

N° 264

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le fonds pour le développement de la vie associative,

Par M. Éric JEANSANNETAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
A. UN DISPOSITIF TROP COMPLEXE AU REGARD DE SES OBJECTIFS ET DU PUBLIC VISÉ, LES PETITES ASSOCIATIONS	9
1. <i>Des démarches administratives lourdes, qui dissuadent les associations de déposer un dossier</i>	<i>9</i>
2. <i>Un renforcement nécessaire de l'accompagnement des associations, mais qui ne doit pas se substituer à une réforme de fonds des critères de financement</i>	<i>10</i>
3. <i>Une simplification indispensable des critères de financement, qui privilégie le soutien au fonctionnement global de l'association</i>	<i>11</i>
B. UNE IMPLICATION DES ACTEURS DANS LA GOUVERNANCE DU DISPOSITIF QUI PEUT ÊTRE RENFORCÉE	13
1. <i>Étendre l'action des commissions régionales et des collèges départementaux afin de limiter l'absentéisme dans ces instances</i>	<i>13</i>
2. <i>Une répartition territoriale satisfaisante, même s'il faut rester vigilant quant à une augmentation des disparités territoriales.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Une présentation des notes fixant les priorités du FDVA qui doit être systématisée.....</i>	<i>15</i>
C. UN DISPOSITIF TROP COMPLEXE AU REGARD DE SES OBJECTIFS ET DU PUBLIC VISÉ, LES PETITES ASSOCIATIONS	16
1. <i>Une augmentation récente des crédits, dont il reste encore à évaluer les effets sur les subventions accordées par le FDVA</i>	<i>16</i>
2. <i>Une prévision des crédits du FDVA rendue plus complexe par le mécanisme du fléchage de la quote-part des comptes inactifs acquis par l'État.....</i>	<i>17</i>
3. <i>La suppression du plafond du FDVA 1 permettrait de laisser une plus grande marge d'appréciation aux acteurs locaux</i>	<i>18</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	19
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	35

Mesdames, Messieurs,

Le 17 décembre 2020, la commission des finances a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête portant sur le volet fonctionnement et innovation du Fonds pour le développement de la vie associative, aussi appelé FDVA 2.

La dotation d'action parlementaire (DAP), dite « réserve parlementaire », a été remplacée en 2017 par le FDVA 2, pour ce qui concerne le soutien au milieu associatif. Cet outil devait reprendre les principes de la dotation d'action parlementaire, comme le financement en priorité des associations de petite taille, tout en permettant à ces associations de se développer et de se moderniser. Le FDVA 2 s'ajoute au FDVA 1, qui existe depuis 2011, et qui se concentre sur la formation des bénévoles.

La crise sanitaire a rappelé l'importance des associations pour le maintien de la cohésion sociale. En particulier, les petites associations ont joué un rôle majeur dans les territoires ruraux. Dans ce contexte, l'enquête confiée à la Cour des comptes permet de tirer un premier bilan de la mise en œuvre du FDVA 2, et de formuler des propositions pour renforcer le dispositif.

Pour donner suite à la remise de l'enquête par la Cour des comptes, la commission des finances du Sénat a organisé, le 7 décembre 2021, une audition **réunissant des représentants de la Cour des comptes et des principales parties prenantes** : le Mouvement associatif et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : simplifier les critères de financement du FDVA 2 en privilégiant le soutien au « fonctionnement global » des associations. Améliorer la lisibilité des critères de financement du FDVA 2.

Recommandation n° 2 : étendre le champ d'action des commissions régionales et des collèges départementaux à l'animation et de coordination des questions relatives à la vie associative, et favoriser l'implication des parlementaires dans les collèges départementaux.

Recommandation n° 3 : systématiser le principe de notes régionales complétées par des notes départementales définissant les priorités de financement du FDVA 2, dont la présentation est définie au niveau national et qui seraient accompagnées du calendrier de la campagne de financement.

Recommandation n° 4 : supprimer le plafond du FDVA 1 pour laisser une plus grande marge d'appréciation aux acteurs locaux.

A. UN DISPOSITIF TROP COMPLEXE AU REGARD DE SES OBJECTIFS ET DU PUBLIC VISÉ, LES PETITES ASSOCIATIONS

1. Des démarches administratives lourdes, qui dissuadent les associations de déposer un dossier

Le FDVA 2 a vocation à **soutenir prioritairement les petites associations**, c'est-à-dire les associations non employeuses ou qui emploient au plus deux salariés à temps plein. Le rapporteur spécial tient à souligner à la fois l'importance des petites associations dans le maintien de la cohésion sociale dans les territoires, et leur singularité par rapport aux autres associations, qui justifie l'existence d'un outil de financement dédié.

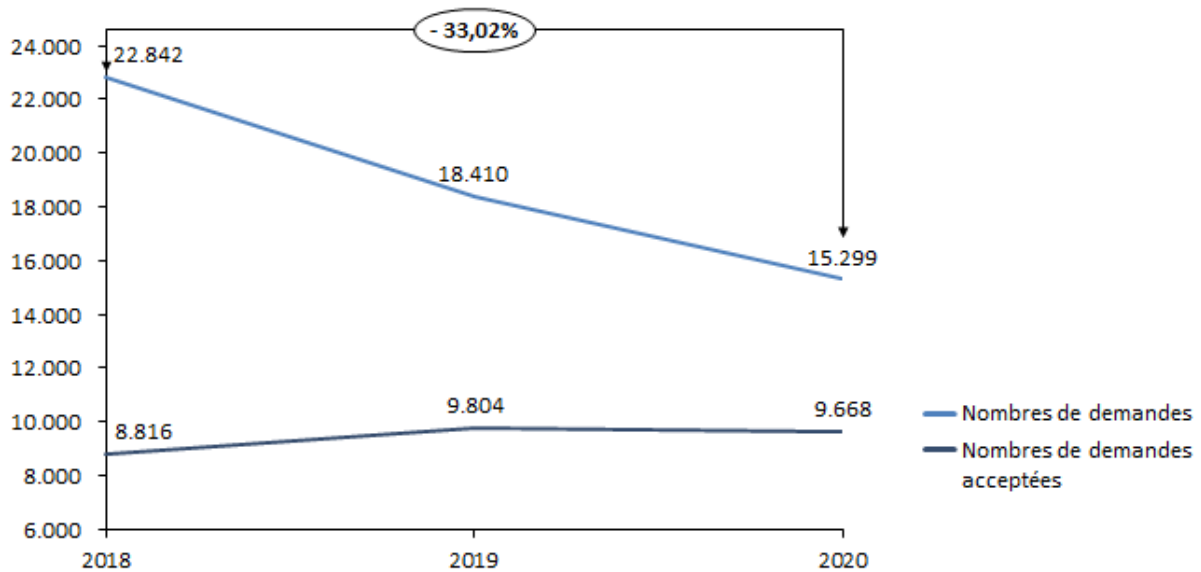
La Cour des comptes souligne que : « *Depuis 2018, les petites associations non employeuses ou employant au plus deux salariés constituent toujours le cœur du dispositif, puisqu'elles représentent chaque année plus de 80 % des bénéficiaires.* » **La diversité sectorielle est également respectée** : la part relative des secteurs des associations qui reçoivent un financement du FDVA 2 correspond à celle des petites associations en général¹.

Pour autant, le rapporteur spécial attire l'attention sur le fait que **les critères et les procédures du FDVA 2 ne sont pas adaptés à la réalité du fonctionnement des petites associations**. Il partage ainsi le constat de la Cour d'un « *décalage entre la complexité du dispositif et son public prioritaire* ».

Ce décalage se traduit par un nombre significatif de demandes non satisfaites. En 2020, **37 % des associations ayant fait une demande de financement par le FDVA 2 n'ont pas obtenu de subvention**. La diminution importante du pourcentage de refus par rapport à 2018 s'explique par la diminution du nombre d'associations demandeuses, passant de 22 842 à 15 299 entre 2018 et 2020.

¹ Les associations sportives et culturelles ont fait davantage l'objet d'un financement par le FDVA, ce qui correspond à leur présence relativement importante parmi les petites associations. Ainsi, en 2019, les attributions des associations [Donner les chiffres], et en 2018, les associations non employeuses relèvent pour 24 % d'entre elles du secteur sportif, et pour 23 % du secteur culturel.

Évolution du nombre de demandes de subventions et du nombre d'associations subventionnées entre 2018 et 2020



Source : commission des finances d'après les données de la Cour des comptes

La Cour fait l'hypothèse que la complexité de la procédure a conduit des associations à **renoncer à déposer un dossier** : « La baisse continue et importante du nombre d'associations demandeuses (- 33 % entre 2018 et 2020) n'a pas d'explication immédiate à ce stade. Il est possible que la charge inhérente aux démarches à accomplir, au regard des montants attribués, ait découragé certaines associations de déposer des demandes. »

2. Un renforcement nécessaire de l'accompagnement des associations, mais qui ne doit pas se substituer à une réforme de fonds des critères de financement

Depuis la mise en place du FDVA 2, des dispositifs ont été créés pour mieux accompagner les associations dans leurs démarches. Des notes d'orientations présentent désormais les sites internet que peuvent utiliser les associations pour trouver des informations et remplir leurs dossiers. La Cour des comptes met également en avant le progrès de la dématérialisation des demandes de subvention, avec la généralisation en France métropolitaine d'un compte unique destiné aux associations, le « CompteAsso ».

Ces initiatives doivent bien entendu être encouragées. En cela, le rapporteur spécial souscrit à la proposition de la Cour des comptes de généraliser les notes d'orientations, et de donner un cadre général à leur contenu.

Toutefois, l'amélioration de l'accompagnement et de l'accès à l'information des associations ne doit pas faire oublier la réforme de fonds des critères, qui est prioritaire. La Cour souligne que l'absence d'une telle réforme pourrait conduire à rendre les associations dépendantes des accompagnateurs, et que se développe un « *véritable marché de la préparation des dossiers* ».

La numérisation des procédures présente également des risques. Les associations peuvent de ne pas se rendre compte que certains documents sauvegardés sur leur espace en ligne ne sont pas mis à jour, et l'automatisation croissante des procédures peut empêcher la prise en compte des situations particulières. En outre, les petites associations ont pu être déstabilisées par la mise en place des procédures dématérialisées. **Il est donc indispensable de veiller à maintenir des alternatives non numériques pour la constitution des dossiers de subvention.**

3. Une simplification indispensable des critères de financement, qui privilégie le soutien au fonctionnement global de l'association

La complexité du FDVA 2 provient principalement du critère de financement pour « la mise en œuvre de nouveaux projets ou activités », qui est aussi appelé le critère « innovation ». L'une des justifications du remplacement de la dotation d'action parlementaire par le FDVA 2 est que ce dernier devait servir d'outil de financement structurel du monde associatif. L'angle choisi pour accomplir cette mission fut celui de l'aide à l'innovation et à la modernisation des associations.

Les critères de financement du FDVA 2

Les critères de financement au titre du « financement global de l'activité d'une association » ou de la « mise en œuvre de nouveaux projets ou activités » sont détaillés à l'annexe 2 de l'instruction DJEPVA/SD1B/2018/075 du 15 mai 2018.

Concernant le financement au titre du « fonctionnement global, les critères principaux sont :

- concourir au dynamisme de la vie locale et à la consolidation de la vie associative locale ;
- la capacité à mobiliser et rassembler une participation citoyenne significative par rapport au territoire.

Concernant le financement au titre de la « mise en œuvre de nouveaux projets ou activités », les critères sont plus nombreux. Les critères du volet « fonctionnement global » sont repris, et sont notamment ajoutés :

- un projet associatif ou inter-associatif qui concourt à développer une offre d'appui et d'accompagnement aux petites associations locales et à leurs bénévoles ;
- un projet associatif ou inter-associatif innovant et structurant à impact prospectif apportant, pour le territoire, une innovation sociale, environnementale ou sociétale en réponse à des besoins non couverts.

L'objectif de favoriser « l'innovation » des associations est cependant difficilement conciliable avec le public visé par le fonds, c'est-à-dire les petites associations. Comme le souligne la Cour des comptes : « *Les petites associations ont plus de difficultés à répondre à cet enjeu [le financement des projets innovants] fortement promu par l'instruction de 2018 et les notes d'orientation annuelles. Elles appréhendent plus difficilement cette notion, conduisant les services instructeurs à requalifier des demandes déposées au titre de projets innovants en soutien au fonctionnement.* »

En effet, la différence entre la dépense de fonctionnement ou une dépense de « modernisation » est souvent tenue pour une petite association. L'achat d'une imprimante par exemple peut représenter un investissement réel pour les plus petites associations, même si cet achat n'est adossé à aucun projet innovant. **Avant de se « moderniser », de nombreuses petites associations cherchent d'abord à pouvoir se maintenir.**

En revanche, les conséquences relatives au financement par le FDVA sont importantes : les critères à remplir pour bénéficier d'un financement au titre d'un projet innovant sont plus complexes que les financements pour le fonctionnement global de l'association, mais les montants sont dans le même temps plus élevés. Cela conduit les associations à essayer de demander un financement par l'axe innovation seulement par stratégie, quitte à ce que la demande soit requalifiée par l'administration, comme l'indique la Cour des comptes : « *Le choix de cet axe de financement correspond parfois à une stratégie de leur part, les montants planchers pouvant être plus élevés et donc plus attractifs.* »

Pour toutes ces raisons, le rapporteur spécial soutient que les références à la « modernisation » et à « l'innovation » doivent être réduites dans les critères de financement du FDVA 2, au profit du financement du fonctionnement global. L'objectif de faire du FDVA 2 un outil de financement structurel du monde associatif doit être appréhendé moins du côté des associations que de celui de l'administration. Pour que le financement soit véritablement structuré, il est d'abord prioritaire de rendre plus transparents, plus simples et plus prévisibles les critères d'éligibilité au FDVA 2.

<p>Recommandation n° 1 : simplifier les critères de financement du FDVA 2 en privilégiant le soutien au « fonctionnement global » des associations.</p>
--

B. UNE IMPLICATION DES ACTEURS DANS LA GOUVERNANCE DU DISPOSITIF QUI PEUT ÊTRE RENFORCÉE

1. Étendre l'action des commissions régionales et des collèges départementaux afin de limiter l'absentéisme dans ces instances

Le FDVA 1, qui correspond au volet formations du FDVA, est entièrement géré à l'échelon régional, ce qui est en cohérence avec l'attribution de la compétence formations aux régions. La gouvernance du FDVA 2 est plus complexe, dans la mesure où elle est répartie entre plusieurs échelons territoriaux.

La gouvernance du FDVA 2

L'organisation du FDVA 2 implique à la fois des services déconcentrés et des commissions réunissant des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales :

- le préfet de région soumet pour avis à la commission régionale consultative les priorités de la campagne de subvention. Ces priorités peuvent faire l'objet d'une note d'orientation régionale. La commission régionale est composée de chefs de services déconcentrés de l'Etat, d'un représentant de chaque conseil départemental et de personnalités qualifiées ;
- le collège départemental émet en début de campagne un avis sur les priorités retenues par la région, et les préfets de département publient une note d'orientation départementale. Le collège est composé de représentants des maires des communes, d'un représentant du conseil départemental et de personnalités qualifiées ;
- depuis le 1er janvier 2021, les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) exercent les missions jeunesse, éducation populaire et vie associative pour l'Etat. D'après le décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020, la DRAJES assure la gestion du FDVA et le secrétariat de la commission régionale tandis que le SDJES assure le secrétariat du collège départemental ;
- le rôle de la DJEPVA est aujourd'hui réduit. Elle a essentiellement un rôle d'information, de conseil et d'accompagnement. Elle gère également les outils numériques, comme le CompteAsso.

Malgré la complexité de cette organisation, la Cour des comptes estime que le dispositif a fait l'objet d'une « réelle appropriation [...] par les territoires ». L'implication à la fois des régions et des départements permet en effet à l'ensemble des acteurs territoriaux de s'exprimer sur le sujet.

La Cour relève néanmoins un « *absentéisme parfois important* », en particulier lors des commissions régionales. Pour lutter contre, elle propose de **renforcer le champ d'action de ces instances vers des « enjeux plus larges d'animation et de coordination des questions relatives à la vie associative »**. Cette proposition est pertinente, au sens où elle permettrait de revaloriser les

commissions régionales et les collèges départementaux, et d'inclure le FDVA dans une stratégie plus large du financement du monde associatif.

Le risque toutefois est de perdre la spécificité de la gestion du FDVA. Il ne doit pas être considéré comme un complément du financement des associations par les collectivités territoriales, car il possède un public et des priorités qui lui sont propres. **Une façon de limiter ce risque est d'impliquer davantage les parlementaires dans la définition des priorités du FDVA, en particulier en favorisant leur participation dans les collèges départementaux.**

Recommandation n° 2 : étendre le champ d'action des commissions régionales et des collèges départementaux à l'animation et de coordination des questions relatives à la vie associative, et favoriser l'implication des parlementaires dans les collèges départementaux.

2. Une répartition territoriale satisfaisante, même s'il faut rester vigilant quant à une augmentation des disparités territoriales

La Cour des comptes relève que : « *La répartition des crédits favorise fortement les départements les moins peuplés. Les critères sont fixés par le décret du 8 juin 2018 et prévoient que la moitié de l'enveloppe est attribuée de manière égalitaire entre les départements, le solde étant fonction de la population et du nombre d'associations sur le territoire concerné.* »

Ce biais en faveur des territoires les moins peuplés est justifié par leurs contraintes spécifiques. En effet, les collectivités territoriales les moins peuplées sont, en général, celles qui disposent du moins de moyens pour aider les associations, et dont les services publics sont plus difficilement accessibles. Les petites associations de ces territoires font également face à des contraintes importantes de déplacement. La péréquation entre départements, telle que présentée dans le rapport de la Cour des comptes, semble être efficace à l'heure actuelle, et il n'est pas utile de revenir dessus.

La Cour souligne néanmoins que la progression des ressources du fonds en 2021 et en 2022 peut conduire à exacerber les différences de répartition entre les territoires. Il est encore trop tôt pour préconiser un changement de système de répartition, les chiffres n'étant pas disponibles, mais il convient de rester vigilant à ce sujet.

3. Une présentation des notes fixant les priorités du FDVA qui doit être systématisée

Concernant l'adaptation des priorités de financement aux territoires, la pratique la plus répandue consiste à rédiger des « *notes départementales ajoutant des priorités à celles prévues à l'échelon régional* ». Ce fonctionnement est efficace : il permet d'impliquer à la fois l'échelon régional et l'échelon départemental, et il favorise une meilleure compréhension et lisibilité des critères par les associations.

La Cour des comptes propose de systématiser ce principe de notes régionales complétées par des notes départementales, et d'en unifier le cadre au niveau national. Les notes seraient accompagnées d'une présentation systématique du calendrier prévisionnel.

Ces recommandations sont partagées par le rapporteur spécial : elles permettent d'améliorer l'information à destination des associations, tout en maintenant de la souplesse dans la définition et la mise en œuvre des priorités de financement.

La Cour des comptes recommande également, pour « *donner une cohérence au dispositif sur l'ensemble du territoire* », que « *chaque campagne pourrait prévoir quelques orientations thématiques nationales bénéficiant d'enveloppes spécifiques* ». Le rapporteur spécial ne reprend pas cette proposition. En effet, le public visé par le FDVA 2 est majoritairement constitué de petites associations, qui ont un intérêt strictement local. La mise en place de thématiques nationales conduirait à limiter trop fortement la marge de manœuvre des instances locales. En outre, elle pourrait amener les associations à modifier leur action, de manière parfois contre-productive, afin de « coller » aux thématiques nationales et de maximiser leurs chances d'obtenir un financement.

<p>Recommandation n° 3 : systématiser le principe de notes régionales complétées par des notes départementales définissant les priorités de financement du FDVA 2, dont la présentation est définie au niveau national et qui seraient accompagnées du calendrier de la campagne de financement.</p>

C. UN DISPOSITIF TROP COMPLEXE AU REGARD DE SES OBJECTIFS ET DU PUBLIC VISÉ, LES PETITES ASSOCIATIONS

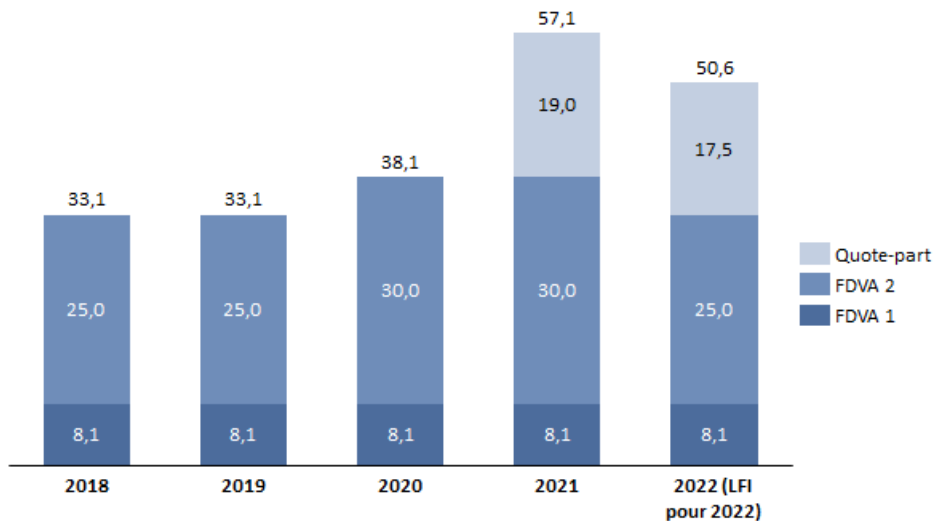
1. Une augmentation récente des crédits, dont il reste encore à évaluer les effets sur les subventions accordées par le FDVA

L'enveloppe du FDVA a pendant longtemps été fortement sous-dimensionnée au regard des besoins des associations. **Avec la mise en place du mécanisme de fléchage des comptes inactifs acquis par l'État en 2021, le montant des crédits du FDVA s'est rapproché de celui de la « réserve parlementaire ».**

Jusqu'en 2018, le budget total du FDVA était de 33 millions d'euros. L'ouverture de 5 millions d'euros supplémentaires en 2020 et 2021 en lois de finances rectificatives, et la mise en place en 2021 du mécanisme de fléchage des comptes inactifs acquis par l'Etat, ont permis d'augmenter significativement le budget du FDVA. L'ensemble des crédits consacrés au FDVA est ainsi passé à 57,1 millions d'euros. En comparaison, le montant de l'ancienne réserve parlementaire était estimé aux alentours de 50 millions d'euros.

Crédits à destination du FDVA entre 2018 et 2022 (prévisionnel)

(en millions d'euros)



Note : les montants « FDVA 1 » et « FDVA 2 » indiqués sont ceux qui ont été fléchés en lois de finances. La quote-part des comptes inactifs acquis par l'Etat peut être répartie soit dans le FDVA 1, soit dans le FDVA 2, avec pour règle que le montant du FDVA 1 ne doit pas dépasser 25 % du montant total du FDVA.

Note 2 : en 2020 et 2021, le FDVA 2 a été abondé de 5 millions d'euros supplémentaires en lois de finances rectificative.

Source : commission des finances d'après les données de la Cour des comptes

La référence à la réserve parlementaire présente toutefois des limites. La réserve parlementaire était conçue comme un dispositif soutien au monde associatif, tandis que le FDVA a vocation à être l'outil de financement structurel des petites associations. Le fait que les crédits consacrés au FDVA correspondent désormais au montant de l'ancienne réserve parlementaire **n'est donc pas l'accomplissement d'un objectif, mais davantage un plancher. La comparaison montre surtout à quel point le FDVA était sous-dimensionné par rapport à ses objectifs.**

La Cour des comptes fait le constat d'un « saupoudrage » des subventions accordées par le FDVA 2 : *« Les objectifs très nombreux et ambitieux assignés au FDVA2 apparaissent en décalage avec les moyens déployés, provoquant un saupoudrage des financements et la distribution de subventions de faible montant : elles s'élèvent en moyenne à 2 600 € par an et par association retenue, 66 % des attributions étaient inférieures à 2 000 € en 2019. »* Les chiffres doivent cependant être considérés avec prudence, car ils n'incluent pas l'année 2021, qui a vu une augmentation importante des crédits destinés au FDVA dans son ensemble.

Il sera nécessaire d'attendre les retours d'expérience des années 2021 et 2022, avant de préconiser une stabilisation ou une nouvelle augmentation des crédits destinés au FDVA.

Le rapporteur spécial ne reprend pas la proposition de la Cour des comptes de fusionner le Fonjep et le FDVA. Cette fusion pourrait remettre en cause la pérennité de la politique en faveur de l'éducation populaire. En outre, le FDVA risquerait de perdre sa spécificité pour devenir un outil global au service du financement de la vie associative et de l'éducation populaire. L'éducation populaire recouvre en effet l'ensemble du monde associatif, tandis que le FDVA se concentre sur les petites associations.

2. Une prévision des crédits du FDVA rendue plus complexe par le mécanisme du fléchage de la quote-part des comptes inactifs acquis par l'État

Le fléchage d'une quote-part des comptes inactifs acquis par l'État a permis d'augmenter le budget du FDVA, et la mise en place de ce mécanisme était une demande de longue date du Mouvement associatif, soutenue par le rapporteur spécial. Dans le même temps, ce mécanisme a rendu plus complexes les prévisions des crédits destinés au FDVA.

La capacité d'action supplémentaire du FDVA, estimée à 17,5 millions d'euros pour 2022 par l'administration, n'est pas intégrée aux projets annuels de performance. La première raison est que le montant précis des sommes qui reviendront à l'État via les comptes inactifs n'est pas connu avec précision. La seconde raison est que les pratiques diffèrent selon les établissements de crédits, certains versant directement les sommes à l'État,

tandis que d'autres les versent à la Caisse des dépôts et consignations, ce qui crée des incertitudes quant au calendrier de versement des subventions.

La Cour évalue à 19 millions d'euros la quote-part des comptes inactifs acquis par l'État en 2021, ce qui est un montant supérieur à celle prévue en loi de finances pour 2021, qui était de 17,5 millions d'euros. **Au cours des prochaines années, il sera nécessaire d'examiner la variabilité des sommes disponibles pour le FDVA par ce mécanisme, et d'adapter les prévisions en conséquence.**

3. La suppression du plafond du FDVA 1 permettrait de laisser une plus grande marge d'appréciation aux acteurs locaux

Premièrement, le FDVA 1 et le FDVA 2 ont des ressources fléchées en loi de finances : la LFI pour 2022 dispose ainsi que 8,1 millions euros sont consacrés au FDVA 1, et 25 millions d'euros au FDVA 2. Pour les crédits restants, qui proviennent pour l'essentiel de la quote-part des comptes inactifs acquis par l'État, **ils peuvent être répartis librement entre le FDVA 1 et le FDVA 2, à la condition que les ressources du FDVA 1 ne dépassent pas le quart de celle du FDVA dans son ensemble** (article 3 du décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative). Dans la pratique, les crédits complémentaires sont affectés par les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES).

La Cour des comptes recommande la suppression de la règle du plafond de 25 % des ressources pour le FVDA 1, afin de laisser plus de marges de manœuvre aux acteurs locaux. Le rapporteur spécial soutient cette disposition. La règle n'était justifiée que par la faiblesse des montants initialement dévolus au FDVA 2, et sa suppression permet une répartition plus fine des crédits en fonction des besoins des territoires.

<p>Recommandation n° 4 : supprimer le plafond du FDVA 1 pour laisser une plus grande marge d'appréciation aux acteurs locaux.</p>
--

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mardi 7 décembre 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le fonds pour le développement de la vie associative.

M. Claude Raynal, président. – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de notre commission, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le volet fonctionnement et innovation du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

La crise sanitaire a montré l'importance du tissu associatif pour le maintien de la cohésion sociale, mais elle a aussi souligné les enjeux qui entourent son financement. En 2017, la réserve parlementaire a été supprimée pour être remplacée par le volet fonctionnement et innovation du fonds pour le développement de la vie associative, plus souvent appelé FDVA 2. Or aucun bilan précis n'a encore été fait de cet outil. C'est la raison pour laquelle la commission des finances a commandé à la Cour des comptes une enquête sur le FDVA 2.

Nous recevons M. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête.

Pour nous éclairer sur le sujet et répondre aux observations de la Cour des comptes sont également présents M. Pierre Oudot, chef de service et adjoint de la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, ainsi que Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale du Mouvement associatif.

Après avoir entendu M. Louis Gautier, le rapporteur général, en remplacement de notre rapporteur spécial Éric Jeansannetas, qui a été empêché, présentera les principaux enseignements que M. Jeansannetas a tirés de cette enquête. À l'issue des débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

M. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. – En application de l'article 58-2 de la LOLF, vous avez demandé à la Cour des comptes un rapport sur le FTVA 2. Cette demande faisait suite à la suppression de la réserve parlementaire et aux interrogations du Parlement sur le nouveau dispositif du fonds pour le

développement de la vie associative, notamment dans son volet fonctionnement et innovation.

L'enquête de la Cour des comptes a porté sur les années 2018, 2019 et 2020, années marquées par la mise en place de ce nouveau dispositif et par la crise covid. Par conséquent, les conclusions présentées ne sont pas définitives. Elles permettent toutefois de prendre la mesure de la montée en puissance de ce nouveau dispositif.

Ainsi, trois ans après sa création, le dispositif a trouvé un certain équilibre. Il a permis de financer plus de 10 000 associations, principalement de petite taille, pour un montant global de 25 millions d'euros, selon une procédure presque complètement dématérialisée. La distribution de ces aides, que ce soit par territoire ou par domaine, n'appelle pas de remarque particulière : ces aides vont pour la moitié aux secteurs du sport, de la culture et au domaine social.

Toutefois, il est frappant de constater - mais c'est peut-être un constat provisoire au regard des spécificités de la période étudiée - que le nouveau dispositif s'est accompagné d'une baisse très importante du nombre de demandes. Le nombre d'associations demanderesse est passé de 28 000 à 15 300, ce qui a mécaniquement accru le taux de satisfaction et d'éligibilité. Le montant des aides demandées a chuté de 200 millions d'euros à 89 millions d'euros, pour un budget alloué au FDVA resté stable.

Cette désaffectation est-elle liée à la dématérialisation des procédures ? Un certain nombre de petites structures, habituées aux procédures classiques, ont pu être rebutées, soit par un formalisme administratif, soit par des procédures dématérialisées nouvelles pour elles. C'est pourquoi il est recommandé d'aider à l'accompagnement des associations.

L'autre constat, plus récurrent de la part de la Cour des comptes, a trait au risque de très grand saupoudrage de ces aides. En effet, la subvention moyenne par association retenue est de 2 600 euros par an : en 2019, 66 % des attributions étaient d'un montant inférieur à 2 000 euros. Certes, ce système permet sans doute localement à des associations de continuer leur activité, mais on voit mal comment il peut s'articuler avec la distribution d'autres aides qui sont données localement, notamment à l'échelon communal.

C'est pourquoi la Cour des comptes recommande un meilleur ciblage de ces aides, de sorte qu'elles permettent de soutenir en priorité la modernisation du fonctionnement des associations *via* la numérisation de leurs procédures, la mutualisation de leur gestion, la prise en compte des objectifs de développement durable, lesquels semblent largement échapper aux priorités. Cela permettra également de financer des structures qui peuvent servir d'appui à la vie associative locale pour promouvoir cette modernisation, notamment en soutenant le dispositif local

d'accompagnement. Enfin, il faudrait peut-être axer le FDVA sur les territoires où les petites associations peinent à se subventionner.

Parmi les recommandations phares du rapport, on retrouve une préconisation déjà formulée dans un précédent référé de la Cour des comptes à la suite d'un travail sur le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep). Au regard de l'effort administratif fourni pour distribuer cette aide, de l'éparpillement de celle-ci, de son saupoudrage, donc d'une certaine absence de lisibilité de cette politique de subventionnement par l'État, mieux vaudrait sans doute faire masse des deux fonds, de façon à accéder à une masse critique de 70 millions d'euros avec des axes de subventionnement plus clairs.

C'est tout le sens des réflexions plus générales formulées par la Cour des comptes dans les enquêtes qu'elle a pu mener sur le monde associatif et l'effort en faveur de la jeunesse, et encore récemment dans le rapport qu'elle a remis à l'Assemblée nationale sur la contribution du mouvement associatif à la formation à la citoyenneté. Il y a une problématique de portance et de portage de cette politique à l'échelon national.

On sait combien le tissu associatif est important pour le fonctionnement de notre société dans de nombreux secteurs. Le pilotage administratif ou les outils de subventionnement ne permettent pas toujours d'atteindre la taille critique. Malgré les montants de ces fonds, étant donné le caractère extrêmement vaste d'entités d'associations auxquelles ils s'adressent, les sommes versées sont dérisoires. Il faudrait donc mieux cibler et structurer.

M. Jean-François Husson, rapporteur général, en remplacement de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – M. Jeansannetas remercie la Cour des comptes de sa présentation et de son enquête, qui apportent un éclairage bienvenu sur le fonctionnement du Fonds pour le développement de la vie associative. Le pilotage du fonds étant complexe – de nombreuses autorités déconcentrées interviennent dans sa gestion –, une synthèse était nécessaire pour examiner si le fonds répond ou non aux objectifs qui lui ont été assignés.

Il faut rappeler que le volet fonctionnement et innovation du FDVA, aussi appelé FDVA 2, a vocation à remplacer la réserve parlementaire, supprimée en 2017. Il devait ainsi en reprendre les principes : la non-limitation à des secteurs en particulier et l'accent mis sur les petites associations, qu'elles soient employeuses ou non. Ce sont des principes auxquels le rapporteur spécial tient. Les petites associations sont essentielles pour maintenir et créer le lien social, et elles doivent à cet égard être soutenues par la puissance publique.

Or cette enquête nous enseigne que le FDVA ne répond que partiellement à ces principes.

Pour commencer par le positif, les petites associations non employeuses ou qui emploient au plus deux salariés représentent 80 % des bénéficiaires du fonds chaque année. En outre, la diversité des secteurs est respectée, bien qu'il y ait un accent marqué pour le sport. En outre, le FDVA 2 finance proportionnellement davantage les départements les moins peuplés.

C'est une bonne chose, selon le rapporteur spécial. En effet, ces départements font face à des contraintes spécifiques, comme des services publics plus éloignés ou une densité plus faible de la population, qui justifient qu'ils reçoivent une aide supplémentaire. En outre, les petites associations sont particulièrement importantes pour assurer le lien social dans ces départements.

Pour le versant négatif, l'enquête de la Cour des comptes souligne que 37 % des associations demandeuses ne voient pas leurs demandes aboutir. Concernant le montant des demandes, le niveau d'insatisfaction grimpe à 72 %.

Il y a certes une nette amélioration du taux de satisfaction entre 2018 et 2020, mais, comme le souligne bien l'enquête, ces chiffres sont à prendre avec précaution. En effet, le nombre d'associations demandeuses a diminué de 33 % entre 2018 et 2020, et il n'y a pas d'explication immédiate à cette baisse, d'autant que, pour 2020, les campagnes de dépôt des demandes ont pris fin avant le confinement. Ce n'est donc pas lié au confinement. La Cour des comptes souligne également qu'une expertise complémentaire à ce sujet serait nécessaire.

Première question du rapporteur spécial : quelles sont les hypothèses pouvant expliquer cette diminution ?

L'enquête de la Cour des comptes met également en avant la complexité de la phase d'instruction des dossiers, complexité d'autant plus dommageable que les petites associations, qui constituent le cœur de cible du FDVA, sont aussi celles qui ont le plus de difficultés à constituer un dossier. L'enquête ne précise pas toutefois les causes de rejet des dossiers.

Le rapporteur spécial s'interroge : avez-vous des informations plus précises ou des hypothèses sur ce qui pourrait les motiver ? Avoir davantage d'informations à ce sujet permettrait de mieux accompagner les associations dans leurs démarches.

À la complexité de l'instruction des dossiers s'ajoute celle du fonctionnement des instances qui gèrent le FDVA. La Cour des comptes formule plusieurs recommandations pour le simplifier, ce qui serait bénéfique à la fois pour les associations et les participants à ces instances.

Toutefois, le rapporteur spécial tient à mettre en garde contre le risque d'uniformisation dans la gestion du FDVA. En effet, l'implication de divers acteurs permet d'éviter que les critères de financement ne soient définis *a priori* et méconnaissent les besoins locaux.

L'enquête de la Cour des comptes met en évidence une autre limite, la tendance au saupoudrage des crédits du FDVA. Comme cela a été indiqué, les subventions s'élèvent en moyenne à 2 600 euros par an, ce qui ne représente pas un montant suffisant pour que les associations mettent en place de véritables investissements.

Le problème est complexe : d'un côté, on déplore le fait que beaucoup de demandes n'aboutissent pas ; de l'autre, le FDVA ne permet pas de subventionner suffisamment les associations dont la demande a été acceptée.

Selon le rapporteur spécial, il existe deux solutions principalement.

La première consisterait à cibler davantage les versements du FDVA 2. À cet égard, la Cour des comptes préconise de renforcer l'orientation du fonds vers la modernisation du monde associatif, en privilégiant certains axes de financement et en introduisant des financements pluriannuels. Le rapporteur spécial estime que cette solution est intéressante, mais s'interroge : comment cette recommandation pourrait-elle être mise en œuvre ? Ne risquerait-elle pas d'engendrer des démarches administratives supplémentaires pour les associations ? Cette proposition est-elle susceptible de remettre en cause certaines des caractéristiques du fonds, comme l'orientation des financements vers les départements les moins peuplés ?

En outre, les petites associations ont parfois des difficultés à s'engager dans une démarche dite de « modernisation », sachant que beaucoup d'entre elles ont des difficultés pour simplement se maintenir. Le rapporteur spécial se demande donc si le recentrage du FDVA ne pourrait pas conduire à l'éloigner du soutien aux associations de petite taille.

La deuxième solution consisterait à augmenter le montant des crédits dédiés au FDVA. À cet effet, la Cour des comptes recommande la fusion du Fonjep et du FDVA. Toutefois, les éventuelles limites d'une telle proposition ne sont pas mentionnées, notamment au regard des missions actuelles du Fonjep. Selon vous, quels pourraient être les obstacles contre lesquels nous pourrions buter dans le cadre de cette fusion, ainsi que les pistes que vous identifiez pour les contourner ?

Le rapporteur spécial craint notamment que cette fusion ne mette en cause la pérennité de la politique en faveur de l'éducation populaire. Après plusieurs années durant lesquelles la question de sa cohérence et de son unité au sein des politiques à destination de la jeunesse a été posée, cette politique connaît un renouveau. Ainsi, la fusion du FDVA et du Fonjep ne peut pas être envisagée sans une réflexion préalable sur l'éducation populaire.

Le rapporteur spécial estime que le FDVA risque aussi de perdre sa spécificité et de devenir un outil global au service du financement de la vie associative. Or le FDVA a une vraie originalité, qu'il convient de préserver, celle d'être l'héritier de la réserve parlementaire.

M. Pierre Oudot, chef de service, adjoint à la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. – Pour répondre à votre première interrogation, je rappellerai quelques chiffres.

Dès 2018, 9 500 associations ont bénéficié d'une subvention au titre du FDVA 2, soit près de 41,5 % des 22 842 associations ayant déposé un dossier. En 2019, ce sont 9 804 associations qui ont été soutenues, soit plus de 53 % des associations ayant présenté une demande.

Le fonds est, me semble-t-il, immédiatement parvenu à toucher les petites associations, c'est-à-dire les structures employant jusqu'à deux salariés, puisque 81,3 % d'entre elles ont bénéficié d'un versement et que 60 % n'appartenaient à aucun réseau associatif.

La légère baisse du nombre des demandes entre 2018 et 2019 – le nombre de dossiers déposés est passé de 22 842 à 18 410 – s'explique par une relative méconnaissance du nouveau système de subvention, qui a conduit certaines associations, qui ne pouvaient pas prétendre au FDVA 2, à déposer tout de même un dossier.

En 2020, 9 668 associations ont bénéficié d'un versement du FDVA, soit plus de 63 % des associations ayant formulé un dossier. Malgré le report de la date d'instruction et de traitement des demandes, décidé pour éviter de pénaliser les associations au début de la crise sanitaire, on a constaté une baisse de leur nombre, que nous interprétons comme une conséquence des premiers mois de crise sur l'activité associative, ainsi que des mesures prises par le Gouvernement, comme le financement de l'activité partielle, par exemple, qui a permis aux associations de stopper leur activité sans trop être pénalisées.

Pour l'exercice 2021, les crédits consacrés au FDVA sont en forte augmentation, compte tenu du vote d'une enveloppe complémentaire de 5 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2020 et, surtout, de l'attribution d'une quote-part des sommes acquises par l'État au titre des comptes bancaires inactifs des associations tombées en déshérence.

À ce stade, sur des demandes représentant au total 114 millions d'euros, 43,6 millions d'euros ont été versés à 13 300 associations. Par conséquent, le montant des fonds alloués par le FDVA 2 dépasse désormais celui qui était versé au titre de l'ancienne réserve parlementaire.

Votre deuxième question porte sur les raisons pour lesquelles un certain nombre de dossiers ont été jugés irrecevables.

Sur le fond, tout d'abord, certaines associations sont exclues du dispositif par nature. Pour être éligibles, en effet, les associations doivent être régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, mais également respecter trois critères.

Ainsi, elles doivent respecter la liberté de conscience et ne pas proposer d'action à visée communautariste ou sectaire. Les associations qui défendent un secteur professionnel et celles qui défendent essentiellement les intérêts de leur public adhérent ne sont par ailleurs pas éligibles. Ne sont pas non plus éligibles les associations culturelles, para-administratives ou celles qui financent des partis politiques.

J'ajoute qu'une association dont le siège se situe dans une région, un département ou une collectivité d'outre-mer peut solliciter une subvention auprès du FDVA de la région, du département ou de la collectivité d'outre-mer, mais ne peut pas le faire ailleurs.

À notre connaissance, peu de dossiers sont rejetés pour des causes de fond. La plupart le sont pour des raisons de forme.

Sur la forme, les vérifications portent essentiellement sur la complétude des dossiers. Les services déconcentrés de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ont l'habitude d'accompagner les associations dans leurs démarches, mais cet accompagnement peut, dans les faits, être limité en cas de surcharge de travail.

Votre troisième question a trait à la réorientation des financements.

En la matière, la Cour des comptes préconise de davantage orienter le FDVA 2 vers la modernisation du monde associatif, en privilégiant certains axes de financement, et en introduisant des financements pluriannuels. La Cour insiste notamment sur la nécessité d'accroître la portée du fonds, car elle considère que le saupoudrage de ses crédits ne constitue pas une politique publique efficace.

Pour ce faire, elle recommande de réorienter les crédits du FDVA 2 dans trois directions : ils doivent servir à moderniser le fonctionnement des associations, à financer les structures d'appui à la vie associative locale et, enfin, permettre que les interventions du FDVA 2 ciblent les territoires où les petites associations peinent à se financer.

Le débat sur les priorités de financement du fonds doit absolument avoir lieu, tant au niveau national, qu'au niveau des territoires, dans le cadre des commissions locales dont vous êtes membres, mesdames, messieurs les sénateurs.

Il serait assez facile de mettre en œuvre cette réforme, puisqu'une simple instruction venant modifier la précédente suffirait.

Je souhaiterais insister, pour ma part, sur la troisième priorité identifiée par la Cour des comptes, celle qui touche à l'essence même du FDVA 2, et qui consiste à soutenir la vie associative dans les territoires ruraux.

La répartition départementale des crédits repose sur des clés censées privilégier les territoires les plus éloignés des centres urbains. Ainsi, la moitié de l'enveloppe est répartie de manière égale entre les départements pour constituer un socle favorisant les territoires les moins peuplés et économiquement les plus faibles ; l'autre moitié est allouée après application d'un ratio tenant compte, pour un tiers, de la population du département, pour un autre tiers, de la proportion des créations d'associations dans le département par rapport à la moyenne nationale, et pour un dernier tiers, de la proportion d'associations vivantes dans le département par rapport au nombre d'associations vivantes au niveau national.

Ce troisième axe de réforme mérite toute notre attention, d'autant que la multiplication des priorités et la suppression du FDVA « fonctionnement » risque de créer davantage de complexité pour les usagers, et même s'il faut reconnaître que la mise en place du dispositif du Compte Asso permettra de nombreuses simplifications.

Votre quatrième et dernière interrogation concerne la fusion entre le Fonjep et le FDVA.

La Cour des comptes y est favorable, car elle préconise de disposer d'un outil unique, lisible et bénéficiant d'une masse critique de crédits. Ces deux fonds ont cependant des objets et des périmètres différents.

Le Fonjep soutient quasi exclusivement des associations agissant dans les secteurs de l'environnement, de la jeunesse et de l'éducation populaire, et collabore aux projets au travers du financement d'un emploi. Le FDVA, lui, contribue à la diversité sectorielle et renforce le maillage associatif.

Le Fonjep est un instrument de la politique en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire. Le FDVA, de son côté, est un outil au service de la vie associative dans son ensemble.

Le mode de gestion de ces deux fonds diffère également. Le FDVA est géré directement par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et ses services déconcentrés, alors que le Fonjep est un organisme sous statut associatif, qui procède, pour le compte et à la demande de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, au versement de subventions destinées à la rémunération du personnel des associations, au financement de projets de

solidarité internationale, ainsi qu'au versement des indemnités ou cotisations relatives au volontariat de solidarité internationale.

Cette fusion permettrait de revivifier les financements du Fonjep, qui connaissent depuis plusieurs années un faible taux de rotation. Or les subventions versées par l'intermédiaire du Fonjep permettent au ministère de soutenir la mise en œuvre de nombreuses actions dans le champ de l'éducation populaire, qui sont par ailleurs très variées, et qui sont pilotées par les acteurs associatifs sur tout le territoire national.

Il me semble que, si l'on souhaite vraiment faire évoluer les bénéficiaires de ces subventions, il conviendra d'agir prudemment, afin de ne pas mettre en péril les associations de jeunesse et d'éducation populaire. L'arrêt de ces subventions aurait un impact considérable sur le niveau de qualification des professionnels et, donc, sur la qualité des actions menées par les associations concernées.

Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale du Mouvement associatif. - Merci pour ce rapport riche qui vient améliorer notre connaissance d'un dispositif important pour le monde associatif. Il alimentera notre réflexion. Le FDVA a pris une nouvelle ampleur depuis trois ans, avec la fin de la réserve parlementaire, le basculement d'une partie de ces crédits sur le FDVA et la création du FDVA fonctionnement et innovation. Je relève aussi la mesure permettant d'y affecter une partie des sommes présentes sur les comptes bancaires inactifs, qui lui a redonné une forme de vivacité.

L'outil suscite une grande ambition. Les questions de la Cour des comptes continuent à montrer ce qu'elles doivent être, puisqu'on parle de saupoudrage et de diversité associative, mais aussi du besoin d'accompagnement et de modernisation des structures associatives.

Le FDVA peut vraiment contribuer à la structuration et au renforcement de la vie associative sur les territoires. La gouvernance, déconcentrée et regroupant diverses parties prenantes dont les services de l'État, les associations, les collectivités et, désormais, les parlementaires, nous semble intéressante, quoique complexe. Au bout de trois ans, nous ne pouvons en tirer tous les enseignements, mais le rapport nous apporte de premiers éléments.

Néanmoins, les moyens ne sont pas à la hauteur des ambitions : même avec les fonds issus des comptes inactifs, on retrouve à peine le niveau de financement de la réserve parlementaire, qui avait toute son utilité, car elle accompagnait de petites associations avec des moyens proportionnés et utiles. Le FDVA fonctionnement et innovation reprend en partie cet objectif. On peut considérer que c'est du saupoudrage, mais, pour notre part, il s'agit d'un soutien à une vie associative de proximité essentielle à la vitalité des territoires. Les maires et les parlementaires, qui agissent sur le terrain, le savent.

Il y a sans conteste un besoin d'accompagnement des associations face à des transformations sociétales, aux enjeux du numérique, aux évolutions de gouvernance nécessaires et au développement durable. Il faut pour cela mieux former les bénévoles. Le besoin de structuration est réel au vu du rôle des têtes de réseau. Il semble cependant difficile de remplir tous ces objectifs considérant les moyens alloués au FDVA. Le président de la troisième chambre parlait de moyens dérisoires, je le rejoins. Les 49 millions d'euros, qui étaient le niveau de la réserve parlementaire, n'y suffisent pas.

Le FDVA 1, qui porte sur le financement de la formation, est stable depuis des années, à 8 millions d'euros, malgré des besoins croissants. En outre, le FDVA doit permettre de soutenir des études et expérimentations menées par des associations nationales, alors que ce poste ne peut être alimenté depuis des années faute de moyens. Le rapport porte certes sur le FDVA 2, mais c'est bien l'ensemble qu'il faut prendre en compte.

S'agissant de la diminution des demandes, nous n'avons pas enquêté sur ce sujet. Cela dit, d'expérience, il y a sans doute eu un effet d'attrait sur la première année, après laquelle les associations ont pu trouver le dispositif trop compliqué. Le FDVA a aussi pu avoir un effet déceptif pour certaines d'entre elles, avec des demandes refusées deux années de suite sans avoir donné de raisons. En outre, dans la partie projets innovants, certaines associations ne recevront pas tous les financements nécessaires et elles devront donc chercher des soutiens par d'autres moyens. Or, rechercher de front un soutien du FDVA et des cofinancements autres est parfois trop difficile, ce qui peut conduire à renoncer à la demande ou au projet. Réorienter l'appui vers un soutien au fonctionnement pourrait faciliter les demandes des associations.

Nous n'avons pas de réponse sur l'irrecevabilité, mais c'est un élément important à garder à l'esprit, pour mieux accompagner les associations dans la réalisation de leurs dossiers.

Il me semble important que le FDVA fonctionnement et innovation puisse continuer à soutenir de petites associations employeuses sur de faibles montants. Mais le soutien à la modernisation et à des projets de moyen terme est aussi une nécessité : il doit passer par le renforcement du FDVA. À l'heure actuelle, je ne saurais toutefois dire s'il vaut mieux passer par le FDVA 2 ou créer un FDVA 3. En tout état de cause, le soutien à des projets interdépartementaux mérite d'être développé.

Je reviens sur une proposition de la Cour des comptes : le FDVA n'a pas forcément pour priorité d'abonder le dispositif local d'accompagnement (DLA), déjà abondé par d'autres lignes et par le Fonds social européen (FSE). On doit plus insister sur la complémentarité entre ces deux dispositifs, qui ne fait aucun doute.

Sur la fusion du FDVA avec le Fonjep, nous rejoignons ce qui a déjà été dit : ils ont des objets et des fonctionnements différents. Le Fonjep fournit des postes sur 3 ans et avec un guichet ouvert en continu et il est déjà bien identifié par les acteurs. Cette fusion ne nous semble donc pas prioritaire même si nous demeurons convaincus de la nécessité de soutenir l'emploi associatif sachant que d'autres dispositifs, peu abondés, existent déjà. Cela ne nous semble cependant pas l'objet du FDVA.

M. Hervé Maurey. – Je me réjouis de ce travail intéressant et félicite le rapporteur spécial et les membres de la table ronde, en particulier la Cour des comptes. Premièrement, par rapport à la réserve parlementaire, j'ai noté que le dispositif actuel est moins souple, moins transparent et plus complexe, avec plus de refus et des montants alloués inférieurs à ceux de la réserve. En quoi est-il plus vertueux que la réserve, qualifiée de tous les défauts de la terre à sa suppression ? Comment réformer cette usine à gaz ?

Deuxièmement, j'ai entendu qu'il fallait lutter contre le saupoudrage. Je rejoins la déléguée générale du Mouvement associatif : attention à ne pas couper encore les subsides aux associations. Ce qu'on appelle le saupoudrage permet de soutenir de petites associations qui ne recevraient sinon aucune subvention. Sous couvert de vertu, le dispositif devient plus complexe et ignore les plus petites structures et les territoires ruraux.

M. Didier Rambaud. – Parler du financement des associations est un exercice périlleux tant elles sont diverses. Je rejoins les propos de Mme Pfrunder et, m'inscrivant dans la continuité de ceux d'Hervé Maurey, je suis moi aussi choqué par le mot « saupoudrage ». Que veut-on vraiment, au final ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est bien ce qui avait été critiqué sur le dispositif passé !

M. Didier Rambaud. – Ne revenons pas sur le débat de la réserve parlementaire.

Saupoudrer, est-ce vraiment jeter de l'argent par les fenêtres ? Comme vous, je reçois tous les ans la liste des associations bénéficiaires de subventions de mon département. Cette année, j'en ai relevé qui n'avaient rien reçu auparavant. Redéfinir le ciblage risque de se faire au profit des grosses associations. C'est pourquoi je ne partage pas la proposition de prévoir des financements pluriannuels, qui risque d'exclure des associations du dispositif.

Enfin, soyons vigilants sur la trésorerie des associations. Certaines ont un vrai trésor de guerre et sont très professionnelles sur la recherche de subventions.

M. Christian Klinger. – Un travers du FDVA est sa répartition, notamment sur les communes moins peuplées. Lorsque je présidais l'association des maires du Haut-Rhin, on m'avait expliqué que pour chaque département au sein du Grand Est, la dotation globale était divisée en deux moitiés : l'une forfaitaire, égale pour tous les départements, et l'autre proportionnelle à la population. Pour un département densément peuplé comme le Haut-Rhin, cela voulait dire qu'une commune isolée de 500 habitants, avec un petit club sportif, touchait 1 000 euros, alors qu'une commune équivalente, dans le département le moins peuplé de la région Grand Est, recevait 4 000 euros. Qu'est-ce qui justifie cela ? La préfète de région ne m'a jamais répondu et je n'ai eu que des retours gênés des services : on ne pourrait rien faire contre ce travers. On est injuste par souci d'égalitarisme. Ne pourrait-on revenir sur ce mode de calcul ?

Au final, la seule réelle amélioration serait de revenir à la réserve parlementaire.

M. Claude Raynal, président. – La boucle est bouclée !

M. Bernard Delcros. – Je m'associe aux propos de mes collègues et à ceux de Mme Pfrunder sur la question du saupoudrage et des sommes dérisoires : j'entends les mêmes propos pour l'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Mais c'est simplement une question d'échelle. Il ne faut pas considérer que les montants, car de petites sommes pour de petites associations sont importantes pour la mise en œuvre et le maintien d'activités.

Je ne suis pas sûr non plus qu'il faille fusionner le Fonjep et le FDVA. Au minimum, il faudrait approfondir la réflexion avant de décider.

Par ailleurs, dans les comparaisons entre réserve parlementaire et FDVA, ne parle-t-on bien que de la portion de la réserve qui était affectée aux associations ?

Enfin, il faut faciliter l'accès des associations au FDVA et élargir l'information. J'en connais certaines qui ne savent pas que ce fonds existe.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je souligne, moi aussi, le rôle essentiel des associations, singulièrement sur les territoires ruraux. Seulement, le monde associatif n'est pas homogène, avec plus d'un million de structures en France, dont seules 20 000 ou 30 000 sont aidées par le FDVA. Vouloir gérer une telle diversité depuis Paris me semble un leurre.

Je n'ai qu'une question : si le montant global des dotations a baissé, en est-il de même pour le coût de gestion des dossiers ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie la Cour pour son rapport et Éric Jeansannetas pour ses observations. La réforme nous avait été présentée comme une « halte au clientélisme » et à des sommes distribuées parfois trop minimes. Or, je vois que ce qui était

reproché hier à la réserve parlementaire s'applique encore aujourd'hui, notamment sur le montant.

Je dresse un parallèle avec la DETR, dont le plancher, décidé par les préfets, a le même effet pervers d'éviction des plus petites communes. Or, ce sont parfois les derniers milliers d'euros qui permettent de réaliser certains projets. Sur les coûts de gestion, on pourrait imaginer des applications simples avec quelques renseignements à donner. Quant au risque de contournement, quelles associations, avec une demande par an, chercheront à frauder pour 2 000 euros ?

Par ailleurs, vous avez mentionné l'aide à la structuration. Je crains que ce ne soit un vœu pieux. Des associations qui n'ont que quelques bénévoles vont parfois formuler des demandes pour des manifestations ponctuelles. Je crains que se fixer sur des subventions récurrentes ne s'oppose à l'esprit initial qui était celui de subventionner des projets plutôt que le fonctionnement.

Enfin, les fonds vont prioritairement aux associations des départements les plus ruraux, ce qui était un point sur lequel le Sénat avait insisté. Je continue à déplorer une rupture là où auparavant les sénateurs pouvaient aider les communes. Tout cela démontre qu'il faut parfois écouter les élus de terrain, dont la vision est assez équilibrée.

Mme Frédérique Pfrunder. - Le FDVA a pris une nouvelle dimension avec la suppression de la réserve parlementaire et les fonds qui lui ont été alloués ainsi que la mise en place d'une gouvernance *ad hoc*, nous avons intérêt à en tirer le meilleur parti. Le dispositif rassemble, dans les commissions départementales et régionales, une diversité d'acteurs qui ont tous une connaissance de la vie associative. Les associations sont souvent contraintes d'aller d'un interlocuteur à l'autre pour trouver les moyens de leur fonctionnement et construire des projets au service des territoires. L'intérêt de cette mise en commun va donc au-delà des financements et permet de penser une politique de vie associative partagée sur le territoire.

M. Pierre Oudot. - M. Hervé Maurey a évoqué le besoin de souplesse et de transparence ainsi que l'infériorité des montants. Concernant la souplesse, la forme de la demande est la même sur tous les territoires ; nous essayons de faciliter la démarche grâce à un formulaire unique appuyé sur le dispositif unique Compte Asso. Peut-être faut-il accompagner les associations dans l'utilisation de cet outil, mais la démarche dématérialisée est simplificatrice pour les usagers, qui n'ont plus à transmettre de gros dossiers épais. C'est un assouplissement. La Cour préconise de mieux accompagner les utilisateurs, j'en suis d'accord : si l'accès à cette procédure pose problème, il faut mobiliser les services déconcentrés afin qu'ils aillent vers les petites associations pour les aider.

S'agissant de la transparence, la Cour n'indique pas que la gestion serait occulte, mais préconise d'en accentuer la transparence par la production de comptes rendus des instances et la publication des résultats sur internet. Nous nous engageons à faire cet effort, nous utiliserons pour cela notre site *association.gouv.fr*.

Le montant est inférieur, en effet. Les parlementaires affectaient 62 millions d'euros à différents projets associatifs et nous traitons 12 300 dossiers ; cette année, on atteint un montant plus important que précédemment, mais qui n'est pas encore à ce niveau. En revanche, nous touchons un plus grand nombre d'associations et nous traitons plus de dossiers, avec des subventions individuelles peu élevées. Pour certaines associations, cela a été dit, une petite subvention peut avoir un effet de levier extraordinaire.

Ce que nous voulons, monsieur le sénateur Didier Rambaud, c'est aider un maximum d'associations. Nous sommes très vigilants sur la trésorerie des associations concernées, nous disposons de vrais professionnels sur le terrain qui y veillent. Des « trésors de guerre » existent, c'est vrai, mais les agents chargés de l'instruction des dossiers sont très attentifs.

Si l'on souhaite mettre en place des subventions pluriannuelles, il faudra s'assurer que les plus petites puissent en bénéficier ; à défaut, on s'éloignerait de l'essence même du FDVA tel que vous l'avez voulu.

En ce qui concerne les coûts de gestion, le système est maintenant dématérialisé. La réserve parlementaire était gérée par plusieurs ministères ; aujourd'hui, la gestion du FDVA est centralisée par le ministère en charge de la jeunesse et gérée localement par les mêmes services déconcentrés qui prenaient auparavant en charge la réserve. On a recentré la gestion sur un seul ministère, on a dématérialisé la procédure et ce sont localement les mêmes services qui instruisent : nous maîtrisons donc les coûts de gestion.

M. Louis Gautier. - Il n'appartenait pas à la Cour de revenir sur un dispositif sur lequel la loi s'était prononcée, mais de s'interroger sur l'articulation de ces fonds avec les très importants financements communaux et intercommunaux. Les fonds dont nous discutons financent 10 000 associations, sur 1,2 million au total. Ainsi, 800 000 associations non-employeuses actives sont aidées par des fonds communaux et intercommunaux, un effort sans commune mesure avec ce que fait l'État. Nous soulignons, pour ce qui concerne la question du saupoudrage, que la proximité relève d'abord des décisions prises au niveau des communes et des intercommunalités. La réserve facilitait peut-être ces dialogues au niveau local, mais aujourd'hui il faut s'interroger sur la politique portée au niveau national : s'agit-il d'une péréquation qui doit d'abord favoriser les territoires les moins bien pourvus ? Doit-on viser d'abord les petites associations, à

condition d'en fixer les critères ? La Cour fait des recommandations et s'interroge sur ces points.

Chaque année, 60 000 associations sont créées dans notre pays et autant disparaissent. Des financements pluriannuels permettraient-ils de les aider à s'installer dans le temps ? C'est une question. Certes, les montants sont faibles, mais il s'agit de financements très ponctuels qui doivent aussi être corrélés aux efforts des municipalités.

Si l'on conserve deux fonds atteignant 100 millions euros, après avoir bénéficié des fonds inactifs bancaires, il faut les comparer avec le milliard d'euros de crédits publics affectés par ailleurs. Peut-être faudra-t-il des critères, en particulier de recevabilité, plus précis, des procédures moins lourdes. Pour peser sur le monde associatif, l'État définit une politique d'État, alors que l'essentiel du concours est apporté par les collectivités locales. On peut donc s'interroger sur les coûts de fonctionnement du Fonjep et du FDVA ainsi que sur les économies possibles. On nous oppose des raisons juridiques, mais celles-ci sont faites pour être surmontées : un seul fond n'empêcherait pas de mettre en place deux guichets et des enveloppes dédiées. Tel est le sens des recommandations de la Cour.

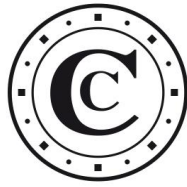
Le Sénat voulait s'assurer de la continuité entre la réserve parlementaire et le FDVA 2. La réponse de la Cour est positive. L'opération a globalement été couronnée de succès, avec des efforts budgétaires et une dématérialisation qui fonctionne. La transition a été assurée, même si les choses peuvent être perfectionnées. Nous nous interrogeons toutefois sur l'existence de ces deux fonds et sur la masse critique de la politique de l'État en faveur du secteur associatif, qui regroupe des acteurs très importants pour notre pays dans les domaines du sport, de la jeunesse, de la culture. L'étude de la Cour portait sur trois années de démarrage, mais l'année 2021 a connu à la fois différents projets de loi de finances rectificative et les premiers versements des fonds bancaires inactifs, qui ont doublé le montant du FDVA. Nous ne nous sommes pas particulièrement interrogés sur les mécanismes existants du FDVA 1, dont on constate la stabilité des fonds.

Le mécanisme est raisonnablement transparent, nous faisons des recommandations sur la publicité des décisions et des critères d'irrecevabilité, de manière à retracer les raisons qui auront présidé au rejet de certains dossiers.

M. Claude Raynal, président. – Merci à vous de votre participation.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Éric Jeansannetas.

ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES



**LE FONDS POUR LE
DÉVELOPPEMENT DE LA
VIE ASSOCIATIVE**

**VOLET FONCTIONNEMENT
ET INNOVATION**

Communication à la commission des finances du Sénat

Septembre 2021

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
PROJETS DE RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UNE MISE EN PLACE EFFECTIVE, UN RETOUR D'EXPÉRIENCE INDISPENSABLE	17
I - UN DISPOSITIF INCORPORANT CERTAINS ASPECTS DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE	17
A - Un cadre de financement souple	17
B - Les limites après trois ans de fonctionnement.....	18
II - UNE MISE EN ŒUVRE DÉCONCENTRÉE	20
A - Un rôle de la DJEPVA progressivement réduit	20
B - Un pilotage décisionnaire régional, une gestion opérationnelle départementale.....	21
C - Un impact de la réforme de l'organisation territoriale de l'État encore difficile à apprécier	23
III - UN DISPOSITIF EN BAISSE DE RÉGIME, UNE CHARGE BUDGÉTAIRE EN PROGRESSION EN 2021	24
A - Des campagnes aux résultats positifs, à nuancer.....	24
B - La progression budgétaire en 2021, moment d'un questionnement de fond	28
CHAPITRE II UN DÉPLOIEMENT OPÉRATIONNEL À SIMPLIFIER	33
I - L'ORGANISATION DU DÉPLOIEMENT DES CAMPAGNES ANNUELLES	33
A - La définition du cadrage	33
B - Un effort d'accompagnement des associations à approfondir.....	35
C - Des phases d'instruction trop lourdes	37
II - UNE DÉMATÉRIALISATION EN TRÈS NET PROGRÈS, À PARACHEVER	38
A - Des avantages indéniables	38
B - Des difficultés qui perdurent.....	39
C - Améliorer la relation avec les utilisateurs	40
III - DES SIMPLIFICATIONS INDISPENSABLES	41
A - L'organisation des instances	41
B - Le fonctionnement des instances.....	42
C - Le déroulement des réunions	43
D - Des fragilités systémiques à corriger	45
CHAPITRE III UN RECADRAGE DU DISPOSITIF À METTRE À L'ÉTUDE	49
I - DES OBJECTIFS DE FINANCEMENT EN DÉCALAGE AVEC LES MOYENS DÉPLOYÉS	49
A - Un public cible très large	49
B - Une charge administrative lourde au regard des enveloppes disponibles	51
II - DES RECONFIGURATIONS POSSIBLES	54
A - Réorienter les financements	54
B - Nouer des liens plus forts entre acteurs de l'accompagnement	55
C - Unifier les outils.....	56
D - Mieux piloter et coordonner.....	57
CONCLUSION GÉNÉRALE	61
LISTE DES ABRÉVIATIONS	63
ANNEXES	65

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 17 décembre 2020, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001 - 692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur « le Fonds pour le développement de la vie associative ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 15 janvier 2021. Ce dernier, par une lettre datée du 4 février 2021, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n° 1).

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations concernées par lettres en date du 16 février 2021.

Des questionnaires ont été envoyés aux préfètes de région et aux rectrices de région académique de Nouvelle-Aquitaine et du Centre-Val de Loire ainsi qu'aux trois préfets (Dordogne, Landes, Indre) et aux cinq directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Gironde, Landes, Dordogne, Loiret et Indre) des départements concernés. Un questionnaire a également été transmis à la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

Sept entretiens ont par ailleurs été menés en visioconférence.

*

Le projet de rapport a été délibéré, le 15 septembre 2021 par la troisième chambre présidée par Mme Riou-Canals, présidente de section, et composée de MM. Guibert, Potton et Le Goff, conseillers maître, ainsi que de M. Guglielmino, rapporteur extérieur, en qualité de rapporteurs.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, , Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier et Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune, Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur ce rapport le 20 septembre 2021. Le Premier président a approuvé la transmission du rapport au Parlement le 27 septembre 2021.

Synthèse

Le président de la commission des finances du Sénat a demandé, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, que la Cour réalise une enquête sur le Fonds pour le développement de la vie associative pour son volet fonctionnement et innovation, dit FDVA2. Il était particulièrement souhaité qu'elle porte sur ses procédures locales de mise en œuvre et son bilan opérationnel trois années après sa création.

Une mise en place réussie mais une tendance à une certaine désaffection à analyser

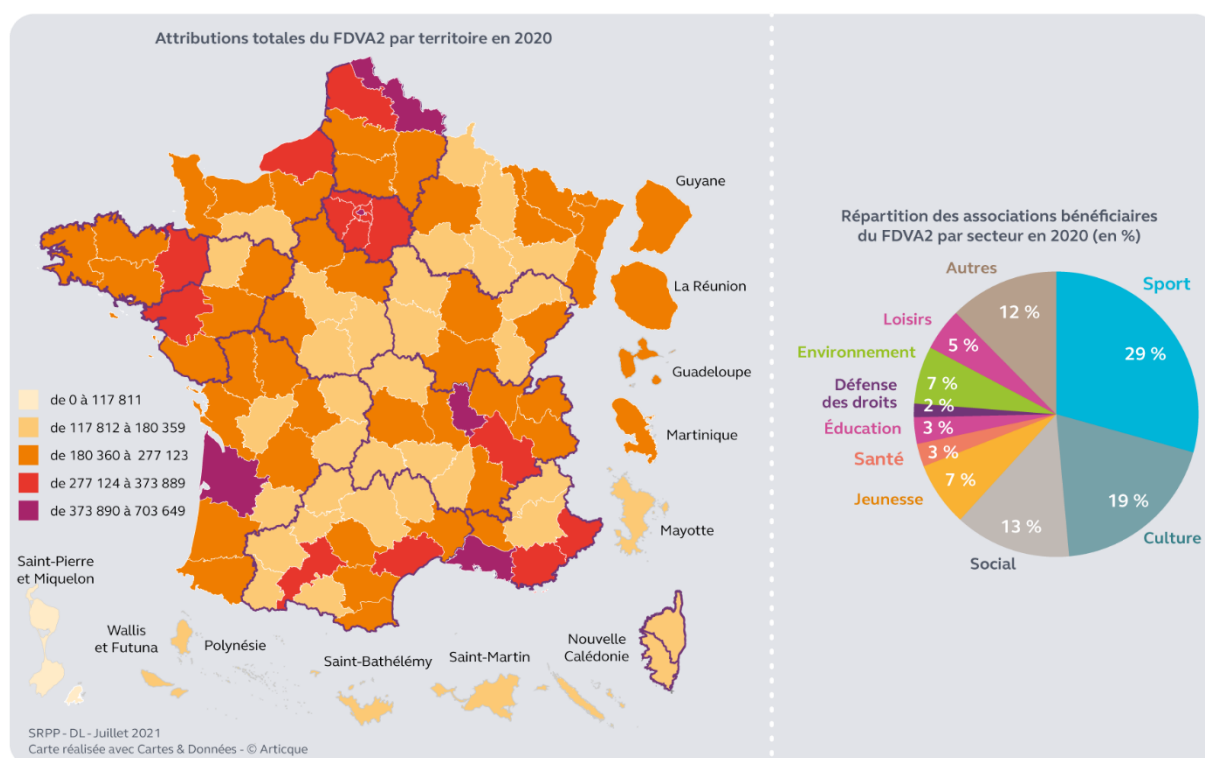
Suite à la suppression de la réserve parlementaire en 2017, a été créé un volet supplémentaire au Fonds pour le développement de la vie associative, à la vocation large de soutien à l'activité globale et aux projets spécifiques et innovants des associations (dit FDVA2).

En effet, étroitement associés à la définition de ce nouveau dispositif, les parlementaires ont souhaité que les principes du FDVA2 reprennent pour partie ceux qui régissaient la réserve parlementaire : un champ d'intervention qui ne soit pas limité à un secteur particulier et une attention particulière portée aux petites associations, qu'elles soient ou non employeuses. Cette orientation trouve plus particulièrement sa traduction dans le premier axe de financement prévu par le FDVA2, qui soutient le fonctionnement global des associations, répondant également aux aspirations du mouvement associatif de ne pas limiter les soutiens aux seuls projets innovants. Dans cette logique d'ensemble, la répartition des enveloppes territoriales favorise les départements les moins peuplés.

La première campagne de déploiement, bien qu'organisée dans l'urgence, a abouti, fin 2018, au versement de la quasi-totalité des subventions. Les campagnes suivantes ont été menées avec succès en anticipant régulièrement le calendrier de mise en œuvre. En 2020, la crise sanitaire, si elle a compliqué la gestion du dispositif, n'en a toutefois pas remis en cause le bon déploiement antérieur. Aussi, le FDVA2, trois ans après sa création, a trouvé son équilibre, soutenant chaque année près de 10 000 associations, principalement de petite taille, pour un montant de 25 M€, selon une procédure désormais quasi-complètement dématérialisée.

La répartition des subventions entre secteurs de la vie associative est constante entre 2018 et 2020 et, de façon très générale, respecte les principes édictés. Toutefois, la part réelle des financements accordés au titre du fonctionnement global des associations (de l'ordre de 60 %, selon les statistiques ministérielles) est certainement supérieure. La requalification de certaines demandes initialement déposées au titre du financement de projets innovants n'est en effet pas toujours prise en compte.

Carte n° 1 : répartition du FDVA2 par territoire et secteur associatif¹



Source : DJEPVA

La réussite de la mise en place ne doit pas masquer la baisse du nombre de demandes, d'un tiers entre 2018 et 2020 (de 22 800 à 15 300), ce qui a mécaniquement accru le taux de satisfaction, de 39 % à 63 %. Les montants demandés ont également chuté, de 200 M€ à 89 M€, ce qui a permis de satisfaire plus de demandes, le budget alloué au FDVA restant stable. En contrepartie, le niveau de subventionnement est resté très modeste.

Si la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative attribue le reflux du nombre de demandes à une adaptation progressive des associations aux règles d'éligibilité, elle n'en a pas analysé plus avant les raisons ; on ne peut exclure que cette relative désaffection réside pour une part dans les difficultés rencontrées par de petites structures associatives face au formalisme administratif et à la procédure dématérialisée, contraintes à mettre en regard du faible montant des subventions accordées.

Aussi, l'administration devrait, si elle souhaite conforter le rôle du FDVA2, organiser un accompagnement renforcé du public prioritaire en mobilisant plus fortement encore le réseau d'appui aux associations, notamment les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB)². La réorganisation en cours de ce réseau dans le cadre de la démarche « appui à la vie associative locale » (AVAL) est l'occasion de traduire concrètement cette priorité. Compte tenu

¹ Hors enveloppes régionales pour ce qui concerne les attributions par territoire.

² D'abord réservés au secteur sportif puis étendus à l'ensemble des associations en 2006, ils ont un triple rôle : assurer l'accès à l'information de base relative aux associations ; les orienter, le cas échéant ; et les accompagner dans leurs projets. L'État les labellise et leur attribue à ce titre des financements. En 2020, 368 associations, CRIB et autres, ont été soutenues pour un montant de près de 3 M€.

de l'enjeu de la dématérialisation, la DJEPVA devrait également reprendre une animation solide du réseau des utilisateurs des outils numériques, qu'il s'agisse des dirigeants associatifs pour le CompteAsso ou des services instructeurs pour l'application Osiris.

Des conditions d'instruction rodées, des simplifications souhaitables

Les textes organisant le FDVA2 laissent aux territoires de larges possibilités d'adaptation. Ceci a pu conduire, pour répondre à une demande locale qui souhaitait rester proche du spectre très large des financements permis par la réserve parlementaire, à la multiplication des critères de subventionnement aux intitulés parfois larges. La clarté d'ensemble du dispositif a donc pu être fragilisée, paradoxalement au détriment des petites associations dont les capacités de traitement administratif sont limitées.

Une attention particulière a par ailleurs été portée à la qualité de la concertation locale comme à la transparence du dispositif dans l'exposition des résultats. Les instances consultatives locales, départementales et régionales, présidées par les préfets, rassemblent des profils variés associant l'État, les collectivités territoriales et des personnalités qualifiées.

Les parlementaires ont été très diversement associés au déploiement du FDVA2 depuis sa création. Fortement mobilisés en 2018 pour appuyer le lancement du dispositif, ils demeurent des relais d'information auprès des associations. Ils peuvent également appeler l'attention des préfetures sur des dossiers ou solliciter des éclairages sur certains choix. Certains départements sont attentifs à leur bonne information, par exemple en leur transmettant les résultats de chaque campagne ou, plus largement, en les invitant systématiquement aux séances des collèges départementaux. Conformément à la loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations, ils deviennent membres de plein exercice des collèges départementaux à compter de 2022.

Le fonctionnement de ces instances pourrait être simplifié, en rationalisant le processus des notes d'orientation régionales et départementales ou en supprimant certaines étapes de la procédure, comme l'examen en commission régionale des propositions départementales avant leur mise en paiement, alors même qu'elles ont déjà été validées par les préfets de département. De fait, si la Cour ne recommande pas une refonte radicale de l'architecture d'ensemble de la gestion déconcentrée du FDVA2, elle relève la lourdeur du schéma actuel reposant à la fois sur l'échelon régional et départemental, et considère que l'examen des soutiens départementaux³ par une commission régionale alourdit la procédure, sans apporter de plus-value.

La transparence sur les décisions de subvention mérite d'être améliorée. La production des comptes rendus des instances doit être systématisée et la mise en œuvre des déclarations d'intérêts des membres des collèges régionaux et départementaux mieux assurée. La bonne mise à disposition des informations sur le site associations.gouv.fr doit également faire l'objet d'une attention particulière, que ce soit pour les notes d'orientation ou les résultats des différentes campagnes.

³ La commission régionale n'a dans ce cadre pas vocation à disparaître puisqu'elle est l'instance d'examen des propositions de financement au titre du FDVA1 et des demandes relatives au FDVA2 dont le champ est régional ou interdépartemental.

Une portée limitée du Fonds qui justifie une réflexion sur ses priorités

Les objectifs très nombreux et ambitieux assignés au FDVA2 apparaissent en décalage avec les moyens déployés, provoquant un saupoudrage des financements et la distribution de subventions de faible montant : elles s'élèvent en moyenne à 2 600 € par an et par association retenue, 66 % des attributions étaient inférieures à 2 000 € en 2019.

Aussi, le Fonds n'a qu'un effet de levier très marginal. D'une part, le budget global de son public cible est sans commune mesure avec les crédits qu'il porte. D'autre part, les soutiens accordés par les collectivités territoriales sont beaucoup plus importants. Réparti entre une centaine de départements, ce fonds d'État, modeste au niveau national, aboutit à des aides très limitées. Elles contrastent avec les interventions de proximité de collectivités territoriales en mesure de consacrer aux associations des budgets importants, les subventions des différents niveaux de collectivités pouvant de surcroît se cumuler.

L'évaluation des effets produits est réduite au strict minimum, d'autant que les services déconcentrés sont mobilisés sur la gestion des procédures, ayant *de facto* en premier lieu une activité de guichet plutôt qu'une capacité à analyser les effets de chaque campagne de subventionnement sur le mouvement associatif territorial.

L'État souhaite cependant pérenniser le FDVA2 comme outil de référence pour l'accompagnement du développement de la vie associative ; il a ainsi quasiment doublé, en 2021, ses crédits, grâce notamment à l'attribution d'une quote-part des sommes récupérées au titre des comptes bancaires inactifs, mode de financement ayant vocation à être pérennisé. Le FDVA2 va ainsi disposer d'un montant proche de celui de l'ancienne réserve parlementaire, pour les financements destinés aux associations, évalué à 49 M€ par la DJEPVA.

L'augmentation de l'enveloppe doit conduire à réviser les critères de répartition des crédits du FDVA2 entre les territoires pour éviter des effets redistributifs disproportionnés.

À cette occasion, il conviendrait de revoir les priorités du Fonds pour en accroître la portée. Les financements du FDVA2 pourraient être réorientés dans trois directions qui respectent les principes fondateurs posés lors de sa création :

- Soutenir en priorité la modernisation du fonctionnement des associations *via* la numérisation de leurs procédures, la mutualisation de leur gestion, la prise en compte des objectifs de développement durable ;

- Financer les structures d'appui à la vie associative locale pour promouvoir cette modernisation, notamment en soutenant le dispositif local d'accompagnement (DLA) par le FDVA2⁴ ;

- Axer les interventions du FDVA2 sur les territoires où les petites associations peinent à se financer, tant en raison de leurs très faibles ressources propres que des capacités financières modestes des collectivités territoriales.

Ces orientations permettraient à la DJEPVA, direction d'administration centrale chargée du développement de la vie associative, d'avoir, grâce à ce fonds, une action complémentaire à

⁴ Créé en 2002 pour consolider les associations ayant bénéficié d'emplois jeunes, le DLA est le réseau d'accompagnement le plus structuré. Il s'appuie sur des associations sélectionnées par appels à projets qui proposent aux bénéficiaires un diagnostic sur leur situation et, le cas échéant, un plan d'accompagnement.

celle des collectivités locales, représentées dans les instances de concertation locales. Elles maintiendraient la vocation initiale de ce nouveau volet du FDVA mais en spécialisant son action, plus tournée vers la modernisation du tissu associatif local et vers les associations, notamment de petite taille, les plus en difficulté pour se financer.

Ce schéma rénové pourrait également incorporer ce que plusieurs rapports soulignent depuis de nombreuses années : la nécessité de rationaliser les différents dispositifs de soutien à la vie associative. Ainsi, le FDVA2 pourrait être rapproché du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)⁵ dont les soutiens contribuent au même but de consolidation du mouvement associatif local.

Plus largement, la vie associative souffre de l'absence d'instances locales dédiées à son animation et sa coordination, qui réunissent les différents acteurs concernés. Devrait ainsi être examinée la possibilité d'affirmer le rôle des commissions régionales et des collèges départementaux autour de cet enjeu.

⁵ Cour des comptes, *La politique d'accompagnement de la vie associative par l'État*, référé du 10 mars 2021.

Projets de recommandations⁶

Simplifier la gestion du FDVA2

2. Simplifier l'articulation entre les notes d'orientations régionales et départementales relatives à chaque campagne annuelle du FDVA2 (*DJEPVA, préfectures*).
4. Renforcer l'animation et l'accompagnement des utilisateurs du CompteAsso (associations) et d'Osiris (services instructeurs) (*DJEPVA*).
5. Simplifier la procédure de validation des soutiens départementaux et anticiper en conséquence leur mise en paiement (*DJEPVA*).

Rendre plus transparente la gestion du FDVA2

3. Créer des indicateurs relatifs au suivi des délais de versement des subventions (*DJEPVA, DGFIP*).
6. Systématiser la production de comptes rendus signés des instances et assurer le respect des dispositions relatives aux déclarations d'intérêts (*Préfectures*).
7. Assurer la bonne mise à disposition des notes d'orientation et des résultats des campagnes sur les sites publics, notamment *associations.gouv.fr* (*DJEPVA, préfectures*).
8. Enrichir le contenu du bilan national annuel du FDVA2 adressé au Parlement (*DJEPVA*).

Adapter le cadre du FDVA2

1. Adapter le mécanisme de répartition des crédits du FDVA2 pour mieux en maîtriser les effets redistributifs entre territoires et objets de financement (*DJEPVA*).
11. Élargir le périmètre des instances consultatives aux questions générales d'animation et de pilotage de la vie associative (*DJEPVA*).

Réorienter le FDVA2

9. Réorienter les financements du FDVA2 vers les enjeux d'accompagnement du monde associatif, notamment à travers le Dispositif local d'accompagnement, et vers les territoires dans lesquels les associations, particulièrement de petite taille, peinent à se financer (*DJEPVA*).
10. Fusionner le FDVA2 avec le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (*DJEPVA*).

⁶ Ces recommandations, numérotées selon leur ordre d'apparition dans le rapport, ont été dans ce récapitulatif reclassées selon quatre thèmes. Elles conservent néanmoins la numérotation qu'elles ont dans le corps du rapport.

Introduction

Le phénomène associatif connaît depuis plus de 20 ans une très forte croissance, en rupture avec le passé. Les créations d'associations sont supérieures à 60 000 depuis plus de quinze ans, celles considérées comme actives sont passées de 1,1 million en 2005 à 1,5 million en 2017 dans des domaines d'intervention nombreux et diversifiés.

Dans ce cadre, le cumul des budgets des associations était évalué en 2017 à plus de 113 Md€, celles qui sont employeuses concentrant près de 90 % de ce montant.

L'action de l'État, confirmée lors de sa récente réforme territoriale, s'incarne dans une politique d'accompagnement de la vie associative dotée de nombreux dispositifs transversaux, dont le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), créé en 2011 pour soutenir la formation des bénévoles.

La suppression de la réserve parlementaire par l'article 14 de la Loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a ouvert un nouveau chapitre de l'histoire de ce Fonds ; son périmètre a été refondu en 2018 avec la création d'un volet destiné au soutien à « l'activité globale et aux projets spécifiques des associations » (dit FDVA2). Doté de 25 M€ en 2018 (montant reconduit en 2019 et 2020), ce volet devient prédominant⁷.

Il est régi, comme le FDVA1, par le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 et l'instruction DJEPVA/SD1B/2018/075 du 15 mai 2018 ; et si la DJEPVA en assure le pilotage et l'animation, sa mise en œuvre opérationnelle est quant à elle totalement déconcentrée⁸. La loi de finances initiale (LFI) pour 2020 (article 272) prévoit une nouvelle évolution avec l'attribution en 2021 d'une quote-part des comptes bancaires inactifs augmentant fortement sa surface financière (17,5 M€ sont prévus au projet de loi de finances pour 2021 sous la forme de fonds de concours).

Il s'adresse à un public cible d'à peu près 1,4 M d'associations, non employeuses pour plus de 90 % d'entre elles, ou comptant deux salariés au plus.

C'est dans ce contexte que le président de la commission des finances du Sénat a demandé, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, que la Cour procède à la réalisation d'une enquête sur sa portée et sa gestion.

Le présent rapport rappelle dans un premier chapitre le cadre réglementaire de ce Fonds et dresse un panorama général de son déploiement depuis trois ans.

Dans le deuxième chapitre, il examine la mise en œuvre locale du FDVA2, à travers ses campagnes annuelles, notamment la procédure d'instruction dans ses différentes dimensions.

Le chapitre III formule enfin une appréciation générale sur la portée du Fonds dans son format actuel et identifie les évolutions possibles.

⁷ Le volet dédié à la formation, dit FDVA1, représente 8,08 M€ en LFI pour 2021, soit à peine plus de 24 % du total des crédits du FDVA.

⁸ À la différence du FDVA1 qui conserve une enveloppe nationale de financement.

Chapitre I

Une mise en place effective, un retour d'expérience indispensable

I - Un dispositif incorporant certains aspects de la réserve parlementaire

A - Un cadre de financement souple

La création du volet fonctionnement et innovation du FDVA est consécutive à la suppression de la réserve parlementaire en 2017. Le décret du 8 juin 2018 fixe le cadre très général de financement du FDVA2 et l'instruction du 15 mai 2018 en précise les orientations et critères de financement⁹. Cette instruction détaille également les enjeux communs aux deux volets du FDVA, formation et fonctionnement/innovation¹⁰.

Étroitement associés à la définition de ce nouveau dispositif, les parlementaires ont souhaité, à cette occasion, que les principes du FDVA2 reprennent pour partie ceux qui régissaient la réserve parlementaire, à savoir un champ d'action qui ne soit pas limité à un secteur en particulier et également une attention particulière portée aux petites associations, qu'elles soient employeuses ou pas¹¹. Cette orientation trouve plus particulièrement sa traduction dans le premier axe de financement prévu par le FDVA2, qui soutient le fonctionnement global des associations. Elle répond également aux aspirations du mouvement associatif de ne pas limiter les soutiens aux seuls financements sur projet.

⁹ Cf. annexe 2.

¹⁰ Contribuer à une meilleure cohérence des politiques locales de soutien au développement de la vie associative ; assurer une lisibilité accrue des dispositifs existants pour le public ; irriguer le tissu associatif local ; ne pas privilégier le financement d'un secteur associatif ; soutenir la consolidation du maillage territorial associatif dans sa diversité.

¹¹ L'instruction du 15 mai 2018 relative au fonds pour le développement de la vie associative et à l'utilisation de ses crédits déconcentrés définit les petites associations employant deux salariés au plus comme une cible à privilégier, en précisant toutefois immédiatement que cela ne doit pas exclure les associations plus grandes ou les têtes de réseau. Le courrier du 15 janvier 2019 adressé aux préfets par le secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports rappelle cette priorité, particulièrement pour le soutien au fonctionnement.

Le FDVA2 ne se limite toutefois pas à la reproduction des principes de la réserve parlementaire puisqu'il prend également en compte la demande du monde associatif de disposer d'un outil de financement structurel du développement de la vie associative¹². Le deuxième axe de financement répond à cet enjeu, car il vise à développer, à consolider et à structurer la diversité de la vie associative locale par la mise en œuvre de nouveaux projets innovants.

Outre la qualité du projet et la réalité du besoin de financement, l'instruction du 15 mai 2018 précitée prévoit, par ailleurs, des principes complémentaires à respecter (ne pas privilégier un secteur associatif en particulier, caractère non prioritaires des demandes déjà soutenues pour le même objet par l'État ou par une collectivité publique) ainsi que des règles d'éligibilité des associations et des demandes de financement¹³.

Cette accumulation de principe fait *in fine* du FDVA2 un dispositif de soutien très ouvert qui permet, au prix d'une perte de lisibilité, une réelle diversité de mise en œuvre dans les régions et départements.

B - Les limites après trois ans de fonctionnement

1 - Des marges de manœuvre locales qui peuvent complexifier le dispositif

Le principe général est celui de priorités régionales, complétées par des priorités départementales qui concernent les différents critères de financement comme :

- les objets ou les modalités de mise en œuvre des demandes de financement (valorisation de certaines thématiques ou des enjeux de collaboration ou de co-construction, par exemple) ;
- les caractéristiques du public prioritaire (taille et/ou budget de l'association ; ciblage de territoires spécifiques : quartiers de la politique de la ville - QPV - ou zones de revitalisation rurale - ZRR) ;
- les conditions financières de la demande (respect des planchers et plafonds qui se caractérisent par une très grande diversité de niveaux).

À ce titre, certains territoires ont fait évoluer les critères de financement au fil des campagnes pour assurer une adaptation fine du dispositif.

¹² Cf. mesure n° 24 du rapport de juin 2018 porté par le Mouvement associatif et remis au Premier ministre (« Augmenter significativement les moyens alloués au fonds pour le développement de la vie associative comme ligne de financement structurel du développement de la vie associative et le restructurer tant dans son périmètre que dans sa gouvernance, notamment pour intégrer davantage la diversité associative »).

¹³ Les actions de formation et les études ne sont pas éligibles, pas plus que les demandes qui se limiteraient au financement d'un investissement.

Tableau n° 1 : évolution de certains critères de financement dans le Loiret

<i>Catégorie</i>	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre d'axes de financement</i>	3	3	2	2
<i>Nombre de demandes</i>	Plusieurs possibles (1)	2 maximum	1 maximum	1 maximum
<i>Planchers</i>	1 000 €	1 000 €	1 000 €	1 000 €
<i>Plafonds axe 1 (financement global)</i>	8 000 €	6 000 €	6 000 €	6 000 €
<i>Plafonds autres axes</i>	8 000 €	8 000 €	8 000 €	8 000 €
<i>Associations prioritaires (2)</i>	2 ETP max	2 ETP max	2 ETP max	2 ETP max
<i>Associations non prioritaires (2)</i>	Plus 2 ETP à 8 ETP	Plus 2 ETP à 3 ETP	Plus 2 ETP à 3 ETP	Plus 2 ETP à 5 ETP
<i>Associations exclues (2)</i>	Plus de 8 ETP	Plus de 3 ETP	Plus de 3 ETP	Plus de 5 ETP

(1) Une seule demande possible sur l'axe 1.

(2) Uniquement pour l'axe 1.

Source : notes d'orientations 2018 à 2021 du département du Loiret

Par ailleurs, si certains départements, en nombre réduit, ont fait le choix de ne pas fixer de priorités complémentaires à leur niveau, d'autres ont largement utilisé la souplesse du dispositif pour prendre en compte les différentes réalités locales¹⁴.

Au total, si l'appropriation locale du dispositif est positive, elle ne doit pas fragiliser sa bonne compréhension. Au moment où s'achève la quatrième campagne, une attention doit être portée à ne plus multiplier les critères et priorités et à en assurer la stabilité.

Par ailleurs, pour donner une cohérence au dispositif sur l'ensemble du territoire, chaque campagne pourrait prévoir quelques orientations thématiques nationales bénéficiant d'enveloppes spécifiques.

2 - Les limites du dispositif

a) Un décalage entre la complexité du dispositif et son public prioritaire

La multiplication et l'instabilité des critères fragilisent la bonne compréhension du dispositif et constituent un frein à son accès pour les petites associations (80,8 % du total des bénéficiaires en 2020)¹⁵.

C'est plus particulièrement le cas pour l'axe de financement des projets innovants. Les petites associations ont plus de difficultés à répondre à cet enjeu fortement promu par l'instruction de 2018 et les notes d'orientation annuelles. Elles appréhendent plus difficilement cette notion, conduisant les services instructeurs à requalifier des demandes déposées au titre de projets innovants en soutien au fonctionnement¹⁶. Le choix de cet axe de financement correspond parfois à une stratégie de leur part, les montants planchers pouvant être plus élevés et donc plus attractifs.

¹⁴ Cf. annexe 3 détaillant le cas de trois départements en Nouvelle-Aquitaine.

¹⁵ Ce critère fait d'ailleurs l'objet d'un indicateur dans le cadre des projets et rapports annuels de performance du programme 163 – *Jeunesse et vie associative*.

¹⁶ Cette difficulté d'appréciation de la notion d'innovation concerne également les services instructeurs, qui a pu les conduire à organiser des groupes de travail dédiés pour en préciser les contours, comme en Nouvelle-Aquitaine.

b) Un constat avéré de saupoudrage

Plus largement, le constat est celui d'un fort saupoudrage des aides, limitant de fait les montants alloués, et donc leur effet structurant, alors que l'objectif de soutien au fonctionnement avait pour vocation de structurer les petites associations.

L'attribution moyenne est de 2 754 € en 2018, 2 604 € en 2019 et 2 585 € en 2020. Pour rappel, 63 % des attributions étaient inférieures ou égales à 2 000 € en 2018 et 66 % en 2019¹⁷.

Le principe généralement retenu de soutiens ponctuels, plus particulièrement pour l'axe relatif au fonctionnement global, sans perspective pluriannuelle, fragilise également la portée du dispositif¹⁸. Cette orientation, cohérente avec la volonté de toucher un maximum d'associations, est toutefois contradictoire avec l'enjeu de consolidation et de pérennisation du tissu associatif. Elle ne permet de fait pas un soutien dans la durée des associations concernées.

Combinée à la très grande hétérogénéité des demandes selon des critères très ouverts, cette forte dispersion des financements restreint leurs effets.

L'année 2021 connaît toutefois une évolution positive puisque par courrier du 1^{er} janvier, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports recommande aux préfets et recteurs de conserver 15 % des crédits du FDVA2 pour les allouer aux fédérations et associations d'envergure interdépartementale ou régionale, potentiellement fragilisées par la crise sanitaire¹⁹.

Plus largement, cette situation devrait conduire la DJEPVA à examiner les conditions d'une meilleure sélectivité du dispositif pour en accroître les effets, par exemple en jouant sur le nombre de bénéficiaires et donc sur le niveau des aides attribuées.

II - Une mise en œuvre déconcentrée

A - Un rôle de la DJEPVA progressivement réduit

1 - Un rôle important au lancement de la première campagne en 2018

Lors de la création de ce nouveau volet de financement, la DJEPVA a joué un rôle fondamental d'information et d'animation. Elle a tout d'abord associé les services déconcentrés à la préparation et à la finalisation du projet de décret et de son instruction d'application. Deux réunions d'information ont ainsi été organisées en mars 2018 pour partager les évolutions

¹⁷ Ces pourcentages sont calculés à partir des données de l'annexe budgétaire jaune relative à l'effort financier de l'État en faveur des associations, sans prendre en compte les versements ne permettant pas d'identifier le montant du FDVA2, parfois cumulé avec d'autres dispositifs. La base de calcul correspond donc à 84 % des versements relatifs au FDVA2 en 2018 et 85 % en 2019.

¹⁸ Si des soutiens peuvent être reconduits d'une année sur l'autre, cette possibilité est examinée au cas par cas durant chaque campagne.

¹⁹ Cette possibilité d'un soutien à l'échelon régional existait déjà, mais n'était jusqu'alors pas utilisée dans tous les territoires, et n'intervenait, en tout état de cause, que pour des volumes globaux plus réduits, de l'ordre de 3 % des crédits.

règlementaires et mobiliser la connaissance des acteurs de terrain sur les priorités de financement locales qui apparaissaient les plus souhaitables²⁰.

De manière plus pratique, la DJEPVA a ensuite organisé le partage et la circulation de l'information à travers un outil « sharepoint » pour préparer dans les meilleures conditions la première campagne de déploiement du FDVA2 en 2018²¹.

Lors de cette période, la DJEPVA a été sollicitée quotidiennement par les services déconcentrés chargés de la vie associative, de nombreux échanges ayant été réalisés par courriels ou téléphone pour un accompagnement individuel et adapté à la situation locale.

2 - Un rôle aujourd'hui cohérent avec la forte déconcentration du dispositif

Son rôle est aujourd'hui plus limité. Si la DJEPVA rappelle l'exigence d'un calendrier resserré qui permette de notifier les subventions avant l'été, elle laisse les services déconcentrés en finaliser le contenu précis, tout en vérifiant les calendriers locaux.

Elle diffuse également les informations de base permettant un bon déploiement de la campagne concernée. Tout d'abord, elle précise aux services déconcentrés les échéances des délégations de crédits leur permettant de connaître les enveloppes à disposition. Par ailleurs, toutes les notes d'orientation régionales et départementales ont vocation à être déposées chaque année sur le portail www.associations.gouv.fr²².

Son rôle principal concerne aujourd'hui les outils numériques (CompteAsso et Osiris), puisqu'elle en assure la conception et la gestion, la conduite de changement associée ainsi que la formation et l'assistance aux utilisateurs.

B - Un pilotage décisionnaire régional, une gestion opérationnelle départementale

1 - La création du FDVA2 a complexifié le pilotage de l'ensemble du FDVA

La création du FDVA2 modifie l'architecture du FDVA par la création d'un échelon territorial supplémentaire. Surtout, les différentes instances du Fonds ne sont pas concernées de la même manière par le nouveau volet fonctionnement et innovation.

Le comité consultatif national n'est pas concerné par le FDVA2 et reste uniquement compétent pour le volet formations (notamment pour la définition des priorités de financement

²⁰ Une première réunion a été organisée avec les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et une deuxième avec les délégués régionaux et départementaux à la vie associative (DRVA et DDVA).

²¹ La DJEPVA a notamment préparé de nombreux modèles de documents à l'attention des services déconcentrés (arrêtés de nomination, notes d'orientation, arrêtés de subvention, outils de publipostage, etc.).

²² Cette obligation est généralement respectée pour la majorité des départements et régions. Elle devrait désormais l'être totalement sous la supervision de la DJEPVA.

et l'examen des propositions de soutien national sur ce thème)²³. En revanche, la commission régionale a vu ses prérogatives étendues et couvre aujourd'hui les deux volets du Fonds mais dans des conditions différentes. Le volet formations reste entièrement géré à l'échelon régional²⁴, alors que le volet fonctionnement et innovation est également départementalisé.

Cette modulation de l'organisation et des compétences des différents échelons territoriaux ne facilite pas la lisibilité institutionnelle du FDVA.

2 - Une gestion territoriale du FDVA à deux niveaux

L'échelon régional est à l'origine et à la conclusion de chaque campagne, sous l'autorité des préfets concernés. Le préfet de région ou son représentant préside²⁵ la commission régionale consultative²⁶ qui est interrogée chaque année en début de campagne sur les priorités de financement envisagées pour son ressort territorial et, en fin de campagne, sur les documents de synthèse des campagnes adressés par les différents départements²⁷.

Les pouvoirs d'initiative et décisionnels sont dans les mains du préfet de région ou de son représentant. Il soumet pour avis à la commission régionale les priorités qui fixeront le cadre à respecter par l'échelon départemental et qui pourront, le cas échéant, faire l'objet d'une note d'orientation régionale. Surtout, il signe les arrêtés d'attribution des subventions en fin de campagne.

Le collège départemental consultatif de la commission régionale du Fonds est présidé par le préfet de département ou son représentant²⁸. À l'instar et en aval de la commission régionale, le collège émet en début de campagne un avis sur les priorités du fonds, en prenant en compte celles identifiées au niveau régional. Les préfets de département publient ensuite la note d'orientation départementale tenant compte de cet avis sur les enjeux associatifs spécifiques au département à accompagner plus particulièrement.

²³ Ce comité est composé de 11 membres, nommés par arrêté du ministre de l'éducation nationale et de deux parlementaires en application de l'article 27 de la loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

²⁴ Dans ce cadre, elle reste compétente pour examiner les actions de formation de bénévoles, organisées dans son ressort territorial, éligibles au compte d'engagement citoyen (CEC).

²⁵ La commission régionale peut toutefois être présidée conjointement par le préfet de région ou son représentant et le représentant du conseil régional lorsque ce dernier a engagé une action complémentaire de celle de l'État en matière de formation des bénévoles.

²⁶ Elle est composée de chefs de services déconcentrés de l'État, d'un représentant de chaque conseil départemental désigné par le président dudit conseil, de personnalités qualifiées désignées par arrêté du préfet de région, dont la moitié sur proposition du membre régional du Mouvement associatif. Au moins la moitié des personnalités qualifiées est issue des collèges départementaux.

²⁷ À compter de 2021, avec la généralisation d'enveloppes régionales, la commission régionale se prononce systématiquement sur les propositions de financement à l'échelon régional ou interdépartemental.

²⁸ Il est composé de trois représentants des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés par l'association des maires du département ; du représentant du conseil départemental désigné par le président du conseil départemental pour participer à la commission régionale ; de quatre personnalités qualifiées désignées par arrêté du préfet de département, dont une partie sur proposition du membre régional du Mouvement associatif.

En fin de campagne, le collège départemental est consulté pour avis sur les propositions de soutien, leur validation relevant du préfet de département. Les résultats départementaux sont ensuite transmis au préfet de région qui les soumet pour consultation à l'instance régionale.

C - Un impact de la réforme de l'organisation territoriale de l'État encore difficile à apprécier

Dans les territoires, le transfert des missions jeunesse, éducation populaire et vie associative aux services déconcentrés de l'éducation nationale est effectif depuis le 1^{er} janvier 2021. Elles sont désormais exercées au sein des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) rattachées aux rectorats de région académique et aux services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) rattachés aux directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Le décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020, notamment relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, prévoit, d'une part, que la DRAJES assure la gestion à l'échelon déconcentré du FDVA ainsi que le secrétariat de la commission régionale consultative de ce Fonds et, d'autre part, que le SDJES assure le secrétariat du collège départemental consultatif.

La réforme de l'organisation territoriale de l'État prévoit toutefois que les missions relatives à la vie associative restent sous l'autorité fonctionnelle des préfets de région et de département²⁹. Ces derniers continuent donc d'assurer la présidence des commissions et collèges. Ils continuent, par ailleurs, de nommer les délégués régionaux et départementaux à la vie associative, chevilles ouvrières du déploiement du FDVA dans les territoires³⁰.

À ce stade, dans les départements et régions interrogés lors de l'enquête, les procédures antérieures ont été maintenues³¹. S'il est donc trop tôt pour tirer des enseignements sur l'impact de la réforme et la place prise par les nouvelles hiérarchies des DRAJES et des SDJES³², il n'en demeure pas moins que cette nouvelle organisation institutionnelle ajoute de la complexité à un cadre déjà fragile de ce point de vue.

Dans la continuité du référé relatif à la politique d'accompagnement de la vie associative par l'État, la Cour rappelle la nécessité de maintenir une autorité claire des préfets sur la coordination des enjeux relatifs à la vie associative dont fait partie le FDVA.

²⁹ La politique relative à la vie associative est d'ailleurs la seule dont l'ensemble des différentes missions restent sous l'autorité fonctionnelle des préfets.

³⁰ Le transfert des missions relatives à la vie associative vers l'éducation nationale a conduit la Cour, dans son référé relatif à *la politique d'accompagnement de la vie associative par l'État*, 10 mars 2021, à retenir la recommandation suivante : « dans les territoires, coordonner le soutien à la vie associative sous l'autorité des préfets ».

³¹ Elles sont désormais organisées par des protocoles signés entre les recteurs ou rectrices de région académique et les préfets ou préfètes de région et de département concernés.

³² Il pourrait en tout état de cause être utile de mettre à jour l'instruction du 15 mai 2018.

III - Un dispositif en baisse de régime, une charge budgétaire en progression en 2021

A - Des campagnes aux résultats positifs, à nuancer

1 - Les priorités portées aux petites associations et à la diversité sectorielle respectées

Depuis 2018, les petites associations non employeuses ou employant au plus deux salariés constituent toujours le cœur du dispositif, puisqu'elles représentent chaque année plus de 80 % des bénéficiaires.

La diversité sectorielle est également bien respectée et stable. La part relative de chacun des secteurs évolue au maximum d'un point entre 2019 et 2020. Il y a, par ailleurs, une prépondérance très marquée des mondes sportif et culturel, cohérente avec la place qu'ils occupent au sein du public cible des petites associations (cf. annexe 4).

Tableau n° 2 : répartition du nombre des attributions par secteur

En %	Sport	Culture	Social	Jeunesse	Santé	Éducation	Défense des droits	Envrt	Loisirs	Autres	Total
<i>Fonctionnement global 2018</i>	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Fonctionnement global 2019</i>	33 %	20 %	12 %	6 %	3 %	3 %	2 %	6 %	5 %	10 %	100 %
<i>Fonctionnement global 2020</i>	31 %	20 %	13 %	7 %	2 %	3 %	2 %	6 %	5 %	11 %	100 %
<i>Nouveaux projets 2018</i>	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Nouveaux projets 2019</i>	27 %	18 %	14 %	10 %	2 %	4 %	2 %	6 %	5 %	12 %	100 %
<i>Nouveaux projets 2020</i>	27 %	18 %	14 %	8 %	3 %	3 %	1 %	7 %	6 %	13 %	100 %
<i>Total 2018</i>	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Total 2019</i>	30 %	19 %	13 %	8 %	2 %	3 %	2 %	7 %	5 %	11 %	100 %
<i>Total 2020</i>	29 %	19 %	13 %	7 %	3 %	3 %	2 %	7 %	5 %	12 %	100 %

Source : DJEPVA

Plus largement, une attention est portée à la rotation des associations bénéficiaires. Un grand nombre de notes d'orientation signale que ne sont pas prioritaires les associations financées l'année précédente. Certaines régions et certains départements ont également décidé de limiter le nombre de demandes que peut présenter une association lors d'une campagne donnée³³.

³³ Par exemple, il peut être prévu que les associations ne peuvent plus formuler qu'une seule demande, sur l'un ou l'autre des axes (équivalente à un unique projet pour l'axe dédié aux actions innovantes).

S'il n'existe pas d'indicateur national, les chiffres relatifs aux départements et régions interrogés dans le cadre de l'enquête attestent d'une réelle rotation et d'un effet d'abonnement généralement limité³⁴.

**Tableau n° 3 : rotation des associations demandeuses et bénéficiaires
(nombre d'associations)**

<i>En %</i>	Gironde	Landes	Dordogne	Loiret	Indre	CVL (1)
<i>Associations avec demandes sur les trois années</i>	9 %	8 %	12 %		10 %	6 %
<i>Associations avec demandes sur deux des trois années</i>	19 %	15 %	18 %		24 %	18 %
<i>Associations avec demandes sur une des trois années</i>	72 %	77 %	70 %		66 %	76 %
Total	100 %	100 %	100 %		100 %	100 %
<i>Associations bénéficiaires chacune des trois années</i>	7 %	9 %	12 %	1 %	7 %	3 %
<i>Associations bénéficiaires sur deux des trois années</i>	18 %	17 %	22 %	18 %	25 %	18 %
<i>Associations bénéficiaires sur une des trois années</i>	75 %	74 %	66 %	81 %	68 %	79 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

(1) Centre-Val de Loire.

Source : DRAJES Centre-Val de Loire et SDJES concernés, retraitements Cour des comptes

Les effets sont toutefois plus massifs sur les crédits, les associations demandeuses et bénéficiaires sur plusieurs exercices en captant de fait une part importante.

³⁴ Plus précisément, la région Centre-Val de Loire précise que le FDVA2 permet de toucher des associations qui n'avaient jamais été financées par l'État (42 % en 2018, 48 % en 2019 et 40 % en 2020).

**Tableau n° 4 : rotation des associations demandeuses et bénéficiaires
(part des montants concernés)**

<i>En %</i>	Gironde	Landes	Dordogne	Loiret	Indre	CVL (1)
<i>Associations avec demandes sur les trois années</i>	20 %	21 %	31 %		22 %	14 %
<i>Associations avec demandes sur deux des trois années</i>	27 %	29 %	24 %		43 %	31 %
<i>Associations avec demandes sur une des trois années</i>	53 %	50 %	45 %		35 %	55 %
Total	100 %	100 %	100 %		100 %	100 %
<i>Associations bénéficiaires chacune des trois années</i>	29 %	20 %	32 %	4 %	20 %	9 %
<i>Associations bénéficiaires sur deux des trois années</i>	24 %	25 %	26 %	32 %	36 %	28 %
<i>Associations bénéficiaires sur une des trois années</i>	47 %	55 %	42 %	64 %	44 %	63 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

(1) Centre-Val de Loire.

Source : DRAJES Centre-Val de Loire et SDJES concernés, retraitements Cour des comptes

2 - Une interprétation des chiffres à nuancer

a) Les taux de satisfaction

Les taux de satisfaction comparant le nombre d'associations bénéficiaires d'une subvention à celles ayant déposé une demande sont examinés en fin de campagne, ainsi que les montants associés.

Tableau n° 5 : taux de satisfaction

<i>Catégorie</i>	2018	2019	2020
<i>Nombre des associations demandeuses</i>	22 842	18 410	15 299
<i>Nombre des associations subventionnées</i>	8 816	9 804	9 668
Taux de satisfaction (en %)	39 %	53 %	63 %
<i>Montant des demandes</i>	194 221 827 €	125 022 552 €	89 313 683 €
<i>Montant des subventions</i>	24 281 258 €	25 530 923 €	24 990 661 €
Taux de satisfaction (en %)	13 %	20 %	28 %

Source : DJEPVA

Les taux peuvent paraître faibles, bien qu'en progression depuis 2018. Ce faible niveau tient notamment à ce qu'ils sont calculés sur l'ensemble des demandes, sans neutraliser les dossiers inéligibles.

La baisse continue et importante du nombre d'associations demandeuses (- 33 % entre 2018 et 2020) n'a pas d'explication immédiate à ce stade. Il est possible que la charge inhérente aux démarches à accomplir, au regard des montants attribués, ait découragé certaines associations de déposer des demandes.

En 2020, l'explication liée à la crise sanitaire ne semble pas pouvoir être retenue, dans la mesure où les campagnes de dépôt des demandes ont généralement pris fin avant le début du confinement. La DJEPVA signale toutefois un rebond en 2021, qui permettrait de retrouver un nombre d'associations demandeuses proches de celui de 2019.

En tout état de cause, en prévision des prochaines campagnes, il conviendrait d'expertiser plus finement les raisons d'une telle désaffection.

b) La répartition des résultats entre les deux axes de financement

La répartition des demandes et attributions entre les deux axes de financement apparaît aujourd'hui stable et légèrement en faveur du financement global (60 % des soutiens accordés au financement global en 2019, 57 % en 2020).

Tableau n° 6 : répartition des nombres de demandes et d'attributions par axe de financement (2018-2020)

<i>En %</i>	2018	2019	2020
<i>Part des demandes FG</i>	ND	60 %	57 %
<i>Part des demandes NPI</i>	ND	40 %	43 %
Total des demandes		100 %	100 %
<i>Part des attributions FG</i>	ND	60 %	59 %
<i>Part des attributions NPI</i>	ND	40 %	41 %
Total des attributions		100 %	100 %

FG : financement global ; NPI : nouveaux projets innovants.

Source : DJEPVA et SDJES concernés, retraitements Cour des comptes

Elle est toutefois faussée par la pratique consistant à requalifier en cours d'instruction certaines demandes associatives de l'axe nouveau projet innovant vers l'axe fonctionnement global sans prise en compte systématique dans les outils informatiques.

Cela conduit à surestimer la place des financements sur projet comme le signale le tableau ci-après, qui compare les chiffres issus du bilan officiel de la campagne 2020 et les données de gestion transmises par les départements interrogés dans le cadre de l'enquête.

Tableau n° 7 : nombre d'associations subventionnées (en %) par axe de financement dans cinq départements en 2020 (bilan officiel 2020 et enquête Cour des comptes)

<i>Département</i>	<i>Axe</i>	<i>Bilan 2020</i>	<i>Enquête CdC</i>
<i>Landes</i>	FG	74 %	92 %
	NPI	26 %	8 %
<i>Gironde</i>	FG	71 %	90 %
	NPI	29 %	10 %
<i>Dordogne</i>	FG	63 %	81 %
	NPI	37 %	19 %
<i>Loiret</i>	FG	57 %	59 %
	NPI	43 %	41 %
<i>Indre</i>	FG	48 %	55 %
	NPI	52 %	45 %

Source : DJEPVA et SDJES concernés, retraitements Cour des comptes

Légende : FG : financement global ; NPI : nouveaux projets innovants.

Dès lors, il apparaît indispensable de rappeler aux services déconcentrés la nécessité de bien requalifier en cours de campagne la nature des demandes associatives pour assurer la qualité des données issues des outils de gestion.

B - La progression budgétaire en 2021, moment d'un questionnement de fond

1 - Les équilibres au sein du FDVA modifiés, un effort marqué en faveur des départements peu peuplés

Avant 2018, le FDVA était doté en loi de finances initiale d'un montant de l'ordre de 8 M€ chaque année pour les actions en faveur de la formation. Abondé de 25 millions d'euros supplémentaires en 2018 pour atteindre un total de 33 M€ de crédits disponibles, le FDVA voit ses moyens quadruplés dont plus des trois quarts pour le soutien au fonctionnement ou aux projets associatifs, désormais largement majoritaire. Il l'est d'autant plus qu'un mécanisme de régulation est prévu qui limite règlementairement la part du financement des formations à 25 % des crédits du Fonds. L'enveloppe est également sanctuarisée ; la réserve de précaution ne lui est pas appliquée et elle ne peut être mobilisée pour des redéploiements de crédits.

Plus largement, les crédits sont totalement déconcentrés, puisque les moyens du FDVA2 sont répartis aux niveaux départemental et régional. Pour mémoire, à compter de 2021, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a demandé la mise en œuvre systématique d'une enveloppe régionale représentant 15 % des crédits du FDVA2, ce qui généralise et pérennise une gestion à trois niveaux³⁵.

³⁵ L'instruction autorise en effet la constitution, au niveau régional, d'une enveloppe destinée aux projets régionaux et interdépartementaux. Cette possibilité était diversement mise en œuvre jusqu'en 2021.

La répartition des crédits favorise fortement les départements les moins peuplés. Les critères sont fixés par le décret du 8 juin 2018 et prévoient que la moitié de l'enveloppe est attribuée de manière égalitaire entre les départements, le solde étant fonction de la population et du nombre d'associations sur le territoire concerné³⁶.

Les redistributions de crédits entre territoires sont importantes. Sur la base d'une enveloppe de 25 M€, Paris perd près de 527 000 € et Saint-Pierre-et-Miquelon gagne pratiquement 116 000 €. Sans péréquation et avant bénéfice des crédits supplémentaires prévus en 2021, l'attribution du département de Paris serait en effet d'1,23 M€ contre 0,76 M€. À l'inverse, Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficie d'une enveloppe de 0,12 M€ contre moins de 2 000 € sans mécanisme correcteur.

La DJEPVA précise que, malgré des demandes de rééquilibrage, il n'est pas prévu à ce stade de revoir les modalités de répartition des crédits.

2 - Des montants proches de la réserve parlementaire, des règles de répartition à réexaminer

Le FDVA bénéficie en 2021 de deux financements complémentaires.

Le premier est ponctuel. Il correspond aux 5 M€ ouverts en loi de finance rectificative n°4 pour 2020, pour lesquels la Cour a souligné le non-respect du principe d'annualité dans le cadre de la note d'exécution budgétaire (NEB) de la mission Sport, jeunesse et vie associative pour l'année 2020³⁷.

Le second, pérenne, correspond à l'application de l'article 272 de la loi de finances pour 2020 qui prévoit l'attribution au FDVA d'une quote-part des sommes acquises à l'État au titre des comptes bancaires inactifs,³⁸ qui fait suite à des propositions répétées du Haut conseil à la vie associative (HCVA). Le montant du fonds de concours du programme 163 – *Jeunesse et vie associative* est de l'ordre de 19 M€, versé par la direction de l'Immobilier de l'État (DIE) le 31 mars 2021 et notifié aux services déconcentrés le 16 avril 2021.

Compte tenu du mécanisme de régulation des montants dévolus à chacun des volets du FDVA, ce sont au minimum près de 43 M€ (et potentiellement 48 M€) qui sont consacrés en 2021 au soutien au fonctionnement et aux projets associatifs³⁹. Cet étiage atteint le niveau des

³⁶ L'article 3 du décret du 8 juin 2018 indique que « la répartition régionale des crédits affectés au soutien aux actions visées au 2° du présent article est égale par département pour la moitié des crédits affectés. Les crédits restants sont répartis au regard de critères relatifs à la population et aux associations dans chaque département ».

³⁷ Cette inscription pose des problèmes de principe, dès lors qu'il était évident que la somme en question ne pourrait être exécutée sur l'exercice 2020, la LFR n°4 ayant été publiée au JO du 1er décembre 2020. Compte tenu du calendrier des premières annonces relatives à cette mesure, une inscription en LFI aurait ainsi pu être envisagée.

³⁸ « III. - La quote-part des sommes acquises à l'État en application des 3° et 4° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques, du III de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier et des I et II de l'article 13 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence affectée au fonds est fixée annuellement en loi de finances. Pour l'année 2021, cette quote-part est fixée à 20 % ».

³⁹ Soit 75 % de 57 M€ (33 M€ + 5 M€ + 19 M€). C'est un minimum, car une fois pris en compte l'abondement d'1 M€ prévu pour le FDVA1 (échelon national) et le fléchage des 5 M€ ouverts en LFR vers le FDVA2, les DRAJES peuvent décider de lui affecter le solde des crédits complémentaires pour un total de 48 M€ en 2021.

crédits de l'ex-réserve parlementaire destinés aux associations, évalués par la DJEPVA à 49 M€⁴⁰. Il est toutefois difficile d'estimer précisément les crédits disponibles à partir de 2022 et donc les moyens dont le FDVA bénéficiera dans la durée⁴¹.

L'État n'a pas révisé les critères de répartition des crédits entre les territoires accentuant des effets redistributifs déjà forts, se contentant d'ajustements à la marge⁴².

Il serait pertinent de réviser les dispositions du décret pour lisser les effets liés à la progression des crédits. Pourrait être examinée à cette occasion la suppression de la règle de répartition des financements entre FDVA1 et FDVA2 pour laisser une plus grande souplesse d'appréciation aux autorités locales. L'augmentation des crédits devrait aussi favoriser le financement d'études, possibilité ouverte par le décret du 8 juin 2018 mais trop rarement mise en œuvre, malgré les besoins identifiés par l'ensemble des acteurs.

3 - Une absence de cofinancements des collectivités territoriales ou du secteur privé

Le FDVA peut bénéficier de fonds privés *via* des opérations de mécénat. Le fonds est en effet assimilé à un organisme collecteur de dons qui individualise les dons des entreprises jusqu'à leur remise effective, sans prélever de frais de gestion.

Toutefois, à ce jour, aucun partenariat n'a abouti. La DJEPVA indique qu'un rapprochement a été entrepris avec la Fondation EDF, sans que cela débouche à ce jour sur un mécénat au bénéfice du FDVA. Les tentatives menées localement n'ont pas abouti non plus. La difficulté à capter des financements privés n'est pas propre au FDVA et touche d'autres dispositifs, comme par exemple le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ).

Le FDVA2 ne fait pas l'objet de cofinancements directs par les collectivités territoriales ni de réflexion concertée et organisée à ce sujet, à la différence du FDVA1 pour lequel des partenariats solides ont été développés pour des montants non négligeables⁴³. À ce titre, l'ouverture d'un financement élargi de projets régionaux et interrégionaux à compter de 2021 est une opportunité pour construire des partenariats avec les conseils régionaux⁴⁴.

⁴⁰ Les attributions aux associations étaient de 49,2 M€ en 2016. Sur un périmètre identique à celui du FDVA2, à savoir des versements compris entre 1 000 € et 15 000 €, le montant attribué était de 37,3 M€.

⁴¹ Hors les crédits ouverts en LFR n°4, par nature ponctuels, il n'y a pas de certitudes sur les sommes acquises à l'État au titre des comptes inactifs et sur le quote-part qui sera dédiée au FDVA2 en 2022 et au-delà. Pour assurer une visibilité pluriannuelle, le principe de cette quote-part pourrait être sanctuarisé en loi de finances en ne précisant plus l'année à laquelle elle se rattache.

⁴² Quatre collectivités d'outre-mer sont à ce jour concernées (Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis et Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon).

⁴³ 1 M€ en 2018 après un pic de cofinancement de près de 2 M€ en 2014.

⁴⁴ À titre d'exemple, des échanges sont en cours en Nouvelle-Aquitaine pour associer la part régionale du FDVA2 et le règlement d'intervention du conseil régional dédié au soutien des têtes de réseaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le FDVA2 est une création récente qui succède à la réserve parlementaire supprimée à compter de 2018. L'administration centrale, très présente à ses débuts, joue aujourd'hui un rôle plus réduit dans son animation et sa coordination.

Son organisation fortement déconcentrée est partagée entre le niveau régional, en charge du pilotage, et départemental, pour son déploiement opérationnel. Elle apparaît complexe, dans un contexte où la réforme de l'organisation territoriale de l'État double l'autorité hiérarchique sur les services concernés d'une autorité fonctionnelle exercée par les préfets. Ces derniers demeurent en effet les responsables du déploiement du FDVA2 dans les territoires.

Respectant la diversité des secteurs associatifs et évitant à ce jour l'effet d'abonnement parfois attaché à ce type de dispositif, le FDVA2 souffre toutefois de réelles fragilités après trois campagnes de mise en œuvre.

Sans véritable clarté d'ensemble et distribuant des montants peu élevés (près de 2 600 € en moyenne en 2020), il se traduit par un saupoudrage important des soutiens, ce qui minore dès lors ses effets structurants. Surtout, il connaît une forme de désaffection, qui reste à expertiser plus finement, dans la mesure où le nombre d'associations demandeuses a fortement baissé entre 2018 et 2020, passant de près de 23 000 à un peu plus de 15 000.

C'est dans ce contexte que le Fonds voit ses crédits globaux fortement progresser en 2021, par l'attribution d'une quote-part des sommes acquises à l'État au titre des comptes bancaires inactifs, dont le niveau est fixé en loi de finances.

Cette évolution conduit à un quasi doublement de ses crédits. Elle devrait être l'occasion d'une révision des dispositions du décret de 2018 instituant le fonds dans sa forme actuelle, pour assouplir la répartition des moyens entre objets de financement et lisser ses effets redistributifs entre territoires.

La Cour formule en ce sens la recommandation suivante à la DJEPVA :

- 1. Adapter le mécanisme de répartition des crédits du FDVA2 pour mieux en maîtriser les effets redistributifs entre territoires et entre objets de financement*
-

Chapitre II

Un déploiement opérationnel à simplifier

I - L'organisation du déploiement des campagnes annuelles

A - La définition du cadrage

1 - L'architecture des notes régionales et départementales

Les campagnes du FDVA2 sont lancées par la publication de notes d'orientation, régionales et/ou départementales, qui rappellent très généralement les grands principes du fonds, les associations pouvant en bénéficier, les conditions d'éligibilité des dossiers de financement, ainsi que les priorités de soutien fixées à l'échelon régional et, le cas échéant, départemental.

La totalité des régions publient désormais une note d'orientation⁴⁵, même si elles n'ont pas toutes le même statut : certaines sont clairement identifiées comme le cadre d'ensemble du déploiement du FDVA2 dans les départements de la région, quand d'autres détaillent plus spécifiquement les règles applicables aux seuls projets interdépartementaux et régionaux.

L'architecture est également très variable. Il n'y a pas systématiquement de notes d'orientations départementales, soit que la région concernée ait retenu ce principe (comme en région Grand Est), soit que certains départements n'aient pas souhaité ajouter de priorités spécifiques. Dans d'autres cas, les orientations départementales se limitent à des annexes à la note régionale, comme en Île-de-France. La pratique générale reste toutefois celle de notes départementales ajoutant des priorités à celles prévues à l'échelon régional.

Cette diversité, si elle souligne une réelle appropriation du dispositif par les territoires, pourrait toutefois faire l'objet d'un cadre partagé. À ce titre, tout en maintenant une réelle souplesse, le principe d'une note régionale complétée, le cas échéant, d'annexes départementales permettrait d'unifier et de faciliter l'accès à l'information. Dans ce cadre, la présentation systématique du calendrier prévisionnel constituerait une amélioration significative.

⁴⁵ L'instruction du 15 mai 2018 laissait toute latitude aux services régionaux pour arbitrer ce point : « Le fonctionnement du fonds ne vise pas la multiplication des appels et l'éclatement des priorités mais leur cohérence, tout en respectant d'éventuelles spécificités départementales. La publication d'une note d'orientation régionale pour les projets régionaux ou inter-départementaux est donc laissée à votre appréciation ».

Ces documents devraient privilégier des présentations simples et pédagogiques compte tenu d'un public prioritaire souvent peu à l'aise avec les démarches administratives et pour qui le langage administratif peut rapidement être abscons. Une organisation plus systématique sous forme de mémo ou de *checklist* et l'utilisation d'exemples concrets faciliteraient leur bonne compréhension. Les modalités de dépôt du dossier, par nature plus techniques, pourraient par ailleurs faire l'objet d'un renvoi en annexe et identifieraient systématiquement toutes les ressources utiles, notamment sous forme de tutoriels.

2 - Un calendrier fortement accéléré depuis 2018

La campagne de 2018 a connu des développements particuliers, compte tenu de la mise en œuvre tardive du dispositif. Une mission d'évaluation de l'ancienne Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) avait mis en évidence les difficultés des services départementaux à traiter les dossiers du FDVA2⁴⁶. Ils ont néanmoins su déployer le dispositif avec succès dans des conditions difficiles.

Depuis 2018, la consigne donnée par la DJEPVA est d'anticiper le calendrier au maximum pour que les notifications soient adressées aux associations avant l'été. Les efforts ont été réels et, depuis 2019, le début de la campagne a été avancé de quatre mois.

Tableau n° 8 : calendrier des campagnes en Nouvelle-Aquitaine

Étapes	2018	2019	2020	2021
Commission régionale initiale		28/03	19/12	15/12
Collèges départementaux initiaux	Jusqu'à début juillet	01/04 au 05/04	27/01 au 31/01	25/01 au 29/01
Campagne de dépôt des demandes	Début juillet – 31/08	05/04 au 03/05	03/02 au 11/03	02/02 au 09/03
Instruction par les services	31/08 au 30/09	03/05 au 21/06	12/03 au 24/04	10/03 au 28/04
Collèges départementaux pour avis	Début octobre	24/06 au 28/06	Jusqu'au 07/05	Jusqu'au 14/05
Commission régionale pour validation	18/10	04/07	11/05	

Source : DRAJES de Nouvelle-Aquitaine

La Cour regrette toutefois l'absence de suivi global des délais de versement des subventions du FDVA2, qui prive de visibilité fine sur cet enjeu pourtant central. Il conviendrait d'adopter des indicateurs de gestion partagés par l'ensemble des régions. Ils pourraient être utilement présentés dans les projets et rapports annuels de performance du programme 163 - Jeunesse et vie associative.

Une telle évolution est rendue d'autant plus nécessaire par les dispositions de la loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations, qui fixe à 60 jours le délai de paiement de droit commun à compter de la date de notification⁴⁷.

⁴⁶ La campagne 2018 a été conduite à l'époque grâce à des redéploiements temporaires de personnels, des recrutements d'agents en CDD et une priorisation des urgences au bénéfice du FDVA (cf. IGJS, *Évaluation du fonds pour le développement de la vie associative*, rapport n°2018-M-15 d'octobre 2018).

⁴⁷ Le quatrième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est modifié pour préciser que « le délai de paiement de la subvention est fixé à soixante jours à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention, à moins que l'autorité administrative, le cas échéant sous forme de convention, n'ait arrêté d'autres dates de versement ou n'ait subordonné le versement à la survenance d'un événement déterminé ».

3 - Une campagne 2020 menée à bien malgré la crise sanitaire

Pour les associations demandeuses, l'impact de la crise sanitaire a été réduit car les campagnes de dépôt se sont souvent déroulées hors confinement. Toutefois, dans certains cas, des délais supplémentaires ont pu être donnés pour permettre le dépôt des dossiers sur le CompteAsso.

Pour les services instructeurs, la situation a été plus complexe car la totalité de la procédure a dû s'adapter sous forme dématérialisée, qu'il s'agisse des consultations pour avis des services de l'État ou de la consultation des instances⁴⁸.

La crise a, par ailleurs, pu influencer sur le choix de soutenir ou non certains projets dont la réalisation était de fait incertaine. En parallèle, une attention particulière pouvait être portée aux secteurs particulièrement touchés (sport, culture, tourisme, etc.).

Selon la DJEPVA, si l'instruction et la mise en paiement ont été les plus rapides possible, les versements ont été décalés (au plus tard à l'automne dans la majeure partie des territoires⁴⁹), contrairement à 2019 où ils avaient généralement pu se faire pendant l'été.

La persistance de la crise sanitaire a, par ailleurs, pu conduire certains départements à prendre en compte indirectement ses effets sur les associations lors de la campagne 2021⁵⁰.

À ce stade, les demandes de report de financements sur projets ont été peu nombreuses dans les cinq départements interrogés. Il faudra donc s'assurer de la bonne transmission par les associations des comptes rendus financiers correspondants. Il serait utile que la DJEPVA assure un suivi des décalages et propose, si nécessaire, aux territoires un cadre commun de résolution des situations problématiques.

B - Un effort d'accompagnement des associations à approfondir

1 - Un effort d'information, à mieux coordonner

L'effort de diffusion de l'information est aujourd'hui réel.

Les notes d'orientation sont accessibles sur différents sites internet publics, au niveau national (association.gouv.fr) ou local (DRAJES et préfectures). La complétude des liens sur associations.gouv.fr, qui n'est pas toujours effective, mériterait une plus grande attention : il n'est pas rare que des liens soient rompus en cours de campagne lorsque le site portant lui-même l'information évolue.

⁴⁸ Le report du second tour des élections municipales a, par ailleurs, conduit les collèges départementaux à se réunir plus tardivement pendant l'été.

⁴⁹ Avec un décalage qui peut, dès lors, être important entre la date de la commission régionale ayant examiné la proposition de soutien et le versement effectif de la subvention.

⁵⁰ Par exemple, dans un département, les orientations pour la campagne 2021 précisent qu'une attention particulière sera portée aux associations qui ont innové pour s'adapter à la crise sanitaire et spécifiquement pour l'axe relatif au soutien au fonctionnement, que les associations employant plus de deux ETP ne seront pas prioritaires mais pourront néanmoins être soutenues, notamment si elles font état d'un impact financier de la crise sanitaire non comblé par les aides et mesures déployées par l'État et les collectivités territoriales.

Les membres des commissions et des collèges sont souvent sollicités pour assurer la diffusion de l'appel à projets, tout comme l'ensemble des partenaires (communes, départements, réseaux associatifs dont le Mouvement associatif, acteurs de l'accompagnement des associations, autres services de l'État). Les parlementaires peuvent également être destinataires de l'appel à projets pour diffusion auprès des associations de leur circonscription⁵¹. Les associations demandeuses au titre de l'exercice n-1 sont généralement informées de la nouvelle campagne.

Des dispositifs plus particuliers sont également mobilisés par les services (liste de diffusion aux associations, lettre d'information, communiqué dans la presse quotidienne régionale, référencement sur d'autres sites publics⁵²).

Si des efforts sont faits pour multiplier les canaux de diffusion, il serait intéressant que la DJEPVA coordonne une étude dans quelques départements pour mesurer l'efficacité de ces mesures et, plus largement, le taux de pénétration de l'information auprès du public cible. À ce jour, dans les régions et départements interrogés, cet indicateur est évalué de manière empirique. Les taux de rotation évoqués précédemment soulignent un réel renouvellement des publics qui pourrait être dû pour partie à ces différentes mesures de publicité.

2 - L'accompagnement des associations : un enjeu stratégique

Depuis 2018, des efforts importants ont été menés pour accompagner les associations dans leurs démarches. De nombreuses notes d'orientation détaillent désormais le calendrier des réunions de présentation de l'appel à projets, qu'elles soient organisées en présentiel ou en visioconférence. Y sont également identifiés les différents points d'appui ou espaces numériques auprès desquels les associations peuvent se présenter pour constituer et, le cas échéant, saisir leur dossier.

Il conviendrait que les différentes notes d'orientation détaillent systématiquement, de manière exhaustive, les ressources à disposition des associations.

Cette publicité relative aux ressources disponibles ne garantit toutefois pas que les associations s'en saisissent.

C'est pourquoi une telle dynamique ne rencontrera un réel succès qu'au prix d'une mobilisation forte des acteurs de l'accompagnement et d'une pédagogie exigeante auprès d'associations souvent attachées à un contact direct avec les services instructeurs.

Elle doit donc se poursuivre et être amplifiée, par exemple dans le cadre de la démarche AVAL, puisqu'elle permet de faciliter le travail d'instruction des DRAJES et des SDJES. Il faut toutefois veiller à ce que l'accompagnateur ne se substitue pas à l'association ou que ne se développe un véritable marché de la préparation des dossiers⁵³.

⁵¹ Ce relai d'information fut décisif lors de la première campagne en 2018.

⁵² Certains départements ont ainsi référencé l'appel à projets sur le site aides-territoires.beta.gouv.fr qui vise à faciliter la recherche d'aides par les collectivités territoriales et leurs partenaires locaux, dont les associations.

⁵³ C'est une tendance qui a pu être identifiée dans certains territoires (cf. « appuyer la vie associative par la mise en réseau », rapport d'étude collective de cas (RECC), mai 2019).

C - Des phases d'instruction trop lourdes

Les notes d'orientation régionales et départementales rappellent les principes d'examen des dossiers de demandes de subventions.

- **Dans un premier temps**, les vérifications portent sur la complétude du dossier de demande ainsi que sur l'éligibilité de l'association.

Certaines associations sont exclues du dispositif par nature ; les autres doivent répondre aux critères fixés par le tronc commun d'agrément (TCA)⁵⁴. Le dossier doit, par ailleurs, répondre à des exigences en termes de documents à transmettre⁵⁵.

Cette phase est lourde et peut être laborieuse. Les services se sont généralement dotés de fiches d'appui pour examiner la complétude du dossier. Il n'est pas rare que de nombreuses pièces soient manquantes ou incomplètes. La pratique des services est variable. Si le volume des demandes de financement est très important, les dossiers seront généralement rejetés sans possibilité de régularisation. Dans des territoires moins sollicités, l'attache des associations peut être prise pour compléter les demandes. Cela permet par ailleurs de sécuriser un minimum de dossiers à examiner par le collège départemental.

L'examen de l'éligibilité de l'association prend également du temps. Le respect des critères du TCA nécessite en effet une analyse du fonctionnement de l'association à travers ses statuts, notamment. Compte tenu du calendrier resserré et des ressources humaines disponibles, cette phrase peut être plus ou moins approfondie.

Il est regrettable que la question de l'irrecevabilité ne fasse pas l'objet d'un suivi plus fin et que son impact ne soit pas retracé de manière plus systématique dans les différents bilans. Sa prise en compte permettrait en effet d'affiner la statistique de satisfaction des demandes, en donnant des taux en nombre de dossiers ou en montants. Plus largement, il serait intéressant d'identifier les causes de rejet : association inéligible, dossier incomplet, autres motifs.

En tout état de cause, le public cible étant très majoritairement constitué de petites associations, cette étape est parfois difficile et rend d'autant plus crucial un accompagnement solide en amont.

- **Dans un deuxième temps**, la demande est examinée au fond, au regard des priorités fixées dans le ressort territorial concerné.

Les différents services interrogés se sont dotés de grilles d'analyse des dossiers plus ou moins sophistiquées. Certains attribuent, par exemple, un nombre de points aux différents critères et cotent ainsi les différents dossiers sans pour autant réduire les arbitrages à des formules purement mathématiques. Ainsi, dans une volonté de transparence et de pédagogie la plus complète possible, le département des Hautes-Alpes a fait le choix de joindre à sa note d'orientation la grille d'instruction utilisée par les services pour examiner les différents dossiers de demande.

⁵⁴ Cf. annexe 5.

⁵⁵ C'est le décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations qui fixe le cadre de base.

Dans l'ensemble, si les conditions liées à la taille des associations ou aux priorités territoriales (QPV, ZRR) peuvent être traitées de manière assez immédiate, les critères qualitatifs sont de fait examinés plus empiriquement.

II - Une dématérialisation en très net progrès, à parachever

La création du FDVA2 a été l'occasion de relancer le développement d'un outil de gestion des demandes dématérialisées de subvention par les associations.

Il s'agit du CompteAsso, qui intervient après différents échecs, notamment le programme « Subvenet » porté entre 2007 et 2009 par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) et son successeur « e-subvention » à partir de 2011. Il traduit pour les associations la mise en œuvre de la démarche « Dites-le nous une fois » (DLNUF)⁵⁶.

Sa mise en production a coïncidé avec le lancement de la première campagne du FDVA2 en 2018. Après une phase d'expérimentation dans trois régions, son utilisation est désormais quasi-généralisée⁵⁷. Les services instructeurs utilisent pour leur part l'application d'instruction des demandes Osiris, connectée au CompteAsso⁵⁸.

Dans les territoires, c'est l'échelon régional qui assure une première assistance et, le cas échéant, fait le relai avec la DJEPVA en cas de difficultés techniques.

A - Des avantages indéniables

Pour les associations, l'utilisation du CompteAsso permet de n'avoir à renseigner que le strict nécessaire (champs de la demande limités aux champs du formulaire unique de demande de subvention prévu par l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations) sans fournir des pièces déjà détenues par l'administration par ailleurs (statuts, par exemple) et de faciliter la gestion des demandes. Les associations peuvent remplir leur dossier en plusieurs fois et le reprendre en cours de saisie⁵⁹.

Pour les instructeurs, le CompteAsso pourrait permettre de partager une plateforme commune entre administrations, facilitant les échanges et les aperçus sur les dossiers des autres services, mais cet aspect est pour l'instant théorique, dans la mesure où cet outil reste très principalement utilisé dans la sphère « jeunesse et sports »⁶⁰.

Les différents régions et départements interrogés soulignent la plus-value apportée par la gestion dématérialisée en termes de simplification pour les associations et pour les services, que

⁵⁶ Le principe Dites-le-nous une fois (DLNUF) consiste à éviter aux associations de fournir lors de leurs démarches en ligne des informations ou pièces justificatives déjà détenues par d'autres administrations,

⁵⁷ En 2020, seule la Bretagne et quelques territoires d'outre-mer n'ont pas utilisé le CompteAsso/Osiris.

⁵⁸ La transmission des informations vers Osiris se fait automatiquement, ce qui permet de gagner un temps important en matière de saisie.

⁵⁹ Cette possibilité ne semble toutefois pas encore parfaitement maîtrisée par les associations concernées.

⁶⁰ Un déploiement plus large du CompteAsso permettrait une meilleure appropriation de l'outil. Cet objectif a fait l'objet d'une recommandation dans le cadre du référé relatif à la politique d'accompagnement de la vie associative par l'État précité.

ce soit en termes d’instruction, de suivi ou de mise en paiement. L’expérience difficile de la première campagne en 2018, instruite pour la majorité des régions sur la base de dossiers papier, a permis de mesurer les avancées obtenues. De manière générale, l’outil est considéré comme clair et ergonomique. Il a été complété récemment par de nouvelles fonctionnalités⁶¹. La DJEPVA indique que d’autres évolutions sont en cours de développement⁶².

Dans ce contexte, le taux de dématérialisation des campagnes du FDVA2 n’a cessé de progresser et approche désormais les 100 %.

Tableau n° 9 : taux de dématérialisation des demandes⁶³

<i>Catégorie</i>	2018	2019	2020
<i>Nombre des associations demandeuses</i>	22 842	18 410	15 299
<i>Nombre de demandes dématérialisées</i>	2 290	16 638	14 336
Taux de dématérialisation	10 %	90 %	94 %

Source : DJEPVA et retraitements Cour des comptes

B - Des difficultés qui perdurent

Déployé en 2018, le CompteAsso a connu à cette occasion des dysfonctionnements importants conduisant à des critiques des associations et des services instructeurs⁶⁴.

Selon la DJEPVA, les principales difficultés rencontrées aujourd’hui par les associations tiennent plutôt au fait que les informations de l’association (données et documents) ne sont pas forcément à jour, ce qui crée de l’incompréhension, en raison de la complexité des démarches administratives⁶⁵. Il est également parfois difficile d’identifier ce qui relève d’une mauvaise utilisation des outils ou d’un réel problème technique nécessitant une intervention. Par ailleurs, si les efforts en termes d’accompagnement et d’information sont importants, le public cible de petites associations se renouvelle à chaque campagne avec des difficultés dès lors récurrentes.

Concernant le logiciel d’instruction Osiris, au-delà des irritants ponctuels dans sa gestion quotidienne, une faiblesse réside dans l’absence de requêtes permettant de valoriser les données

⁶¹ La saisie dématérialisée des comptes rendus financiers par les associations est désormais possible avec une intégration automatisée dans Osiris pour leur instruction. Des modalités de co-instruction avec d’autres services instructeurs sont par ailleurs possibles, comme cela a été expérimenté cette année par la DRAJES de Nouvelle-Aquitaine avec le conseil régional pour ce qui concerne le FDVA1.

⁶² Cf. annexe 6.

⁶³ Le taux est très légèrement sous-évalué, dès lors que le nombre de demandes dématérialisées n’intègre pas celles de la région Bretagne, qui utilise une autre application que CompteAsso.

⁶⁴ « Si les agents de l’État demeurent persuadés de la pertinence de l’outil, il n’en demeure pas moins qu’une forme de lassitude est créée par un manque relatif d’opérationnalité » (cf. rapport de l’ex-IGJS n°2018-M-15 d’octobre 2018 relatif à l’évaluation du fonds pour le développement de la vie associative).

⁶⁵ Il est en effet nécessaire d’effectuer une double déclaration de changement de situation au greffe des associations et au Centre de formalité des entreprises. Le projet d’unification de ces deux déclarations (greffe/CFE/Insee) devrait permettre de réduire considérablement la confusion engendrée par la situation actuelle.

qu'il contient. Il ne permet donc pas de répondre pleinement aux besoins des services, ce qui les conduit parfois à développer et utiliser des outils en parallèle.

En tout état de cause, l'ensemble des régions et départements interrogés soulignent que les gains liés à la dématérialisation n'ont eu qu'un effet limité sur la charge liée à l'instruction, qui reste lourde. Ils indiquent en effet que les sollicitations des associations se sont multipliées dans le cadre de l'utilisation du CompteAsso⁶⁶.

Dans ce contexte, il conviendrait de mieux suivre les sollicitations des utilisateurs qui sont aujourd'hui imparfaitement exploitées⁶⁷. Un croisement des types de problèmes avec le dispositif concerné permettrait d'identifier ceux qui lui sont spécifiques et sont, le cas échéant, récurrents. Plus largement, il conviendrait d'établir un bilan de chaque campagne pour identifier les irritants signalés par les utilisateurs et programmer en conséquence les évolutions prioritaires des outils.

C - Améliorer la relation avec les utilisateurs

Les différents départements et régions interrogés ont fait part de difficultés dans l'utilisation des outils CompteAsso et Osiris et présenté différentes pistes d'évolution. La région Nouvelle-Aquitaine a pris l'initiative, en 2020, de centraliser les remarques des différentes régions et de les adresser à la DJEPVA, sans que cela n'ait débouché à ce stade sur une réelle dynamique de travail conjoint.

De fait, les enjeux relèvent peut-être désormais autant de la fluidité des échanges entre les territoires et l'administration centrale que des outils mis en place. Une démarche de club utilisateurs pour formaliser et faciliter les relations serait pertinente. Les réponses aux difficultés identifiées pourraient être mieux diffusées ; il faudrait mieux informer sur les évolutions écartées, et sur le calendrier de mise en œuvre de celles qui seraient retenues.

Dans ce contexte, la formation est un élément fondamental. Pour les associations, la mobilisation des acteurs de l'accompagnement doit être poursuivie et amplifiée. La mise à disposition de guides d'utilisation pédagogiques et de multiples tutoriels en ligne est un effort bienvenu. Pour les instructeurs, dans les régions consultées, des formations sont déployées pour les nouveaux arrivants et les vacataires ou contractuels recrutés ponctuellement pour une campagne. Si la DJEPVA assure également des formations, celles-ci ne semblent pas faire l'objet d'une programmation ni d'un bilan formalisé.

La relation avec l'utilisateur devrait faire l'objet d'une démarche qualité. Dans la mesure où les ressources humaines de la DJEPVA consacrées à la gestion des outils informatiques sont réduites, le rattachement au ministère de l'éducation nationale constitue une opportunité pour renforcer une telle dynamique.

⁶⁶ Il n'est pas rare que des agents passent un temps important à accompagner les associations pas à pas pour déposer leurs demandes.

⁶⁷ Selon la DJEPVA, les demandes d'assistance du CompteAsso/Osiris parviennent dans la même boîte de messagerie et sont catégorisées en fonction de la typologie du problème et pas du dispositif concerné. Surtout, les demandes sont stockées mais ne sont pas ordonnées selon différentes catégories.

Enfin, il serait opportun, au moment où s'achève la quatrième campagne du FDVA2, de lancer une enquête de satisfaction auprès du public cible et des services instructeurs.

III - Des simplifications indispensables

Si le pouvoir de décision relève des préfets de département puis en dernier ressort des préfets de région, c'est au sein des collèges départementaux et des commissions régionales que le travail d'instruction trouve son aboutissement par l'émission d'un avis sur les propositions de financement. La situation des deux régions et cinq départements interrogés permet de tirer quelques enseignements du fonctionnement des instances.

A - L'organisation des instances

1 - La composition des commissions régionales et des collèges départementaux

Ces deux instances réunissent trois types de membres : les services de l'État, des collectivités territoriales ainsi que des personnalités qualifiées.

La commission régionale est ainsi composée de chefs des services déconcentrés de l'État, d'un représentant de chaque conseil départemental désigné par son président, de personnalités qualifiées désignées par arrêté du préfet de région, dont la moitié sur proposition du membre régional du Mouvement associatif. Au moins la moitié des personnalités qualifiées est issue de collèges départementaux. Les agents de l'État appartenant à la seule commission régionale sont ceux de la DRAJES ou d'autres services de l'État dont la présence apparaît utile (par exemple, ceux de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités - DREETS - et de la direction régionale des affaires culturelles - DRAC - en Nouvelle-Aquitaine ou du rectorat, de la DRAC et de l'agence régionale de santé en Centre-Val de Loire).

Le collège départemental est composé de trois représentants des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés par l'association des maires du département ; du représentant du conseil départemental désigné par le président du conseil départemental pour participer à la commission régionale ; de quatre personnalités qualifiées désignées par arrêté du préfet de département, dont une partie sur proposition du membre régional du Mouvement associatif.

Des personnalités peuvent également être invitées⁶⁸. Certains départements ont ainsi fait le choix d'inviter systématiquement les parlementaires à l'occasion des collèges, préfigurant la réforme qui entrera en vigueur à compter de la campagne pour l'année 2022⁶⁹.

⁶⁸ De nombreux agents des services de l'État participent par ailleurs aux différentes séances, sans pour autant être membres de droit.

⁶⁹ Plus largement, les parlementaires ont été fortement mobilisés en 2018 pour appuyer le lancement du dispositif. Ils demeurent des relais d'information auprès des associations et peuvent également appeler l'attention des préfetures sur des dossiers ou solliciter des éclairages sur certains choix.

2 - La recherche d'une cohérence dans la composition des instances

Les dispositions de l'instruction du 15 mai 2018 visent à organiser une cohérence entre les membres des différentes instances. Concernant la commission régionale, il est ainsi prévu que les représentants de l'État⁷⁰ et des conseils départementaux soient issus des collèges départementaux. Dans la pratique, même si les textes ne le prévoient pas explicitement, le même principe est appliqué en Centre-Val de Loire et en Nouvelle-Aquitaine aux personnalités qualifiées, qui sont issues dans leur totalité des collèges départementaux.

Ces pratiques permettent une meilleure fluidité entre les échelons territoriaux.

3 - L'absentéisme des membres

Ces instances constituent le cœur de ce dispositif par la formulation d'un avis relatif aux différentes propositions de financement. Elles sont également des lieux d'échanges, dont le contenu peut dépasser la seule question du FDVA2, notamment pour ce qui concerne les commissions régionales.

Elles sont toutefois fragilisées par un absentéisme parfois important.

À titre d'exemple, en Centre-Val de Loire et en Nouvelle-Aquitaine, les représentants des conseils départementaux sont très rarement présents lors des commissions régionales, de même que les services de l'État hors DRAJES et SDJES. La situation apparaît moins problématique au sein des collèges départementaux. Les séances réunissant l'ensemble des membres constituent néanmoins l'exception.

Une évolution du rôle de ces instances vers des enjeux plus larges d'animation et de coordination des questions relatives à la vie associative pourrait susciter une adhésion renforcée.

B - Le fonctionnement des instances

1 - Les règles de fonctionnement

L'instruction du 15 mai 2018 prévoit que s'appliquent les dispositions des articles R. 133-3 à R. 133-13 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) relatifs à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. Les commissions régionales doivent en outre établir un règlement intérieur pour compléter les dispositions précitées, les collèges départementaux ayant vocation à suivre ces règles de fonctionnement. Les deux commissions régionales de Nouvelle-Aquitaine et de Centre-Val de Loire se sont effectivement dotées d'un règlement intérieur. Leur contenu est très proche, chaque région ayant apporté des précisions ou adapté le document à sa situation

⁷⁰ Ce sont les agents des SDJES concernés.

spécifique⁷¹. Certaines dispositions de ces règlements semblent toutefois déroger aux dispositions du CRPA ou de l'instruction du 15 mai 2018⁷².

Parmi les départements interrogés, un seul mentionne spontanément le règlement de la commission régionale comme document de référence. Les autres indiquent n'avoir pas établi de règlement intérieur ou appliquer les dispositions du CRPA.

Après maintenant quatre campagnes de déploiement et dans la perspective d'accueillir des parlementaires au sein des collèges départementaux en 2022, il serait opportun que la DJEPVA fasse un bilan d'application des règlements intérieurs des commissions régionales, assure leur conformité avec les règles du CRPA et rappelle que ces documents ont vocation à s'appliquer dans les collèges départementaux.

2 - Une plus-value de la commission régionale à questionner

Dans les faits, les soutiens départementaux validés par les préfets de département après avis du collège départemental ne sont pas remis en question par la commission régionale. Les discussions permettent plutôt de présenter le bilan des campagnes départementales et, le cas échéant, des explications ou des éclaircissements sur certains choix.

La plus-value de la commission régionale apparaît dès lors réduite, faisant dire à certains acteurs qu'elle n'est *in fine* dans ce cadre « qu'une chambre d'enregistrement ».

Dans la mesure où l'objectif est d'assurer un versement des subventions le plus tôt possible en faveur des associations lauréates, cette ultime étape pourrait être supprimée et les phases de notification et de mise en paiement lancées dès validation par les préfets de département⁷³. L'examen des bilans des campagnes départementales serait alors réservé à la séance de la commission régionale examinant les priorités pour l'année à venir.

C - Le déroulement des réunions

1 - La préparation des réunions

Les services instructeurs préparent les documents à présenter lors des instances, très généralement sous la forme de diaporamas qui rappellent, lors de la première réunion, le bilan de l'année écoulée et la synthèse des demandes et des propositions de financement issues de la campagne pour la deuxième⁷⁴. Ces documents présentent sous une forme synthétique les

⁷¹ En Nouvelle-Aquitaine, il s'agit de prendre en compte la coprésidence de l'instance avec le conseil régional. Des compléments ont par ailleurs été apportés sur la question des suppléances et des mandats, les modalités de votes ou la possibilité de créer des groupes de travail *ad-hoc*. En Centre-Val de Loire, les modalités de participation à la commission ont été précisées.

⁷² Les conditions du quorum sont assouplies en Nouvelle-Aquitaine. En Centre-Val de Loire, seules les personnalités qualifiées sont astreintes à remplir une déclaration d'intérêt personnel au moment de leur nomination.

⁷³ Cette évolution ne concernerait pas les propositions de financement relevant du niveau régional ou interdépartemental, pour lesquelles la commission régionale continuerait à émettre un avis au préfet de région.

⁷⁴ Il s'agit pour la deuxième commission régionale de l'année de présenter la synthèse par département après récupération des données concernées auprès de chacun d'entre eux.

grandes données chiffrées (nombre de dossiers reçus et soutenus, montants associés, répartition par secteurs thématiques, part des petites associations, le cas échéant analyse territoriale par arrondissement ou cartographie plus fine, etc.).

La première réunion de la commission régionale donne généralement lieu à un travail collégial préalable entre services régionaux et départementaux pour préparer le projet de note d'orientation qui sera examiné en séance. Cette phase, plus ou moins formelle⁷⁵, est également l'occasion pour les référents départementaux d'échanger entre eux sur différents sujets techniques en amont du démarrage de la campagne (questions relatives à la recevabilité des dossiers ou points d'actualité, par exemple).

Les documents (projet de note d'orientation, tableaux de propositions de subventions, le cas échéant diaporamas de présentation) sont transmis aux membres une semaine à dix jours à l'avance. Pour faciliter les échanges, certains territoires ont, depuis 2020, expérimenté l'utilisation de la plateforme RESANA, qui devrait se déployer plus massivement à l'avenir compte tenu des souplesses offertes⁷⁶.

Plus largement, certains départements organisent, en amont des collèges, des journées d'étude pendant lesquelles les dossiers sont accessibles aux membres pour prise de connaissance et échanges avec les services instructeurs. Certains départements utilisent ces occasions comme des examens préparatoires et y recueillent les avis des membres⁷⁷.

2 - Les débats

Lors des réunions des collèges départementaux, les présentations par les services de l'État⁷⁸ sont suivies d'échanges généralement assez libres et ouverts, facilités par le format réduit de ces instances, notamment lors des discussions en début d'année portant sur le projet de note d'orientation. Lors de la deuxième réunion en fin de campagne, les débats sont généralement menés sur la base des propositions de financement détaillées dans les tableaux de programmation transmis en amont, les membres étant invités à faire part de leurs remarques et éventuelles propositions d'ajustement.

Compte tenu de la composition plus fournie des commissions régionales, les échanges peuvent être plus encadrés. En Nouvelle-Aquitaine, ils sont, par exemple, organisés sur la base d'un tour de table par département permettant aux membres de présenter leurs avis et analyses. L'examen de dossiers particuliers n'intervient qu'en cas de nécessité d'arbitrage.

La pratique du vote est, par ailleurs, très variable suivant les territoires.

⁷⁵ Les échanges peuvent avoir lieu en présentiel, en visioconférence, par courriels, etc.

⁷⁶ La plateforme RESANA permet de créer des espaces de travail et d'y inviter les membres d'une communauté à collaborer. Les fonctionnalités à disposition des utilisateurs permettent de partager des documents, de les co-éditer, mais également de dialoguer avec tout ou partie d'une communauté de travail, de planifier des tâches et des projets.

⁷⁷ Dans un des départements, les membres du collège départemental appuyés par les différents services de l'État étudient par binôme ou trinôme les dossiers à partir de la grille d'analyse. Un temps de partage et d'harmonisation clôture ce temps d'examen.

⁷⁸ Bilan de la campagne écoulée, présentation de la campagne à venir dans ses différentes dimensions, examen du projet de note d'orientation, synthèse de la campagne en cours et des propositions de financement, etc.

Si, en région Centre-Val de Loire, les décisions ne font pas systématiquement l'objet de vote, en Nouvelle-Aquitaine, la commission régionale rend un avis sur les propositions de financement par un vote formel⁷⁹.

Dans certains collèges départementaux, il n'y a pas de votes en tant que tels, ou uniquement sur les dossiers faisant débat, situation assez rare. Dans d'autres, chaque proposition fait l'objet d'un vote.

D - Des fragilités systémiques à corriger

Trois points doivent être signalés et nécessitent des améliorations rapides.

1 - Un suivi formel des instances trop instable

Les situations sont variables, mais dans les départements et régions interrogés dans le cadre de l'enquête, il est fréquent qu'il n'y ait pas de comptes rendus des séances des collèges et commissions⁸⁰.

Si les ressources humaines sont fortement sollicitées sur une période de temps réduite, il est néanmoins indispensable que chaque séance des instances consultatives fasse l'objet d'une retranscription écrite détaillée et complète, dans un souci de transparence et dans un contexte où les crédits dédiés au FDVA2 progressent fortement.

Les différents comptes rendus, à partager entre les participants avant finalisation, pourraient également faire l'objet d'une signature systématique par le président de séance.

2 - Une gestion des déclarations d'intérêts à consolider

L'instruction du 15 mai 2018 prévoit que les membres des instances, et notamment les personnalités qualifiées, doivent signer une déclaration d'intérêts lors de leur nomination⁸¹.

La mission d'enquête de l'ex-IGJS menée en 2018 avait, à ce sujet, identifié des fragilités qui restent aujourd'hui d'actualité, plus particulièrement dans les collèges départementaux.

Les pratiques en la matière sont en effet très variables, de même qu'il existe une certaine confusion sur les membres concernés par cette obligation, parfois limitée aux seuls personnalités qualifiées⁸².

Cette situation, parfois couplée à l'absence de comptes rendus, devrait être réexaminée et clarifiée dans les meilleurs délais. La DJEPVA devrait diffuser ou

⁷⁹ Manuel puis électronique, compte-tenu de la crise sanitaire.

⁸⁰ En moyenne, une fois sur deux. Dans des cas minoritaires, il n'y a parfois eu aucun compte rendu pour une campagne donnée, notamment en 2020.

⁸¹ Cette obligation est explicite pour les commissions régionales. Elle l'est indirectement pour les collèges départementaux, dans la mesure où l'instruction du 15 mai 2018 prévoit qu'ils suivent les mêmes règles de fonctionnement que les commissions régionales.

⁸² Certains départements rappellent en début de séance les dispositions de l'article R. 133-12 du RPCA, qui précisent que « les membres d'une commission ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en est l'objet ».

rediffuser un modèle de déclaration, et, en lien avec l'échelon régional, s'assurer de la mise en œuvre effective de cette obligation de déclaration.

Elle devrait aussi rappeler l'obligation que les comptes rendus mentionnent systématiquement les déports ou les abstentions des membres concernés.

3 - Mieux organiser la publicité des documents relatifs à chaque campagne

La procédure mise en œuvre et l'existence de commissions consultatives dont les membres ont des profils variés permettent une réelle transparence du dispositif⁸³.

Dans ce contexte, la bonne mise à disposition des documents afférents à chaque campagne doit constituer une priorité, que ce soit pour les notes d'orientation ou les résultats des attributions identifiant au moins les associations concernées et les montants attribués.

Leur publication sur les sites publics concernés (associations.gouv.fr, DRAJES, préfectures) devrait être systématique et effective. Il arrive souvent que les liens permettant l'accès à ces documents n'existent pas ou soient rompus⁸⁴.

Le site de la DRAJES des Pays de la Loire pourrait constituer un modèle à suivre. Organisé de manière claire et accessible, il donne accès non seulement aux notes d'orientation et aux résultats de chaque campagne pour les différents départements mais également au règlement intérieur, à la composition, aux comptes rendus de la commission régionale ainsi qu'aux diaporamas diffusés lors de chaque réunion.

⁸³ Étant par ailleurs précisé que les refus de financement font l'objet de courriers adressés aux associations concernées, qui précisent de manière plus ou moins détaillée les raisons de cette réponse négative.

⁸⁴ Hors problématique de liens rompus, la publication des résultats des campagnes sur le site associations.gouv.fr devrait être systématique. En 2018, plus de 40 % des résultats n'étaient pas accessibles sur le site, avec une amélioration en 2019 (moins de 20 %). Mais, en 2020, aucune page n'a été créée à ce titre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2018, les services déconcentrés ont assuré avec succès le déploiement des campagnes du FDVA2 dans des contextes parfois difficiles, compte tenu de calendriers très serrés la première année ou des effets de la crise sanitaire. Un effort d'anticipation des campagnes a par ailleurs été mené à bien.

Le FDVA2 est, en outre, un dispositif fortement dématérialisé, permettant de simplifier la gestion administrative des dossiers pour les instructeurs et les associations demandeuses, même si la présentation de demandes dématérialisées représente un effort initial important pour des associations généralement de petite taille et animées par des bénévoles.

Toutefois, avec le recul apporté par trois campagnes de déploiement dans les territoires, le FDVA2 fait aujourd'hui face à plusieurs défis.

Il apparaît désormais indispensable d'entamer une démarche résolue de simplification, qu'elle concerne les bénéficiaires, en leur offrant une information plus claire et accessible, ou les procédures, en supprimant les doublons de validation entre niveaux départemental et régional, gage de fluidité et de gain de temps.

Plus largement, compte tenu du public cible constitué de petites associations, un effort significatif d'accompagnement est indispensable pour éviter tout effet d'éviction lié à la charge administrative d'une demande de subvention, qui plus est dans un cadre dématérialisé que toutes ne maîtrisent pas forcément.

Par ailleurs, si le FDVA2 a permis une formalisation des procédures et plus largement une réelle transparence, des faiblesses perdurent dans ce domaine, certaines depuis plusieurs années. Il est dès lors urgent d'y remédier.

Enfin, une attention particulière doit être portée à la qualité de la gestion, qu'elle réponde à des prescriptions législatives, concernant par exemple les délais de versement, ou à la nécessité de mieux soutenir et accompagner les utilisateurs des outils informatiques.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 2. Simplifier l'articulation entre les notes d'orientations régionales et départementales relatives à chaque campagne annuelle du FDVA2 (DJPEVA, Préfectures).*
 - 3. Créer des indicateurs relatifs au suivi des délais de versement des subventions (DJPEVA, DGFIP).*
 - 4. Renforcer l'animation et l'accompagnement des utilisateurs du CompteAsso (associations) et d'Osiris (services instructeurs)(DJPEVA).*
 - 5. Simplifier la procédure de validation des soutiens départementaux et anticiper en conséquence leur mise en paiement (DJPEVA).*
 - 6. Systématiser la production de comptes rendus signés des instances et assurer le respect des dispositions relatives aux déclarations d'intérêt (Préfectures).*
 - 7. Assurer la bonne mise à disposition des notes d'orientation et des résultats des campagnes sur les sites publics, notamment associations.gouv.fr (DJPEVA, préfectures).*
-

Chapitre III

Un recadrage du dispositif à mettre à l'étude

I - Des objectifs de financement en décalage avec les moyens déployés

Le FDVA2, au-delà de la diversité des objectifs affichés dans les territoires, vise à soutenir la vitalité associative par le biais d'un financement global du projet de l'association ou d'un projet innovant. Le choix d'un public et de critères de financement très larges conduit toutefois à questionner fortement cet enjeu.

A - Un public cible très large

1 - Une cible très ouverte conduisant à des soutiens par association réduits

En cohérence avec les priorités gouvernementales fixées par la circulaire n° 6117/SG du 3 octobre 2019, le FDVA2 s'adresse prioritairement aux petites associations non employeuses⁸⁵ ou employant deux salariés au plus. Le financement direct ne peut dès lors qu'être modeste car très dispersé.

Le champ des publics potentiels est en effet disproportionné par rapport aux capacités de financement du FDVA2, qui touche aujourd'hui un peu moins de 10 000 associations. Pour mémoire, le nombre d'associations non employeuses est de l'ordre d'1,3 M, dont près de 800 000 bénéficieraient d'un financement public, généralement communal ou inter communal. Les petites associations employant deux salariés ou moins représentent, pour leur part, de l'ordre de 80 000 établissements⁸⁶.

Le décalage est encore plus marqué pour ce qui concerne les enjeux financiers. Les associations non employeuses représentent en effet plus de 13,3 Md€ de budgets cumulés. Il n'existe en revanche pas de chiffres permettant d'identifier le montant précis du poids

⁸⁵ Cette circulaire définit les objets de la vie quotidienne (OVQ) entendus comme chantiers prioritaires de l'action gouvernementale. À l'époque, étaient identifiés pour le secteur jeunesse, éducation populaire et vie associative la montée en charge du SNU et le soutien aux petites associations.

⁸⁶ Évaluation à partir des chiffres présentés par l'association Recherches et Solidarités dans la 18^{ème} édition de son enquête *La France associative en mouvement*.

budgétaire des petites associations employeuses⁸⁷. Cette difficulté illustre d'ailleurs, malgré des améliorations notables depuis quelques années, la faiblesse persistante de la connaissance fine du monde associatif en termes statistiques.

Plus largement, les collectivités territoriales sont de loin les premiers financeurs des petites associations sans salariés, et ce, pour des montants sans commune mesure. Cette situation est compréhensible pour des soutiens de grande proximité qui relèvent naturellement de leur champ d'action. Ils représentaient en 2017 plus de 2,3 Md€, dont près de 2 Md€ pour les seules communes⁸⁸. Comme pour les budgets associatifs, il n'existe pas de chiffres disponibles concernant spécifiquement le soutien aux petites associations employeuses.

La DJEPVA indique que la raréfaction et la transformation des ressources financières sont les premières sources de difficultés citées par les associations. La progression forte des crédits du FDVA2 devrait, dès lors, permettre de mieux répondre aux attentes du public de ce fonds.

Mais, malgré cette évolution notable, le FDVA2 n'a pas vocation à répondre par le niveau de son enveloppe à cet enjeu. D'autant qu'il n'existe toujours pas d'études statistiques indiscutables permettant de confirmer ou d'infirmer l'affirmation selon laquelle les sources de financement seraient insuffisantes⁸⁹.

Dès lors, cette situation conduit à reconsidérer les objectifs aujourd'hui assignés au FDVA2.

2 - Une articulation trop réduite avec les financements sectoriels

Le FDVA2 soutient la vitalité associative par le financement de projets sectoriels répondant aux critères rappelés dans l'instruction du 15 mai 2018. Le principe retenu est de ne pas privilégier les associations déjà financées par des dispositifs de droit commun, comme ceux de l'agence nationale du sport (ANS) ou de la politique de la ville, par exemple.

En pratique, l'articulation entre les différents outils de financement n'existe pas, les autorités d'instruction sont différentes et se concertent peu ou pas du tout, leurs calendriers ne sont pas harmonisés. Cette situation est d'autant plus problématique qu'ils partagent souvent des enjeux équivalents, par exemple dans le domaine du sport pour soutenir de petites associations sportives.

⁸⁷ Par déduction à partir des données issues de la 3^{ème} édition de l'enquête *Le paysage associatif français*, il représenterait un montant supérieur à 700 M€.

⁸⁸ Cf. Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau, *Le Paysage associatif français - Mesures et évolutions*, 3e édition, Dalloz Juris Associations, mai 2019. Selon cette enquête, le soutien de l'État aux associations sans salariés représentait en 2017, donc avant la création du FDVA2, un montant de 0,178 Md€.

⁸⁹ « Les coupes dans le financement public, dans des proportions variables, ont commencé en 2004 et 2005 pour de nombreuses associations. On se fonde ici sur leurs dires et non sur une information statistique encore absente (...). Cependant, tant que l'information statistique manque, il est difficile de dire s'il y a réduction du financement public pour l'ensemble des associations, ou s'il y a redéploiement entre anciennes et nouvelles associations », in Edith Archambault, « Les institutions sans but lucratif en France ; principales évolutions (1995-2005) et nouveaux enjeux », *XX^e colloque de l'Association pour le développement de la documentation sur l'Économie Sociale*, mars 2006.

Dans un certain nombre de cas, notamment pour ce qui concerne le sport et la culture, le FDVA2 peut apparaître comme le guichet de dernier ressort à mobiliser en cas d'échec ou de difficultés d'accès aux financeurs sectoriels.

Ce positionnement du FDVA2 comme guichet de repli est la conséquence d'un défaut de coordination en l'absence d'instances jouant le rôle de conférence des financeurs⁹⁰. Cet enjeu, qui dépasse la question du seul FDVA, est pourtant majeur dans la mesure où de nombreuses associations bénéficient de financements relevant de deux programmes budgétaires ou plus. La même problématique existe pour les collectivités territoriales, car il n'y a dans les faits pas d'examen concerté des financements attribués aux associations concernées.

B - Une charge administrative lourde au regard des enveloppes disponibles

1 - De nouvelles ressources humaines mobilisées et très sollicitées

La situation des ressources humaines dans les services déconcentrés chargés des questions de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative est fortement tendue depuis plusieurs années. La multiplication des priorités et la forte montée en charge de dispositifs, tels que le service civique, et désormais le service national universel, ont pu accentuer cette tendance.

Plusieurs rapports ont souligné que le déploiement des missions relatives à la vie associative était particulièrement fragile et s'exerçait dans de nombreux cas en mode dégradé⁹¹. La création du FDVA2 est intervenue dans ce contexte tendu et a bouleversé les équilibres en conduisant à mobiliser des moyens humains pour assurer son déploiement. Sur la base des dernières données disponibles, ils peuvent être évalués à 34 ETPT⁹².

⁹⁰ Il faut toutefois préciser que les différents services de l'État sont consultés pour avis, de manière plus ou moins formelle, dans de nombreux départements lors de l'instruction des demandes de financement au titre du FDVA2, point positif à généraliser.

⁹¹ Cf. par exemple Missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), rapport de synthèse 2017, comité de pilotage du dispositif d'intervention inter-inspections dans les directions départementales interministérielles.

⁹² Il s'agit de la différence entre les ETPT consacrés à la gestion du FDVA en 2017 et en 2018, tels qu'issus des résultats des enquêtes temps-activité menées par le secrétariat général des ministères sociaux. En effet, les chiffres de l'année 2018 n'individualisent pas les parts respectives des deux volets du FDVA.

Tableau n° 10 : ETPT dédiés à la gestion du FDVA et aux missions associées

<i>Catégorie</i>	2018
<i>FDVA2-gestion</i>	33,9
<i>FDVA1-gestion</i>	31,3
<i>DDVA-information aux associations</i>	34,3
<i>DDVA-crib</i>	21,6
<i>Gestion du greffe des associations</i>	48,8
Total	169,9
<i>Part du FDVA2</i>	20 %
<i>Part du FDVA2 hors greffe</i>	28 %
<i>Part du FDVA1 et du FDVA2</i>	38 %
<i>Part du FDVA1 et du FDVA2 hors greffe</i>	54 %

Source : enquête temps-activités du secrétariat général des ministères sociaux pour l'année 2018

Sans disposer de la complétude des données relatives aux charges induites par la mise en œuvre du dispositif, il n'est pas possible d'en évaluer le coût complet de gestion. En valorisant les seuls coûts salariaux des 34 ETPT précités, il varierait déjà entre 7 % (coût chargé d'un agent de catégorie B) et 10 % (coût chargé d'un agent de catégorie A) des crédits du FDVA2 en 2020⁹³.

Cette progression a notamment été permise par des redéploiements temporaires de personnels et par le recours, dans de nombreux cas, au recrutement de contractuels et/ou de vacataires pour pouvoir mener à bien l'instruction des différentes demandes. C'est le cas dans la quasi-totalité des services déconcentrés interrogés dans le cadre de cette enquête⁹⁴. Ils soulignent tous les difficultés pour mener à bien cette mission dans de bonnes conditions, compte tenu des tensions existant sur les ressources humaines disponibles.

Cette évolution a par ailleurs bouleversé les missions des agents concernés qui, d'animateurs et de coordinateurs, sont devenus pour une part importante de leur temps des gestionnaires de dispositifs⁹⁵. Dans ces conditions, la capacité des DRVA et des DDVA à déployer leurs missions traditionnelles prévues par la circulaire n° 5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations apparaît singulièrement fragilisée⁹⁶.

⁹³ Les coûts chargés sont ceux issus des données associées à l'édition 2020 du *rapport annuel sur l'état de la fonction publique*. Le taux du CAS pensions est celui retenu par la direction du budget pour les années 2020 à 2022, soit 74,6 % dans le cadre de la préparation du PLF pour 2022.

⁹⁴ Certains services n'ont d'ailleurs pu bénéficier de tels recrutements en 2021.

⁹⁵ « Les entretiens conduits auprès des DDVA de la région font apparaître que leurs missions s'inscrivent de plus en plus dans une attente d'animation de territoires alors qu'elles se concentrent en même temps dans la gestion de procédures (FDVA, FONJEP, service civique) chronophages » (cf. « appuyer la vie associative par la mise en réseau », rapport d'étude collective de cas (RECC), mai 2019).

⁹⁶ Cf. annexe 7. Dans les départements interrogés, les ETPT consacrés à la gestion du FDVA2 peuvent représenter jusqu'à plus de la moitié de ceux dédiés aux missions relatives à la vie associative.

La situation pourrait devenir difficile si la progression des crédits du FDVA2 se traduisait, lors de la campagne 2022, par une progression importante des demandes de financement⁹⁷.

2 - Un contrôle réduit au strict minimum, une évaluation inexistante

La très grande hétérogénéité des demandes et projets financés, la faiblesse des montants attribués ainsi que les ressources humaines disponibles réduisent au strict minimum contrôles et évaluations.

Dans les faits, pour les financements relevant du fonctionnement global, le rapport d'activité et le bilan financier de l'association font office de justificatifs. Pour les projets, le contrôle se réduit à l'examen du compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, dont la transmission est obligatoire au plus tard six mois après la fin de l'exercice pour lequel la subvention a été attribuée ou plus tôt avant la date limite de l'appel à projets si l'association souhaite bénéficier d'un nouveau financement⁹⁸. L'absence de transmission doit conduire à demander le reversement des subventions attribuées et constitue une cause d'irrecevabilité en cas de nouvelle demande.

Certains départements interrogés précisent que le temps manque parfois aux équipes pour assurer les relances nécessaires en l'absence de transmission, particulièrement pour les associations financées l'année antérieure mais ne présentant pas de nouvelle demande⁹⁹.

Plus largement, les différents services déconcentrés interrogés signalent, qu'en tout état de cause, les ressources humaines disponibles ne permettent pas d'envisager d'autres types de contrôle, par exemple sur place. La multiplicité des financements aux montants souvent très réduits nécessiterait *in fine* de prioriser les contrôles vers les associations les plus financées.

Au-delà du contrôle des subventions versées, le bilan des campagnes, sans même parler d'évaluation, apparaît assez pauvre.

Compte tenu là encore de la multiplication des financements et des objectifs du dispositif, les bilans restent principalement centrés sur la sélectivité du FDVA2, la répartition des montants entre secteurs et la taille des associations soutenues. Des analyses géographiques sont parfois menées pour examiner la répartition territoriale des demandes et des attributions.

⁹⁷ L'année 2021 est particulière car les crédits n'ont été notifiés qu'après la date butoir de dépôt des demandes. La diffusion large de l'information relative à une progression importante des crédits pourrait conduire en 2022 à une augmentation des demandes de soutien.

⁹⁸ Cette durée a été portée ponctuellement à neuf mois dans le cadre de la crise sanitaire par l'ordonnance n°2020-318 du 25 mars 2020.

⁹⁹ Les demandes de reversement sont par ailleurs extrêmement rares. Dans les cinq départements interrogés, une seule est recensée depuis 2018.

Le bilan national effectué par la DJEPVA en application des dispositions des lois de finances reste également peu développé¹⁰⁰. Il se compose de quelques pages de présentation des données de la campagne concernée (six pages en 2019 et 2020) et de plus d'une centaine d'annexes correspondant à la synthèse pour chaque département (et région, en cas de financement propre à cet échelon). Une évolution est intervenue en 2020 avec la présentation de cinq exemples concrets de financements.

Certaines informations, comme la part des financements relevant des ZRR ou des QPV, ou encore les montants dédiés aux acteurs de l'accompagnement, ne sont pas retracées.

Si l'outil Osiris est à ce jour très fruste en termes de restitutions possibles, il faudrait examiner toutes les possibilités d'enrichir ce document (analyse de la rotation des associations demandeuses et bénéficiaires, répartition des financements par strates de montants, part des financements situés en QPV ou ZRR, etc.), en cohérence avec la progression des crédits¹⁰¹.

II - Des reconfigurations possibles

Au-delà des recommandations identifiées aux chapitres précédents, le FDVA2 pourrait connaître des évolutions plus ambitieuses, aussi bien en termes d'objectifs que de publics éligibles.

A - Réorienter les financements

Cohabitent au sein du FDVA2 deux types d'interventions aux enjeux différents :

- D'un côté, un soutien sectoriel, *via* le fonctionnement global ou des projets, qui doivent se singulariser par certaines caractéristiques (démarche innovante, capacité à mobiliser, impulsion d'une dynamique locale, etc.) ;

- De l'autre, un soutien non sectoriel visant à développer l'accompagnement offert aux petites associations locales et à leurs bénévoles, mentionnés à de nombreuses reprises dans l'instruction du 15 mai 2018 et dont la mission d'enquête menée par l'ex-IGJS en 2018 soulignait déjà l'utilité et la pertinence.

¹⁰⁰ L'article 271 de la loi de finances pour 2019 prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement dressant un bilan sur la répartition, dans chaque département, des moyens alloués par le FDVA aux associations. L'article 273 de la loi de finances pour 2020 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de ladite loi, un rapport analysant les effets du FDVA, notamment sur le financement des associations, ainsi que l'impact de l'extension du champ du Fonds précité sur ce financement. L'article 264 de la loi de finances pour 2021 prévoit que l'annexe budgétaire relative à l'effort de l'État en faveur des associations détaille le financement des associations par le FDVA, en indiquant la répartition par catégorie d'associations et par zone géographique.

¹⁰¹ Une meilleure complétude des données recensées dans Osiris nécessite par ailleurs un investissement des équipes de terrain pour assurer leur bonne saisie dans un contexte de tensions des ressources humaines.

Dans ce contexte, il faudrait orienter beaucoup plus fortement le FDVA2 vers l'accompagnement du monde associatif et plus largement sa modernisation. Trois axes de financement pourraient dès lors être privilégiés :

- Un appui financier beaucoup plus marqué au réseau des acteurs de l'accompagnement, en pleine cohérence avec la démarche « appui à la vie associative locale » en cours de déploiement par la DJEPVA¹⁰², et plus largement avec les missions aujourd'hui dévolues aux DRVA et DDVA.

- Un soutien apporté aux associations dans leur démarche de modernisation et de consolidation de leur modèle (numérisation, évolution du projet associatif, développement durable, etc.). Dans ce cadre, les financements pourraient être pluriannuels, ce qui est rarement le cas aujourd'hui, et s'adresser à un public d'associations plus large que la cible actuelle.

- Un troisième axe de financement conserverait les caractéristiques du fonctionnement actuel, mais sur une base beaucoup plus resserrée autour des secteurs carencés au sein desquels les associations, quel que soit leur taille, peinent à trouver des financements pour développer leurs projets. C'est dans ce cadre que l'effet de levier du FDVA2 serait le plus important.

B - Nouer des liens plus forts entre acteurs de l'accompagnement.

Il pourrait être envisagé qu'une quote-part du FDVA2 vienne abonder les crédits du dispositif local d'accompagnement (DLA).

Créé en 2002 par l'État et la Caisse des dépôts et consignations pour consolider les associations ayant bénéficié d'emplois jeunes, le DLA est le réseau d'accompagnement le plus structuré. Il était doté d'un budget de 25,26 M€ en 2019 (dont 10,20 M€ financés par l'État¹⁰³), de 187 ETP dans les territoires et d'un système d'information spécifique. Il s'appuie sur des associations sélectionnées par appels à projets qui proposent aux bénéficiaires un diagnostic sur leur situation et un plan d'accompagnement. Depuis sa création, plus de 65 000 associations ont été accompagnées.

Outre qu'elle permettrait ainsi de faire progresser le nombre d'associations soutenues chaque année par ce dispositif, et notamment les petites associations employant au plus deux salariés, ce serait l'occasion d'associer la DJEPVA, administration normalement en charge du développement de la vie associative, à son pilotage, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui¹⁰⁴. Par ailleurs, des associations lancées dans une démarche d'accompagnement par l'intermédiaire du

¹⁰² Cette démarche est en cours de préfiguration dans trois régions dont la Nouvelle-Aquitaine et le Centre-Val de Loire. Elle vise à relancer la politique d'accompagnement des associations pour couvrir l'ensemble des besoins, de l'accès à l'information jusqu'au soutien renforcé pour développer leur projet. La phase actuelle vise à identifier les acteurs de l'accompagnement dans les territoires et les compétences qu'ils mettent à disposition dans ce cadre.

¹⁰³ Les crédits du DLA sont portés par le programme 305 – *Stratégies économiques*.

¹⁰⁴ C'est la direction générale du trésor qui en assure aujourd'hui le pilotage administratif, en lien avec le cabinet de la secrétaire d'État à l'économie sociale, solidaire et responsable.

DLA pourrait trouver auprès du FDVA2 une part des financements nécessaires à la réalisation de leur projet d'évolution ou de modernisation¹⁰⁵.

C - Unifier les outils

Au-delà des dispositifs propres à chaque secteur, il apparaît nécessaire de pouvoir disposer d'un levier de financement répondant aux enjeux communs à l'ensemble du monde associatif. Cet outil devrait conjuguer simplicité et masse critique.

C'est pourquoi, sur ces bases renouvelées, la question d'une fusion entre FDVA et FONJEP devrait être posée pour répondre à un objectif commun d'accompagnement, de consolidation et de pérennisation du monde associatif.

Tableau n° 11 : échelons de déploiement du FDVA et du FONJEP

<i>Échelon</i>	FDVA	FONJEP
<i>National</i>	FDVA1 uniquement	Oui
<i>Régional</i>	FDVA1 et FDVA2	Oui
<i>Départemental</i>	FDVA2 uniquement (1)	Oui

(1) Si, concernant le FDVA1, il y a une instruction départementale pour les projets relevant de ce ressort territorial, l'avis rendu sur les propositions de financement relève de la seule commission consultative régionale.

Source : instruction interministérielle N°DJEPVA/DGCS/CGET/2017-194 du 19 décembre 2017 et instruction N° DJEPVA/SD1B/2018/075 du 15 mai 2018

Une telle orientation constituerait l'aboutissement de nombreuses réflexions et propositions concordantes depuis une dizaine d'années :

- reconnaître comme objet commun à ces deux dispositifs, particulièrement le FONJEP, le soutien à la vie associative¹⁰⁶ ;
- dans un souci de clarification et de simplification, assurer le rapprochement voire la fusion de ces deux dispositifs¹⁰⁷ ;
- revivifier à cette occasion les financements du FONJEP, qui connaissent depuis plusieurs années un faible taux de rotation¹⁰⁸.

¹⁰⁵ La Cour regrettait plus largement dans le cadre du référé relatif à la politique d'accompagnement de la vie associative par l'État que les préfigurations conduites dans le cadre de la démarche AVAL n'explorent pas l'option d'une fusion des guichets.

¹⁰⁶ Le rapport de l'ex-IGJS sur l'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative, notamment au plan territorial (n° 2016-M-20, octobre 2016), proposait ainsi « l'inclusion du FONJEP parmi les dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial », ce qui supposait, selon les rapporteurs, « un toilettage du dossier ainsi qu'un retour aux sources d'un dispositif conçu d'abord pour soutenir le développement des associations et leurs projets avant d'être un soutien à l'emploi ».

¹⁰⁷ Cf. proposition n°4 (« Mettre à l'étude le rapprochement des dispositifs existants de financement et d'accompagnement des associations »), Yves Blein, *rapport au Premier ministre relatif aux simplifications pour les associations*, octobre 2014.

¹⁰⁸ Cf. Cour des comptes, référé du 28 juillet 2016 relatif au FONJEP et référé du 10 mars 2021 relatif à la politique d'accompagnement de la vie associative par l'État.

Cet ensemble unifié représenterait, en 2021, une capacité de soutien financier de l'ordre de 100 M€ au bénéfice du développement de la vie associative¹⁰⁹.

Tableau n° 12 : les enveloppes du FDVA et du FONJEP entre 2017 et 2021

<i>Dispositifs</i>	RAP 2017	RAP 2018	RAP 2019	RAP 2020	2021 (1)
<i>FDVA1</i>	7,5	7,6	7,4	7,0	8,1
<i>FDVA2</i>	0,0	24,3	25,5	25,0	47,5
S/T FDVA	7,5	31,9	32,9	32,0	55,6
<i>FONJEP (2)</i>	32,0	31,6	32,0	38,1	40,2
TOTAL	39,5	63,5	64,9	70,1	95,8

(1) LFI 2021 et crédits ouverts en LFR n°4 en 2020 (5 M€ au titre du FDVA2).

(2) Crédits exécutés ou inscrits sur le programme 163 – Jeunesse et vie associative. Hors financements prévus dans le cadre du plan de relance en 2021.

Source : rapports annuels de performance du programme 163 – Jeunesse et vie associative, LFR n°4 pour 2020 et PLF 2021

Un mécanisme de transition pourrait être mis en place pour prendre en compte la situation des bénéficiaires actuels du FONJEP, qui seraient par ailleurs éligibles au nouveau dispositif comme l'ensemble des associations relevant du secteur jeunesse et éducation populaire (JEP).

Ces évolutions orienteraient résolument les financements vers le soutien à l'accompagnement et à la modernisation du monde associatif en lieu et place d'un soutien ponctuel destiné à une myriade de structures ou de projets aux effets peu ou pas évalués.

D - Mieux piloter et coordonner

Les questions de vie associative, transversales et interministérielles par nature, ne bénéficient pas aujourd'hui d'une instance de dialogue dédiée se réunissant régulièrement¹¹⁰. La crise sanitaire a pourtant mis en évidence les vertus d'une approche collégiale sur ces questions, les expériences de cellules de crise dédiées à la vie associative (parfois plus largement à l'économie sociale et solidaire - ESS) ayant été saluées positivement par les acteurs de terrain.

Concernant les commissions régionales, si le décret du 8 juin 2018 est muet sur cette question, l'instruction du 15 mai 2018 leur donne explicitement une telle vocation, quoique

¹⁰⁹ Étant rappelées les incertitudes concernant les crédits disponibles dans les années à venir. Hors les 5 M€ ouverts en LFR n° 4 pour 2020, ponctuels par nature, ils seront tributaires de la pérennité des postes FONJEP créés dans le cadre du plan de relance et du montant de la quote-part des sommes acquises à l'État au titre des comptes bancaires inactifs.

¹¹⁰ C'était une des vocations des commissions régionales et des conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CR et CDJSVA) créés par le décret n°2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives. Ils ne semblent plus exercer ce rôle et se réunissent aujourd'hui dans des formats spécialisés au niveau départemental. Le CDJSVA émet en effet des avis lors des procédures d'interdiction d'exercer visant des personnes en activité dans des accueils pour mineurs ou lors des procédures d'injonction de cesser ou d'interdiction d'exercer les fonctions mentionnées à l'article L. 212-I du code du sport.

réduite aux partenaires du FDVA. Elle se trouve de fait renforcée en cas de coprésidence de l'instance par le conseil régional, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas¹¹¹.

La situation des collèges départementaux est plus fragile. Leur composition est en effet plus resserrée, les membres issus des communes et intercommunalités n'étant pas forcément représentatifs des collectivités du territoire.

Enfin, les personnalités qualifiées des deux instances sont désignées *intuitu personae* et non pas en tant que représentantes de réseaux associatifs.

Le rôle de ces instances comme lieux d'animation et de coordination des questions associatives pourrait, dès lors, être affirmé et explicitement reconnu dans les textes, et une réflexion sur leur composition devrait être engagée pour en assurer la légitimité.

L'objectif serait également de ne pas multiplier les instances de gouvernance, au moment où celles consacrées à la démarche « appui à la vie associative locale » (AVAL) portées par la DJEPVA sont en cours de définition.

Une telle évolution serait par ailleurs cohérente avec les dispositions de la loi n°2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations, qui prévoit désormais une représentation des parlementaires au sein des collèges départementaux du FDVA², en pratique à compter de la campagne du Fonds pour 2022.

Plus largement, le comité consultatif national, dont les missions et les échanges portent aujourd'hui principalement sur les questions de formation, pourrait également voir ses missions élargies dans les mêmes conditions.

¹¹¹ L'instruction du 15 mai 2018 précise que « par ses membres et ses missions, la commission régionale constitue l'instance stratégique de dialogue sur l'ensemble des enjeux relatifs à la vie associative des partenaires publics et privés associés à la gouvernance du Fonds ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le public cible du FDVA2 apparaît très large au regard des moyens qu'il déploie, conduisant à une dispersion et à un saupoudrage des attributions déjà évoqués. Les acteurs naturels de ce soutien de très grande proximité sont les collectivités territoriales, qui y consacrent de fait des montants très largement supérieurs.

Par ailleurs, la gestion de ce dispositif capte aujourd'hui une part prépondérante des ressources humaines dédiées à la vie associative dans les territoires, modifiant le profil de leurs missions au détriment des enjeux de coordination et d'animation.

Ce cadre de fonctionnement conduit de facto à ce que les contrôles soient réduits au strict minimum et les évaluations inexistantes. L'efficacité du dispositif n'est donc jamais interrogée.

Le niveau augmenté des financements, s'il s'inscrit dans la durée, doit être un levier pour affirmer une stratégie claire du Fonds au bénéfice des associations.

Elle doit s'organiser autour des enjeux de modernisation et d'accompagnement du monde associatif, en s'appuyant plus directement sur des partenaires dont c'est aujourd'hui la mission, comme, par exemple, le DLA. Un financement sur le modèle actuel pourrait être maintenu, mais plus ciblé et resserré, permettant aux équipes de recentrer leur action sur l'animation et la coordination et moins sur la gestion de dispositifs.

Elle doit s'incarner dans des instances consultatives aux compétences et à la composition élargies, répondant aux besoins de concertation inhérents à cette politique par nature interministérielle et mis en exergue au plus fort de la crise sanitaire.

La fusion des outils de soutien à la vie associative offrirait aux associations un cadre plus clair et lisible, leur permettant d'atteindre une masse critique qui leur fait aujourd'hui défaut.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes à la DJEPVA :

- 8. Enrichir le contenu du bilan national annuel du FDVA2 adressé au Parlement.*
 - 9. Réorienter les financements du FDVA2 vers les enjeux d'accompagnement du monde associatif, notamment à travers le Dispositif local d'accompagnement, et les territoires dans lesquels les associations, particulièrement de petite taille, peinent à se financer.*
 - 10. Fusionner le FDVA2 avec le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire.*
 - 11. Élargir le périmètre des instances consultatives aux questions générales d'animation et de pilotage de la vie associative.*
-

Conclusion générale

Plus de trois ans après sa création, le FDVA2 apparaît aujourd'hui à la croisée des chemins.

Si les différentes campagnes ont été menées à bien dans des conditions parfois difficiles, l'expérience capitalisée permet d'identifier des axes de progression à court terme.

Les recommandations formulées par la Cour à cet effet visent à simplifier encore le déploiement du FDVA2 et à lui conserver toute son exemplarité par une transparence confortée et accrue. Ces ajustements peuvent être mis en œuvre rapidement, ne nécessitant pour certains d'entre eux que des ajustements juridiques mineurs.

Mais la progression forte des crédits du Fonds invite à questionner plus largement ses objectifs et perspectives d'évolution.

Recentré autour des enjeux d'accompagnement et de modernisation, unifié avec le FONJEP pour atteindre une réelle masse critique, il pourrait s'appuyer sur des instances consultatives pleinement compétentes sur les questions de vie associative.

Il n'abandonnerait pas pour autant le principe de soutiens plus ponctuels mais ciblés sur les territoires et acteurs en ayant le plus besoin.

Ces évolutions permettraient plus largement de clarifier les outils et objectifs assignés à la politique transversale de l'État en faveur de la vie associative.

Liste des abréviations

AVAL.....	Appui à la vie associative locale
CAS.....	Compte d'affectation spéciale
CDAD.....	Conseils départemental de l'accès au droit
CDJSVA.....	Conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative
CRIB.....	Centres de ressources et d'informations des bénévoles
CRJSVA.....	Commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative
CRPA.....	Code des relations entre le public et l'administration
DDVA.....	Délégué départemental à la vie associative
DGME.....	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DJEPVA.....	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DLA.....	Dispositif local d'accompagnement
DLNUF.....	Dites-le-nous une fois
DRAC.....	Direction régionale des affaires culturelles
DRAJES.....	Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
DREETS.....	Délégation régionale à l'économie, à l'emploi, au travail et aux solidarités
DRJSCS.....	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRVA.....	Délégué régionale à la vie associative
DSDEN.....	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
ESS.....	Économie, sociale et solidaire
FDVA.....	Fonds pour le développement de la vie associative
FEJ.....	Fonds d'expérimentation pour la jeunesse
FONJEP.....	Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire
IGJS.....	Inspection générale de la jeunesse et des sports
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR.....	Loi de finances rectificative
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
MDA.....	Maison des associations
NEB.....	Note d'analyse de l'exécution budgétaire
OTE.....	Organisation territoriale de la République
OVQ.....	Objets de la vie quotidienne
QPV.....	Quartier politique de la ville
SDJES.....	Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
TCA.....	Tronc commun d'agrément
URSAFF.....	Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales
ZRR.....	Zone de revitalisation rurale

Annexes

Annexe n° 1 : Échanges de correspondance entre le président de la commission des finances du Sénat et le Premier président	66
Annexe n° 2 : Orientations de financement du FDVA2.....	71
Annexe n° 3 : Priorités complémentaires dans trois départements de Nouvelle-Aquitaine (campagne 2021)	72
Annexe n° 4 : Ventilation des établissements associatifs, selon le nombre de salariés et les activités.....	74
Annexe n° 5 : Éligibilité des associations au FDVA2.....	76
Annexe n° 6 : Fonctionnalités des outils numériques en cours de développement.....	77
Annexe n° 7 : Missions des délégués régionaux et départementaux à la vie associative.....	78

Annexe n° 1 : échanges de correspondance entre le président de la commission des finances du Sénat et le Premier président

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président de la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 17 décembre 2020

CLAUDE RAYNAL

Réf. : CF_2020_PDT_0451

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Cher Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de quatre enquêtes portant respectivement sur :

- le fonds pour le développement de la vie associative ;
- les mesures de soutien en faveur de l'industrie aéronautique ;
- le plan de transformation numérique de la justice ;
- la présentation et l'exécution des dépenses de l'État pour l'outre-mer.

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre septembre 2021 et mars 2022.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et la Rapporteuse générale de la Cour des comptes.


Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

- 2 -



Enfin, dans l'hypothèse où la réalisation d'une enquête sur les mesures de soutien dans le contexte de crise ne pourrait être envisagée, la commission des finances du Sénat se réserve la possibilité de commander une dernière enquête, portant sur la mise en œuvre de mesures du plan de relance dont je souhaiterais que le champ soit défini avec la Cour et dont la remise serait attendue pour le premier trimestre 2022.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations.

T. R. R.

Claude RAYNAL

Cour des comptes



KCC D2100094 KZZ

Le Premier président

Le 15 JAN. 2021

CL Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 17 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés, récapitulés dans le tableau ci-après :

Intitulé	Formation délibérante	Président(e)	Remise
Le plan de transformation numérique de la justice	4 ^e chambre	Gilles Andréani	Décembre 2021
La présentation et l'exécution des dépenses de l'Etat pour l'outre-mer	5 ^e chambre	Gérard Terrien	janvier 2022
L'élaboration, la composition, le pilotage et la mise en œuvre du plan de relance	Formation inter-chambres « finances publiques »	Christian Charpy	Mars 2022
Le Fonds pour le développement de la vie associative	3 ^e chambre	Louis Gautier	Mars 2022
Les mesures de soutien en faveur de l'industrie aéronautique	1 ^{re} chambre	Christian Charpy	Mars 2022

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement, afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

Mme Michèle Pappalardo, présidente de chambre, rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Amicalement,

Pierre Moscovi

Pierre Moscovi

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes

KCC D2100186 KZZ
04/02/2021

Le Premier Président

Le 04 FEV. 2021

Monsieur le Président, *Ch. Claude,*

Sur le fondement du 2^e de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête relative au fonds de développement de la vie associative (FDVA).

Comme indiqué dans mon courrier du 17 décembre dernier, cette enquête sera conduite par la troisième chambre. Une réunion de cadrage s'est tenue le 13 janvier au Sénat, à laquelle ont participé, d'une part, M. Éric Jeansannetas, sénateur, et, d'autre part, M. André Barbé, président de section à la troisième chambre de la Cour, contre-rapporteur, accompagné de M. Axel Guglielmino, rapporteur extérieur, rapporteur.

À la suite de cette réunion, il a été convenu que l'enquête portera plus précisément sur le deuxième volet du FDVA, créé en 2018 en remplacement de la réserve parlementaire et destiné au financement du fonctionnement et des innovations des associations (FDVA2).

Ce travail visera à dresser un bilan opérationnel de ses trois premiers exercices de déploiement entre 2018 et 2020, centrant son analyse sur les modalités d'instruction et les critères d'attribution des aides accordées aux associations par les préfets de région, appuyés par les instances consultatives prévues à cet effet (commissions régionales qu'ils président et collèges départementaux).

Les travaux porteront plus précisément sur :

- la présentation du FDVA2, détaillant son cadre légal et réglementaire et dressant un panorama global de son déploiement depuis trois ans ;
- l'examen de la mise en œuvre locale du FDVA2, à travers la procédure d'instruction dans ses différentes dimensions et les interactions avec les collectivités territoriales ;
- une appréciation générale sur le fonds dans son format actuel ainsi qu'une identification des évolutions possibles.

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des finances
Sénat
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Des investigations seront conduites dans quatre départements métropolitains aux caractéristiques différentes ainsi qu'au niveau régional leur correspondant.

Le rapport de la Cour vous sera transmis dans la seconde quinzaine du mois de septembre 2021.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Amicalement,

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : orientations de financement du FDVA2

1°) Décret du 8 juin 2018:

Article 3 : « Le Fonds a également pour mission d'apporter un soutien, sous la forme de concours financiers : (...) 2° Au plan régional, au financement global de l'activité d'une association ou à la mise en œuvre de projets ou d'activités qu'elle a créés dans le cadre du développement de nouveaux services à la population (...) ».

2°) Instruction du 15 mai 2018 :

Le FDVA2 peut apporter :

1) Un financement au fonctionnement global d'une association et plus particulièrement :

- une association dont l'action concourt au dynamisme de la vie locale, à la consolidation de la vie associative locale et à la création de richesses sociales ou économiques durables à l'impact notable pour le territoire, notamment ceux ruraux, moins peuplés ou plus enclavés géographiquement ;

- une association qui démontre une capacité à mobiliser et rassembler une participation citoyenne significative par rapport au territoire, notamment de bénévoles réguliers.

2) Un financement à un projet concourant au développement, à la consolidation, à la structuration de la diversité de la vie associative locale et plus particulièrement :

- un projet dont l'action concourt au dynamisme de la vie locale, à la participation citoyenne et à la création de richesses sociales ou économiques durables à l'impact notable pour le territoire, notamment ceux ruraux, moins peuplés, ou plus enclavés géographiquement ;

- un projet qui démontre une capacité à mobiliser, dans le territoire, une large participation de bénévoles notamment réguliers, de volontaires, de citoyens dont des personnes ayant moins d'opportunités ou en situation de fragilité le cas échéant ;

- un projet qui concourt à développer une offre d'appui et d'accompagnement aux petites associations locales et à leurs bénévoles, sans cantonner l'appui à un secteur associatif exclusivement ou aux membres de l'association ou des associations qui portent le projet.

Annexe n° 3 : priorités complémentaires dans trois départements de Nouvelle-Aquitaine (campagne 2021)

Sont retracées les priorités complémentaires de financement des trois départements interrogés dans le cadre de l'enquête pour la campagne 2021. Elles ne concernent pas les critères relatifs à la taille de l'association ou aux conditions de planchers et de plafonds de financement.

1.1 Priorités régionales :

Axe 1 (financement global) : le soutien aux projets associatifs d'intérêt général, structurés, cohérents et articulés autour de la transition numérique et des trois piliers du développement durable (économique, environnemental et social).

Axe 2 (nouveaux projets innovants) : les projets structurants, ancrés sur le territoire qui permettent de répondre à de nouveaux besoins ; les projets qui permettent de développer une offre d'appui et d'accompagnement aux petites associations locales et, en particulier, sur les territoires situés en zone rurale de revitalisation (ZRR) et de la politique de la ville (QPV).

1.2 Priorités départementales complémentaires :

1.2.1 Gironde

Axe 1 (+3) : associations répondant à des besoins de population en grande fragilité accentués par la crise sanitaire ; actions concourant au dynamisme de la vie locale et au lien social, au bénéfice des populations locales ; action concourant à l'engagement et à la citoyenneté notamment des jeunes.

Axe 2 (+2) : projet d'offre d'accompagnement et d'appui des petites associations dans un objectif de reprise d'activité en veillant à l'équité territoriale ; action innovante associant des personnes en grande difficulté ou répondant à des besoins de population en grande fragilité.

1.2.2 Landes

Axe 1 (+2) : associations ouvertes sur la vie locale ; projets associatifs qui prennent en compte les publics fragilisés et intègrent les enjeux de la lutte contre les discriminations, de l'accès des personnes en situation de handicap et de la lutte contre la pauvreté (cette prise en compte peut se traduire dans l'objet de l'association ou dans la mise en place d'une gouvernance qui permet la participation active de tous à la vie associative).

Axe 2 (+5) : associations ouvertes sur la vie locale ; projets de mutualisation ; projets dans le champ de l'environnement ; projets associatifs qui prennent en compte les publics « fragilisés » et intègrent les enjeux de la lutte contre les discriminations, de l'accès des personnes en situations de handicap et de la lutte contre la pauvreté seront privilégiés (cette prise en compte peut se traduire dans l'objet de l'association ou dans la mise en place d'une gouvernance qui permet la participation active de tous à la vie associative) ; projets visant à aider les publics fragilisés par la crise et notamment l'aide à l'enseignement et au soutien pédagogique.

1.2.3 Dordogne

Axe 1 (+1) : soutien aux associations dont l'action concourt au dynamisme de la vie locale et notamment à celles dont le siège social se situe dans un territoire où la densité associative par habitant est peu élevée.

Axe 2 (+3) : création de réseaux ancrés sur les territoires pour plus de coopération et de créations communes entre associations locales, selon les besoins et spécificités locales ; développement des compétences mutualisées et/ou collaboratives : co-gestion, co-construction, co-animation ; évolution innovante de la gouvernance et structurante (participation des jeunes, implication des bénéficiaires à la démarche).

Annexe n° 4 : Ventilation des établissements associatifs, selon le nombre de salariés et les activités

1°) Associations employeuses

Secteurs	- de 3	De 3 à 5	De 6 à 9	De 10 à 19	De 20 à 49	De 50 à 99	100 et plus	Total
<i>Enseignement</i>	38,9 %	18,4 %	13,1 %	14,2 %	10,7 %	3,5 %	1,2 %	100,00 %
<i>Activités sportives</i>	76,6 %	13,6 %	5,1 %	3,2 %	1,1 %	0,2 %	0,1 %	100,00 %
<i>Activités culturelles</i>	81,1 %	10,7 %	4,0 %	2,6 %	1,3 %	0,2 %	0,1 %	100,00 %
<i>Activités pour la santé humaine</i>	14,4 %	12,4 %	15,1 %	25,0 %	19,6 %	6,6 %	7,0 %	100,00 %
<i>Hébergement médico-social</i>	6,9 %	7,6 %	9,0 %	16,1 %	32,1 %	24,3 %	4,0 %	100,00 %
<i>Action sociale sans hébergement</i>	16,8 %	13,1 %	14,5 %	21,8 %	20,7 %	8,0 %	5,2 %	100,00 %
<i>Autres</i>	50,6 %	17,2 %	10,0 %	11,3 %	8,1 %	2,0 %	0,9 %	100,00 %
<i>Organisations non classées ailleurs</i>	65,7 %	15,8 %	8,2 %	6,4 %	2,9 %	0,7 %	0,3 %	100,00 %
Ensemble des associations	53,7 %	14,3 %	8,9 %	9,8 %	8,3 %	3,5 %	1,4 %	100,00 %



	- de 3
Secteurs	%
<i>Enseignement</i>	8 %
<i>Activités sportives</i>	25 %
<i>Activités culturelles</i>	18 %
<i>Activités pour la santé humaine</i>	1 %
<i>Hébergement médico-social</i>	1 %
<i>Action sociale sans hébergement</i>	4 %
<i>Autres</i>	13 %
<i>Organisations non classées ailleurs</i>	30 %
Ensemble des associations	100 %

Source : La France associative en mouvement, 16^{ème} édition, septembre 2018, Recherches et Solidarités ; retraitements Cour des comptes.

2°) Associations non employeuses

Activités	
<i>Action caritative et humanitaire</i>	4 %
<i>Action sociale et santé</i>	9 %
<i>Défense des droits et des causes</i>	12 %
<i>Éducation, formation, insertion</i>	3 %
<i>Sports</i>	24 %
<i>Culture</i>	23 %
<i>Loisirs</i>	23 %
<i>Développement local</i>	2 %
Total	100 %

Source : Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau, *Le Paysage associatif français - Mesures et évolutions*, 3^e édition, Dalloz Juris Associations, mai 2019.

Annexe n° 5 : éligibilité des associations au FDVA2

L'instruction N° DJEPVA/SD1B/2018/075 du 15 mai 2018 détaille les critères d'éligibilité au FDVA2 :

- sont éligibles, les associations de tout secteur, régies par la loi du 1er juillet 1901 et son décret d'application ou par le droit local, sans condition d'agrément ;

- avoir son siège dans le territoire auprès duquel la demande est faite ;

NB : un établissement secondaire d'une association nationale éligible peut solliciter une subvention auprès du FDVA2 sous réserve qu'il dispose d'un numéro SIRET propre, d'un compte bancaire séparé et d'une délégation de pouvoirs de l'association nationale. Sinon, l'établissement secondaire doit transmettre le ou les projets au siège de l'association qui déposera la demande auprès de l'autorité dont elle relève.

- répondre aux trois conditions du tronc commun d'agrément (TCA) fixées par l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : objet d'intérêt général, gouvernance démocratique et transparence financière. La définition de ces trois critères est prévue aux articles 15 à 17 du décret n°2017-908 du 6 mai 2017 portant diverses dispositions relatives au régime juridique des associations, des fondations, des fonds de dotation et des organismes faisant appel à la générosité publique ;

- elles doivent respecter la liberté de conscience et ne pas proposer d'actions à visée communautariste ou sectaire ;

- les associations défendant un secteur professionnel et celles défendant essentiellement les intérêts communs d'un public adhérent ne sont pas éligibles ;

- ne sont pas éligibles les associations culturelles, para administratives ou le financement de partis politiques.

Annexe n° 6 : fonctionnalités des outils numériques en cours de développement

La DJEPVA précise que le CompteAsso et l'application Osiris devraient s'enrichir à terme de nouvelles fonctionnalités :

- ajout de rubriques pédagogiques valorisant les fonctionnalités du CompteAsso et expliquant les prérequis à la réalisation des démarches ;

- intégration de la signature électronique de l'autorité publique dans Osiris pour accélérer la mise en paiement, afin de gagner du temps entre la production automatique de l'acte juridique (arrêté ou convention) et la validation de la création de l'engagement juridique ;

L'objectif est de ne plus devoir imprimer l'acte juridique produit par Osiris pour le mettre à la signature du responsable d'un budget opérationnel de programme (BOP), et une fois signé, de devoir le scanner pour l'intégrer dans Osiris afin qu'il soit transmis à Chorus.

- extraire des restitutions du connecteur-Chorus pour connaître l'état d'avancement des dossiers durant le processus de mise en paiement, dès la vérification des tiers.

Annexe n° 7 : missions des délégués régionaux et départementaux à la vie associative

Si les DDVA ont été créés fonctionnellement par la circulaire du Premier ministre n°4257-SG du 28 juillet 1995¹¹², les DRVA ont été institués plus récemment par la circulaire n°5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, dont l'annexe 5 détaille précisément les missions des délégués.

Placés sous l'autorité directe des préfets, les délégués à la vie associative sont le pivot territorial de l'organisation du soutien à la vie associative. Ils sont désignés en tant qu'experts parmi les agents des DR(D)JSCS et des DDCS(PP), aujourd'hui DRAJES et SDJES.

Les délégués régionaux (DRVA) ont pour mission :

- l'observation de la vie associative ;
- la coordination stratégique des DDVA ;
- l'animation du réseau des correspondants vie associative au sein des services régionaux de l'État et de leurs établissements¹¹³ ;
- le pilotage du soutien à la vie associative au moyen du FDVA.

Les délégués départementaux (DDVA) ont pour mission :

- l'identification et l'animation des centres de ressources à la vie associative publics ou privés¹¹⁴, l'information voire la formation des personnels chargés de ces structures ;
- la coordination, sous le vocable de mission d'accueil et d'information des associations (MAIA), des correspondants associatifs désignés par chacun des chefs des services déconcentrés de l'État et de ses établissements ;
- la contribution au développement de la vie associative départementale et locale par l'animation et l'information (projets, engagements, professionnalisation des acteurs, développement des chartes d'engagements réciproques au niveau local) ;
- la gestion du guichet unique (greffe) lorsqu'il est implanté à l'ex-DDCS(PP), aujourd'hui SDJES.

¹¹² La circulaire demande à chaque préfet de désigner un agent de catégorie A ayant acquis, à travers les fonctions qu'il a exercées, une bonne connaissance du monde associatif.

¹¹³ La circulaire précise qu'il s'agit d'une identification nominative des correspondants pour assurer information et formation.

¹¹⁴ La circulaire identifie les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), les partenaires des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), les délégués du défenseur des droits, les maisons des associations (MDA), les tiers de confiance de l'URSAFF dans le cadre du dispositif « *Impact emploi* » et les centres de ressources et d'informations des bénévoles (CRIB).