

Compte-rendu du groupe 2

« Développement et consolidation des activités d'utilité sociale des associations » 16 janvier 2018

NB. Ce compte rendu établi à partir de notes manuscrites n'est pas exhaustif et n'a pas de caractère officiel. Il permet de rendre compte d'un certain nombre d'interventions, de l'ambiance générale et de la production du groupe lors de cette première réunion, qui sera suivi d'une journée de travail le 13 février.

Impression personnelle

Ce groupe de travail, bien organisé et productif, a montré **des convergences significatives** sur un certain nombre de principes et d'orientations avec le mouvement associatif, le CNAJEP, le RNMA et les principales organisations nationales qui étaient présentes. De très nombreux problèmes ont été soulevés, qui devraient alimenter pendant plusieurs mois voire plusieurs années des travaux communs de concertation. (Le compte rendu officiel établira une liste des questions posées).

Cependant, le cadre fixé par le document de cadrage n'aborde pas une des deux questions centrales, qui est celle de **l'évolution des financements**. Tout se passe comme si le gouvernement avait déjà tranché avec la déclaration d'Édouard Philippe estimant que le problème du financement des associations est réglé par la prolongation du CTS et la baisse des cotisations patronales à partir de 2019. Nous verrons si cette question, que seul le CAC a évoquée, est reprise dans les conclusions du groupe.

En revanche, sur la **reconnaissance du travail associatif dans sa spécificité et sa diversité**, une large majorité s'est dessinée pour établir une distinction entre l'utilité sociale et l'innovation, redéfinir cette dernière, et prendre en compte la diversité associative, notamment à travers une politique de financement différencié en faveur des petites et moyennes associations, à l'exception notable de la Ligue de l'Enseignement qui estime que « l'opposition entre petites et grosses associations n'est pas heureuse ». On constate également des convergences pour souhaiter la restauration des subventions annuelles de fonctionnement et contenir la progression des appels d'offres.

Cependant, pour le moment, il s'agit d'une **concertation inter associative** face à une administration qui assiste aux débats mais reste muette. Il serait intéressant de saisir la possibilité ouverte par le ministère des finances de consultations bilatérales sur un certain nombre de questions techniques touchant à la fiscalité.

Il est également très important d'étudier très rapidement l'avancement des travaux du Conseil supérieur de l'ESS et de **faire directement des observations et des propositions au Haut-Commissariat**. À nous de nous organiser, avec les réseaux associatifs qui le souhaitent, pour réaliser ces travaux.

Restitution des travaux du groupe

Conclusion de l'introduction d'Irène Péquerul

L'objectif est de produire des propositions. Nous avons à définir ce que nous voulons. Certaines définitions sont à préciser, avec des conséquences fiscales. Ce n'est pas la même chose d'évaluer et de mesurer.

Débat sur l'ensemble du texte

Didier Minot. Une question n'est pas abordée, c'est celle de l'évolution des financements aux associations. Depuis 10 ans, les subventions aux associations ont diminué de près de 15 milliards d'euros¹, alors que la commande publique augmentée de 10 milliards. À cette transformation en profondeur s'est ajoutée la diminution des subventions aux contrats aidés, qui est passé en 2 ans de 4,2 milliards à 1,4 milliards. Cela constitue pour les associations, qui représentent le tiers du total, la perte d'environ 920 millions de « subventions cachées » (selon les propos d'Emmanuel Macron). De très nombreuses actions nécessaires à la vie sociale, culturelle, et au développement des territoires ne sont plus financées alors qu'elles sont indispensables. On va vers la disparition de pans entiers de la vie associative. L'État ne peut pas continuer à se défausser sur les collectivités. Avec la réforme de la fiscalité locale annoncée et la suppression de la taxe d'habitation, celle-ci, et notamment les communes, ne pourront pas prendre le relais comme elles l'ont fait en 2015 et 2016. Il faut donc que l'État s'engage, à travers une augmentation massive du FDVA, qui doit retrouver sa vocation première de soutien au développement de la vie associative. Une part importante de cette augmentation doit être réservée aux petites et moyennes associations, qui sont celles qui souffrent le plus de cette régression.

Irène Pequerul. Il faut soutenir l'ensemble des associations et pas seulement celles qui peuvent bénéficier des mesures annoncées.

Cédric Mazières (Ligue de l'enseignement). L'opposition entre petites et grosses associations n'est pas très heureuse. L'enjeu n'est pas celui des « petites et moyennes associations » mais (...). Par ailleurs, la note est très centrée autour des enjeux de financement. Roger Sue a parlé de capital humain. Il faut accroître le capital humain, ce que font les DLA.

Interventions sur les enjeux

Irène Pequerul. L'important dans ce premier temps est de bien se mettre d'accord sur les enjeux. Êtes-vous d'accord sur ces formulations ? /

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

UNAT. La question de l'investissement est cruciale (au sens classique du terme).

Patricia Andriot (RTES). Les associations n'ont pas perdu leur capacité d'innovation. Nous avons plutôt un enjeu de reconnaissance de cette capacité. Le rôle de défricheurs des associations doit être reconnu. Il existe une attente par rapport aux associations de ce côté-là, mais celle-ci n'est pas financée. Il faut donc ajouter la reconnaissance du travail d'innovation dans les enjeux.

D'autre part, le texte semble comporter une injonction à l'innovation. Mais l'utilité sociale de nombreuses associations est prendre des initiatives pour réaliser des missions nécessaires, même s'il s'agit de faire ce qu'on a toujours fait. L'innovation ne peut donc être le seul critère. Dans la manière dont les enjeux sont formulés, on peut imaginer ensemble un ensemble de mesures pour améliorer les cadres. Il faut que tout cela soit construit.

¹ La part des subventions dans le total des ressources des associations a fortement décliné au cours des dernières années, passant de 34 % en 2005 à 24,7 % en 2011¹ et même 16,8 % en 2014 selon l'INSEE. Cela représente une diminution du volume des subventions d'environ 15 milliards en 10 ans. En sens inverse, les commandes publiques aux associations ont augmenté d'environ 10 milliards d'euros. Cela s'est traduit par une importante fragilisation du tissu associatif, notamment des petites et moyennes associations.

Olivier Lenoir (COFAC). Il est nécessaire de soutenir ce que les associations font de tout temps. Un comité des fêtes qui anime la vie d'un village continue à faire du lien social, mais n'a pas à innover.

Chantal Jammet (UNAF). Il faut aussi redonner confiance. Nos associations font preuve de beaucoup d'innovation et d'invention sur le terrain. Mais quand on voit la mairie reprendre ce qu'elles ont créé en régie directe, cela est décourageant.

Pascale Weill (Uniformation). Les associations de nos réseaux ont envie d'innover. Ce qui leur manque, c'est plus les moyens de faire que la capacité. Elles en sont aussi empêchées par l'instabilité des normes et des règlements.

Anne-Claire Devoge (CNAJEP et CEMEA). Nos activités sont impactées par l'articulation entre le niveau national et le niveau européen. Nous avons été beaucoup sollicités pour co-construire.

Irène Péquerul. Quid du « co » ?

Didier Minot. Quand on parle d'évaluer l'impact des actions associatives, il faut également évaluer l'impact des politiques publiques sur la situation des associations. Ces études sont obligatoires, comme le prévoit la loi organique du 15 avril 2009² qui oblige le gouvernement à « *évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que les coûts et les bénéfices attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie de personnes physiques ou morales intéressée* », c'est-à-dire en l'occurrence les associations, les collectivités, les salariés, les personnes aidées et les territoires concernés. Ces évaluations ne sont pas faites. Elles doivent être co-construites.

Irène Péquerul. Conclusion sur les enjeux : rajouter la reconnaissance du travail d'innovation réalisée par les associations. Remettre en cause l'injonction à l'innovation au nom de la prise d'initiatives

Échanges sur le texte

Robert Baron (Uniformation). Le développement de l'emploi associatif doit aborder la question des emplois de qualité, y compris pour les emplois qualifiés. On est déçu quand on observe la qualité des emplois qualifiés.

Claire Bizet (directrice LMA Hauts de France). Tout ce qui est dit se rapporte aux associations employeurs. Mais on ne peut pas s'y limiter, car seulement 18 % des associations sont employeurs. D'autre part, de plus en plus d'outils vont sur l'investissement et de moins en moins sur le fonctionnement.

Pascalie Weill (UNA). Il n'existe pas grand-chose pour faire de l'accompagnement global dans des associations comme les nôtres. Or, nous avons besoin de consolider [nos dispositifs].

Patricia Andriot. La reconnaissance du travail des associations se limite à ce qui est immédiatement productif. Or, une part importante de l'action associative est improductive à court terme. Il faut parler de la pérennité des financements pour installer des choses dans la durée. Par ailleurs, un enjeu n'est pas évoqué : celui de l'instrumentalisation. Il est essentiel de reconnaître que l'action associative comme un investissement sociétal. Cela renvoie au débat sur les indicateurs de richesse.

Didier Minot. Le rapport Borello, qui vient d'être rendu public, prévoit de remplacer les contrats aidés par des Parcours Emploi Compétences, avec une restriction forte des conditions d'accès. Il faut donc revoir le § sur les emplois aidés, et poser la question des emplois aidés indispensables qui ne sont plus financés.

Par ailleurs, on constate depuis plusieurs années une dégradation des conditions de travail des salariés. La question des conditions d'emploi ne peut pas être évacuée, puisque le gouvernement « veut créer les conditions nécessaires pour que les associations soient à même de mener à bien de façon satisfaisante leur mission au service de la société ». C'est pourquoi les syndicats de salariés doivent être associés à la discussion.

Nathalie Maupas. On a beaucoup de mal à recruter, car on doit faire la même chose plus avec des moyens qui baissent. Les emplois sont de moins en moins attractifs et certains disparus. Les personnes qui ont parlé du financement des petites associations doivent faire des propositions.

Claire Bizet. Il faut également évoquer le problème des associations en difficulté. Il existe des dispositifs dans le champ du lucratif pour les entreprises en difficulté, mais rien n'est fait dans le secteur associatif. Un

² Article 8 [Voir ici](#)

accompagnement spécifique est nécessaire. Il faut analyser les raisons de ces difficultés. Je pense à des cas très précis d'associations qui vont fermer dans une semaine.

Morgane Dor. Propose de spécifier les questions pour les différents types de financements.

Grégory Autier. Il faudrait évaluer de quelle manière les choses ont bougé avec la définition légale de la subvention et la circulaire Valls. Par ailleurs, les subventions de fonctionnement sont principalement des financements des communes.

Olivier Lenoir. Il est nécessaire d'évaluer la circulaire Valls sous l'aspect de la subvention. Il faut des subventions pluriannuelles de fonctionnement. C'est un enjeu très important.

Yamina Brahmi (CNAF). À la CNAF nous apportons un soutien des têtes de réseaux. Il faut aborder cette question. Au moment des propositions, il faudra voir comment associer les partenaires.

Didier Minot. Pour les petites associations sans salariés, la disposition de moyens par les communes est essentielle. Il faut ne pas considérer ces mises à disposition comme des prestations mais comme des conditions de l'engagement citoyen, qui échappent à la logique de concurrence. Cela implique une autre interprétation de la part de la des services de l'État et des collectivités, qui sur interprètent la réglementation européenne.

Patricia Andriot. Il existe des cas intermédiaires entre la subvention et la commande publique, mais rien n'est prévu dans la réglementation. Or, la majorité des relations entre associations et collectivités est dans cet entre-deux. Par ailleurs, il est important d'insister sur la nécessité de permettre aux associations de capter les fonds européens. On pourrait imaginer que des fonds soient réservés pour aider les associations à monter des dossiers. De même, sur la question du mécénat et du développement des financements privé, il faut accompagner les associations dans leurs relations avec les mécènes.

Frédéric Steinberg (DJEVVA). Les emplois aidés sont essentiels pour le secteur sportif, car ils participent à leur modèle économique.

Claire Bizet. L'Europe nous considère comme des entreprises. On devrait avoir accès à des lignes comme l'accompagnement des mutations, réservé aux entreprises.

Olivier Lenoir. Il y a urgence à revenir sur le reporting imposé aux associations depuis le 1^{er} janvier.

Anne-Claire Devoge (CNAJEP). Le modèle économique est basé sur des clés de lecture qui ne nous ressemblent pas. Dans les CEMEA, il existe du volontariat, mais nous devons le mettre sur la ligne concernant les salaires. Leur utilité sociale, c'est du nul part. Quand nous avons une posture critique, il faut capitaliser les travaux qui nous concernent. Il faut être nous-mêmes.

Morgane Dor (UNIOPSS, co rapporteuse). Avec les travaux du conseil supérieur de l'ESS, nous sommes face à des démarches qui ne se confondent pas.

Didier Minot. Il est essentiel de parler du modèle social qui est à la base de l'action associative. Cela rejoint la question de l'innovation. L'innovation sociale, ce n'est pas l'ubéralisation de la société, mais l'invention sans cesse renouvelée de réponses sur le terrain aux besoins des habitants et aux aspirations des citoyens dans la fraternité et l'auto organisation.

Morgane Dor. On note l'importance du modèle social.

Olivier Lenoir. L'État propose de faire appel au mécénat, mais il assèche celui-ci en faisant appel aux mécènes pour ses propres besoins.

Pascale Weill (UNIOPSS). Pour les têtes de réseaux, il y a encore moins de possibilité de faire appel au mécénat. Il existe des critères fiscaux qui font obstacle au développement du mécénat.

D'autre part, la question de l'autonomie de gestion est cruciale. Avec les subventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) [nous perdons une part importante de notre autonomie]. Les états prévisionnels de recettes et de dépenses (EPRD prévoient une enveloppe et les structures de la faire la preuve qu'elles peuvent fonctionner avec. C'est une atteinte à l'autonomie de gestion. Il y a confusion entre excédents de gestion et lucrativité.

Travail sur les propositions

Les deux animatrices proposent que chacun écrive sur des post-it ses propositions. Une fois ce travail réalisé, Irène Péquerul lit chacune des propositions, qui ont été préalablement reclassé par thèmes.

Note DM. Il est difficile de restituer la totalité de ses propositions, qui vont faire l'objet de documents écrits dans les prochains jours. Disons que cela ressemble au catalogue de la redoute, avec des propositions parfois très intéressantes mais qu'il serait nécessaire de détail. Nous contenterons d'en restituer quelques-unes, qui interfèrent avec le développement possible de l'action du CAC :

- Proposition d'un DLA pour les petites et moyennes têtes de réseaux
- formation et compétences : construire des parcours de formation inter-associatifs
- soutien aux petites et moyennes associations
- accompagnement spécifique des associations en difficultés
- effet des contrats à impact social sur l'évolution des financements publics
- articulation avec les fonds européens (8 propositions)
- comment on simplifie la vie des associations (guichet unique, etc.)
- Financement pluriannuel du projet associatif (4 propositions)
- développer la sensibilisation et la formation des acteurs publics pour qu'ils relativisent la commande publique et s'approprient d'autres outils
- inventer des périodes d'immersion inter associatives (cela ressemble aux sessions que nous avons envisagées pour la Creuse)

Suite du travail du groupe

Irène Péquerul. Beaucoup de propositions ont été formulées. Celles-ci seront reprises dans le compte rendu de cette réunion. Ce compte rendu sera accompagné d'une fiche d'appel à propositions avec laquelle chacun sera invité à faire des propositions, avant le 7 ou 8 février. *[Je pense qu'il est possible de se fixer une date plus précoce dans la mesure où les propositions du CAC sont déjà avancées].*

Avant la prochaine réunion, les propositions reçues seront triées et classées. Les représentants des administrations sont invités à les lire et à fournir un premier avis. Le ministère va mettre en place un espace virtuel partagé, pour que les propositions soient visibles et amendables par l'ensemble des partenaires. Une journée entière de travail est prévue le 13 février. Les résultats des travaux des 3 commissions feront l'objet d'une séance plénière le 27 février comme prévu.

Une représentante du ministère des finances (DGFIP) se tient à notre disposition pour discuter des questions financières et fiscales avant leur remise officielle, de façon à gagner du temps.

Didier Minot. Il est dit que le travail du mois de février constitue une première étape. Qui va décider qu'une disposition est principale ou qu'elle relève de la 2^e phase des travaux ?

Irène Péquerul. De notre point de vue nous avons à faire des propositions aussi sur ce degré de priorité. Il appartiendra ensuite au gouvernement d'apprécier les choses qui seront prises en compte. Mais le 27 février est le point de départ d'une autre phase.

Articulation avec les travaux du conseil supérieur de l'ESS

Didier Minot. Parallèlement aux travaux de notre commission, deux commissions du Conseil supérieur de l'ESS formulent des propositions qui vont nourrir les mêmes décisions du gouvernement. Est-il possible de donner un avis sur le travail du conseil supérieur de l'ESS ?

Yann Jozeau (adjoint de Christophe Itier). Les travaux du Conseil Supérieur de l'ESS constituent l'une des sources sur lesquelles le Haut-Commissariat va travailler pour élaborer le plan ESS. Mais il y a d'autres sources. Le plan ESS ne se confond pas avec le plan vie associative, qui est autre chose. On n'a pas tranché sur la forme du document final. Il faut éviter 2 écueils : un document trop succinct et l'excès inverse, l'annuaire. Un travail de réécriture permettra de sortir les points saillants avec ce qu'on peut prendre tout de suite.

[Conclusion de cet échange : il est possible et même nécessaire de faire des propositions au Haut-Commissariat sur les sujets abordés par les commissions du Conseil supérieur de l'ESS]