui est présenté comme un document affirmant une relation de confiance entre associations et financeurs. Le Conseil économique social et environnemental (CESE), dans son avis de mai 2024⁶⁰, reprend cette position du Mouvement associatif. Cependant ce positionnement est peu repris dans les documents produits par les associations locales qui, souvent, semblent l'ignorer.

La mission a pu constater quelques cas discutables de refus de subvention du FDVA motivés par le non-respect du CER pour des associations qui s'opposaient à des projets de constructions d'infrastructures. Cependant, dès lors que l'un des sept critères du CER n'était pas nettement transgressé, et que le caractère illégal des discours ou des comportements lors des manifestations n'était pas établi, il ne semble pas opportun à la mission de motiver un refus de subvention par le non-respect du CER, sur le simple constat de discours ou de comportements contestataires. En contrepoint de ces situations, il lui a été rapporté aussi des exemples où des subventions diverses ont été refusées, sur la base de motivations techniques ou d'insuffisance de crédits, sans évoquer le CER, alors que la case attestant la souscription de l'engagement républicain était cochée sur les documents réglementaires, mais qu'en réalité, le non-respect du CER était suspecté mais insuffisamment caractérisé.

À travers ces différentes observations, il est possible de relever que le contrat d'engagement républicain (CER), dans sa mise en œuvre, reste d'une portée très limitée : le fait de « cocher une case » ne dit rien de la réalité de l'association, le fait de refuser de cocher cette case est souvent une manière d'afficher une opposition de principe au CER alors que le fonctionnement réel de l'association peut être conforme au CER. Ce n'est donc que par la poursuite constante d'un travail de suivi de l'activité réelle des associations (vérification des statuts, conformité du fonctionnement démocratique, connaissance des actions et des discours tenus, etc.) que les services financeurs doivent s'assurer de la conformité effective du fonctionnement des associations aux principes du CER. Le travail réalisé en ce sens, sous l'autorité des préfets, au sein des cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR) apparaît tout à fait pertinent. Il doit être poursuivi et peut inspirer des sujets plus étendus que la lutte contre l'islamisme, par exemple les dérives sectaires, les dérives financières ou les emprises idéologiques diverses. Dans la mesure où les modalités pratiques de mises en œuvre du contrat d'engagement républicain n'induisent pas de travail insurmontable (cocher une case sur un formulaire), la mission considère que sa portée symbolique ne doit pas être négligée et que les associations pourraient être incitées à s'appuyer plus explicitement sur ses dispositions dans leur activité ordinaire.

Recommandation 8 : Poursuivre, renforcer et mieux coordonner entre les services financeurs, le travail de connaissance de l'activité réelle des associations qui sollicitent des financements publics afin d'être en mesure, le cas échéant, de motiver d'éventuelles décisions sur la base du non-respect du contrat d'engagement républicain.

⁶⁰ Rapporteurs : Martin Bobel et Dominique Joseph (mai 2024). Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique. Conseil économique social et environnemental.

4. Le soutien de l'État à la vie associative repose sur des objectifs et des moyens pertinents, qui doivent être renforcés et mieux articulés sans toutefois chercher à dénaturer le sens du fait associatif

Les travaux de l'INJEP en mars 2024⁶¹ ont mis en évidence les différentes étapes de l'évolution du soutien de l'État à la vie associative. La reconnaissance, l'accompagnement, le pilotage, le partenariat, caractérisent différentes modalités de ce soutien que les auteurs échelonnent dans le temps depuis les années 1970. Mais il peut être constaté que les anciennes modalités de soutien ne disparaissent pas, si bien qu'actuellement il est possible de considérer que différentes formes de soutien de l'État se sont accumulées et se manifestent dans les différents programmes et dispositifs qui ont été présentés au long du présent rapport. La mission considère que le soutien de l'État à la vie associative prend tout son sens dans cette approche globale qui comprend quelques piliers fondamentaux : la reconnaissance du bénévolat, l'accompagnement législatif et réglementaire, le soutien technique et l'information des bénévoles, le soutien financier. Des pistes de progrès ont été évoquées aux différents chapitres concernant les politiques publiques transversales et l'accroissement des moyens financiers est particulièrement mis en avant par l'avis du Conseil économique, social et environnemental de mai 2024 qui considère le renforcement du financement des associations comme « *une urgence démocratique* »⁶².

Cependant, tout au long des auditions et des travaux conduits par la mission, le sujet de l'évolution de la nature des relations entre l'État et les associations a été très présent. L'État, et d'une manière plus générale, les financeurs publics, sont décrits comme de plus en plus prescriptifs à l'égard des associations. L'illustration de ce constat apparaît par exemple dans un dispositif comme le FONJEP : à son origine dans les années 1960, les postes étaient attribués pour soutenir l'action globale des associations ; maintenant ils sont attribués à l'appui du développement d'une priorité ministérielle (par exemple en territoire relevant de la politique de la Ville), voire pour développer un dispositif ministériel singulier (par exemple Guid'Asso™).

L'avis du CESE⁶³, analyse de manière très intéressante comment sous l'influence de l'Union européenne, « *l'évolution des règles de la concurrence bouscule les conceptions de l'intérêt général* » et en conséquence la relation entre financeurs publics et associations. L'association était présumée acteur d'intérêt général, elle est de plus en plus présumée acteur économique ce qui réduit son accès aux financements publics ou la pousse à s'inscrire dans les logiques de mise en concurrence. Ainsi, les deux tableaux suivants montrent que la commande publique prend une part de plus en plus importante dans les ressources des associations (17 % en 2005 ; 29 % en 2020) alors que la part des subventions diminue dans le même temps (34 % en 2005 ; 20 % en 2020). Cependant, les parts respectives de la commande publique et des subventions sont très différentes selon les domaines, le secteur culturel par exemple étant plutôt subventionné (40 % de ses recettes) alors que le secteur humanitaire, santé, social répond plutôt à la commande publique (39 % de son financement).

⁶¹ Renault-Tinacci M., Porte E., 2024. Le soutien national à la vie associative. Enquête exploratoire sur une action publique émiétée. Notes & rapports - Rapport d'étude. INJEP.

⁶² Rapporteurs : Martin Bobel et Dominique Joseph (mai 2024). Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique. CESE.

⁶³ *Ibid.*

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RESSOURCES DE 2005 À 2020 (EN %)

	2005	2011	2017	2020
Cotisations	12 %	11 %	9 %	7 %
Dons et mécénat	5 %	4 %	5 %	5 %
Recettes d'activité publiques et privées	49 %	61 %	66 %	65 %
Dont participation des usagers	32 %	36 %	42 %	36 %
Dont commandes publiques	17 %	25 %	24 %	29 %
Subventions publiques	34 %	25 %	20 %	20 %
Aides et compensations Covid	-	-	-	2 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Enquêtes CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2006, 2013, 2018, 2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

STRUCTURE DES RESSOURCES DE L'ENSEMBLE DES ASSOCIATIONS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

Ensemble des associations	Humanitaire, social, santé	Défense droits, causes, intérêts	Enseignement, formation, insertion	Sports	Culture	Loisirs	Activités économiques	Ensemble des associations
Cotisations	2 %	22 %	4 %	26 %	11 %	14 %	18 %	7 %
Dons et mécénat	6 %	8 %	5 %	7 %	3 %	2 %	1 %	5 %
Vente aux usagers	35 %	26 %	43 %	35 %	35 %	44 %	36 %	36 %
Commandes publiques	39 %	16 %	26 %	6 %	9 %	18 %	10 %	29 %
Subventions publiques	16 %	27 %	21 %	22 %	40 %	21 %	33 %	20 %
Aides Covid	2 %	1 %	1 %	3 %	3 %	1 %	2 %	2 %
Total en %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total en mds €	65,490	8,616	14,695	7,686	7,803	3,616	5,451	113,355

Source : Enquête CES – CNRS université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CRA « Le paysage associatif français », 2021-2022.

Source : Lionel Prouteau, Viviane Thernonog. *Le paysage associatif français*. Dalloz 2023 - 4^e édition

Ainsi, confrontées à la baisse de la part des subventions dans leur financement, les associations sont dans un double mouvement : d'une part elle doivent de plus en plus chercher à augmenter leurs recettes d'activités ou leurs ventes aux usagers (cf. tableaux ci-dessus), d'autre part elles s'inscrivent de plus en plus dans des démarches de prestation de service ou de simples opérateurs des politiques publiques qu'elles appliquent. Deux conséquences majeures découlent de ces constats :

En premier lieu, les associations sont amenées à s'assurer de la solvabilité des publics qu'elles touchent et dès lors certains territoires sont relativement désertés par elles, certaines populations ne peuvent pas accéder à une offre d'activité associative très diversifiée, la mixité des publics est réduite dans ces associations.

En second lieu, devenues de simples exécutantes des politiques publiques financées par appel d'offre, les associations sont de moins en moins en mesure de développer des méthodes originales, des approches singulières, et perdent leur capacité d'innovation sociale.

Cette situation est particulièrement évidente, s'agissant des procédures d'appel d'offre. Mais les associations rencontrées par la mission évoquent également un même processus à l'œuvre concernant les appels à projets pour les subventions : les financeurs publics édictent des critères de plus en plus étroits, des objectifs de plus en plus précis à tel point que les associations estiment qu'elles ne peuvent plus développer un projet associatif original. De fait, la mission constate, par exemple dans le domaine du sport, que les dispositifs subventionnés sont de plus en plus orientés vers des sujets précis (savoir nager, savoir rouler, 30 minutes d'activités physiques quotidiennes, 2 h de sport en plus au collège) alors qu'il n'existe plus de crédits pour financer un développement sportif global au plan territorial dans le cadre des projets éducatifs territoriaux (PEDT) par exemple. En outre les appels à projets sont jugés trop nombreux. Ainsi que le souligne le Conseil d'État : « *La multiplication des appels à projets, qui présentent de nombreux effets pervers, constitue une ultime illustration de la complexité administrative pesant, cette fois, non pas sur les usagers, mais sur les acteurs du dernier kilomètre, et notamment les derniers maillons de la chaîne que sont les associations*⁶⁴ ».

Aussi, convient-il de rappeler les termes de la définition de la subvention dans l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, 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 ».

Le début de cette définition met en évidence le caractère facultatif de la subvention (ce n'est pas un droit, c'est un usage à la discrétion du financeur) et les deux dernières phrases de cette définition sont particulièrement importantes en ce qu'elles soulignent que la subvention repose sur la reconnaissance de l'initiative du bénéficiaire et non pas sur la réponse à une prescription du financeur. Or, dans la période actuelle où le lien entre les citoyens et les responsables politiques se distendent, où les questions de citoyennetés sont prégnantes, où les rigidités administratives sont mal comprises, où les solidarités sont fragiles, il apparaît essentiel que les associations puissent conserver leur capacité d'intervention souple, leur réactivité, leur adaptabilité aux situations évolutives. Bien évidemment, le souci de la bonne utilisation des fonds publics préside le plus souvent à l'édiction de critères rigoureux de subventionnement, mais cette exigence ne doit pas verser dans un rigorisme paralysant pour les associations et au contraire favoriser l'émergence d'initiatives associatives originales qui elles-mêmes peuvent ensuite nourrir des politiques publiques renouvelées.

Ainsi que le souligne Jean Louis Laville⁶⁵ le fait associatif s'inscrit dans la démocratie plurielle en entretenant le caractère « *ambivalent* » des associations : « *Prendre en compte leur dimension politique conduit à envisager les associations concrètes à la fois comme des espaces publics dans la société civile et des auxiliaires des politiques publiques, cette oscillation entre les deux rôles leur conférant une complexité particulière. Plus que les coopératives, les associations se trouvent au carrefour de deux trajectoires : vecteur d'une expression et action autonomes d'un côté, instruments des pouvoirs publics de l'autre côté* ».

Aussi, la mission considère que le soutien de l'État aux associations doit être équilibré pour leur permettre de prolonger l'action de l'État tout en développant des réponses autonomes et originales aux enjeux éducatifs, sociaux, économiques, environnementaux dont elles se saisissent. En ce sens la subvention doit rester un outil important de soutien au secteur associatif.

Recommandation 9 : Dès lors que la confiance est établie entre associations et financeurs, dans le cadre notamment des différents agréments, privilégier l'usage de la subvention pluriannuelle, à l'appui d'appels à projets moins nombreux et suffisamment ouverts pour permettre l'expression de projets associatifs originaux.

⁶⁴ L'usager, du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et un exigence démocratique. Étude annuelle du Conseil d'État 2023, approuvée le 6 juillet 2023.

⁶⁵ Jean Louis Laville, professeur au CNAM (2005). Fait associatif et démocratie plurielle. Revue les politiques sociales, n° 1-2.

Le soutien de l'État à la vie associative est justifié par la capacité du modèle associatif à prendre en compte le bien commun, par la reconnaissance de l'action d'intérêt général des associations et de l'efficacité des actions qu'elles conduisent pour mettre en place certains services collectifs. Ainsi s'est développée une forme de « co-production » de certaines politiques publiques entre l'État et le secteur associatif. Dès lors, il est parfois difficile d'apprécier si ce sont les pouvoirs publics qui viennent reconnaître et développer une initiative autonome du secteur associatif qu'ils considèrent utile à l'action publique, ou si ce sont les associations qui sont « instrumentalisées » pour la mise en œuvre de dispositifs définis par ces pouvoirs publics. Dans cette dernière situation, la plus-value des associations risque de s'éteindre rapidement dans la mesure où elles ne disposent plus de la souplesse, de la créativité, de l'adaptabilité qui justifiaient leur intervention. Tout l'enjeu d'une politique de soutien de l'État à la vie associative est donc d'être suffisamment normative pour garantir la conformité de l'utilisation des crédits publics, mais aussi respectueuse de l'autonomie du fait associatif afin qu'il puisse conserver l'agilité et la vitalité qui en font tout l'intérêt.

En conséquence, il convient pour l'État de trouver un subtil équilibre entre pilotage national, déclinaison locale et autonomie des structures associatives qui ne souhaitent pas être uniquement des prestataires des pouvoirs publics.

Bruno BETHUNE

Thierry LE PAON

Juliana RIMANE

Annexes

Annexe 1 :	Lettre de désignation	59
Annexe 2 :	Liste des personnes auditionnées	60
Annexe 3 :	Liste des ministres en charge de la vie associative depuis 2012.....	62
Annexe 4 :	Journal officiel du 2 juillet 1901 (<i>fac-similé</i>)	63

Section des rapports

N° 23-24 008

Affaire suivie par :
Manuèle Richard

Tél : 01 55 55 30 88

Mél : section.rapports@igesr.gouv.fr

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le 26 septembre 2023

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche

à

Madame la directrice de cabinet
du ministre de l'éducation nationale
et de la jeunesse

Objet : Désignation des membres d'une mission inscrite au programme de travail annuel de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche 2023-2024.

Dans le cadre de son programme annuel, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche assure une mission intitulée :

Le soutien de l'État en matière de vie associative

Je vous informe que la mission sera pilotée par M. Bruno Béthune et composée de Mme Christine Julien, M. Thierry Lepaon, Mme Juliana Rimane et M. Daniel Zielinski, inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche.



Caroline PASCAL

CPI :

M. Bruno Béthune

Mme Christine Julien

M. Thierry Lepaon

Mme Juliana Rimane

M. Daniel Zielinski

M. Patrick Lavaure, responsable du collège JSVA

Le soutien de l'État à la vie associative

Liste des personnes auditionnées par la mission

NOM prénom	fonction
Agents de l'État en administration centrale	
CAFFIN Charles-Aymeric	Chef du bureau de la vie associative - direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative
DE SAINT POL Thibaut	Directeur de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative - Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse
Agents des services déconcentrés de l'État	
BOUCHER Mickaël	Délégué régional académique à la jeunesse à l'engagement et aux sports (DRAJES) de Bretagne
HERVE Claire	Déléguée départementale à la vie associative - SDJES des Côtes d'Armor
JOIN Juliette	Déléguée départementale à la vie associative - SDJES d'Ille-et-Vilaine
MERLIN Yannick	Chef de pôle jeunesse et vies associative - DRAJES de Bretagne
PIERROT Géraldine	Déléguée régionale à la vie associative - DRAJES de Bretagne
RICHARD Christophe	Chef du service départemental à la jeunesse à l'engagement et aux sports (SDJES) des Côtes d'Armor
Élus et employés d'associations nationales	
CLIVIO Vincent	Secrétaire général élu du Mouvement associatif
HUET Mickaël	Délégué général du Mouvement associatif
HUGO Paul	directeur des relations institutionnelles - comité national olympique et sportif français
KARAA Skander	directeur général du Comité national olympique et sportif français
MOLINA Nicolas	Adjoint à la directrice du service aux membres et territoires - Comité national olympique et sportif français
RATINAUD David	Responsable du plaidoyer au Mouvement associatif
VANIER Corinne	Directrice du service aux membres et territoires - Comité national olympique et sportif français
Élus et employés d'associations locales	
ABALEA Thierry	Président du Mouvement associatif de Bretagne
BIGOUIN Yannick	Délégué régional du Mouvement associatif de Bretagne
DELANOUE Muriel	Déléguée fédérale de l'association des centres sociaux de Bretagne
DELOGU Richard	Directeur de l'association BUG à Rennes

FONTAINE Laura	Chargée de mission de la fédération familles rurales d'Ille et Vilaine
GUSTIN Hélène	Cheffe de service - Ligue de l'enseignement Côte d'Armor
JEHANNO Etienne	Accompagnateur Guid'Asso™ - Ligue de l'enseignement Côte d'Armor
KERAMPRAM Marie	Chargée de mission au pôle de développement de l'ESS Ouest Côte d'Armor
LANDREIN Soizic	Adjoint au directeur général - Ligue de l'enseignement Côte d'Armor
L'HOSTIS Ludovic	Directeur du pôle de développement de l'ESS Ouest Côte d'Armor
MADY Raphaël	Coordinateur de l'association BUG à Rennes
PEROCHON Zoée	Membre de la fédération des étudiants de Bretagne occidentale
PETIT Pascal	Vice-président du Mouvement associatif de Bretagne
PRUNIER Eric	Directeur général de la Ligue de l'enseignement des Côtes d'Armor
TOUPIN Loïc	Informateur Guid'asso™ au sein de France bénévolat Bretagne
VELLY Théo	Co-animateur Guid'asso™ au sein de la ligue de l'enseignement des Côtes d'Armor
Élus et employés de collectivités territoriales	
BAVOUX Léo	Collaborateur au cabinet du président du Conseil régional de Bretagne
BERENNE Janique	Responsable du service ESS et vie associative - conseil régional de Bretagne
GOUYETTE Ludovic	Vice-président du conseil départemental des Côtes d'Armor chargé de la jeunesse et des sports
GRENIER Gildas	Chef du service départemental à la jeunesse à l'engagement et aux sports (SDJES) d'Ille-et-Vilaine
MORIN Pierry	Collaborateur d'élus au conseil régional de Bretagne
MOUY Pierre-Yves	Responsable du service jeunesse et sport - Conseil départemental des Côtes d'Armor
ROUE Régine	Conseillère régionale de Bretagne déléguée au refus de la pauvreté de la misère et à la solidarité
TOUDIC Arnaud	Conseiller régional de Bretagne délégué à la vie associative
Experts divers	
BRUNEAU Chantal	Ancienne secrétaire générale du Haut conseil à la vie associative
GUILLAUME Fabrice	Responsable vie sociale - Caisse d'allocations familiales des Côtes d'Armor

Le soutien de l'État en matière de vie associative

Les ministres ou secrétaire d'État chargés de la vie associative

période	Prénom NOM	Intitulé	Rattachement (si secrétaire d'État)
Depuis le 21 septembre 2024	M. Gil AVÉROUS	Ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative	
janvier 2024 – septembre 2024	Mme Prisca THEVENOT	Ministre déléguée auprès du Premier ministre chargée du renouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement	Premier ministre
Juillet 2023 – janvier 2024	Mme Prisca THEVENOT	Secrétaire d'État auprès du ministre des Armées et du ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, chargée de la Jeunesse et du Service national universel	Education nationale
Mai 2022 – juillet 2023	Mme Marlène SCHIAPPA,	secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative.	Premier ministre
Juillet 2020 – mai 2022	Mme Sarah EL HAIRY	Secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement	Education nationale
Juillet 2017 – juillet 2020	M. Gabriel Attal	Secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse chargé de la jeunesse	Education nationale
Décembre 2016 – mai 2017	M. Patrick Kanner	Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports	
Aout 2014 – décembre 2016	M. Patrick Kanner	Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports	
Mars 2014 – aout 2014	Mme Najat Vallaud-Belkacem	Ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports	
mai 2012 – mars 2014	Mme Valérie Fourneyron	Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉDITION COMPLÈTE

Paris et Départements : Un an, 40 fr. ; 6 mois, 20 fr. ; 3 mois, 10 fr.
Union postale : Un an, 76 fr. ; 6 mois, 38 fr. ; 3 mois, 19 fr.

ÉDITION PARTIELLE

Paris et Départements : Un an, 18 fr. ; 6 mois, 10 fr. ; 3 mois, 5 fr.
Union postale : Un an, 54 fr. ; 6 mois, 28 fr. ; 3 mois, 14 fr.

L'ÉDITION COMPLÈTE comprend : 1° le JOURNAL OFFICIEL proprement dit ; 2° le Compte rendu in extenso des séances du Sénat ; 3° les Annexes du Sénat ; 4° le Compte rendu in extenso des séances de la Chambre ; 5° les Annexes de la Chambre ; 6° les Tables annuelles délivrées gratuitement aux abonnés d'un an. — L'ÉDITION PARTIELLE comprend : 1° le JOURNAL OFFICIEL proprement dit ; 2° le Compte rendu in extenso des séances du Sénat ; 3° le Compte rendu in extenso des séances de la Chambre.

Les abonnements partent des 1^{er} et 16 de chaque mois. — Envoyer le montant net en un mandat-poste à l'Administration.

JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION
A PARIS, QUAI VOLTAIRE, N° 51

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER soixante CENTIMES

SOMMAIRE DU 2 JUILLET

PARTIE OFFICIELLE

Lois.

Loi relative au contrat d'association. — Arrêté portant indication des pièces à fournir par les congrégations qui demandent l'autorisation (page 4025).

— autorisant les villes de Besançon (Doubs), d'Armentières, de Bailleul, d'Halluin, d'Hazebrouck, de Malo-les-Bains, de Merville, de Steenvoorde et de Saint-Amand (Nord), à établir et à percevoir des taxes en remplacement des droits d'octroi supprimés sur les boissons hygiéniques (page 4027).

Ministère de l'instruction publique
et des beaux-arts.

Arrêté instituant des agrégés près diverses facultés de médecine (page 4029).

Ministère des travaux publics.

Décret portant nomination dans la Légion d'honneur (page 4029).

Ministère du commerce, de l'industrie,
des postes et des télégraphes.

Décret nommant un directeur des postes (page 4029).

Arrêté autorisant la création de recettes des postes (page 4030).

Ministère de la guerre

Décrets portant promotions et nominations dans la Légion d'honneur (page 4030).

— conférant la médaille militaire (page 4030).
— portant mutation dans l'état-major général (page 4030).

Décision portant mutations dans l'infanterie (page 4030).

Listes des tours de départ de l'infanterie et de l'artillerie coloniales (page 4030).

Ministère de la marine.

Décisions portant mutations (officiers de marine, corps de santé) (page 4031).

— portant nominations dans les adjudants principaux et les pilotes-majors (page 4031).

Listes d'embarquement (commissariat) (page 4031).

PARTIE NON OFFICIELLE

Télégrammes et correspondances (page 4032).

Sénat. — Ordre du jour. — Convocation de commissions (page 4033).

Chambre des députés. — Bulletin des séances du lundi 1^{er} juillet. — Ordre du jour. — Convocation de commissions (page 4033).

Avis et communications. — Avis relatif au service des colis postaux avec la Turquie (page 4034).

Liste des surveillants techniques et dessinateurs de la marine admis à prendre part au concours pour le grade d'ingénieur de 2^e classe (page 4034).

Adjudications administratives et insertions obligatoires. — Bourses et marchés. — Annonces.

CHAMBRES

Chambre des députés. — Compte rendu in extenso des débats (page 1675 à 173).

PARTIE OFFICIELLE

LOI relative au contrat d'association.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE 1^{er}

Art. 1^{er}. — L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

Art. 2. — Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

Art. 3. — Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite,

contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, est nulle et de nul effet.

Art. 4. — Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

Art. 5. — Toute association qui voudrait 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 de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Il en sera donné récépissé.

Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, 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.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

Art. 6. — Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des départements et des communes :

1° Les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à cinq cents francs (500 fr.) ;

2° Le local destiné à l'administration de

l'association et à la réunion de ses membres ;

3° Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

Art. 7. — En cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association sera prononcée par le tribunal civil, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public.

En cas d'infraction aux dispositions de l'article 5, la dissolution pourra être prononcée à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

Art. 8. — Seront punis d'une amende de seize à deux cents francs (16 à 200 fr.) et, en cas de récidive, d'une amende double, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5.

Seront punis d'une amende de seize à cinq mille francs (16 à 5,000 fr.) et d'un emprisonnement de six jours à un an, les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Seront punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

Art. 9. — En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts, ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

TITRE II

Art. 10. — Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique.

Art. 11. — Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs.

Elles peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du code civil et l'article 54 de la loi du 4 février 1901. Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association sont aliénés dans les délais et la forme prescrits par le décret ou l'arrêté qui autorise l'acceptation de la libéralité; le prix en est versé à la caisse de l'association.

Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur.

Art. 12. — Les associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger, et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, dans les conditions prévues par les articles 75 à 101 du code pénal, pourront être dissoutes par décret du Président de la République, rendu au conseil des ministres.

Les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le décret de dissolution seront punis des peines portées par l'article 8, paragraphe 2.

TITRE III

Art. 13. — Aucune congrégation religieuse ne peut se former sans une autorisation donnée par une loi qui déterminera les conditions de son fonctionnement.

Elle ne pourra fonder aucun nouvel établissement qu'en vertu d'un décret rendu en conseil d'Etat.

La dissolution de la congrégation ou la fermeture de tout établissement pourront être prononcées par décret rendu en conseil des ministres.

Art. 14. — Nul n'est admis à diriger, soit directement, soit par personne interposée, un établissement d'enseignement, de quelque ordre qu'il soit, ni à y donner l'enseignement, s'il appartient à une congrégation religieuse non autorisée.

Les contrevenants seront punis des peines prévues par l'article 8, paragraphe 2. La fermeture de l'établissement pourra, en outre, être prononcée par le jugement de condamnation.

Art. 15. — Toute congrégation religieuse tient un état de ses recettes et dépenses; elle dresse chaque année le compte financier de l'année écoulée et l'état inventorié de ses biens meubles et immeubles.

La liste complète de ses membres, mentionnant leur nom patronymique, ainsi que le nom sous lequel ils sont désignés dans la congrégation, leurs nationalités, âge et lieu de naissance, la date de leur entrée, doit se trouver au siège de la congrégation.

Celle-ci est tenue de représenter sans déplacement, sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué, les comptes, états et listes ci-dessus indiqués.

Seront punis des peines portées au paragraphe 2 de l'article 8 les représentants ou directeurs d'une congrégation qui auront fait des communications mensongères ou refusé d'obtempérer aux réquisitions du préfet dans les cas prévus par le présent article.

Art. 16. — Toute congrégation formée sans autorisation sera déclarée illicite.

Ceux qui en auront fait partie seront punis des peines édictées à l'article 8, paragraphe 2.

La peine applicable aux fondateurs ou administrateurs sera portée au double.

Art. 17. — Sont nuls tous actes entre vifs ou testamentaires, à titre onéreux ou gratuit, accomplis soit directement, soit par personne interposée, ou toute autre voie indirecte, ayant pour objet de permettre aux associations légalement ou illégalement formées de se soustraire aux dispositions des articles 2, 6, 9, 11, 13, 14 et 16.

Sont légalement présumées personnes interposées au profit des congrégations religieuses, mais sous réserve de la preuve contraire :

1° Les associés à qui ont été consenties des ventes ou fait des dons ou legs, à moins, s'il s'agit de dons ou legs, que le bénéficiaire ne soit l'héritier en ligne directe du disposant;

2° L'associé ou la société civile ou com-

merciale composée en tout ou partie de membres de la congrégation, propriétaire de tout immeuble occupé par l'association;

3° Le propriétaire de tout immeuble occupé par l'association, après qu'elle aura été déclarée illicite.

La nullité pourra être prononcée soit à la diligence du ministère public, soit à la requête de tout intéressé.

Art. 18. — Les congrégations existantes au moment de la promulgation de la présente loi, qui n'auraient pas été antérieurement autorisées ou reconnues, devront, dans le délai de trois mois, justifier qu'elles ont fait les diligences nécessaires pour se conformer à ses prescriptions.

A défaut de cette justification, elles sont réputées dissoutes de plein droit. Il en sera de même des congrégations auxquelles l'autorisation aura été refusée.

La liquidation des biens détenus par elles aura lieu en justice. Le tribunal, à la requête du ministère public, nommera, pour y procéder, un liquidateur qui aura pendant toute la durée de la liquidation tous les pouvoirs d'un administrateur séquestre.

Le jugement ordonnant la liquidation sera rendu public dans la forme prescrite pour les annonces légales.

Les biens et valeurs appartenant aux membres de la congrégation antérieurement à leur entrée dans la congrégation, ou qui leur seraient échus depuis, soit par succession *ab intestat* en ligne directe ou collatérale, soit par donation ou legs en ligne directe, leur seront restitués.

Les dons et legs qui leur auraient été faits autrement qu'en ligne directe pourront être également revendiqués, mais à charge par les bénéficiaires de faire la preuve qu'ils n'ont pas été les personnes interposées prévues par l'article 17.

Les biens et valeurs acquis à titre gratuit et qui n'auraient pas été spécialement affectés par l'acte de libéralité à une œuvre d'assistance pourront être revendiqués par le donateur, ses héritiers ou ayants droit, ou par les héritiers ou ayants droit du testateur, sans qu'il puisse leur être opposé aucune prescription pour le temps écoulé avant le jugement prononçant la liquidation.

Si les biens et valeurs ont été donnés ou légués en vue de gratifier non les congréganistes, mais de pourvoir à une œuvre d'assistance, ils ne pourront être revendiqués qu'à charge de pourvoir à l'accomplissement du but assigné à la libéralité.

Toute action en reprise ou revendication devra, à peine de forclusion, être formée contre le liquidateur dans le délai de six mois à partir de la publication du jugement. Les jugements rendus contradictoirement avec le liquidateur, et ayant acquis l'autorité de la chose jugée, sont opposables à tous les intéressés.

Passé le délai de six mois, le liquidateur procédera à la vente en justice de tous les immeubles qui n'auraient pas été revendiqués ou qui ne seraient pas affectés à une œuvre d'assistance.

Le produit de la vente, ainsi que toutes les valeurs mobilières, sera déposé à la Caisse des dépôts et consignations.

L'entretien des pauvres hospitalisés sera, jusqu'à l'achèvement de la liquidation, con-

sideré comme frais privilégiés de liquidation.

S'il n'y a pas de contestation ou lorsque toutes les actions formées dans le délai prescrit auront été jugées, l'actif net est réparti entre les ayants droit.

Le règlement d'administration publique visé par l'article 20 de la présente loi déterminera, sur l'actif resté libre après le prélèvement ci-dessus prévu, l'allocation, en capital ou sous forme de rente viagère, qui sera attribuée aux membres de la congrégation dissoute qui n'auraient pas de moyens d'existence assurés ou qui justifieraient avoir contribué à l'acquisition des valeurs mises en distribution par le produit de leur travail personnel.

Art. 19. — Les dispositions de l'article 463 du code pénal sont applicables aux délits prévus par la présente loi.

Art. 20. — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'exécution de la présente loi.

Art. 21. — Sont abrogés les articles 291, 292, 293 du code pénal, ainsi que les dispositions de l'article 294 du même code relatives aux associations; l'article 20 de l'ordonnance du 5-8 juillet 1820; la loi du 10 avril 1834; l'article 13 du décret du 28 juillet 1848; l'article 7 de la loi du 30 juin 1881; la loi du 14 mars 1872; le paragraphe 2, article 2, de la loi du 24 mai 1825; le décret du 31 janvier 1852 et généralement toutes les dispositions contraires à la présente loi.

Il n'est en rien dérogé pour l'avenir aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels, aux sociétés de commerce et aux sociétés de secours mutuels.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 1^{er} juillet 1901.

ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

Le président du conseil,
ministre de l'intérieur et des cultes,
WALDECK-ROUSSEAU.

Le président du conseil, ministre de l'intérieur et des cultes,

Vu l'article 13 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ;
Considérant que s'il appartient aux Chambres seules d'autoriser une congrégation, il convient de fixer les justifications essentielles à l'instruction des demandes qui seront adressées au Gouvernement pour être soumises au Parlement,

Arrête :

Art. 1^{er}. — Les directeurs ou administrateurs des congrégations déjà existantes, les fondateurs, s'il s'agit d'une congrégation nouvelle, adresseront au ministre de l'intérieur la demande tendant à obtenir l'autorisation prévue par l'article 13 ci-dessus visé.

Art. 2. — A cette demande ils joindront : 1^{er} deux exemplaires certifiés conformes des statuts de la congrégation ; 2^o un état de ses biens meubles et immeubles, ainsi que des ressources consacrées à la fondation ou à l'entretien de ses établissements ; 3^o un état de tous les membres de la congrégation, indiquant leur nom patronymique, celui sous lequel ils sont connus dans la congrégation, leur nationalité, leur âge et lieu de naissance, et, s'il s'agit d'une congrégation déjà formée, la date de leur entrée.

Art. 3. — Les statuts devront faire connaître notamment l'objet assigné à la congrégation ou à ses établissements, son siège principal et celui des établissements qu'elle aurait formés ou

se proposerait actuellement de former, les noms de ses administrateurs ou directeurs.

Il devront contenir l'engagement par la congrégation et par ses membres de se soumettre à la juridiction de l'ordinaire du lieu.

Art. 4. — Il devra être justifié de l'approbation des statuts par l'évêque de chaque diocèse où se trouvent des établissements de la congrégation.

Art. 5. — Sur le vu de ces justifications, il est procédé à l'instruction de la demande par les soins du ministre de l'intérieur et des cultes.

Art. 6. — Un récépissé des pièces énumérées au présent arrêté est délivré au moment de leur dépôt. Il fixe la date de l'accomplissement des formalités prévues par l'article 18, paragraphe 1^{er}. Les modifications aux statuts, proposées au cours de l'instruction, ne comporteront pas de nouvelles demandes à faire d'autorisation.

Art. 7. — Le directeur général des cultes est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Paris, le 1^{er} juillet 1901.

WALDECK-ROUSSEAU.

LOI autorisant la ville de Besançon (Doubs) à percevoir une taxe sur la propriété bâtie en remplacement des droits d'octroi partiellement supprimés sur les boissons hygiéniques.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — La ville de Besançon (Doubs) est autorisée à établir, à partir du 1^{er} janvier 1901, une taxe de cinquante centièmes pour cent (0,50 p. 100) sur le revenu net des propriétés bâties situées sur son territoire.

Cette taxe sera calculée sur le revenu net qui sert de base à la contribution foncière, conformément à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1900, et soumise à toutes les règles applicables à cette contribution.

Elle est due non seulement pour les propriétés bâties assujetties à la contribution foncière, mais aussi pour celles qui en sont temporairement affranchies par application des articles 9 de la loi du 8 août 1890 et 9 de la loi du 30 novembre 1894.

Art. 2. — Les rôles établis pour le recouvrement de la taxe autorisée par l'article précédent sont dispensés du timbre.

Les frais d'impression et d'expédition des rôles, ainsi que les frais d'impression, de confection et de distribution des avertissements, sont à la charge de la ville de Besançon.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 29 juin 1901.

ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

Le président du conseil,
ministre de l'intérieur et des cultes,
WALDECK-ROUSSEAU.

Le ministre des finances,
J. CAILLAUX.

LOI autorisant la ville d'Armentières (Nord) à percevoir diverses taxes directes en remplacement de droits d'octroi partiellement supprimés sur les boissons hygiéniques.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — La ville d'Armentières est autorisée à percevoir, à partir du 1^{er} janvier 1901, une taxe de deux pour cent (2 p. 100) de la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle et situés sur son territoire.

Cette taxe est imposée au nom des occupants à quelque titre que les locaux soient occupés.

La valeur locative est déterminée conformément aux dispositions contenues dans le troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes. Une somme fixe de cent cinquante francs (150 fr.) est déduite du total des valeurs locatives des locaux d'habitation occupés par un même contribuable.

Art. 2. — Est autorisée, à partir de la même date, la perception dans la ville d'Armentières, d'une taxe de un dix pour cent (1,10 p. 100) de la valeur locative de tous les locaux (autres que les locaux d'habitation) qui sont assujettis au droit proportionnel de patente. La valeur locative imposable est celle qui sert de base au droit proportionnel, telle qu'elle est définie par l'article 12 de la loi du 15 juillet 1880.

Art. 3. — Est autorisé, à partir de la même date, l'établissement, au profit de la ville d'Armentières, d'une taxe de trente centièmes pour cent (0,30 p. 100) de la valeur vénale des propriétés non bâties situées sur le territoire de cette ville.

La taxe est assise sur les biens immeubles passibles de la contribution foncière, y compris ceux qui bénéficient annuellement de remises d'impôt, par application des lois existantes.

Sont applicables aux évaluations de la valeur vénale les dispositions des articles 7 et 8 de la loi du 8 août 1890.

Les évaluations sont faites, soit d'après les prix stipulés dans les ventes effectuées avec publicité et concurrence, soit par comparaison avec d'autres propriétés dont la valeur vénale aura été régulièrement constatée ou sera notoirement connue, soit, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation.

Art. 4. — Les états-matrices des taxes autorisées par les articles précédents seront établis par le contrôleur des contributions directes, assisté du maire et des répartiteurs. Les rôles seront dispensés du timbre.

Les réclamations seront présentées, instruites et jugées et les poursuites exercées comme en matière de contributions directes.

Art. 5. — Les frais d'assiette, d'impression et d'expédition des états-matrices et des rôles, ainsi que les frais de confection et de distribution des avertissements, seront à la charge de la ville d'Armentières.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 29 juin 1901.

ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

Le président du conseil,
ministre de l'intérieur et des cultes,
WALDECK-ROUSSEAU.

Le ministre des finances,
J. CAILLAUX.