

N° 1958

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION *tendant à la **création d'une commission d'enquête** chargée d'étudier les **difficultés du monde associatif** dans la période de **crise actuelle**, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social,*

PAR MME MARIE-GEORGE BUFFET,

Députée.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1731.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA RECEVABILITÉ JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	7
II. LA NÉCESSITÉ D'ÉtudIER LES DIFFICULTÉS DES ASSOCIATIONS DANS LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ACTUEL	9
A. LE MONDE ASSOCIATIF, COMPOSANTE ESSENTIELLE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	9
1. Reconnaître la place des associations dans la société et l'économie	9
2. Prendre acte de la diversité du tissu associatif	11
B. ÉVALUER L'AMPLEUR DES MUTATIONS DU FINANCEMENT ASSOCIATIF	12
1. L'évolution des modes de financement associatif	12
2. Des conséquences à évaluer	13
C. APPORTER DES SOLUTIONS PÉRENNES AUX DIFFICULTÉS QUE TRAVERSE LE MONDE ASSOCIATIF	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	15
II. EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	29

INTRODUCTION

La crise économique qui a cours depuis maintenant plusieurs années, et les choix concernant les dépenses publiques, ont touché de plein fouet les quelque 1,3 million d'associations que compte la France. La diminution des financements publics et la profonde modification de leur mode d'attribution ont contribué à affaiblir le tissu associatif, dans une période où l'action des associations était plus nécessaire que jamais.

De surcroît, l'emploi associatif, jusqu'alors très dynamique, a subi, dès 2010, les effets de la crise économique. Les pertes d'emplois qu'a connues le monde associatif doivent faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où ce secteur représente aujourd'hui 10 % de l'emploi privé en France.

Afin d'établir un état des lieux complet de la situation du monde associatif et d'examiner les conséquences à court, moyen et long termes de la crise multiforme qui le frappe, plusieurs députés du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, dont son président, ont souhaité faire usage du droit de demander l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution visant à la création d'une commission d'enquête que leur reconnaît l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Aussi la présente proposition de résolution a-t-elle pour objet de permettre la création d'une commission d'enquête composée de trente membres et chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle. Au-delà du seul constat, la commission d'enquête aurait pour tâche de « *proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social* ».

I. LA RECEVABILITÉ JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

L'objet du présent rapport est, en premier lieu, d'examiner la recevabilité de la proposition de résolution au regard des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale.

En effet, le deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement dispose que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139 soit inscrit d'office à l'ordre du jour* ».

Ainsi, pour pouvoir être inscrite à l'ordre du jour, une proposition de résolution doit nécessairement respecter plusieurs critères définis par les articles 137 à 139 du Règlement.

Extraits du Règlement de l'Assemblée nationale

Article 137

Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont déposées sur le bureau de l'Assemblée. Elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion. Elles sont examinées et discutées dans les conditions fixées par le présent Règlement.

Article 138

1. Est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre.
2. L'irrecevabilité est déclarée par le Président de l'Assemblée. En cas de doute, le Président statue après avis du Bureau de l'Assemblée.

Article 139

1. Le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des sceaux, ministre de la justice.
2. Si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue.
3. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux.

— En premier lieu, la proposition de résolution doit, en application de l'article 137 du Règlement, « *déterminer avec précision soit les faits qui donnent*

lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion ».

La présente proposition de résolution, qui tend à la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner les causes et les conséquences des « *difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle* », porte donc sur des faits suffisamment précis – l'évolution du volume et de la nature du financement associatif, la baisse de l'emploi associatif, la possible crise du bénévolat, etc. – pour être recevable au regard de l'article 137 du Règlement, ce critère étant généralement apprécié de façon souple.

— En deuxième lieu, en application de l'article 138 du Règlement, serait irrecevable toute proposition de résolution « *ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre* ».

L'article 145-1 du Règlement permet à une commission permanente ou spéciale de demander, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, à bénéficier des prérogatives reconnues aux commissions d'enquête, pour une mission déterminée et n'excédant pas six mois.

Puisqu'aucune commission permanente ne bénéficie actuellement des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour une mission portant sur le monde associatif et qu'aucune commission d'enquête relative à un sujet similaire n'a été constituée au cours de la législature, la présente proposition de résolution est recevable au regard de l'article 138 du Règlement.

— Enfin, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ne peut être mise en discussion si le garde des Sceaux « *fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition* », en application de l'article 139 du Règlement.

Dans une lettre du 25 février 2014 adressée au président de l'Assemblée nationale, Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, a indiqué qu'à sa connaissance, « *aucune poursuite judiciaire n'[avait] été engagée sur les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition* ».

La proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle étant recevable, elle peut valablement être inscrite à l'ordre du jour de notre Assemblée en application de l'article 141 du Règlement.

Au-delà, il apparaît qu'une telle commission d'enquête serait particulièrement opportune pour déterminer les causes et les conséquences des difficultés que connaissent aujourd'hui nos associations.

II. LA NÉCESSITÉ D'ÉTUDIER LES DIFFICULTÉS DES ASSOCIATIONS DANS LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ACTUEL

La commission d'enquête qu'il est envisagé de créer apparaît indéniablement opportune dans le contexte, particulièrement dégradé, dans lequel interviennent les associations. Elle pourra notamment poursuivre trois buts distincts :

— d'une part, dresser un état des lieux complet de la situation des associations aujourd'hui en France ;

— d'autre part, évaluer les conséquences à moyen et long termes des évolutions qui les touchent, notamment en matière de financement ;

— enfin, proposer des solutions pérennes afin que les associations porteuses de lien social puissent opérer dans les territoires de la façon la plus efficace possible.

A. LE MONDE ASSOCIATIF, COMPOSANTE ESSENTIELLE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

1. Reconnaître la place des associations dans la société et l'économie

L'apport de vie associative à notre démocratie n'est plus à démontrer, tant les associations constituent une composante essentielle de la société. Quel que soit le domaine dans lequel elles sont amenées à intervenir, les associations créent chaque fois du **lien social**, renforcent **l'exercice de la citoyenneté** et sont bien souvent synonymes de **vitalité économique**. Au-delà, elles répondent également à certains **besoins de la population** que la puissance publique comme le secteur privé ne prennent pas ou plus en charge.

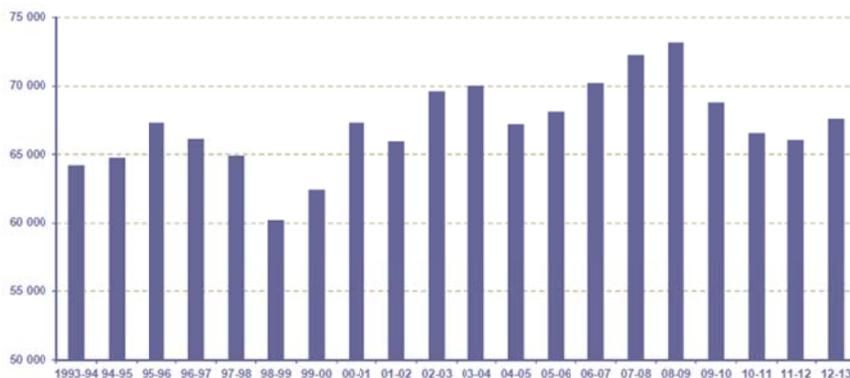
Il est **difficile d'établir avec précision le nombre d'associations** qui existent aujourd'hui en France. Si l'on ne peut mesurer le nombre d'associations de fait, il est possible d'avoir une idée plus exacte de nombre d'associations déclarées et reconnues d'utilité publique.

Pour les premières, si les préfectures enregistrent le dépôt des déclarations et connaissent ainsi le nombre de créations annuelles d'associations, elles ne peuvent mesurer le nombre de disparitions, qui ne font pas nécessairement l'objet d'un enregistrement. Pour les secondes, il est possible d'en connaître le nombre exact, par le biais des décrets accordant ou retirant la reconnaissance d'utilité publique. Au total, **on estime aujourd'hui en France le nombre d'associations à environ 1,3 million**, dont 1 950 associations reconnues d'utilité publique.

Le **dynamisme du mouvement associatif** est également à souligner. Depuis les années 1990, il se crée entre 60 000 et 73 000 associations par an.

Toutefois, on constate, depuis 2009, une **diminution des créations d'associations**, tendance qui tend toutefois à être démentie par la reprise observée en 2012 et 2013.

EVOLUTION DU NOMBRE ANNUEL DE CREATION D'ASSOCIATIONS EN FRANCE (1993-2013)



Source : C. Bazin et J. Malet, « La France associative en mouvement », septembre 2013, p. 7.

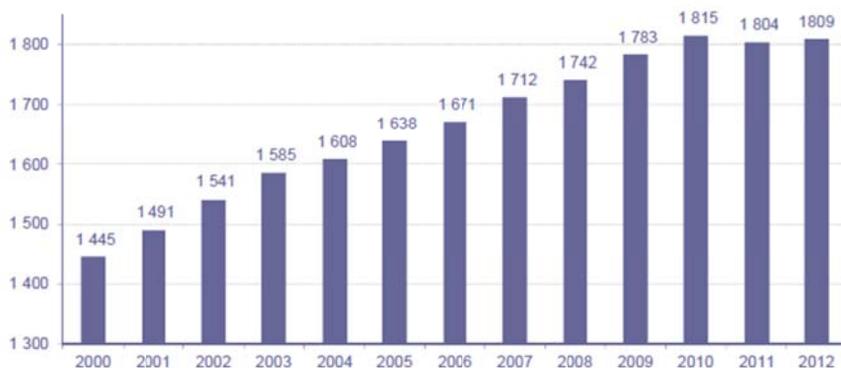
Les associations sont un élément primordial du lien social. En cela, les quelque **12 millions de bénévoles** qui les animent sont un **réel facteur de cohésion sociale** en France. Il convient également de noter que la grande majorité des associations ne fonctionne qu'avec l'aide précieuse de ces bénévoles, ce qui témoigne également de l'importance que revêt le bénévolat pour le monde associatif aujourd'hui.

Une récente étude indique d'ailleurs que le nombre de bénévoles associatifs a augmenté de 12 % depuis 2010⁽¹⁾. Ce constat appelle donc à **relativiser la « crise du bénévolat »** déplorée par certains. S'il est vrai que le bénévolat direct, hors cadre associatif, a connu une progression plus forte encore au cours de cette période de crise, il n'en reste pas moins que les associations ont également bénéficié de l'élan de solidarité qui a animé les Français au cours des dernières années.

Les associations sont également un **moteur de l'emploi**. En effet, si les associations employeuses sont peu nombreuses aujourd'hui – environ 165 000 associations seulement emploient des salariés –, elles représentent près de 10 % de l'emploi salarié privé, soit une valeur proche de certains secteurs clés de l'économie comme la construction. Par ailleurs, entre 2000 et 2012, l'emploi associatif a été particulièrement dynamique, si l'on excepte la période récente (cf. graphique ci-après).

(1) France Bénévolat, « La situation du bénévolat en France en 2013 ».

ÉVOLUTION DE NOMBRE DE SALARIÉS DANS LES ASSOCIATIONS (EN MILLIERS)



Source : C. Bazin et J. Malet, « La France associative en mouvement », septembre 2013, p. 7.

Les associations sont également un **facteur de croissance**, puisqu'elles créent, selon les estimations, environ 3 % à 4 % du produit intérieur brut (PIB). Elles apparaissent également comme un **acteur de premier plan de l'économie sociale et solidaire**, secteur particulier de notre économie qui regroupe les associations, les fondations, les mutuelles, les coopératives et, bientôt, certaines entreprises. En effet, les associations représentent, en termes d'établissements employeurs comme de salariés, environ **80 % de ce secteur porteur** qui emploie plus de 2,3 millions de salariés et génère à lui seul près de 8 % du PIB⁽¹⁾. L'importance de l'activité associative du point de vue économique ne doit donc pas être négligée.

2. Prendre acte de la diversité du tissu associatif

Ces quelques données ne doivent pas masquer la grande **hétérogénéité du monde associatif** et, partant, la disparité des difficultés que rencontrent les associations aujourd'hui. En particulier, les associations interviennent dans des **domaines extrêmement variés**, allant du sport à l'assistance sociale, en passant par l'éducation populaire, la culture, la protection de l'environnement et l'aide aux victimes d'infractions pénales.

Ces différents champs d'intervention recoupent en partie les **structures diverses** que présente le tissu associatif actuel. En effet, entre les petites associations de loisir et les grandes associations intervenant dans le secteur sanitaire et social, d'importantes différences se font jour en termes d'emplois et de population bénéficiaire. Si l'action des premières, qui repose principalement sur le **bénévolat**, est plutôt tournée vers ses adhérents, l'action des secondes, essentiellement portée par des **salariés**, est à destination d'un public extérieur à l'association à proprement parler.

(1) Données issues de l'étude d'impact annexée au projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire.

De la même façon, entre les **associations de proximité** et **celles qui appartiennent à un vaste réseau structuré**, les capacités de financement, notamment en matière de subventions publiques, ne sont pas identiques. C'est en gardant ces profondes différences à l'esprit que la commission d'enquête devra évaluer les difficultés que connaissent les associations.

B. ÉVALUER L'AMPLEUR DES MUTATIONS DU FINANCEMENT ASSOCIATIF

1. L'évolution des modes de financement associatif

La commission d'enquête devra, en premier lieu, évaluer les mutations du financement associatif en rassemblant les données disponibles dans ce domaine.

Tout d'abord, la **structure du financement associatif** semble avoir largement évolué. Alors qu'en 1995, les associations étaient majoritairement financées par les deniers publics, c'est le financement privé par les adhérents et les usagers des associations qui est aujourd'hui le plus important.

Ensuite, au sein même du financement public, la commission d'enquête devra déterminer les évolutions qui ont conduit à une **nouvelle répartition entre l'État et les collectivités territoriales dans l'octroi des subventions**.

Par ailleurs, la **baisse des financements publics** en valeur absolue, si elle est constatée par tous, devrait être mesurée plus finement par la commission d'enquête, notamment au regard de la taille des associations et de leur secteur d'activités. Il apparaît notamment que certains secteurs ont plus particulièrement souffert de la diminution des financements publics.

En outre, il apparaît que les modalités mêmes du financement public ont évolué. Alors que la subvention publique était encore le mode de financement privilégié des associations en 2005, c'est aujourd'hui la **commande publique** qui assure majoritairement l'affectation des fonds publics au monde associatif. Du reste, cette évolution pourrait être accentuée par la **suppression programmée de la clause générale de compétences**, qui priverait certaines associations de subventions attribuées par les collectivités territoriales.

Cette évolution fait plus largement écho à une mutation notable des modes de financement publics comme privés : l'organisation d'**appels à initiatives** dans l'attribution des subventions et l'émergence du financement direct des particuliers via des plateformes internet (*crowdfunding*) ont ceci de commun avec les marchés publics qu'**ils financent avant tout un projet**, et non l'activité générale d'une association.

2. Des conséquences à évaluer

Ces évolutions, que la commission d'enquête aura pour mission de quantifier, ne sont pas sans conséquence sur l'action associative. Le désengagement de l'État au profit des collectivités, la baisse du financement public pris dans son ensemble, la place du financement par projet, la montée en puissance de l'usager sont autant de mutations dont la commission d'enquête devra déterminer les répercussions.

C'est tout d'abord un **véritable plan social** qui touche les associations depuis 2010. Pour répondre à la diminution des financements publics, certaines associations ont dû diminuer leurs charges, ce qui s'est traduit par une **baisse inédite de l'emploi associatif**. En effet, alors que l'emploi associatif était très dynamique et connaissait une évolution plus rapide que l'emploi salarié privé, il a diminué pour la première fois en 2010. Au total, il apparaît que le secteur associatif a perdu **plusieurs milliers d'emplois** depuis cette date.

Au-delà des effets conjoncturels de la diminution du financement associatif, des **évolutions plus structurelles** se font sentir sur la nature même de l'action associative. Certaines associations, contraintes de se conformer aux orientations fixées par les pouvoirs publics et **privées de toute capacité d'innovation**, sont bridées dans les réponses qu'elles peuvent apporter aux besoins de la population.

Si les associations ont souvent dû renoncer à certaines actions faute de fonds, d'autres ont su modifier leurs activités pour assurer leur existence, au prix toutefois d'une **efficacité parfois incertaine**. À plus long terme, d'aucuns craignent que beaucoup d'associations ne soient contraintes de s'adresser à des **usagers plus solvables** pour assurer leur pérennité, perdant ainsi leur vocation première.

Cela expliquerait également que **certains secteurs, comme l'éducation populaire, ne soient plus investis par les associations**, tandis que d'autres, comme le tourisme, connaissent un certain essor. À terme, ce sont donc les valeurs associatives de solidarité et d'intérêt général qui pourraient pâtir des évolutions actuelles.

Ainsi, une commission d'enquête est bel et bien nécessaire pour **mesurer toutes les conséquences, à moyen et long termes**, de ces profondes mutations du financement associatif.

C. APPORTER DES SOLUTIONS PÉRENNES AUX DIFFICULTÉS QUE TRAVERSE LE MONDE ASSOCIATIF

Comme l'indique de façon explicite la présente proposition de résolution, l'objet de la commission d'enquête sera, après le constat, de trouver des solutions concrètes et pérennes aux difficultés rencontrées par les associations, afin que

celles-ci retrouvent toute leur place dans notre démocratie et puissent participer plus encore au développement économique de nos territoires.

La commission d'enquête devra, en premier lieu, s'interroger sur l'**avenir du financement public des associations** qui, pour être pertinent, semble devoir répondre à plusieurs critères : la **pérennité** – les subventions publiques devraient être versées le plus souvent possible selon une logique pluriannuelle –, l'**objet** – il importe de financer le fonctionnement ou le développement de l'association, et non un projet particulier –, et l'**efficacité** – il convient d'évaluer *a posteriori* l'impact de l'action de l'association financée par les derniers publics sur le territoire.

La commission d'enquête aura également pour objet d'étudier les **nouvelles formes de financement associatif, public comme privé**, qui pourraient être amenées à se développer dans les années à venir en réponse à la situation économique actuelle. Il s'agit, par exemple, de l'**apport en fonds associatifs** qui pourrait être consenti par une collectivité, ou bien encore des **titres associatifs** qui pourraient permettre aux associations de lever les fonds nécessaires à leur développement.

Il s'agira également d'**évaluer la situation du bénévolat en France** et d'étudier les pistes susceptibles de lever les éventuelles difficultés rencontrées par les associations.

Au-delà, la commission d'enquête aura également pour tâche d'**interroger les pratiques du monde associatif**, afin que celui-ci prenne conscience des évolutions qui le traversent et puisse participer à la définition des solutions qui doivent être mises en œuvre.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission examine la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle (n° 1731) lors de sa réunion du 20 mai 2014.

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président Patrick Bloche. Nous examinons cet après-midi la proposition de résolution de M. Alain Bocquet tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle. Le groupe de la gauche démocrate et républicaine (GDR) a en effet choisi d'exercer son droit de tirage en conférence des présidents en déposant cette proposition de résolution, comme le prévoit l'article 141 du règlement de notre assemblée. L'inscription de ce texte à l'ordre du jour de cette dernière est donc automatique, sous réserve que certaines conditions soient bien remplies, ce que notre commission, compétente au fond sur les questions liées à la vie associative, est chargée de vérifier. Dans le cadre de l'exercice de ce droit de tirage, cette demande de création ne peut être rejetée en séance publique que par un vote défavorable des trois cinquièmes des membres de notre assemblée.

Conformément à l'usage sous cette législature, et pour ne pas limiter le plein exercice de ce droit de tirage reconnu aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, notre commission a confié le rapport sur cette proposition de résolution à Marie-George Buffet, membre du groupe GDR à l'initiative de ce texte. Il vous revient donc, madame la rapporteure, de nous indiquer si cette demande de commission d'enquête satisfait aux conditions fixées par les articles 137 à 139 du règlement.

J'ajouterai un dernier mot à titre personnel et en tant que président de la Commission : l'énoncé de cette proposition de résolution définit un champ d'investigation particulièrement vaste alors que l'article 137 du règlement impose aux propositions de résolution de déterminer avec précision « *les faits qui donnent lieu à enquête* ». Je me suis donc demandé si une mission d'information commune à plusieurs commissions n'aurait pas été plus adaptée qu'une commission d'enquête. Sans doute me rétorquerez-vous, madame la rapporteure, que le droit de tirage n'existe que pour les commissions d'enquête. Je n'en dirai pas davantage, vous laissant le soin de nous éclairer sur ce point. Néanmoins, ne conviendrait-il pas d'étendre aux missions d'information un tel droit de tirage, pour laisser aux groupes en bénéficiant des marges de manœuvre plus importantes ? Mon propos ne se veut nullement un reproche ; c'est une interrogation – et je devine la réponse que vous allez nous apporter.

Mme Marie-George Buffet, rapporteure. La commission des affaires culturelles et de l'éducation doit aujourd'hui se prononcer sur la recevabilité et l'opportunité de la proposition de résolution présentée par le groupe de la gauche démocrate et républicaine, tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'évaluer la situation du monde associatif face au contexte économique actuel et aux problèmes que soulèvent les choix effectués par l'État et les collectivités locales en matière de dépenses publiques. Le groupe GDR a en effet décidé de faire usage du droit qui lui est reconnu par l'article 141 de notre règlement, qui permet aux groupes minoritaires de demander l'inscription à l'ordre du jour de notre assemblée d'une telle proposition de résolution. J'ai bien entendu, monsieur le Président, votre souhait de voir ce droit élargi. Celui-ci étant toutefois soumis à certaines conditions, notre commission a pour tâche de vérifier qu'elles sont bel et bien remplies.

Notre règlement fixe en premier lieu une exigence de précision aux propositions de résolution, qui doivent « *déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* ». Il m'apparaît que la proposition de résolution qui nous est soumise aujourd'hui remplit tout à fait cette condition. Bien qu'ambitieux, son objet n'en est pas moins précis et circonscrit, puisqu'il s'agit d'étudier l'impact de la crise actuelle sur le monde associatif. Par ailleurs, une commission d'enquête ne saurait porter sur des sujets traités récemment dans le cadre de structures parlementaires particulières. Là encore, la proposition de résolution m'apparaît sur ce point recevable puisqu'aucune commission permanente ne bénéficie actuellement des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour une mission portant sur le monde associatif et qu'aucune commission d'enquête portant sur un sujet similaire n'a été constituée au cours de la législature. Enfin, une commission d'enquête ne doit pas empiéter sur le travail de la justice. Sur ce point, Mme la Garde des Sceaux a indiqué qu'elle n'avait pas connaissance de poursuites judiciaires engagées sur les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition. Celle-ci est ainsi tout à fait recevable au regard des critères fixés par notre règlement.

Mais notre commission est également appelée à se prononcer sur l'opportunité d'inscrire cette proposition de résolution à l'ordre du jour de l'Assemblée.

J'insisterai tout d'abord sur le fait associatif et sur sa place dans notre société. Nous comptons aujourd'hui plus d'un million d'associations en France, dont plus de 2 000 sont reconnues d'utilité publique. Plus de 65 000 associations ont encore été créées l'an passé, et le monde associatif rassemble au total 12 millions de bénévoles. Il s'agit d'un engagement citoyen sans équivalent dans notre pays, d'un remarquable espace d'éducation populaire et, dans la plupart des cas, d'un lieu d'apprentissage de la démocratie.

Le monde associatif est également un acteur économique : 166 000 associations employeurs salarient près de 2 millions de personnes, soit 10 % de

l'emploi salarié privé en France. Les associations sont également un facteur de croissance : elles créent environ 3 à 4 % du PIB. Par la diversité de leurs objectifs, de leurs champs d'action et des parcours de leurs bénévoles, par leur implantation territoriale, elles jouent un rôle majeur en faveur du lien social et répondent aux besoins quotidiens de nos compatriotes. Cela concerne, par exemple, l'accueil et le loisir des enfants et des jeunes par de grandes associations issues des réseaux d'éducation populaire, telles que les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (Céméa), les Francas et la Ligue de l'enseignement ; des associations de jeunesse telles que les Scouts et les Guides, les Jeunes Chrétiens ruraux ou la Jeunesse ouvrière chrétienne ; l'accès au sport et à la culture ; l'alphabétisation ; et enfin, les actions caritatives, secteur dans lequel les associations se sont développées récemment.

Imaginons un instant que, face à la crise et aux difficultés de financement auxquelles sont confrontées les associations, les bénévoles de France cessent pendant quelques jours leur activité. On s'apercevrait alors du rôle extrêmement important que joue le monde associatif dans notre pays. Bien sûr, s'il fallait que l'État et les collectivités territoriales remplacent les associations dans le rôle qu'elles jouent, non seulement il leur faudrait des moyens, mais ils ne pourraient le faire compte tenu de la spécificité de la démarche associative, fondée sur le recours au bénévolat et l'appel à l'engagement des individus pour satisfaire des besoins.

Le monde associatif, dont la place est si importante dans notre société, est-il en crise ou bien frappé par la crise économique ? La présidente de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), qui porte désormais le nom de Mouvement associatif, nous alertait l'an passé sur la crise des financements et du bénévolat associatifs, due, selon elle, à des mutations profondes et irréversibles. Il reviendra à la future commission d'enquête, si elle est créée, de débattre de la véracité de ces dires. Il est néanmoins certain que de nombreux indicateurs virent au rouge.

S'agissant du bénévolat, 15 % des responsables associatifs se disent dans la détresse, ayant des difficultés à transformer l'engagement ponctuel de leurs bénévoles en une présence durable. Le noyau dur du bénévolat est en train de se réduire. En outre, les associations ont perdu 11 000 emplois entre 2010 et 2011. Sur les 150 000 associations en grande difficulté, 14 000 sont des associations qui emploient. On estime qu'entre 2012 et 2013, ce sont encore 9 500 emplois associatifs qui auront disparu.

Bien sûr, cela est lié à un problème de financement, le niveau des subventions ayant diminué de 17 % en six ans : 57 % de responsables associatifs se disaient satisfaits de leur situation financière en 2012, mais ils ne sont plus que 53 % dans ce cas aujourd'hui. Cette baisse des subventions a eu des effets divers selon la taille des associations concernées et leur capacité à recourir à des réseaux.

Mais ce que pointe le mouvement associatif, c'est moins la baisse globale du montant des subventions aux associations que l'accroissement du recours aux marchés publics – de l'ordre de 73 % –, aux appels d'offres et aux appels à projet. La commande publique finira par tuer la vie associative, alerte la CPCA, en faisant évoluer l'esprit associatif et en transformant le rôle des associations en celui d'exécutant. On peut parler d'une instrumentalisation aux conséquences vitales pour les petites et moyennes associations, et d'une transformation de l'objet des grands réseaux. Nous en avons d'ailleurs déjà débattu lors de l'examen du rapport budgétaire sur les crédits consacrés aux associations par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative de même que lors de la discussion du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire (ESS).

Bien sûr, cette proposition de résolution aborde le financement par la foule (« crowdfunding »), comme solution possible à cette baisse des subventions aux associations. Il conviendra cependant de rapprocher ce mode de financement de ce que nous appelions à une autre époque les dons, les collectes ou encore les cotisations permettant d'être membre d'une association.

S'agissant des solutions à apporter à ces enjeux, notre proposition de résolution fait allusion à l'intention du Gouvernement de retravailler à l'élaboration d'une charte entre le Gouvernement, les collectivités locales et les associations en 2014 – la dernière charte signée datant de 2001. Cette dernière reposait d'ailleurs encore sur la loi de 1901 et sur une conception de la vie associative épaulée par une puissance publique sous forme de subventions – les collectivités locales étant dotées d'une compétence générale – et s'appuyant sur l'appel à l'adhésion, à la cotisation et au bénévolat, sur l'appel au financement sous forme de dons, de collectes et de mécénat. La structure associative était alors à la recherche d'un statut du bénévolat, du développement des aides à l'engagement, comme le service civique.

Ces pistes restent-elles encore valables aujourd'hui ou convient-il d'œuvrer à une mutation, comme le demandent certains responsables des coordinations de la vie associative ? Je ne répondrai pas aujourd'hui à ce qui sera l'un des enjeux de cette commission d'enquête – si jamais elle voit le jour. Il conviendra également de réfléchir au fonctionnement même des associations, d'examiner de plus près la question des grands réseaux et de leur rapport aux associations de proximité, ainsi que les systèmes d'aide à l'emploi salarié dans les associations, et enfin, de veiller à clarifier les objets associatifs par opposition à ceux de la puissance publique et du marché.

Cette commission d'enquête, si elle est créée, aura donc un vaste travail en perspective, compte tenu de l'hétérogénéité du monde associatif et des situations qui y sont vécues.

Ainsi, l'opportunité de créer une commission d'enquête pour analyser avec précision les difficultés rencontrées par le monde associatif ne fait-elle pas de doute ; nos débats sur de nombreux sujets au sein de cette commission nous

permettent d'ailleurs souvent d'évoquer l'apport du monde associatif, mais jamais de vraiment s'arrêter sur ses problèmes.

On peut se demander, comme l'a fait le président de la commission, si une mission d'information n'aurait pas été plus adaptée pour atteindre ces objectifs, mais il nous a fallu utiliser notre droit de tirage. Je vous invite donc, chers collègues, à adopter notre proposition de résolution.

M. Pierre Léautey. Je partage votre constat, madame la rapporteure, s'agissant à la fois de l'importance du secteur associatif et de la nécessité de le conforter. En effet, l'ensemble du tissu associatif contribue à la cohésion sociale, au dynamisme citoyen et à la vitalité économique, tout en répondant aux besoins de la population. Comme vous l'avez indiqué, il s'agit également d'un secteur particulièrement hétérogène tant par la taille des associations que par leur objet social. De plus, 13 % de celles-ci génèrent 10 % de l'emploi salarié en France.

Vous souhaitez, madame la rapporteure, créer une commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle. Sur le fond, je partage votre préoccupation et reconnais l'intérêt de dresser un état des lieux de la situation des associations, d'évaluer les conséquences des évolutions qui les touchent et de proposer des solutions pour leur permettre d'être les plus efficaces possible. Le Gouvernement n'ignore d'ailleurs pas les difficultés qu'elles peuvent rencontrer. C'est pourquoi, depuis deux ans, de nombreuses mesures ont déjà été prises.

Tout d'abord, afin de ne pas affecter les moyens des associations en 2013, et ce malgré les contraintes économiques, le Gouvernement a préservé de tout effort budgétaire les moyens dédiés à la vie associative. Ce sont près de 11 millions d'euros qui ont été dédiés à la formation des bénévoles qui constituent l'essence du mouvement associatif. Pour l'emploi associatif, 26 millions d'euros de subventions ont été distribués aux fédérations nationales de jeunesse et aux mouvements d'éducation populaire, somme à laquelle il faut ajouter 20,5 millions d'euros destinés à soutenir le secteur. Pour consolider l'emploi, le Gouvernement a créé 100 000 emplois d'avenir en 2013, et en créera encore 50 000 en 2014. Or, les associations sont les premières à bénéficier de ce dispositif, qui offre l'opportunité de recruter un premier salarié et de se structurer. Il convient également de noter l'allègement des charges sociales en faveur des associations, notamment les plus petites, ce qui représente un effort non négligeable de 314 millions d'euros pour l'État à compter du 1^{er} janvier 2014.

Enfin, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire que nous venons d'adopter en première lecture en séance publique active trois leviers essentiels au service des associations : le premier tend à favoriser le versement de subventions, afin de limiter les effets de la contractualisation publique ; le deuxième vise à encourager le financement privé des associations et le troisième, à sécuriser les opérations de regroupement d'associations pour renforcer le tissu associatif. Concernant les bénévoles, le Gouvernement s'attache à promouvoir les

différentes formes de participation associative grâce à la montée en charge du service civique. Et un autre chantier vise à renforcer l'engagement associatif des actifs, ce qui se traduira par une meilleure reconnaissance des compétences acquises dans le cadre des parcours professionnels.

C'est pourquoi, si je partage votre préoccupation, madame la rapporteure, quant au fond de votre demande, il n'en va pas de même sur la forme. Au vu des nombreuses actions entreprises par le Gouvernement au service des associations, la procédure de commission d'enquête ne me paraît pas la mieux adaptée à l'esprit du travail à réaliser. Comme vient de le rappeler M. le président, la création d'une mission d'information nous semblerait mieux à même de répondre à votre demande et mieux correspondre à l'esprit qui nous anime. C'est pourquoi le groupe socialiste, républicain et citoyen s'abstiendra.

M. Frédéric Reiss. Nos collègues du groupe GDR nous proposent d'examiner de près la santé économique des associations en période de crise – précision qui n'est sans doute pas anodine. Et comme vous l'avez relevé tout à l'heure, monsieur le président, ce sujet nous semble plus relever d'une mission d'information que d'une commission d'enquête. Il s'agit en effet davantage d'informer la communauté nationale pour lui fournir les moyens de contrôler la politique du Gouvernement et des collectivités territoriales à l'égard des associations que de vérifier des faits déterminés ou de contrôler la gestion d'un service public.

Nous avons néanmoins noté la position que vient d'exprimer la rapporteure, et ce sujet mérite toute notre attention, mieux, toute notre vigilance, notamment au regard des mesures d'économies annoncées par le Premier ministre. Les chiffres cités par Mme Marie-George Buffet sont significatifs : on recense 1,3 million d'associations en France et 12 millions de bénévoles. En outre, les associations constituent un facteur de cohésion sociale mais pas seulement, car elles représentent aussi 10 % de l'emploi salarié privé et 3 à 4 % du PIB. Ce sont donc des moteurs de notre économie, tant en termes de croissance que d'emploi.

Nous comprenons bien la volonté du groupe GDR d'examiner la diversité des associations, l'hétérogénéité des secteurs d'activité dans lesquels elles interviennent et surtout, celle de leurs modalités de financement : les associations bénéficient en effet de moins de subventions publiques qu'auparavant et répondent davantage à des appels d'offres. En outre, les nouvelles logiques de financement sont attachées à des projets plutôt qu'à des activités. Enfin, on voit apparaître de nouveaux types de financement participatif qui mobilisent un grand nombre de personnes. Les bénévoles se heurtent aujourd'hui souvent à des difficultés considérables, mais prennent malgré tout de nombreuses initiatives. Compte tenu de ces difficultés, les associations ne peuvent pas exprimer toute leur créativité. Si, par exemple, l'une d'elles organise une soirée dansante avec un orchestre, il lui faut non seulement verser un cachet, mais aussi payer la SACEM et l'URSSAF par le biais du Guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO). Il en résulte que son bénéfice est bien hypothétique. Compte tenu de la diminution des subventions

publiques, l'imagination des associations s'oriente donc dans le sens de la débrouille, d'un contournement des contraintes administratives et d'un non-respect de la loi.

Quoi qu'il en soit, les auteurs de cette proposition de résolution ont l'ambition, en proposant la création de cette commission d'enquête, de vérifier si l'on assiste oui ou non à un amincissement du tissu associatif moyen et si le rôle de cohésion sociale des associations est menacé ou pas, dans un contexte de raréfaction de la ressource publique.

Ce qui intéresse le groupe Union pour un mouvement populaire (UMP), c'est de relever les incohérences de la politique générale du Gouvernement qui ne manquera pas d'avoir des effets directs sur le financement des associations – un Gouvernement qui donne d'une main ce qu'il reprend de l'autre. Car si ce dernier valorise l'attractivité du tissu associatif dans le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, dans le même temps il réduit drastiquement les finances des collectivités territoriales.

Notre collègue Marie-George Buffet, qui connaît bien le monde associatif, ne se doutait pas forcément des annonces du Premier ministre Manuel Valls au moment où elle a rédigé sa proposition de résolution. Il est clair que cette commission d'enquête prend une signification particulière au moment où le Gouvernement baisse les ressources des collectivités locales tout en augmentant leurs charges et en créant des politiques qu'il leur demande de financer, telles que la réforme des rythmes scolaires. Ce sont d'abord les politiques de solidarité et d'animation culturelle et sportive qui vont en prendre un coup, soit le créneau même des associations qui connaissent déjà des difficultés, qui ont souvent une assise financière insuffisante et qui peinent à rester viables. Il convient de tout mettre en œuvre pour maintenir le dynamisme du tissu associatif dont nous disposons en France. C'est pourquoi le groupe UMP participera activement aux travaux de cette commission d'enquête.

Mme Barbara Pompili. Je vous remercie, Madame la rapporteure, pour ce rapport et cette analyse auxquels nous souscrivons. Nous partageons également les inquiétudes qui en ressortent. Vous ne serez guère étonnés que mon groupe soutienne la création d'une commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif et de proposer des réponses concrètes et d'avenir. Les associations sont en effet essentielles au fonctionnement de notre société : acteurs de terrain, elles assurent de nombreuses missions relevant de l'intérêt général et contribuent à la cohésion sociale dont nous avons tant besoin. Qu'elles œuvrent dans le secteur médico-social ou socio-culturel, dans le champ de l'éducation populaire, du sport ou encore en faveur de la défense de l'environnement, des minorités ou des droits de l'Homme, leur utilité publique n'est plus à démontrer. Et j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer que cette reconnaissance devait aller de pair avec des financements pluriannuels permettant aux associations de vivre tout en réalisant leurs projets. C'est pourquoi nous souhaitons que la subvention soit réaffirmée comme l'un des principaux moyens

de soutien de la vie associative. Le projet de loi relatif à l'ESS que nous venons de voter va donc véritablement dans le bon sens.

Il convient de sortir du mode de financement par projet et par appel d'offres qui fragilise les associations – surtout les plus petites d'entre elles – en les contraignant à tordre leurs projets pour les faire rentrer dans des « cases », alors qu'elles ont au contraire besoin de financements pérennes, y compris pour leurs besoins structurels de fonctionnement. Comme vous l'avez indiqué, les appels d'offres privilégient *in fine* le « moins-disant » au lieu du « mieux disant » et ce système réduit les associations à de simples prestataires de services – ce qui va complètement à l'encontre de leurs missions. En les obligeant à répondre à une commande, ce système détruit la capacité de ces acteurs de terrain à proposer des solutions véritablement innovantes alors même que l'innovation est ce qui fait la force du tissu associatif. Dans ce contexte de crise et de diminution des financements publics, nous tenions à sécuriser le modèle de la subvention, car avec la crise, les besoins augmentent.

Parmi les nouvelles pistes de financement figure le *crowdfunding*. Or, là encore, si ce financement participatif est intéressant, il ne doit pas être utilisé au détriment du versement de subventions ou de l'exercice, par la puissance publique, de ses responsabilités. Grâce à ma collègue Brigitte Allain et à l'engagement de Mme Valérie Fourneyron, la loi ESS permettra de recourir à un autre dispositif en complément du financement par subvention, dispositif qui évite les écueils des appels à projets : il s'agit des « appels à initiatives » qui favoriseront l'élaboration en commun et le financement de projets en phase avec les besoins locaux - qu'ils soient sociaux, économiques ou environnementaux – afin de véritablement répondre aux besoins des populations sans que les associations soient contraintes de faire rentrer des réalités dans des cases. Ce ne sont là que quelques exemples des multiples canaux de financement existants.

La création de cette commission d'enquête serait tout à fait utile en cette période de crise, à un moment où l'on a particulièrement besoin des associations. Une telle commission devra proposer des pistes permettant au tissu associatif d'être mieux à même d'affronter les difficultés financières. Peut-être avez-vous d'ailleurs d'ores et déjà des suggestions à partager avec nous, madame la rapporteure. Je ne doute pas que les pistes proposées par cette commission dépasseront la simple question du financement en tant que tel. Car pour affronter la crise actuelle, si la résolution de la question financière est cruciale, celle d'autres enjeux l'est tout autant – enjeux qui sont d'ailleurs pour partie liés à cette question de financement. Je songe notamment à la question de la formation des salariés et à la pérennisation des emplois qualifiés, à l'évolution du bénévolat et à ses nouvelles formes, et enfin, aux pistes permettant de mieux reconnaître le travail des bénévoles et de le faciliter. La question du « congé engagement » pourrait aussi être posée par cette commission afin de susciter l'engagement citoyen.

Concernant l'emploi, il conviendrait que cette commission d'enquête soit en mesure de dresser le bilan des emplois d'avenir et qu'elle s'intéresse au service civique, dont je crains que l'essor ne s'opère au détriment des autres moyens consacrés à la vie associative. La précarisation des salariés des associations sera elle aussi, je l'espère, étudiée. En Picardie par exemple, les acteurs constatent une baisse de la qualité de l'emploi et un *turn over* important, ce qui leur pose un véritable problème. Je songe par ailleurs aux besoins d'accompagnement des associations, y compris dans leur fonction d'employeur – alors même que le Fonds de développement de la vie associative (FDVA) stagne –, à la nécessité de simplifier les démarches administratives ou encore aux relations que les associations ont à bâtir dans la durée avec les collectivités territoriales. Enfin, l'augmentation du FDVA pourrait permettre de financer davantage les expérimentations.

M. Jean-Noël Carpentier. Madame la rapporteure, le groupe RRDP partage les objectifs de votre proposition de résolution. Nous pourrions certes débattre de la question de savoir s'il est préférable d'instituer une commission d'enquête ou une mission d'information, mais vous vous êtes clairement exprimée sur vos objectifs et sur les raisons de votre choix - que nous partageons. Nous cherchons là l'efficacité pour répondre rapidement aux interrogations du monde associatif.

Cette commission d'enquête ne doit pas être un lieu où l'on fait de la politique politicienne, comme le propose l'orateur du groupe UMP : il est hors de question de condamner deux ans de gouvernance de la gauche au pouvoir ! L'interrogation de la commission d'enquête est bien plus large : c'est la période de crise que nous traversons qui engendre des difficultés pour toutes les strates de notre économie nationale, y compris pour la vie associative. Celle-ci est indispensable à notre République. Elle contribue à la diversité de notre société, à la vivacité de la démocratie, et permet des échanges entre des millions d'individus qui entrent en synergie. Sa disparition serait d'autant plus grave que les associations emploient 10 % des salariés, soit 2 millions de personnes. On imagine mal l'État, les collectivités locales ou les entreprises prendre ces emplois en charge.

Nous devons observer la vie associative et trouver des solutions aux problèmes qu'elle rencontre, à l'heure où la crise réduit les dotations de l'État et des collectivités territoriales. Au-delà de cet aspect strictement budgétaire, nous nous interrogerons sur les besoins des associations et sur ce qu'elles représentent en termes de solidarité. À ce titre, la commission d'enquête ouvrira sans doute de beaux débats dans nos circonscriptions.

M. Pascal Deguilhem. Nous portons le plus grand intérêt au secteur associatif, dont l'utilité vient d'être rappelée. Ma seule réserve porte sur la forme. Les dernières commissions d'enquête conduites par l'Assemblée nationale portaient sur la fermeture de l'usine Goodyear d'Amiens Nord, la privatisation de la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM) ou l'affaire Cahuzac. Je doute

que la procédure permette de cerner la diversité du tissu associatif et de ses problèmes : les emplois d'avenir, le service civique, les rythmes scolaires, les ressources financières et la réforme territoriale.

M. Jean-Pierre Allossery. La crise économique a fait baisser les crédits de l'État et des collectivités territoriales dont bénéficient chaque année plus de 500 000 associations. C'est dans cet environnement peu propice que se sont multipliés les appels à projets. Le recours à la commande publique a augmenté de 6 % en huit ans, ce qui réduit l'initiative des associations, reléguées au rang de prestataires de services.

Comme la rapporteure, je regrette que le système associatif bascule vers le champ concurrentiel. Cette évolution remet en cause la liberté et l'innovation sociale, fondements des associations, dont les bénévoles et les salariés concrétisent l'engagement citoyen. Dès 2002, alors qu'on ne parlait pas encore de crise économique, nous déplorions que le Gouvernement manque d'ambition quand il s'agissait de reconnaître l'importance des associations à l'égard de l'intérêt général, de la démocratie et du vivre ensemble. Depuis lors, le désengagement de l'État a poussé celles-ci à rechercher des financements privés.

Toutefois, depuis deux ans, et alors que 26 000 emplois ont été supprimés pour la seule année 2011, le Gouvernement a préservé les moyens, consolidé l'emploi associatif, adapté la fiscalité et sécurisé le financement public. Un large volet du projet de loi sur l'ESS vise à mieux accompagner les associations, grâce à de nouveaux outils comme la définition de la subvention en lieu et place des marchés publics. Ce texte est issu de concertations et de rencontres, ainsi que des auditions de représentants d'associations menées par notre collègue Pierre Léautey, rapporteur pour avis du projet de loi. Il confère notamment une base législative au Haut Conseil à la vie associative (HCVA). S'agissant du financement privé, un rapport rendu à la ministre en mars 2013 a alimenté les propositions concrètes qui figurent dans le texte.

J'ajoute que notre collègue Yves Blein, rapporteur au fond du texte, vient de se voir confier une mission sur la simplification administrative au bénéfice des associations. Ces travaux s'inscrivent dans le droit-fil du projet de loi, qui vise à faire du tissu associatif un véritable partenaire de notre modèle social.

Compte tenu de tous les outils d'analyse et d'évaluation dont nous disposons, je m'interroge sur la nécessité de créer une commission d'enquête. Faut-il ajouter un énième dispositif à tous ceux qui existent déjà ?

Mme Julie Sommaruga. Madame la rapporteure, j'ai lu votre analyse avec beaucoup d'intérêt. Je partage votre volonté de soutenir le monde associatif et d'en faire une priorité. Les associations doivent bénéficier de soutiens pour jouer leur rôle de lien social, indispensable à nos territoires.

Ces dernières années, sous les gouvernements de droite, elles ont été oubliées, voire méprisées, du fait de la baisse des financements publics et de la

requalification de subventions en marchés publics. Ces choix politiques les ont mises dans une grande difficulté, alors même qu'elles s'appuient sur 12 millions de bénévoles, qui ont besoin de reconnaissance, et emploient près de 2 millions de personnes, soit une masse salariale équivalant à 3 % du PIB.

Depuis 2012, le Gouvernement a pris des engagements forts, notamment en déclarant l'engagement associatif « Grande cause nationale 2014 ». Une charte a été signée entre l'État, les associations et les collectivités territoriales. Malgré les contraintes économiques et budgétaires, les associations ont reçu 26 millions de subventions et 11 millions ont été alloués à la formation des bénévoles. Le projet de loi sur l'ESS remet la subvention au cœur de leur financement public et encourage le financement privé. Enfin, le Gouvernement soutient l'emploi associatif en créant 100 000 emplois d'avenir et en allégeant les charges salariales.

Je pense comme vous que l'éducation populaire est une priorité pour accompagner l'école. Par ailleurs, j'aimerais savoir ce que vous pensez du rôle que joue l'Agence du service civique (ASC) auprès des associations.

M. Régis Juanico. La vie associative est une richesse que l'on nous envie même en dehors de nos frontières. Si nos associations emploient 1,8 million de salariés, 90 % d'entre elles ne vivent que grâce à l'action de leurs bénévoles. Les travaux de la commission d'enquête devront mettre en perspective l'expérience du terrain et les mesures que prévoit le projet de loi sur l'ESS, dont l'Assemblée nationale a considérablement enrichi le volet associatif. Celle-ci a habilité le Gouvernement à aller au-delà des mesures déjà citées - scissions, fusions, gestion des dons et des legs -, pour procéder par ordonnances à la simplification annoncée par Mme Vallaud-Belkacem. Il pourra ainsi alléger les démarches administratives - création, dissolution, agrément -, qui empêchent les bénévoles de se consacrer au cœur de leur mission.

Le projet de loi comprend aussi un volet qui sécurise les associations sur le plan juridique et financier. Pour la première fois, il définit la subvention, que perçoivent 550 000 associations. En 2005, les ressources publiques représentaient 35 % de leurs ressources, contre 25 % aujourd'hui. Le dispositif local d'accompagnement vise à soutenir les associations employeuses. Le projet de loi reconnaît l'engagement associatif et le bénévolat. Il crée le volontariat associatif pour les plus de vingt-cinq ans et facilite la validation des acquis de l'expérience. La rédaction d'un rapport sur le congé d'engagement bénévole débouchera, en seconde lecture, sur des mesures précises. Un fonds dédié à la formation des dirigeants bénévoles complétera les fonds territoriaux et le Fonds national pour le développement de la vie associative. Les associations ont à leur disposition des instruments financiers - titres associatifs, fonds de garantie des apports associatifs -, en plus des financements accessibles aux acteurs de l'ESS. À ces mesures s'ajoutent la baisse, pour plus de 300 millions, de la taxe sur les salaires, qui bénéficiera aux associations de moins de vingt salariés, et l'exonération du versement transport pour les entreprises de l'ESS.

Mme Marie-Odile Bouillé. Je rejoins l'analyse de la rapporteure qui a montré l'importance de la vie associative dans le lien social et l'exercice de la citoyenneté. Les associations sont des acteurs de premier plan de l'ESS et leur champ d'action est extrêmement vaste. Reste que les financements publics et privés se sont peu à peu tournés vers l'appel à projets ou à initiatives, ce qui privilégie les actions ponctuelles par rapport à l'activité générale de l'association. La baisse des financements publics mérite d'être analysée secteur par secteur. Il est ainsi fréquent que des collectivités renoncent à soutenir les festivals.

Comme la rapporteure, je plaide pour un examen pluriannuel des financements et une évaluation *a posteriori*, afin de vérifier que les fonds ont servi à soutenir un projet lisible. En outre, le fonctionnement des associations peut être soutenu à un autre niveau.

Reste à savoir s'il faut créer une commission d'enquête sur un tel sujet. Une mission d'information me semblerait plus appropriée.

M. Christophe Premat. Madame la rapporteure, je vous remercie d'avoir dressé un panorama du monde associatif, qui m'inspire plusieurs questions. Faut-il vraiment lier le déclin des associations à la croissance, au sein de l'ESS, du financement participatif ? Le développement intense du financement par la foule aura-t-il des effets pervers sur le monde associatif et sur ses valeurs fondées sur le bénévolat ?

Vous rappelez aussi que l'accroissement de la part des marchés publics par rapport aux subventions peut étouffer le développement harmonieux du monde associatif. Sur quels leviers peut-on agir pour enrayer le relatif déclin de ce secteur ? Je vous suggère de prendre davantage en compte la complémentarité, sur le terrain, entre les associations et les acteurs de l'ESS, et d'insister davantage sur les formes plurielles de financement.

Vous soulignez un phénomène de taille et de structure. Les associations bénéficiant d'un puissant réseau se spécialisent dans la captation des appels d'offres publics pour développer leurs activités, alors que les plus petites structures n'en ont pas les moyens. Il serait intéressant de réaliser un état plus précis du profil des associations sélectionnées afin de comprendre ce mécanisme.

Enfin, il faut étudier plus précisément la relation entre le secteur salarié et non salarié au sein des associations. La précarité des contrats de travail risque à terme de compromettre la croissance du secteur. Au sein des associations qui promeuvent la générosité et le dévouement se cache parfois une dure réalité sociale.

M. Michel Pouzol. Madame la rapporteure, je partage votre jugement sur la situation des associations, même si, à mon sens, le sujet est plus adapté à une mission d'information qu'à une commission d'enquête. Avec ma collègue Maud Olivier, j'appelle votre attention sur un problème précis. L'URSSAF remet de plus en plus souvent en cause l'application de la circulaire n° 94/61 du 18 août 1994,

qui permet aux associations sportives de bénéficier d'une franchise de cotisations quand elles indemnisent leurs bénévoles. La requalification de ces défraiements en activité salariée peut déboucher sur un redressement. Il serait judicieux de garantir aux associations un cadre juridique sécurisé. Si nous menons une réflexion sur le monde associatif, je ne doute pas que la protection et l'encouragement du bénévolat seront au cœur de nos échanges.

M. Michel Ménard. Madame la rapporteure, je pense, comme M. Léautey, qu'une mission d'information serait plus adaptée au sujet, mais vous nous avez expliqué les raisons de votre démarche. La manière dont vous abordez le monde associatif est intéressante. Il faut étudier ses difficultés, même si de nombreuses initiatives ont été prises en sa faveur depuis deux ans, ainsi que l'a rappelé M. Juanico. Le projet de loi sur l'ESS en est une illustration.

Si la commission d'enquête est créée, elle devra formuler des propositions pour simplifier la vie des bénévoles et des dirigeants associatifs. La vie des associations, tournée vers un projet, ne doit pas se résumer à une addition de charges administratives. Il faut mettre en œuvre le choc de simplification annoncé par le Président de la République.

Nous devons traiter le problème de l'association employeur, ainsi que la procédure des marchés publics. Celle-ci, appliquée aux classes de découverte, aux centres de vacances ou à l'éducation populaire, risque d'amener les collectivités à choisir leurs prestataires au seul vu des critères financiers et au détriment de leurs projets.

Je souhaite aussi que nous nous penchions sur l'éducation populaire et les vacances des enfants ou des adolescents, sujet que j'ai étudié l'an dernier en rédigeant un rapport sur l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs. Enfin, nous devons vérifier que les subventions aux associations ne sont pas des variables d'ajustement dans le budget de l'État ou des collectivités.

Mme la rapporteure. Vaut-il mieux créer une commission d'enquête ou une mission d'information ? Plusieurs d'entre vous ont ouvert le débat. Je puis néanmoins citer des commissions d'enquête dont le champ – par exemple la sidérurgie – n'était ni ponctuel ni circonscrit.

Vos interventions confirment en tout cas la nécessité d'étudier les évolutions du secteur associatif qui se profilaient déjà quand j'étais ministre. Beaucoup de choses ont toutefois changé depuis, notamment la place de l'engagement dans la société ou le comportement des grands réseaux d'éducation populaire. Nous avons essayé de les réveiller lorsque nous avons rédigé avec eux, en 2001, le *Livre blanc de l'éducation populaire*. C'était l'époque où les hommes politiques parlaient sans cesse de proximité. On a privilégié alors les associations de quartier au détriment des grands réseaux, avant de changer d'avis et de demander aux seconds de s'occuper des premières.

Plusieurs d'entre vous ont posé le problème du financement. L'aide aux associations sert trop souvent de variable d'ajustement dans les budgets communaux ou varie au gré des changements d'équipe municipale. La commande publique influe considérablement sur les missions des associations ou les choix qu'elles effectuent.

Vous vous êtes interrogés sur le rapport entre bénévoles et salariés. Le monde associatif a oublié de réclamer un statut pour ses élus, tant il pense que la revendication a peu de chance d'aboutir. Il demande plutôt des mesures destinées à faciliter l'engagement bénévole. Cependant, nous devons réfléchir au statut des salariés et à leur déroulement de carrière dans la vie associative.

Quand j'ai interrogé le monde associatif sur le service civique, j'ai recueilli des avis plutôt positifs, même si certains craignent qu'il se substitue à des emplois salariés.

La fiscalité est un autre dossier à examiner. Je me souviens d'une réunion houleuse entre les représentants du monde associatif et M. Sautter, alors ministre des finances.

Vos interventions ont ouvert un champ de questionnement très vaste. Si la commission d'enquête voit le jour, nous commencerons par cibler les questions fondamentales, auxquelles nous chercherons des solutions concrètes dans un souci de simplification. Il est par exemple trop difficile de remplir un dossier pour toucher une subvention du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Sur ce sujet souvent évoqué, aucun progrès n'est intervenu depuis des années.

II. EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

*La Commission **adopte** l'article unique **sans modification**.*

*Elle **adopte** ensuite la proposition de résolution **sans modification**.*



En conséquence, la Commission des affaires culturelles et de l'éducation demande à l'Assemblée nationale d'adopter la présente proposition de résolution dans le document annexé au présent rapport.