

INTRODUCTION

– Constat : le succès de la loi de 1901 provoque paradoxalement des questionnements identitaires au sein du monde associatif

Les associations interviennent dans un champ de plus en plus vaste, aux côtés de l'État et des entreprises à but lucratif. Elles se voient confier des pans entiers de certaines politiques publiques, tout en conservant leur caractère d'organisations privées. Elles peuvent développer une activité économique sans pour autant obéir à la logique du secteur marchand concurrentiel. En leur sein collaborent à la fois des bénévoles et des salariés.

La loi de 1901, sans que son contenu ait changé en un siècle, a accompagné avec succès un formidable développement de la vie associative. Mais le succès de la formule associative crée paradoxalement un questionnement identitaire.

Faut-il y voir un manque d'homogénéité du secteur ou, pire, le signe d'un dévoiement de la loi de 1901 ? N'est-ce pas au contraire l'effet de sa plasticité et d'une profonde vitalité du monde associatif ? Comme le soulignait François Bloch-Lainé « les principales caractéristiques du monde associatif sont faites, intrinsèquement, d'éléments contradictoires. »

Il faut donc moins chercher à ramener le fait associatif à une pureté qu'il n'a jamais eue que vouloir garantir l'efficacité de l'action associative, garder intact son esprit, et s'assurer qu'un fonctionnement démocratique et une bonne utilisation des fonds maintiennent la confiance que jusqu'ici les pouvoirs publics et les Français ont accordée aux associations.

– Objectifs de la mission

Il est évident que les problématiques qui touchent les petites associations de bénévoles et les grandes associations employeurs sont radicalement différentes. De même, chaque secteur a ses spécificités. Il faut donc veiller à apporter des réponses adaptées aux différents acteurs du monde associatif.

Le propos de la mission n'est pas de soumettre les petites associations à des obligations et contrôles excessivement lourds qui nuiraient à la vitalité du secteur mais de trouver un mode de régulation gradué et adapté aux différentes structures.

L'objectif de la mission est de définir ce qu'associations et pouvoirs publics pensent se devoir mutuellement, dans l'intérêt des bénéficiaires de l'action associative.

Mais cet objectif ne vaudra que ce que vaudront la précision des engagements concrets mis à la charge des deux parties. Simplification et responsabilité sont les principes fondamentaux des conclusions de la mission.

Celles-ci s'ordonnent autour de quatre objectifs principaux :

– **connaître et reconnaître** : aucune politique publique relative au secteur associatif ne pourra être efficace sans une amélioration de la connaissance du secteur et sans une refonte de l'architecture institutionnelle assurant aujourd'hui le dialogue entre associations et pouvoirs publics ;

– **sécuriser le cadre juridique** : cela suppose de refondre entièrement les modes de reconnaissance afin de sécuriser l'environnement juridique des associations dans le contexte du droit européen ;

– **soutenir et accompagner** : dans cet esprit, il faut stabiliser le financement public, encourager le financement privé et soutenir l'engagement associatif, c'est-à-dire, par des mesures simples, répondre aux préoccupations concrètes des associations, aux principaux défis posés par la vitalité du secteur associatif et à la concurrence qu'elle implique ;

– **mieux contrôler et mieux évaluer** : il faut pour cela adosser les modes de reconnaissance à des contrôles simplifiés et proportionnés, doublés d'une réelle évaluation, et s'appuyer sur un référentiel commun de bonne gouvernance.

Six mois de travaux et l'organisation de nombreuses auditions ont permis à la mission d'aboutir à des propositions pragmatiques et consensuelles.

La Conférence nationale de la vie associative, qui aura lieu du 8 au 12 décembre 2008, fournira l'occasion à tous les acteurs, administration, associations, experts, mais aussi collectivités territoriales, de mener une réflexion concertée sur les sujets qui requièrent un certain approfondissement.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

<p>MIEUX CONNAÎTRE LE PAYSAGE ASSOCIATIF</p> <p>Une politique publique efficace en faveur des associations ne peut faire l'économie d'une réelle connaissance du secteur.</p>	
1.	<p>Faire du « <u>jaune</u> » budgétaire sur les associations un document lisible et utilisable, offrant une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État ainsi que des dépenses fiscales en faveur du secteur associatif.</p>
2.	<p><u>Disposer de chiffres fiables</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – créer une base de données des associations (finalisation du fichier Waldec) ; – mettre en place et assurer le suivi annuel d'un panel d'associations.
3.	<p><u>Mobiliser la statistique publique</u> en créant un compte satellite des instituts sans but lucratif (ISBL) et créer une unité en charge des organismes non marchands à la direction générale de l'INSEE.</p>
<p>MIEUX DIALOGUER AVEC LES ASSOCIATIONS</p> <p>Il faut donner aux associations une place dans les organes de consultation à la hauteur de leur poids économique et social et réviser des modalités de dialogue devenues obsolètes.</p>	
4.	<p><u>S'appuyer sur un véritable organe d'expertise grâce à un Conseil national de la vie associative (CNVA) rénové</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – réviser la composition du CNVA pour en faire une structure plus légère composée de représentants du milieu associatif, d'experts et de représentants de l'administration et des collectivités locales ; – redéfinir ses fonctions, notamment d'observation du secteur associatif et d'expertise (certification, labellisation, référentiels d'évaluation) et renforcer son statut ; – renforcer ses moyens.
5.	<p><u>Donner aux associations les moyens de se faire entendre</u> en renforçant leur représentation au sein du Conseil économique et social et en élargissant le congé de représentation.</p>
6.	<p><u>Faire de l'État un véritable interlocuteur</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – au niveau national, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), créer une structure interministérielle, – délégation ou comité –, rattachée au Premier ministre, et chargée d'assurer le pilotage de la politique associative ; – au niveau local, rationaliser les dispositifs d'accompagnement et coordonner les différents interlocuteurs ; inscrire la question des conséquences de la décentralisation sur le monde associatif au programme de la prochaine Conférence nationale de la vie associative.
7.	<p><u>Fixer des rendez-vous réguliers</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – tenir tous les trois ans une Conférence nationale de la vie associative, afin de définir les principaux objectifs de la politique associative et de déterminer les moyens qui lui sont alloués, et encourager la tenue de conférences régionales de la vie associative ; – à l'issue de la prochaine Conférence nationale de la vie associative, remettre un rapport au Parlement sur l'application de la Charte nationale d'engagements réciproques.

SÉCURISER LE CADRE JURIDIQUE ET RÉNOVER LES MODES DE RECONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS À LA FAVEUR DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « SERVICES »

Les acteurs associatifs auditionnés par la mission, lui ont fait part de leur inquiétude quant aux conséquences potentielles de la directive dite « services » sur leur mode de fonctionnement et leur financement. Il convient donc d'anticiper. La transposition de la directive services est également l'occasion de simplifier les procédures et de procéder à une refonte complète des modes de reconnaissance.

8.	<p><u>Au niveau national :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – anticiper les conséquences de la transposition de la directive « services » sur le secteur associatif, en dressant l'inventaire des associations potentiellement concernées. – en fonction des conclusions rendues par le groupe de travail présidé par M. Michel Thierry, revoir les modes de reconnaissance des associations afin de préserver celles qui œuvrent au service de l'intérêt général (aides aux personnes âgées, aide aux familles, aide à l'enfance, logement, <i>etc.</i>).
9.	<p><u>Au niveau européen :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – profiter de la présidence française de l'Union européenne pour adopter un agenda européen en matière de services sociaux d'intérêt général (SSIG), en inscrivant la question à l'ordre du jour du Conseil européen de décembre 2008 et relancer le dialogue européen en la matière à la faveur du forum sur les SSIG qui aura lieu en France en octobre 2008 ; – obtenir l'inscription du projet de statut associatif au prochain programme de la Commission européenne, tout en faisant valoir auprès de nos partenaires européens que ce statut n'a pas vocation à se substituer aux statuts nationaux.
10.	<p><u>Saisir cette occasion pour revoir les modes de reconnaissance des associations :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – mettre en place trois niveaux de reconnaissance correspondant à des droits et devoirs proportionnés (associations déclarées, associations reconnues d'utilité sociale, associations reconnues d'utilité publique) ; – remettre à plat le système des agréments.
11.	<p><u>Accorder une attention particulière aux associations participant à la mise en œuvre d'un service public :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – formaliser, à l'image du gouvernement britannique, un partenariat avec les associations qui mettent en œuvre un service public et réfléchir aux champs de définition de la subvention, de la délégation de service public et des marchés publics dans le cadre des débats sur les SSIG ; – transformer, au-delà de 75 % de financement public, les associations en établissements publics, sur le modèle des établissements publics de coopération culturelle (EPCC).

FINANCEMENT ET ENGAGEMENT : SOUTENIR LES DEUX PILIERS DE LA VIE ASSOCIATIVE

Deux sujets cités de façon récurrente par les associations auditionnées : le nécessaire encouragement de l'engagement et les tensions financières principalement liées à la concurrence accrue au sein du monde associatif.

12.	<p><u>Mieux organiser le financement public : stabilité, gestion pluriannuelle et engagement des acteurs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – abaisser le seuil de subvention à partir duquel les contrats d'objectifs
-----	---

	<p>doivent être signés ;</p> <ul style="list-style-type: none"> – généraliser, y compris aux collectivités territoriales, le dossier unique de financement et mettre en place des guichets uniques de demande de financement ; – améliorer les délais de versement de subvention ; – mener une réflexion sur le niveau adapté de versement de subventions ; – développer les avances sur versement de subvention, les systèmes de garantie et de prêts bancaires et soutenir la constitution de centres de ressources au sein des regroupements associatifs.
13.	<p><u>Stimuler le financement privé : des outils à promouvoir :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – encourager la création des fondations ; – promouvoir les dons privés (mieux informer les particuliers et les entreprises en déclarant en 2009 la générosité « Grande cause nationale » ; réfléchir à la mise en place de l'équivalent du <i>Payroll Giving Scheme</i> britannique ; encourager, en les contrôlant, les systèmes de labellisation) ; – développer des modes de financement innovants en éditant un guide sur les outils financiers (épargne solidaire, fonds d'amorçage pour les petits projets associatifs, modalités d'accès aux prêts bancaires).
14.	<p><u>Encourager le bénévolat :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – former : augmenter les crédits du Conseil du développement de la vie associative (CDVA) et décentraliser l'attribution des fonds ; mettre en place un tronc commun de formation des bénévoles ; – promouvoir le bénévolat de tous : développer le bénévolat de compétence ; favoriser l'engagement des seniors ; permettre le bénévolat des personnes sans emploi ; valoriser l'engagement associatif dans le cursus secondaire et supérieur ; – valoriser : promouvoir et faire le bilan de la validation d'acquis de l'expérience pour les bénévoles ; mettre en place le livret d'épargne civique ; – reconnaître le bénévolat comme une contribution au co-financement de projet.
15.	<p>Clarifier la nature du statut de volontaire et remettre à plat le système par le vote d'<u>une loi cadre sur le volontariat.</u></p>
16.	<p>Examiner la question des <u>emplois aidés</u> dans le secteur associatif, dans la perspective de leur réforme par la loi relative à la généralisation du revenu de solidarité active et à la réforme des politiques d'insertion de septembre 2008.</p>
<p>ENCOURAGER LE CONTROLE INTERNE, SIMPLIFIER LES CONTROLES EXTERNES ET PROMOUVOIR L'ÉVALUATION</p> <p>L'amélioration des contrôles sur les associations passe moins par la création de nouveaux dispositifs que par l'application efficace et la rationalisation des dispositifs existants, l'amélioration des informations produites par les associations, la promotion de la gouvernance et l'encouragement du contrôle <i>a posteriori</i> et de l'évaluation.</p>	
17.	<p><u>Encourager le contrôle interne :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – publier un « code de bonne gouvernance » à destination des associations, rédigé avec l'appui du secteur associatif et de l'administration, par exemple au sein du Conseil national de la vie associative (CNVA), à partir des pratiques déjà mises en œuvre ; – élargir les compétences des commissaires aux comptes, abaisser la durée de leur mandat et créer un co-commissariat aux comptes pour les associations dont le budget dépasse un seuil fixé par décret ;

	<ul style="list-style-type: none">– encourager le contrôle par les pairs et mettre en place à terme un « label » de bonne gouvernance, mis au point au sein du CNVA et contrôlé par des organismes agréments par ce dernier
18.	<p><u>Améliorer la qualité de l'information fournie par les associations :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– mettre en place une présentation normée du compte d'emploi annuel des ressources afin d'avoir une vision claire de l'utilisation des fonds ;– prendre les décrets d'application de l'ordonnance de 2005 qui prévoit la publicité des comptes annuels des associations dont les subventions dépassent 153 000 euros et des associations bénéficiant de dons ouvrant droit à des avantages fiscaux excédant 153 000 euros ;– publier, en annexe, des comptes annuels, un rapport complet (finances et activité) comprenant notamment un compte d'emploi des ressources, sur le modèle de celui des associations faisant appel à la générosité du public ;– mettre en place un site public regroupant ces informations selon une présentation lisible et unifiée.
19.	<p><u>Simplifier les contrôles externes</u></p> <ul style="list-style-type: none">– dans le cadre de la réforme des modes de reconnaissance, mettre en place des contrôles gradués et simplifiés (dématérialisation des procédures, mise en place de tableaux de suivi des financements lisibles) ;– accorder d'avantage de moyens aux corps de contrôle.
20.	<p><u>Développer l'évaluation :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– faire des contrats d'objectifs pluri annuels de réels instruments d'évaluation et sensibiliser les membres de l'administration aux problèmes de l'évaluation ;– inclure dans le programme de travail du Conseil national de la vie associative (CNVA) la question de l'évaluation, afin de recenser les pratiques existantes, définir les objectifs par secteurs et diffuser les bonnes pratiques ;– établir, par secteur, une batterie d'indicateurs consensuels à partir desquels l'efficacité de l'action associative pourra être évaluée ;– inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence nationale de la vie associative.

Propositions de sujets à inscrire au programme de la prochaine Conférence nationale de la vie associative

- la réforme des modes de reconnaissance et des relations contractuelles à l'aune de la transposition de la directive « services » ;
- l'impact de la décentralisation sur le fonctionnement et le financement des associations ;
- la question de l'évaluation ;
- la rationalisation et la simplification des contrôles : simplification administrative, amélioration des documents, procédures dématérialisées ;
- emploi, volontariat, bénévolat : quelle articulation ?