

Règlement d'intervention sur la vie associative

Séance plénière du 9 février 2017

Le CESER apprécie la formalisation de ce règlement d'intervention en faveur de la vie associative, particulièrement attendu par les acteurs associatifs en région confrontés à de profondes évolutions. Ce dispositif répond pour partie aux inquiétudes exprimées dans les territoires des ex-régions. Le CESER apprécie l'intérêt et l'opportunité des diverses dispositions proposées dans ce cadre (formation des bénévoles, structuration des réseaux, emploi associatif, projets innovants), tout en suggérant des adaptations permettant de répondre aux enjeux du monde associatif, en particulier en matière d'emploi.

Le CESER invite le Conseil régional à veiller à une bonne articulation entre ce dispositif et d'autres politiques sectorielles (aides aux entreprises, formation professionnelle, culture & sport...). Il propose l'organisation d'une Conférence annuelle de la vie associative et l'inscription du soutien à la vie associative dans le cadre des travaux de la Conférence Territoriale de l'Action Publique.

Un dispositif attendu dans un contexte de restructuration du monde associatif et de mutation des formes d'engagement bénévole

Le CESER accueille avec soulagement cette proposition de règlement d'intervention. Celui-ci traduit la volonté du Conseil régional Nouvelle-Aquitaine d'accompagner le secteur associatif à travers un dispositif qui s'efforce d'homogénéiser un cadre d'intervention jusqu'alors très disparate entre les anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, tout en tenant compte de certaines spécificités territoriales et des régimes d'aides hérités. Le CESER considère que le nouveau dispositif proposé apporte une première réponse aux inquiétudes d'un secteur associatif confronté à de profondes évolutions, y compris dans les modalités de soutien ou de financement public.

Il rappelle que l'on compte entre 120 000 et 130 000 associations actives en Nouvelle-Aquitaine (dont 16 000 associations employeuses), mobilisant 1,2 à 1,3 million de bénévoles et 160 000 emplois salariés, pour une masse salariale de près de 3,2 milliards € injectés dans l'économie locale (hors valorisation du travail bénévole)¹. Le secteur associatif constitue de ce fait une composante à part entière de l'économie et de l'emploi en région (plus de 10 % de l'emploi privé), dont le poids est encore plus décisif dans certains territoires ruraux. Les associations jouent aussi un rôle essentiel de maillage dans la vie sociale et l'animation de tous les territoires de Nouvelle-Aquitaine et dans des domaines très variés : culture, sport, loisirs, solidarité et insertion sociale, formation, éducation populaire, environnement... Elles participent enfin à la vie démocratique des quartiers, des localités ou des territoires où elles opèrent, par l'engagement de nombreux bénévoles (le quart de la population régionale de 15 ans et plus) et par leur implication citoyenne dans la vie de la cité.

Le CESER souligne l'importance du partenariat établi entre le Conseil régional et l'État (DIRECCTE, DRJSCS) et la nécessité de prolonger un dialogue constructif avec les représentants du monde associatif dans toute sa diversité.

¹ Source : « L'économie sociale en Nouvelle Aquitaine », Recherches & Solidarités, Octobre 2016

Formation des bénévoles : une disposition nécessaire face aux transformations de la société et aux besoins de renforcement des compétences

Le Conseil régional prévoit d'accompagner la formation des bénévoles associatifs, en complétant l'intervention du Fonds de Développement de la Vie Associative (FDVA) jusqu'alors exclusivement géré par l'État. Le CESER apprécie cette démarche qui exprime une reconnaissance de l'engagement bénévole, tout en soulignant l'enjeu spécifique de ce partenariat entre le Conseil régional et l'État.

Le CESER considère l'opportunité et l'utilité de cette mesure, étant donné les évolutions et les contraintes auxquelles le secteur associatif est appelé à répondre (identification des besoins actuels ou émergents de la société, difficulté de renouvellement des cadres bénévoles, mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des projets associatifs...). Il précise que près de 87 % des associations de Nouvelle-Aquitaine fonctionnent sur la base exclusive du bénévolat.

Il souligne en outre l'intérêt de ce volet du règlement d'intervention, au moment où se met en œuvre le compte d'engagement citoyen instauré par la loi du 8 août 2016. Celui-ci offre à la fois la possibilité d'une reconnaissance des compétences acquises dans le cadre des activités bénévoles mais aussi d'acquisition d'heures de formation dans le cadre du Compte Personnel de Formation. Il permet aussi à tout employeur d'accorder des jours de congés payés dédiés à l'engagement bénévole de ses salariés (art. L5151-7 à L 5151-12 du Code du travail)².

Aides à la structuration des têtes de réseaux et DLA : un appui indispensable en réponse aux évolutions institutionnelles et de l'emploi

Les lois successives modifiant la délimitation des régions³ et l'organisation territoriale de la République⁴ ont eu des répercussions diverses sur le secteur associatif, à la fois du fait du mouvement de réorganisation des fédérations ou réseaux structurés à l'échelon régional mais également en raison des effets de la nouvelle répartition des compétences sur certaines politiques sectorielles (exemple : questionnement sur l'accompagnement de l'économie sociale et solidaire par les Conseils départementaux). Le CESER appelle l'attention sur les besoins importants de renouvellement des cadres associatifs. Dans ce contexte, l'aide proposée à la structuration des têtes de réseau régionales constitue un soutien précieux pour les fédérations ou associations organisées à l'échelle régionale.

Dans le même esprit, le CESER retient très favorablement l'implication du Conseil régional dans le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA), piloté jusqu'alors par l'État (DIRECCTE) et par la Caisse des Dépôts, et destiné aux associations employeuses. Dès lors qu'il s'agit d'emploi, le DLA est un outil particulièrement apprécié des acteurs associatifs. Le CESER insiste sur la nécessité d'un fléchage du DLA vers *la création, le développement de l'emploi et l'amélioration de la qualité de l'emploi*, conformément aux termes du décret du 11 septembre 2015. Il invite le Conseil régional d'une part à veiller à une bonne articulation entre DLA régional et DLA départementaux, d'autre part à renforcer par son intervention les DLA collectifs (par filière ou territoriaux).

L'emploi associatif : un enjeu pour le devenir des associations et pour les dynamiques territoriales en Nouvelle-Aquitaine

Avec plus de 10 % de l'emploi salarié privé⁵, le secteur associatif contribue de manière significative à la dynamique régionale du marché du travail, d'autant que l'emploi salarié associatif a enregistré une progression de plus de 3 % au cours des cinq dernières années, nettement supérieure à celle constatée pour le reste de l'emploi privé. Toutefois, bien que relativement qualifié, l'emploi associatif reste caractérisé par une relative précarité et une moindre rémunération. Or, ces caractéristiques sont actuellement aggravées par la fragilité des associations employeurs du fait de l'évolution des formes de soutien public, qui tendent à transformer toute une partie du secteur associatif en sous-traitant de missions de service public et à privilégier, via la commande publique, les grands réseaux associatifs au détriment des associations employeurs de taille moyenne qui sont aussi celles où se développe l'innovation sociale au plus près des territoires. Cette situation se cumule avec une exigence accrue de montée en compétences des salariés associatifs et des dirigeants bénévoles.

² Cf. également décrets n°2016-1826 du 21 décembre 2016 et n°2016-1970 du 28 décembre 2016

³ Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015

⁴ Loi n°2015-991 du 7 août 2015

⁵ Mais 16,6 % dans la Creuse, 12,3 % dans la Vienne, 12 % dans les Pyrénées-Atlantiques, 11,7 % en Lot-et-Garonne, 11,6 % en Corrèze et 11,3 % en Haute Vienne

C'est la raison pour laquelle le CESER apprécie la volonté affichée par le Conseil régional de soutenir l'emploi associatif, à la fois en préservant certains dispositifs initiés dans les ex-régions (Limousin, Poitou-Charentes) et en proposant des évolutions en vue d'un dispositif destiné à couvrir l'ensemble du territoire régional. Il souscrit à la démarche proposée d'adaptation et d'harmonisation progressive, qui s'appuie pour partie sur les conclusions du travail réalisé en 2014 par l'ex CESER du Limousin⁶ et sur une concertation avec les représentants du Mouvement associatif.

Le CESER exprime son attachement à une inscription dans la durée du soutien à l'emploi associatif. Le dispositif complémentaire à l'existant proposé par le Conseil régional prévoit une aide dégressive sur 3 ans pour la création de CDI à temps plein pour des activités d'intérêt général. Le CESER souligne l'écart important de régime d'intervention proposé dans ce cadre par rapport à celui préservé par ailleurs. Ce constat est d'autant plus préoccupant que ce volet du règlement préfigure l'avenir d'un régime d'intervention homogénéisé à terme. Or, le niveau de l'aide proposée (8 000 € en première année, 7 000 € en deuxième année et 6 000 € en troisième année) et son caractère dégressif apportent une réponse inadaptée aux attentes et à la réalité des besoins du secteur associatif, avec un risque accru de fragilisation du tissu associatif et d'aggravation des phénomènes concurrentiels.

Le CESER propose donc d'adapter les critères d'intervention, en retenant une aide stabilisée et non dégressive pour le premier emploi sur 2 ans et un relèvement du plafond de l'aide (à 10 000 € par an) dès lors qu'il s'agit d'une fonction pivot, tout en rappelant les exigences de respect des conventions collectives correspondantes aux postes occupés.

Par ailleurs, si le CESER ne peut que souscrire à des exigences de sécurisation et de pérennisation de l'emploi associatif, il appelle le Conseil régional à tenir compte des réalités organisationnelles et économiques du monde associatif, au sein duquel moins d'1 emploi sur 2 est actuellement en CDI et parfois nettement moins dans certains secteurs (éducation-formation : 17 % ; culture : 30 %), avec une forte part de contrats atypiques (21 % en moyenne et jusqu'à 41 %). Dans ce contexte, il apparaît difficile d'exiger outre la dégressivité de l'aide sur 3 ans le recrutement systématique de CDI à temps plein. Par ailleurs, beaucoup de petites associations, potentiellement employeuses, n'ont pas nécessairement besoin d'un emploi à temps plein et sont dans l'incapacité à elles seules d'en assurer la pérennité. C'est pourquoi le CESER propose au Conseil régional de favoriser parallèlement le développement de formes mutualisées d'emploi à l'échelle sectorielle ou intersectorielle (ex : groupements d'employeurs) mais aussi à l'échelle territoriale en encourageant les liens entre associations et autres structures de l'économie sociale et solidaire, que ce soit en accompagnant la création de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) ou bien encore le mécénat de compétences.

Il importe aussi pour le CESER qu'une attention particulière soit accordée à la qualité du dialogue social, des relations sociales et à l'amélioration des conditions de travail dans le secteur associatif.

Soutien aux acteurs et aux projets innovants dans les territoires : veiller à la complémentarité et à la cohérence des dispositifs

Nombre d'associations développent sur les territoires des initiatives originales en réponse à des besoins émergents et d'intérêt général, notamment dans les territoires les plus fragiles. Le CESER relève par conséquent l'intérêt de la mesure proposée dans ce règlement d'intervention, d'autant qu'il laisse une grande latitude aux porteurs de projet potentiels. Bien que conscient de l'extrême répartition des compétences en matière de soutien au secteur associatif, l'assemblée socioprofessionnelle souligne le caractère opportunément généraliste de cette mesure au regard de la dimension plurisectorielle des projets susceptibles d'être accompagnés dans ce cadre et donc la difficulté de les inscrire dans des dispositifs très encadrés portés soit par l'État soit par des collectivités de rang infrarégional. C'est pourquoi il suggère au Conseil régional de substituer au taux maximal unique de 30 % un taux maximal variable (de 30 % à 50 %) selon la singularité, la complexité et la portée envisagée des projets présentés.

En conclusion, le CESER salue la formalisation attendue de ce règlement d'intervention en direction de la vie associative. Il considère que ce dispositif doit inviter le Conseil régional à une approche plus transversale visant à articuler ce dispositif avec d'autres champs relevant de ses compétences (exclusives ou partagées), notamment :

⁶ « Les emplois associatifs en Limousin », CESER Limousin, avril 2014

- L'aide aux entreprises, incluant l'accompagnement de l'économie sociale et solidaire à laquelle participe pleinement le secteur associatif (ex : PTCE⁷),
- La formation professionnelle, du fait des besoins d'évolution des compétences des salariés associatifs d'une part mais aussi des possibilités de validation professionnelle de l'expérience acquise par les bénévoles associatifs.
- Les dispositifs d'intervention sectoriels en matière culturelle et sportive.

Le CESER apprécie la volonté du Conseil régional de privilégier la prise en compte du projet associatif et l'aide sous forme de subvention, plutôt que le recours à la commande publique. De même, il relève avec intérêt le souci de complémentarité avec l'État et/ou les collectivités locales et de partenariat avec les acteurs du mouvement associatif dans la mise en œuvre du dispositif proposé. Ces considérations amènent le CESER à préconiser la déclinaison et la signature en Nouvelle-Aquitaine d'une Charte d'engagements réciproques entre l'État, le Conseil Régional, les collectivités intéressées et le Mouvement Associatif.

Tout en soulignant la qualité du dialogue instauré entre l'exécutif et les services du Conseil régional et les représentants du mouvement associatif, et dans cet esprit, le CESER propose au Conseil régional l'organisation d'une conférence annuelle régionale de la vie associative en lien avec le Mouvement Associatif afin d'alimenter le dialogue entre la collectivité régionale et les acteurs associatifs en région. Par ailleurs, il suggère que la question de l'appui à la vie associative soit soumise une fois par an à l'ordre du jour de la conférence territoriale de l'action publique afin de bien prendre en compte l'évolution des modes de soutien publics au secteur associatif en région. Il propose aussi que le Conseil régional, en relation avec l'État, appuie la mise en place d'un travail d'observation et de prospective sur la vie associative et l'engagement bénévole en région.

Enfin, le CESER livrera plus largement mi-2017 ses analyses et préconisations en conclusion du travail d'auto-saisine en cours sur les associations en Nouvelle-Aquitaine.

■

Proposition de la commission 7 « Vie sociale, culture et citoyenneté »
Président : Manuel DIAS VAZ ; Rapporteuse : Éliane FOSSE

■

Vote sur l'avis du CESER
« Règlement d'intervention sur la vie associative »

209 votants
209 pour

Adopté à l'unanimité

Jean-Pierre LIMOUSIN
Président du CESER Nouvelle-Aquitaine

⁷ Pôles Territoriaux de Coopération Economique