



Le 10 mars 2021

Le Premier président

à

Monsieur Jean-Michel Blanquer

Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

Réf. : S2021-0094

Objet : La politique d'accompagnement de la vie associative par l'État.

En application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a effectué le contrôle de la politique d'accompagnement de la vie associative par l'État.

En dépit de leur grande diversité, les associations participent d'un vaste mouvement d'engagement social et sociétal dont l'État reconnaît l'importance. Aussi soutient-il son développement par des dispositifs transversaux qui s'ajoutent aux aides sectorielles dont les associations bénéficient pour leurs actions. Cette politique est confiée à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) rattachée, depuis juillet 2020, au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Dès lors que l'État a souhaité conserver un rôle central de soutien à la vie associative, la Cour estime que cette politique pourrait être mieux organisée et mise en œuvre de façon plus efficace.

1. UNE POLITIQUE INSTABLE ET UNE ORGANISATION FRAGILE

1.1. Une absence de stratégie de long terme qui nuit à l'efficacité des actions

L'intérêt des pouvoirs publics pour la vie associative s'est traduit par plusieurs événements symboliques récents (deux conférences nationales de la vie associative en 2006 et 2009, « *new deal* » associatif entre 2014 et 2017) et par quatre plans de soutien en 15 ans, le dernier datant de novembre 2018. Construits par accumulation de mesures de portée très variable, souffrant d'une absence de pilotage collégial entre administrations et d'un suivi limité, notamment dans la durée, ils ne constituent pas une politique lisible. Le plan actuel n'a vu à ce jour que 7 de ses 15 mesures mises en œuvre ou en cours de l'être.

Faute de continuité de l'action de l'État, de nombreux dispositifs tardent à être effectifs.

Le Compte d'engagement citoyen (CEC), créé en 2016, qui valorise l'engagement des bénévoles en leur ouvrant le droit à un forfait de formation, ne devrait être opérationnel qu'en 2021 et dans des conditions qui restent encore à sécuriser. Il en est de même pour le déploiement des chartes d'engagement réciproques, initiées en 2001, puis relancées en 2014, entre l'État, les collectivités territoriales et le monde associatif dont la déclinaison nationale et locale est très marginale. D'autres dispositifs peu mis en œuvre ou mal connus, s'étiolent au fil du temps comme les congés pour responsabilité associative ou la validation des acquis de l'expérience associative (VAE).

1.2. Un effort étatique trop segmenté pour atteindre une taille critique

La coordination de la politique de soutien à la vie associative est fragile. L'administration centrale qui en est chargée, peine à assurer ce rôle dans de bonnes conditions. Elle est à la fois dotée d'un effectif réduit et soumise à des configurations ministérielles très mouvantes¹. Dans les services déconcentrés, l'animation de la vie associative (197 ETP en 2020, soit 19 % des effectifs jeunesse, sports et vie associative) est une mission qui s'efface souvent derrière les multiples autres priorités auxquelles les services doivent répondre. En outre, les délégués régionaux et départementaux à la vie associative (DRVA et DDVA), se trouvent placés dans des positions de responsabilité et d'autorité très diversement reconnues.

L'émergence de l'économie sociale et solidaire (ESS) est de surcroît venue brouiller les lignes. Les associations de ce secteur représentent 80 % des dépenses d'activité du monde associatif. La dualité de la tutelle partagée entre la DJEPVA et la direction générale du trésor (succédant au Haut-commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale - HCESSIS) qui en découle, supposerait une coordination plus constante, plus harmonieuse et fondée sur une meilleure connaissance d'ensemble. Aussi est-il regrettable que l'institut national pour la jeunesse et l'éducation populaire (INJEP), service statistique au sein de la DJEPVA, ne soit pas reconnu comme service statistique « pivot » de la vie associative au sein de la sphère publique. Un renforcement de sa position devrait être envisagé.

1.3. La gestion de la crise sanitaire, révélateur du besoin d'unité

La mise en œuvre de mesures de soutien aux associations pour faire face à la crise de la Covid 19 a été laborieuse. Ce n'est qu'en mai 2020 qu'une adaptation de certains dispositifs d'aide à leur situation particulière est intervenue, leur ouvrant l'accès au fonds de solidarité et les assurant du maintien de leurs subventions, même quand les actions financées ne pouvaient avoir lieu en raison des circonstances. La crise a également mis en évidence un besoin de coordination locale. Dans l'urgence, des instances régionales ont en effet été créées, réunissant les agents des services de l'État, des responsables du mouvement associatif et des représentants des collectivités locales, pour apporter, dans la crise, des réponses collectives au monde associatif. En fin de compte, aucun des dispositifs mis en place n'a été mobilisé par plus de la moitié des associations concernées, les résultats étant particulièrement bas s'agissant du fonds de solidarité (sollicité par moins de 10 % des associations éligibles).

¹ Son directeur n'a pas les moyens d'un délégué interministériel à la vie associative et les propositions formulées en ce sens dans différents rapports n'ont pas eu de suites.

1.4. Clarifier la conduite de cette politique aux niveaux central et territorial

Si le transfert, récemment opéré, des missions relatives à la jeunesse et à l'éducation populaire au ministère de l'éducation nationale présente une réelle cohérence, les synergies sont moins évidentes pour la vie associative prise dans son ensemble du fait de sa très grande diversité et du poids de l'économie sociale et solidaire (ESS). Tout en respectant le rôle des ministères de l'intérieur et des finances s'agissant de la fixation du cadre légal et fiscal des associations, il semble pertinent de consolider, au plan interministériel, un bloc de compétences dont la DJEPVA serait responsable. Ce domaine d'action va de la connaissance statistique du monde associatif à l'édiction des normes professionnelles le concernant, en passant par l'animation et le financement de ses réseaux.

Le transfert des missions jeunesse, éducation populaire et vie associative aux services déconcentrés de l'éducation nationale est intervenu le 1^{er} janvier 2021 mais selon des modalités qui méritent encore d'être clarifiées. Le Fonds de développement de la vie associative (FDVA) continue ainsi de relever des autorités préfectorales. Rien n'est précisé concernant la place des délégués régionaux et départementaux de la vie associative nommés par les préfets de région et de département. Comme la crise l'a montré, les relations avec le monde associatif relèvent localement d'une action interministérielle, ce qui suppose des ajustements entre divers services déconcentrés de l'État, sous l'autorité des préfets qui devraient continuer à disposer des moyens adéquats.

2. UNE VIE ASSOCIATIVE À REVIVIFIER PAR UN SOUTIEN MODERNISÉ

2.1. Centrer l'action de l'État sur la modernisation du monde associatif

La Cour constate les limites des deux dispositifs de soutien aux structures associatives : le faible taux de rotation des bénéficiaires du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)² réduit son impact sur le rajeunissement des cadres associatifs; la seconde part du FDVA, créée en 2018 pour compenser l'extinction de la réserve parlementaire, a contribué à accroître le saupoudrage des aides. La fusion de ces deux fonds est souhaitable, à la fois pour alléger leurs charges de gestion et, à partir d'une masse critique de crédits (de l'ordre de 70 M€), pour réorienter, avec plus de chance d'aboutir, les interventions de l'État vers des enjeux de modernisation des réseaux associatifs.

La crise a mis en lumière la fragilité d'un monde associatif atomisé, 60 % des structures employeuses ayant moins de 5 salariés. Aussi les aides accordées devraient être plus incitatives à l'adoption de bonnes pratiques de gouvernance et de gestion des ressources humaines (adhésion à un groupement d'employeurs, recours accru au chèque emploi associatif, etc.). Pour corriger le saupoudrage actuel des subventions, certains axes d'action devraient être privilégiés et des seuils d'intervention plus élevés, fixés. Une plus grande priorité devrait aussi être accordée aux associations de taille moyenne dont le nombre est en diminution alors qu'elles présentent l'avantage de structurer le champ associatif de façon durable.

2.2. Aider à la transition numérique du monde associatif

La crise sanitaire a montré combien les associations avaient besoin d'acquérir des moyens et des compétences numériques. Les crédits du FONJEP devraient être fléchés sur cette thématique.

Le projet « Système d'information de la vie associative » (SIVA), qui offre aux associations un bouquet unifié de services simplifiant leur gestion, mérite aussi d'être relancé. Près de 15 ans après cette démarche interministérielle de dématérialisation des demandes de subvention, cet objectif n'est toujours pas atteint : l'usage du « Compte Asso » restant cantonné aux seuls dispositifs gérés par la DJEPVA et l'Agence nationale du sport. La conduite de ce projet souffre de l'absence d'un pilotage interministériel et d'un mode de financement par les programmes d'investissement d'avenir, beaucoup trop complexe et erratique.

² Dans son [référé du 28 juillet 2016](#) au ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, la cour recommandait déjà une refonte significative de ce fonds

2.3. Unifier le réseau des guichets de proximité

La profusion des guichets d'accompagnement des associations, notamment les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) et les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), a été relevée à de nombreuses reprises par différents rapports publics, notamment sur les simplifications en faveur des associations (rapport Blein – Octobre 2014)³ ou lors de la mission d'information du Sénat en 2018 sur les contrats aidés. Au moment où des expérimentations ont lieu sur ce sujet, il est regrettable qu'elles n'explorent pas l'option de la fusion pour tester une politique de guichet unique.

Au vu de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Au niveau central, consolider le portage de la vie associative par la DJEPVA autour d'un bloc de compétence à caractère interministériel ;

Recommandation n° 2 : Dans les territoires, coordonner le soutien à la vie associative sous l'autorité des préfets ;

Recommandation n° 3 : Concentrer les dispositifs transversaux de soutien financier aux réseaux associatifs en privilégiant leur modernisation ;

Recommandation n° 4 : Unifier les guichets d'accompagnement du monde associatif ;

Recommandation n° 5 : Relancer le système interministériel d'information de la vie associative.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁴.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse et de celle du président de la collectivité (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

³ [Rapport Simplifications pour les associations - Yves Blein – Député du Rhône – Octobre 2014](#)

⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).