

# **RAPPORT**

## **GROUPE DE TRAVAIL MIXTE SUR LA RÉFORME DU FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE**

### **SOMMAIRE**

#### **I - INTRODUCTION 2**

#### **II - MÉTHODE DE TRAVAIL 3**

#### **III - LE FNDVA ET SA RÉFORME 4**

#### **IV - PROPOSITIONS 6**

##### **1 . Afficher des priorités 6**

1.1. Le rôle du CNVA 7

1.2. Le rôle du conseil de gestion 7

##### **2 . Stabiliser et clarifier les ressources du FNDVA 7**

##### **3. Clarifier le dispositif institutionnel 9**

3.1. La présidence du conseil de gestion 10

3.2. Le conseil de gestion 10

3.3. L'ordonnateur 11

3.4. Le secrétariat 11

##### **4. Rendre plus lisible la gestion du FNDVA 11**

4.1. Contractualisation pluriannuelle avec des fédérations ou associations nationales 11

4.2. Bilan annuel des actions financées 12

##### **5. Le renforcement et la stabilisation des moyens du secrétariat 12**

##### **6. Réaliser un bilan des douze ans de fonctionnement du FNDVA 13**

#### **V - CONCLUSION 13**

#### **ANNEXES**

# **RAPPORT**

## **GROUPE DE TRAVAIL MIXTE SUR LA RÉFORME DU FNDVA**

PRÉSIDENT

**M. François MAHIEUX (CNVA)**

RAPPORTEURS :

**M. Bruno JANIN**

(Ministère de la jeunesse et des sports - Direction de la jeunesse et de la vie associative)

**M. Philippe SAINT-MARTIN**

(Ministère du travail et des affaires sociales - Direction de l'action sociale)

oOo

Sous la présidence de M. François MAHIEUX, le groupe de travail s'est réuni les 10 juillet, 9 septembre, 23 septembre, 7 octobre, 21 octobre, 25 octobre, 4 novembre, 18 novembre, 9 décembre, 16 décembre 1996 et 6 janvier 1997.

Membres du groupe de travail représentant le CNVA : Mmes DEBRY, GROUSSIN, MITRANI; MM. CANTO, MAHIEUX, MICHEL; représentant l'administration : Mmes ESQUIAGUES (Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain), FRELAND (Ministère de la jeunesse et des sports), HAMEL (Ministère du travail et des affaires sociales, Délégation à la formation professionnelle), ROUOT (Ministère de la culture) ; MM. DARGNIES (Ministère de l'environnement), JANIN (Ministère de la jeunesse et des sports), LAMARRE (Contrôle financier), LAVILLE (Contrôle financier), LÉVÊQUE (Ministère du budget), RAULT (Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale), SAINT-MARTIN (DAS).

Ont également participé au groupe de travail : MM. BASTIDE (Président du CNVA), FONROJET (Délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale), LE BRET (Ministère du budget).

## I - INTRODUCTION

Le Premier ministre a fait connaître le 15 janvier 1996, devant le CNVA, sa décision de mettre en place un groupe de travail mandaté pour réfléchir aux évolutions nécessaires du FNDVA. Cette décision s'inscrivait dans la suite des propositions du groupe de travail sur le bénévolat (groupe "Matignon" 1995) dont le rapport avait estimé nécessaire "une réflexion approfondie sur le statut, les objectifs et le fonctionnement du fonds".

Il est apparu d'ailleurs en effet que le fonctionnement du FNDVA, créé en 1984 sous la forme d'un compte d'affectation spéciale et géré par un conseil de gestion associant de façon paritaire l'administration et des représentants associatifs, rencontrait un certain nombre de difficultés relativement à :

1. ses **objectifs** : les objectifs même du fonds (le développement de la vie associative), et corrélativement les catégories d'associations et les types de projets éligibles aux financements ne sont pas suffisamment identifiés ;
2. l'origine et la stabilité de ses **sources de financement** (compte d'affectation spéciale et abondement budgétaire) ;
3. les **modalités de la gestion** : les procédures d'appel à projets, d'instruction et de décision apparaissent insuffisamment précises et trop lourdes ; les responsabilités respectives de l'administration et du conseil de gestion manquent à certains égards de clarté ;
4. la **nécessaire prise en compte des mutations socio-économiques et culturelles** qui caractérisent l'environnement dans lequel se développent les associations (projets locaux, besoins nouveaux) : elle apparaît insuffisante, dans un contexte où les associations sont appelées à tous les niveaux à prendre en compte des demandes de plus en plus fortes et diversifiées.

## II - MÉTHODE DE TRAVAIL

Le groupe de travail a procédé à une **analyse générale de la situation du fonds**, telle qu'elle peut être appréhendée au niveau central mais aussi par ceux qui bénéficient de son soutien. Il a cependant jugé nécessaire un bilan approfondi des douze années de fonctionnement du FNDVA, bilan dont le principe avait été arrêté par le conseil de gestion en 1994 (ce bilan fait l'objet de la proposition n° 6).

Les activités du fonds peuvent être sommairement décrites par les chiffres suivants qui portent sur l'année 1995 :

**. formation** : 594 associations ont présenté des dossiers, 483 associations ont bénéficié d'un concours financier (pour un total de 2736 actions et de 222 000 journées de stagiaire).

Le total des crédits consacrés à ces actions de formation a été de 30 947 664 F).

**. études et expérimentations** : 450 projets ont été examinés et 235 retenus pour un montant total de 18 355 800 F).

On trouvera en **annexe 1** des données plus complètes sur le budget, les dossiers déposés et les décisions au titre de 1995.

Cependant un **travail de définition** (actions financées, publics, associations) reste à réaliser pour parvenir à des chiffres clés indiscutables.

Le CNVA a soumis à l'examen du groupe mixte un document présentant de façon globale son analyse et ses propositions pour l'évolution du FNDVA, ainsi qu'un projet de calendrier, pour une mise en oeuvre des propositions au cours des années 1997 et 1998 (Document joint en **annexe 2**).

Plusieurs notes techniques complémentaires jointes aux comptes rendus des réunions, ont été préparées à la demande du groupe. On trouvera en particulier, en **annexe 3**, le document rédigé par la direction du budget en réponse à certaines questions posées par le groupe mixte sur les dispositifs de nature à identifier et à "protéger" les crédits dont dispose le FNDVA.

Le groupe de travail a jugé opportun de rendre un **rapport fixant les axes principaux de la réforme du FNDVA** : ces axes nécessitent une modification du décret du 6 mai 1985 et appelleront une traduction opérationnelle pour le fonctionnement du conseil de gestion du fonds.

De même, il propose de **distinguer deux temps dans la réforme** :

- d'abord des modifications **susceptibles d'être mises en oeuvre dès 1997**, à commencer par celles qui seront prises dans le projet d'instruction pour 1997 (telle qu'il a été préparé dans le cadre du conseil de gestion qui a continué à poursuivre ses travaux parallèlement aux réunions du groupe mixte, mais en cohérence avec lui) ;

- ensuite une étape appelant des modifications plus importantes quant aux procédures et au dispositif institutionnel, et nécessitant de ce fait la préparation d'un **nouveau cadre réglementaire**.

### III - LE FNDVA ET SA RÉFORME

Avant de présenter les propositions du groupe mixte, il faut en premier lieu exprimer clairement **l'originalité du FNDVA**, en ce qui concerne tant ses finalités que le dispositif lui-même dans le cadre général des relations entre l'État et le secteur associatif.

Chaque département ministériel entretient des relations directes avec les associations qui oeuvrent dans son champ de compétence et, grâce aux crédits inscrits au titre IV de son budget, dispose de moyens pour soutenir ces associations, voire les mobiliser sur des actions particulières (**dans le cadre de la politique - ministérielle ou interministérielle - dont il a la charge** : éducation populaire, jeunesse, culture, environnement, vie rurale, action sociale, etc.).

**Le FNDVA n'a pas vocation à se substituer à ces relations et à ces financements.**

On ne saurait en effet réduire le FNDVA à une procédure de "rattrapage" pour le financement d'actions sectorielles que les départements ministériels n'auraient pas été en mesure d'assurer, ou en faire une réserve d'intérêts sectoriels juxtaposés pour des associations, même si elles connaissent par ailleurs des difficultés en raison de l'évolution des crédits d'intervention de certains de leurs ministères de référence.

Le FNDVA a pour finalité de **soutenir le développement de la vie associative, ce développement constituant en lui-même "un objectif politique"**, comme l'a indiqué le Premier ministre.

En effet la vie associative, en elle-même, contribue à la réduction des fractures de la société. Comme l'éducation, par exemple, elle peut et elle doit être prise en compte avant toute mobilisation sur des objectifs particuliers, même si elle ne peut ignorer les mutations de la société française et les besoins que cette mutation fait naître.

Le FNDVA et son conseil de gestion sont un **lieu privilégié** où ce développement de la vie associative peut être appréhendé collectivement et globalement, c'est-à-dire à la fois de manière intersectorielle et interministérielle, dans le cadre d'une rencontre et d'une concertation organisées entre l'État et le secteur associatif.

Ces considérations doivent en permanence demeurer dans l'esprit des "réformateurs" du FNDVA et dans celui des responsables du CNVA.

Aussi le groupe mixte est-il parvenu à un consensus sur les quatre principes devant fonder la réforme du fonds :

. **lisibilité** : les objectifs, les modes de fonctionnement du fonds, sa gestion budgétaire, les procédures de décision, l'évaluation des actions soutenues doivent être exposés clairement et pouvoir être compris par l'ensemble des partenaires concernés par le développement de la vie associative ;

. **pérennité** : le projet associatif a besoin de temps pour se construire et être mis en oeuvre. Pour cela, il doit disposer d'un environnement réglementaire et de perspectives financières présentant une stabilité suffisante dans le temps et connus des associations. Le minimum de pérennité dans ce domaine constitue la première aide que peut apporter la puissance publique aux associations.

. **intersectorialité** : la gestion du FNDVA ne doit à aucun moment se substituer aux relations normales qui doivent exister entre des associations et l'administration concernée par le secteur dans lequel elles agissent. Le FNDVA doit être géré dans une problématique abandonnant toute perspective de défense sectorielle. Il s'agit, tant pour les administrations réunies dans un dispositif "interministériel" que pour les représentants associatifs, d'agir de manière "intersectorielle" au bénéfice du développement de la vie associative.

. **parité** : le fonctionnement du conseil de gestion doit s'effectuer à tous les niveaux dans le cadre d'une coopération paritaire entre les associations et les administrations.

## **IV - PROPOSITIONS**

Conformément aux instructions du Cabinet du Premier ministre, le présent rapport se présente sous la forme d'**une série de propositions**, chacune d'elles étant précédée d'un bref constat.

### **1. Afficher des priorités**

Constat : le nombre croissant d'associations et de projets potentiellement éligibles au FNDVA, l'importance de la demande sociale, le caractère limité des ressources du FNDVA rendent nécessaire une détermination claire de ses objectifs.

D'une manière générale, le FNDVA a vocation à participer au financement des actions de développement de la vie associative :

+ **la formation des bénévoles engagés**, acteurs du développement associatif.

Il reste clair cependant que le FNDVA ne saurait répondre aux besoins de formation de l'ensemble des bénévoles.

C'est autour du **projet associatif** que doivent s'organiser les formations, qu'il s'agisse de celles des administrateurs (présidents, trésoriers, etc.), ou de celle des bénévoles de terrain (en particulier responsables de projets, pour de nouvelles associations ou au sein d'associations existantes).

+ **les actions expérimentales ou innovantes** pouvant contribuer au développement de la vie associative dans le secteur considéré ou mieux au-delà. Ces actions expérimentales ne peuvent se concevoir qu'accompagnées des nécessaires actions d'évaluation et de diffusion.

+ **les études** (prospectives, d'évaluation, d'ingénierie,...), à condition qu'elles soient d'une certaine portée, notamment par leur caractère interassociatif (pour favoriser la création de réseaux locaux par exemple), intersectoriel, ou qu'elles soient lancées par des réseaux nationaux ou par le conseil de gestion lui-même.

+ **le soutien au démarrage** de la vie associative (information, accompagnement, ingénierie, etc.)

## PROPOSITION :

**Pour permettre au FNDVA d'afficher - dans un cadre pluriannuel - des priorités concernant les domaines d'intervention (formation et autres), les types d'action soutenues, les catégories d'associations, les publics:**

**1-1. le CNVA émet un avis sur les orientations qui doivent guider le conseil de gestion du FNDVA, sur la base des propositions d'une commission permanente du développement de la vie associative, ayant pour objet :**

- = de procéder à l'**analyse prospective et chiffrée des besoins** des associations, mal connus eu égard aux procédures et au taux des financements actuels;
- = de proposer des **orientations** à retenir par le FNDVA ;
- = d'**évaluer l'effet** des dispositifs mis en oeuvre récemment au niveau du FNDVA
- = de **valoriser le fonds d'études** financées par le FNDVA.

Pour être en mesure de remplir sa mission de bonne connaissance du secteur associatif et d'étude de ses besoins spécifiques en matière de développement, le CNVA doit, d'une part, voir ses **moyens "humains" renforcés** (chargés de mission) et, d'autre part, avoir systématiquement et de droit **accès aux informations**, notamment statistiques, concernant la vie associative (cf. la mission de l'INSEE sur les associations - 1996)

**1-2. le conseil de gestion du FNDVA se réunit chaque année pour définir le programme et l'affectation des fonds.**

Ces fonctions et responsabilités nouvelles seront précisées dans le cadre d'une **réforme du décret du 6 mai 1985**.

Il sera ensuite et par conséquent demandé aux associations de mettre en évidence, dans leur dossier de demande, le rapport entre leur propre **projet associatif** et les priorités arrêtées dans le cadre de la programmation indiquée ci-dessus.

(Afin de resserrer les liens entre le CNVA et le conseil de gestion du FNDVA, il sera désormais permis (par la voie d'une modification du décret de 1985) de cumuler les fonctions de membre du CNVA et de membre du conseil de gestion.)

## **2. Stabiliser et clarifier les ressources du FNDVA**

Constat : l'augmentation des moyens du fonds en 1995 et 1996 est apparue comme un élément important de consolidation. Cependant le fait que le "doublement" ait été opéré via des crédits budgétaires a créé des difficultés :

- le même fonds est alimenté par deux "sources" obéissant à des règles différentes en matière de gestion : report, régulation budgétaire ;

- l'inscription du complément sur le budget d'intervention du ministère responsable de la gestion du fonds (titre IV du ministère de la jeunesse et des sports) instaure *de facto* une situation de concurrence dans l'utilisation des crédits entre les objectifs interministériels du FNDVA et les objectifs particuliers du ministère au budget duquel ces crédits sont inscrits : cela a constitué un facteur d'incertitude quant aux crédits réellement disponibles au titre de l'exercice.

**Proposition : instaurer un dispositif juridique et financier qui assure**

**. d'une part l'identification, la stabilité et la protection des crédits consacrés aux opérations du fonds** (en l'assurant de possibilités de report d'un exercice budgétaire sur un autre),

**. d'autre part la possibilité d'abonder le fonds par le biais de conventions d'objectifs conclues avec d'autres organes (ministères ou collectivités territoriales) désirant joindre leurs efforts à ceux du FNDVA.**

Commentaire : pour ces abondements, les conventions d'objectifs (concernant les financements) qui viennent d'être présentées devront préciser à chaque fois les objectifs poursuivis, les publics cibles, les actions retenues. Les procédures d'attribution des aides qui en résulteront devront nécessairement respecter dans leur mise en oeuvre le caractère paritaire de la préparation des décisions et les modes d'évaluation de l'action entreprise. Seront donc inscrits dans ces différentes conventions :

**\* un cadre financier pluriannuel**

**\* un plan d'objectifs** (portant sur la formation, les expérimentations, les études, l'ingénierie/conseil, etc.) ;

**\* une description des modes d'évaluation** précisant les responsabilités de chacun des partenaires concernés dans le dispositif faisant l'objet de la convention ou du contrat ;

**\* les modes de gestion** des crédits ou subventions faisant l'objet des contrats ou conventions ;

**\* les modalités d'un contrôle réel** par les organes internes ou externes existants.

Si le groupe s'est accordé sur l'objectif que doit viser le dispositif de gestion du FNDVA (identifier, protéger, abonder, permettre la conclusion de conventions pluriannuelles), des divergences sont apparues sur le mécanisme le plus approprié aux objectifs qui viennent d'être cités pour la gestion du fonds :

@les associations ont demandé un **doublé du financement direct par le biais du compte d'affectation spéciale**, pour éviter les situations d'arbitrage interne qui résultent de tout abondement de ces crédits par des crédits budgétaires du titre IV, et la mise en place d'un nouveau dispositif de gestion permettant d'atteindre les objectifs énoncés plus haut : identifier les crédits (dans leur ensemble), protéger ces crédits (notamment pour les reports d'un exercice sur l'autre) et permettre à l'ordonnateur de conclure des conventions pluriannuelles.

Les associations ont demandé qu'à titre exploratoire on étudie la possibilité de **créer un établissement public, ou que soient étudiées des solutions équivalentes** (à partir de structures existantes ?).

Les associations soulignent que la mise en oeuvre des conventions pluriannuelles nécessite qu'il soit précisé que **les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 7 juin 1996 peuvent s'appliquer au compte d'affectation spéciale FNDVA**.

Le groupe a exprimé le souci que le nouveau dispositif assure un versement des subventions aux associations aussi tôt que possible au cours de l'exercice.

@les représentants des administrations, à l'exception de celui du Budget, ont souligné l'intérêt que la **dotation annuelle** initiale s'opère par **compte d'affectation spéciale**.

@ le ministère du Budget a proposé (cf. annexe 3) une **rebudgétisation complète du FNDVA** et, en contrepartie de la renonciation au compte d'affectation spéciale, la création d'un article spécifique ("actions interministérielles pour le développement de la vie associative à travers le FNDVA") pour les crédits budgétaires alimentant le fonds et un engagement de non régulation des crédits budgétaires pour un montant équivalent à ceux qui provenaient du compte d'affectation spéciale et pour une durée à préciser.

Pour le groupe de travail, la proposition de **création d'une ligne budgétaire spécifique** (43-90-90) apparaît comme la disposition minimale - à mettre en place dès 1997 - pour surmonter les difficultés d'arbitrage rencontrées en 1996.

### **3. Clarifier le dispositif institutionnel**

Constat : outre la loi de finances créant le FNDVA comme compte spécial du Trésor, les textes qui le régissent ne traitent que des compétences et du fonctionnement de son conseil de gestion ; encore ne le font-ils que dans des termes très généraux.

De l'avis du groupe de travail, cette lacune et cette imprécision ont souvent nui à la qualité et à la sérénité des délibérations du conseil de gestion.

Il apparaît nécessaire de construire un dispositif réglementaire complet (sans lourdeur excessive toutefois) permettant d'identifier plus clairement les rôles et responsabilités respectives du conseil de gestion, du secrétariat permanent et de l'ordonnateur.

Ce dispositif devrait conduire à alléger la tâche du conseil de gestion et à le responsabiliser davantage en la recentrant sur une fonction de programmation, de décision et d'évaluation. Il devrait également assurer une distinction complète des différentes fonctions aujourd'hui remplies par le même ministère : présidence du conseil de gestion, représentation des intérêts propres de ce ministère au sein du conseil de gestion, responsabilité du secrétariat et de l'ordonnateur.

Dans la perspective d'une contractualisation avec des collectivités territoriales, il est important que l'autorité chargée de passer les conventions au nom du fonds soit clairement identifiée.

**Proposition : donner une assise solide au dispositif institutionnel du FNDVA, en modifiant le décret de 1985 et en prenant les textes complémentaires nécessaires.**

**3.1 - La présidence du conseil de gestion** : le groupe mixte estime qu'une **séparation des fonctions de président du conseil de gestion et d'ordonnateur des dépenses du FNDVA** serait de nature à améliorer le fonctionnement du fonds. (Le représentant du ministère de la jeunesse et des sports a exprimé une réserve à ce sujet.)

Le président serait chargé d'animer le conseil de gestion paritaire, interministériel et intersectoriel, en veillant à ce que son action et ses décisions s'inscrivent dans le cadre défini lors de la conférence d'orientation (cf. ci-dessus : proposition 1,2°).

Dans le cadre de la modification du décret de 1985, devraient être également revus et précisés le rôle des vice-présidents, dans le respect de l'interministérialité du fonds, ainsi que la composition et le rôle du conseil de gestion.

**3.2 - Le conseil de gestion** : il est le lieu de la concertation paritaire décrite ci-dessus. Il oriente les travaux du secrétariat et les suit à travers les **tableaux de bord** que le secrétariat réalise. **Il examine les propositions de financement** effectuées par le secrétariat sur la base des orientations qu'il a fixées. Il a la capacité de confirmer mais également **d'infirmier et de réorienter ces propositions.**

Il intervient en amont du traitement des dossiers dans le cadre de la conférence d'orientation, notamment en fixant l'affectation des ressources du FNDVA (en tenant compte des engagements pluriannuels du fonds) et en aval par l'évaluation du résultat qualitatif et quantitatif des actions qui ont reçu l'appui du FNDVA.

Il reçoit en audition les représentants des grandes fédérations associatives ou associations nationales pour préparer et suivre les conventions que le FNDVA pourrait conclure avec elles.

Corrélativement **il est créé des commissions paritaires restreintes au sein du conseil de gestion pour en faciliter le fonctionnement et alléger ses tâches:**

- @ commission des objectifs**
- @ commission financière (suivi de l'exécution du budget)**
- @ commission du bilan**
- @ commission des conventions**

**3.3 - L'ordonnateur** : l'ordonnateur veille au respect des procédures accompagnant naturellement la gestion de fonds publics. Il peut opposer son veto aux décisions du conseil de gestion, sans pouvoir leur substituer d'autres décisions.

**3.4 - Le secrétariat** : la proposition conduit à confier au secrétariat du fonds l'instruction des dossiers, ce qui constitue une **modification importante de la pratique actuelle** (instruction paritaire des dossiers par une "commission des rapporteurs").

Commentaire: la mise en oeuvre de la proposition n° 3 rend nécessaires des consultations avec de nombreux ministères (dont certains, comme le ministère de l'intérieur, bien qu'ils ne soient pas membres du conseil de gestion).

Il convient également de prendre en compte le rôle nouveau du CNVA, ainsi que les travaux des différents groupes de travail mis en place au cours des derniers mois (Utilité sociale et mission INSEE notamment) : leurs conclusions ne manqueront pas d'affecter le cadre d'intervention et la définition des priorités du fonds.

#### **4. Rendre plus lisible la gestion du FNDVA.**

Constat : il existe une demande forte et générale en faveur d'un allègement de la gestion du fonds. Les propositions n° 1 et 3 vont dans ce sens : la proposition n° 1 (afficher des priorités) est de nature à donner des références plus claires aux associations déposant un dossier, aux services chargés de donner un avis, ainsi qu'au conseil de gestion : ce sont là des facteurs d'allègement et de clarté ; la proposition n° 3 (clarifier le dispositif institutionnel) contribue à préciser les rôles et les responsabilités de chaque instance.

**4.1** Dans le même sens, il est apparu nécessaire au groupe que soit exploré un **mécanisme de contractualisation pluriannuelle avec des fédérations ou des associations nationales**, en vue d'une première expérimentation portant sur un montant limité, et prévoyant :

- . un cadre financier pluriannuel
- . un plan et des objectifs
- . des modalités d'évaluation sous la responsabilité de la fédération
- . des contrôles sur place par une instance extérieure (inspection générale, audit)
- . une hypothèse de "gestion déléguée" (qui reste à approfondir)

Cette contractualisation devrait permettre :

- une approche plus dynamique et plus globale des projets soumis au FNDVA;
- un dialogue personnalisé entre le FNDVA et les associations (en amont et en aval des projets).

Cette nouvelle approche favorisera une évolution indispensable vers un financement plus qualitatif et plus sélectif, fondé sur des critères clairs.

**4.2** Il sera produit un **bilan annuel des actions financées par le FNDVA**. Les définitions, concepts et modalités de comptage feront l'objet d'une codification stable validée par le conseil de gestion.

## **5 . Le renforcement et la stabilisation des moyens du secrétariat**

Le constat : l'augmentation des ressources du fonds et l'annonce qui en a été faite ont entraîné une croissance rapide (commencée depuis quatre années environ) des dossiers adressés au fonds. Dans le même temps, les moyens humains ont connu une évolution sensiblement différente.

Le souci d'un traitement plus qualitatif et moins anonyme des demandes, la nécessité d'articuler le fonds et les autres financements publics contribuant au soutien de la vie associative, le transfert projeté (du conseil de gestion au secrétariat) des tâches d'instruction des dossiers (cf. proposition n° 3) rendent indispensable un renforcement en personnel et en moyens informatiques de la structure permanente du FNDVA.

**Proposition: mettre en place, au sein du ministère responsable, les moyens permanents correspondant à la nouvelle configuration du FNDVA.**

Le représentant de la direction du Budget a souligné que cette mesure ne pourrait être prise que par redéploiement.

Commentaire : la possibilité même de connaître et d'analyser la "réalité" des actions financées par le FNDVA, et par là de les piloter - et de les réorienter en fonction de nouvelles priorités gouvernementales ou associatives - suppose la réalisation effective de nombreuses tâches (saisie de données, confection de tableaux de bord et de documents de synthèse, lecture critique de comptes rendus, rencontres avec les responsables associatifs) : celles-ci appellent un personnel qualifié et en nombre suffisant, ainsi qu'un équipement suffisamment puissant et souple.

**Dès 1997, des mesures significatives devront être prises ; si les propositions plus ambitieuses (à échéance 1998) du groupe de travail devaient être retenues, une étude approfondie de l'organisation et des moyens du secrétariat du fonds et de son positionnement au sein du ministère devrait être réalisée.**

## **6. Réaliser un bilan des douze ans de fonctionnement du FNDVA.**

En 1994, à la suite d'un débat général d'orientation, le conseil de gestion avait pris la décision de principe d'engager une étude permettant d'établir un bilan du fonds (évolution des pratiques associatives, effets sociaux, pertinence de certains indicateurs).

Un appel d'offres avait été lancé et un organisme retenu, mais l'étude n'avait pu être réellement engagée.

Le groupe de travail considère qu'**une telle étude est toujours d'actualité**. Il propose qu'elle soit financée sur les crédits du FNDVA.

## **V - CONCLUSION**

En conclusion, le groupe de travail juge indispensable de s'engager dans une réforme en profondeur du FNDVA, corrélative à la décision du Premier ministre de doubler le montant des crédits affectés à cet outil privilégié du développement de la vie associative.

Cette décision de revaloriser notablement les moyens du fonds atteste notamment du rôle joué, parmi d'autres modes d'action, par les actions de formation pour intégrer pleinement les concours bénévoles au projet associatif, développer la prise de responsabilité et conforter la maîtrise par les dirigeants des outils nécessaires à l'exercice de leur mandat.

Pour autant, l'étendue même des formes que revêt la participation des bénévoles prise au sens large dans les activités associatives, n'autorise pas une utilisation "tous publics bénévoles" des moyens du fonds.

La croissance rapide des réponses aux appels à projets révèle une demande qui,

- pour partie, **relève du FNDVA** dont le taux de financement des actions semble insuffisant (notamment pour les associations émergentes),

- pour partie doit trouver **des réponses plus circonstanciées et des financements diversifiés, notamment à travers des conventions avec les collectivités territoriales.**

L'intervention du fonds peut jouer un **rôle structurant dans le domaine de la formation des bénévoles engagés et organisés** en se centrant sur ses aspects stratégiques à partir d'analyses globales et sectorielles des besoins des associations confrontées aux mutations socio-économiques et culturelles. Les **études et les expérimentations**, quant à elles, peuvent fortement **contribuer à l'identification de ces besoins**.

En ce sens, les modalités de gestion du fonds, la répartition des compétences et des responsabilités particulières devraient être profondément remaniées sur la base des propositions contenues dans le présent rapport, propositions qui impliquent une refonte des textes réglementaires régissant le FNDVA. Cette refonte doit s'effectuer dans la perspective d'une nouvelle dynamique pour 1998 avec, en conséquence, la réécriture des textes fondateurs dans les tout premiers mois de l'année 1997.

Il se peut que des points de vue divergents apparaissent sur l'ampleur de cette refonte et sur les moyens humains et techniques à accorder au fonds. En ce cas, il conviendra de précéder à un arbitrage le plus clair possible de façon à exonérer définitivement la gestion du fonds des incertitudes et débats prolongés qui l'ont marquée dans les dernières années.

o0o0o0o

DES DECISIONS A IMPUTER SUR LE  
CS 902 20 OU SUR LE BUDGET DU MJS  
CHAPITRE 43 90

→ Total des aides accordées aux associations = 51 487 464 F

- Dont pour la formation = 30 947 664 F
- dont pour les formations  
(convention FNDVA/FFPPS) 1 096 500 F
- Dont pour les études,  
les expérimentations = 18 355 800 F
- Dont pour le solde des études  
expérimentation des années  
précédentes = 1 087 500 F

LE DEVELOPPEMENT DE LA VIE  
ASSOCIATIVE

- 788 associations ont demandé des subventions auprès du FNDVA
- 596 associations ont reçu des aides du FNDVA
- 4 243 dossiers conformes ont été étudiés par le conseil de gestion
- plus de 220 000 journées de formation pour le bénévoles
- 175 projets pour des études et des expérimentations ont été mis en œuvre par les associations  
dont 88 études et 87 expérimentations
- 21 résultats d'étude et d'expérimentation ont été produits  
dont 16 études et 5 expérimentations

GROUPE MIXTE  
---  
REFORME DU FNDVA

DOCUMENT INTERNE CNVA

PREMIERES PROPOSITIONS

Quatre impératifs doivent présider aux propositions de réforme du FNDVA :

- **LISIBILITE** : Les objectifs, les modes de fonctionnement du FNDVA, la gestion budgétaire, les décisions et procédures de décision, l'évaluation des actions soutenues doivent être exposés clairement et doivent être compris par l'ensemble des partenaires concernés par le développement de la vie associative.
- **PERENNITE** : Le projet associatif a besoin de temps pour se construire et se mettre en oeuvre. Pour cela, il a besoin de disposer d'un environnement réglementaire et de perspectives financières présentant une stabilité suffisante dans le temps. Le minimum de pérennité dans ce domaine constitue la première aide que peut apporter la puissance publique aux associations.
- **INTERSECTORIALITE** : La gestion du FNDVA ne doit à aucun moment se substituer aux relations normales qui doivent exister entre des associations et l'administration concernées par le secteur dans lequel elles agissent. Le FNDVA doit être géré dans une problématique abandonnant toute perspective de défense sectorielle. Il s'agit, tant du côté des administrations réunies en "interministérialité" que des représentants associatifs, d'agir de manière "intersectorielle" au bénéfice du développement de l' "ensemble des associations".
- **PARITE** : Le fonctionnement du Conseil de gestion doit s'effectuer à tous les niveaux dans le cadre d'une coopération paritaire entre les associations et les administrations. En clair, et aux exceptions près que chacun connaît, il faut mettre fin au dispositif qui permet à la partie administrative de se positionner en juge de l'action associative, ou en juge de la participation des associations aux différentes phases de fonctionnement du Conseil de gestion.

Il faut mettre fin aux suspensions actuelles....

## POLITIQUE DU FNDVA

Le FNDVA est un des instruments dont, sous l'égide du CNVA et en partenariat avec l'Etat, les associations disposent pour accompagner et soutenir le développement de la vie associative.

### 1.1. Les objectifs du FNDVA

1.1.1 En premier lieu, il faut affirmer que le FNDVA n'a pas vocation à se substituer à l'action des ministères pour soutenir la vie associative qui se développe dans leur champ de compétence.

Proposition n°1 : le CNVA met en place un observatoire chargé de suivre "dans la transparence" l'action de soutien de l'Etat à la vie associative ( crédits du titre IV des différents ministères en particulier)

1.1.2. Le FNDVA a vocation à cofinancer les actions de développement de la vie associative:

+ formation des acteurs bénévoles du développement associatif :

C'est autour du projet associatif que doivent s'organiser les formations, qu'il s'agisse de celles des administrateurs (présidents, trésoriers, etc), de celles des bénévoles de terrain et, en particulier, de celles des responsables de projets (pour de nouvelles associations ou au sein d'associations déjà existantes).

Il pourrait être encore plus clair de donner au FNDVA la mission générale de former tous les bénévoles des associations. Cette option de clarification implique à l'évidence un saut quantitatif important dans le budget du FNDVA.

+ actions expérimentales ou innovantes pouvant potentiellement conduire à un développement de la vie associative dans le secteur considéré ou même au delà... Ces actions expérimentales ne peuvent se concevoir qu'accompagnées des nécessaires actions d'évaluation et de diffusion...

+ études prospectives ou études d'évaluation à condition qu'elles soient interassociatives (favoriser la création de réseaux locaux), intersectorielles ou initiées par des réseaux nationaux ou le Conseil de gestion lui même.

+ aide au démarrage de la vie associative ( information, accompagnement, soutien, ingénierie, etc...)

Proposition n°2 : il est créé au sein du CNVA une **commission permanente du développement de la vie associative**, associant les représentants associatifs du Conseil de gestion, et qui aurait pour objet :

- = de procéder à l'évaluation prospective des besoins des associations,
- = de proposer les axes prioritaires d'action à retenir par le FNDVA
- = de se prononcer sur l'éligibilité des associations au FNDVA en s'appuyant chaque fois que cela est possible sur les critères déjà retenus pour d'autres agréments..
- = d'évaluer l'effet des dispositifs mis en œuvre, notamment au niveau du FNDVA.

Pour fonctionner, cette commission du développement de la vie associative doit pouvoir disposer d'un minimum de visibilité sur la situation de la vie associative. Le CNVA ne dispose d'aucun outil permanent et fiable. Il pourrait être envisagé de lui rattacher, au moins fonctionnellement, l'outil statistique que l'INSEE étudie actuellement dans le cadre du groupe de travail que l'on sait. Il importe en effet que le CNVA puisse s'exprimer sur la nature même des informations recueillies, sur leur traitement et dispose en priorité des informations de cet observatoire permanent de la réalité associative.

Proposition n° 3 : Il est créé au sein du Conseil de gestion du FNDVA une **commission paritaire permanente dite "d'orientation"** chargée, à partir des orientations données par le CNVA (cf ci-dessus), de traduire dans la circulaire annuelle ou dans tous les appels d'offre qui pourraient émaner du FNDVA les priorités retenues pour le développement de la vie associative, tant en terme de types d'actions soutenues que de publics cibles.

Comme les autres commissions du Conseil de gestion, cette commission est composée paritairement et rapporte ses propositions au Conseil de gestion.

## 1.2. Contractualisation des objectifs et des programmes d'action

Afin de participer à une meilleure lisibilité du fonctionnement du FNDVA, une politique de contractualisation sera poursuivie

- au niveau des objectifs affichés (en relation avec les organismes susceptibles d'apporter un abondement de financement tels que décrits ci-dessous ),
- au niveau des actions qui pourront être soutenues par l'aide du FNDVA :

1.2.1. au niveau des **objectifs généraux** qui viennent d'être listés, une contractualisation des objectifs du FNDVA entre le CNVA et l'Etat devrait permettre notamment d'acter les orientations principales données au FNDVA et de prévoir, de la part du Conseil de gestion du fond, l'édition, sous la signature du Président du Conseil de gestion, d'un rapport annuel au Premier ministre et au Président du CNVA.

1.2.2. Pour d'autres financements que le financement initial "normal" du FNDVA, des conventions d'objectifs entre le FNDVA et d'autres ministères, délégations ou missions publiques pourront être établies pour la prise en compte d'objectifs spécifiques en contrepartie d'un abondement du financement originel.

Des conventions de même type pourront être conclues avec des collectivités locales désireuses d'apporter leur soutien au développement, dans leur ressort, de la vie associative.

Ces conventions devront être pluriannuelles pour permettre à leur tour le respect de la volonté affichée par le Premier ministre de donner aux associations une visibilité à moyen terme suffisante de leur fonctionnement.

1.2.3. Pour la réalisation des actions, des contrats de programmes, chaque fois que cela sera possible, seront dans le même esprit, conclus avec les fédérations, associations nationales et réseaux associatifs organisés.

Proposition n°4 : Les contrats de programmes (concernant les actions) et conventions d'objectifs (concernant les financements) qui viennent d'être présentés devront préciser à chaque fois les objectifs poursuivis, les publics cibles, les actions retenues, les procédures d'attribution des aides qui devront nécessairement respecter le caractère paritaire de l'instruction des dossiers et de la préparation des décisions, et les modes d'évaluation de l'action entreprise. Seront donc inscrits dans ces différentes conventions :

- \* un cadre financier pluriannuel
- \* un plan d'objectifs ( en terme de formation, d'expérimentations, d'études ou d'ingénierie/conseil, etc...),
- \* une description des modes d'évaluation précisant les responsabilités exactes de chacun des partenaires concernés dans le dispositif objet de la convention ou du contrat,
- \* les modes de gestion des crédits ou subventions objets des contrats ou conventions
- \* un contrôle réel par les organes internes ou externes existants.

## 2. FONCTIONNEMENT

### 2.1 Dispositif institutionnel

Le Conseil de gestion est institutionnellement composé de plusieurs niveaux :

- Le Président:

Le Président a pour mission de faire fonctionner le Conseil de Gestion, c'est à dire de le faire aboutir, dans le cadre du budget du FNDVA, à des décisions de propositions au Premier ministre ou à son ordonnateur délégué.

Agissant dans le cadre de la parité du dispositif, il doit disposer d'un statut de neutralité relative ou d'indépendance par rapport aux partenaires en présence. Ce doit être à ce titre un animateur et un arbitre.

Proposition n°5 : Le Président du Conseil de gestion n'appartient ni à la représentation associative, ni à la représentation administrative. Il ne doit en aucun cas être l'ordonnateur des dépenses.

Si les recommandations du Conseil de gestion ne sont pas exécutées "de manière conforme", il appartient à l'ordonnateur de rendre compte au Président du Conseil de gestion des raisons qui le conduisent à ne pas exécuter les décisions du Conseil de gestion.

On peut penser naturellement que le Président du Conseil de gestion pourrait être un membre du Conseil d'Etat ou une personnalité qualifiée. Il est nommé par le Premier ministre sur proposition(s) du CNVA

- Les membres du Conseil de Gestion

Qu'ils soient désignés pour la partie associative par le CNVA, ou par leurs administrations d'origine pour la partie des administrations, ils agissent dans le cadre d'un mandat précis. Ils doivent cependant disposer, comme cela est d'usage dans tous les dispositifs faisant appel à des représentations, à une latitude suffisante de négociation qui doit permettre au Conseil de gestion de fonctionner normalement sans avoir à chaque instant à faire retour vers les mandants.

Le Conseil de gestion qui accueille déjà des représentants des deux chambres pourrait s'ouvrir également à des représentants des collectivités locales ( Associations des maires, des présidents de conseils généraux et des conseils régionaux).

- Le Secrétariat administratif

Il n'a pas à intervenir sur l'orientation du FNDVA. Une délégation de traitement des dossiers peut lui être faite par le Conseil de gestion qui arrête alors les procédures de traitement des dossiers. Il doit, sous l'autorité directe et non partagée du Président du Conseil de gestion, prendre en charge le traitement des dossiers selon des procédures décidées par le Conseil de gestion, établir les procès verbaux des réunions, préparer les notifications à l'ordonnateur des décisions du Conseil, etc...

Il rend compte de ses propositions au Conseil de gestion qui peut demander à se saisir directement de tout dossier qu'il jugera utile de voir réexaminer en dispositif plénier.

## 2.2. Gestion :

### 2.2.1. "Sanctuarisation" du FNDVA

Il n'est plus pensable que se reproduisent les situations qu'a connues le FNDVA ces dernières années où les premières décisions de doublement du fonds prises par le Premier ministre sont mises en causes –même si l'on peut comprendre les difficultés de certains arbitrages– par l'administration par le budget de laquelle transitent les crédits d'abondement du fonds.

De même, la gestion du fonds ne doit pas souffrir d'une interrogation permanente sur la possibilité de reporter d'un exercice sur l'autre les crédits qui ne sont pas consommés à la fin d'un exercice civil. Et ce d'autant que la réalité de nombreuses associations se mesure mieux à l'aune de l'année scolaire qu'à celle de l'année civile...

Deux mesures peuvent être prises pour clarifier cette situation:

Proposition n° 6 : il est créé un Etablissement Public à caractère administratif pour isoler et sanctuariser les crédits du FNDVA ou mise en œuvre de toute solution équivalente permettant un abondement de la dotation initiale par d'autres crédits du titre IV.

Proposition n° 7: les fonds "normaux" du FNDVA sont multipliés sans passer par un abondement de crédits inscrits sur le titre IV du budget d'un ministère. Cette augmentation est obtenue soit par augmentation du taux de prélèvement sur les jeux du PMU, soit par prélèvement sur d'autres jeux ou produits, le développement de la vie associative pouvant s'appuyer d'autres mécanismes que les courses de chevaux.

Compte-tenu du très faible montant des crédits en jeux, cette décision relève manifestement de la seule volonté politique du Gouvernement.

### 2.2.2. Procédure budgétaire

Il convient en premier lieu de clarifier la procédure budgétaire en la ramenant aux normes habituelles de la gestion, c'est à dire en distinguant ce qui relève de l'établissement d'une prévision de recettes et de dépenses de ce qui relève du suivi de trésorerie.

Le développement de la vie associative suppose, comme pour toute action de développement, un minimum de continuité dans l'action entreprise.

Plus encore que pour des programmes d'actions dont on pourrait comprendre qu'ils varient en fonction de besoins extérieurs (au risque d'ailleurs d'instrumentaliser ceux qui se portent candidats à les mettre en œuvre s'ils n'adoptent qu'une logique de "chasseurs de subventions" par adaptation à l'offre de l'Etat...), le développement associatif ne peut reposer que sur la dynamique interne des acteurs associatifs et sur la prise en compte du rythme propre de la vie associative.

Proposition n°8 : Le FNDVA fonctionne sur la base d'un budget annuel et d'une prévision pluri-annuelle à trois ans alimenté au principal par son compte spécial ( cf proposition n°7).

Cette source principale de financement peut faire l'objet d'abondements en provenances d'autres instances publiques (nationales ou locales) comme il a été proposé ci dessus ( proposition n° 4).

En face de ces recettes, un budget de dépenses est arrêté par le Conseil de gestion. Ce budget de dépenses répartit les moyens du Fonds sur chacune des catégories d'actions retenues comme éligibles à son financement. Cette première répartition peut également être suivie à l'intérieur de ces enveloppes d'une seconde répartition, même partielle, au bénéfice des réseaux organisés (fédérations, unions, associations nationales, etc...) ainsi qu'au bénéfice des fonds régionaux afin de pouvoir établir avec ces instances les contrats de programmes décrits dans la proposition n° 4.

Ce budget, élaboré par le Conseil de gestion, prévoit une part de crédits disponibles pour les associations non fédérées et pour les actions que l'actualité l'amènerait à devoir soutenir après avoir arrêté son budget prévisionnel de dépenses

### 2.2.3. Délégation de gestion

Les contrats de programmes conclu entre le FNDVA et les réseaux organisés doivent permettre à ces derniers de répartir la part du montant d'aide qui leur revient aux associations de base qu'elles fédèrent.

Ces organes doivent rendre compte de la répartition ainsi faite au FNDVA.

Ils ont la charge de fédérer les demandes, de les organiser, de les présenter au Conseil de gestion du FNDVA qui leur accorde une "délégation de gestion".

En contrepartie, ces fédérations s'engagent à participer à l'évaluation des actions ainsi soutenues et présentent chaque année au Conseil de gestion du FNDVA un rapport portant sur les actions ayant bénéficié du soutien du FNDVA, et sur les besoins à venir des secteurs où elles agissent.

### 2.2.4. Suivi : création d'un tableau de bord du FNDVA

Le secrétariat administratif établit un état mensuel des engagements du FNDVA, ainsi qu'un état des paiements et de la situation de trésorerie.

De même il dresse et met à jour les informations statistiques sur les actions bénéficiant du soutien du FNDVA. La liste des paramètres à suivre est fixée par le Conseil de gestion (localisation des associations bénéficiaires, données sur les personnes formées, etc...)

Ce tableau de bord fait apparaître la part prise par les associations dans le financement des actions de développement qu'elles proposent et mettent en oeuvre.

Ces informations sont communiquées à tous les membres du Conseil de gestion et au CNVA. Elles sont reprises dans le bilan annuel établi par le Conseil de gestion du FNDVA.

### 2.2.5. Simplification des procédures

Outre la simplification apportée par l'établissement des conventions de programmes, la procédure arrêtée par le Conseil de gestion doit viser à simplifier les dossiers de présentation des actions, en évitant toute redite inutile, en favorisant les présentations globales (plans de formations par exemple) qui permettent au Conseil de gestion de mieux appréhender les motivations, les objectifs, et la nature des actions proposées au financement du FNDVA.

En revanche, le versement de la fin de l'aide, ou le renouvellement de l'aide du FNDVA sera conditionnée à la fourniture des bilans permettant d'une part de nourrir le tableau de bord du FNDVA ( statistiques) puis l'évaluation qualitative des effets du soutien du Fonds.

Des rencontres avec les responsables des réseaux organisés ou des fonds régionaux seront effectuées par le Conseil de Gestion.

#### 2.2.6. Commission d'agrément

A étudier : la possibilité d'avoir un système unique d'agrément par les ministères.

Traiter également le cas des petites associations "entrantes": présentation par d'autres associations locales, parrainage ?, etc..

### 2.3. Fonctionnement

2.3.1. Des commissions permanentes paritaires sont mises en place à l'instar de la commission d'**orientation** pour préparer les délibérations du Conseil de gestion. Elles concernent les domaines suivants :

**financière**( préparation et suivi du budget, examen du tableau de bord, etc...)

**conventions** (préparation des conventions d'objectifs et de programmes, etc..)

**évaluation** ( détermination du suivi statistique, préparation du rapport, etc...)

2.3.2. Le fonctionnement du Conseil de gestion doit être régulier tout au long de l'année. Un calendrier prévisionnel est arrêté à cet effet. Outre les décisions relatives à la détermination du budget, à la circulaire annuelle, au rapport à faire au Premier ministre et au Président du CNVA, il prévoit l'audition par l'ensemble du Conseil de gestion des responsables des grands réseaux associatifs, ou des fonds régionaux soit pour l'établissement des conventions de programmes, soit pour leur évaluation.

2.3.3. Le rapport annuel ( à développer)

# REFORME DU FNDVA

## CALENDRIER DES DECISIONS A PRENDRE

### 1996

1\*) Décision de créer un Etablissement Public à caractère administratif pour isoler et sanctuariser les crédits du FNDVA ou mise en œuvre de toute solution équivalente permettant un abondement de la dotation initiale par d'autres crédits du titre IV.

2\*) Décision de doubler le montant des fonds "normaux" du FNDVA sans passer par un abondement de crédits inscrits sur le titre IV d'un ministère, dispositif dont l'expérience des années passées à montrer à la fois l'ambiguïté, les arbitrages impossibles et les conséquences néfastes dès qu'interviennent les inévitables régulations, et autres gels budgétaires.

En tout état de cause, inscrire les abondements pour 1997 sur une ligne spécifique 40-90-90(?)

3\*) Décision de doter le CNVA des moyens lui permettant de disposer d'un outil permanent et fiable (cf groupe de travail INSEE) d'observation de la vie associative.

4\*) En tout état de cause, élaboration avant la fin de l'année 1996 de la circulaire 1997

### 1997

1\*) Le Président du Conseil de gestion ne sera plus l'ordonnateur des dépenses. Il pourrait être un membre du Conseil d'Etat ou une personnalité qualifiée désignée par le Premier ministre sur proposition du CNVA.

2\*) Le CNVA met en place un observatoire afin de suivre "dans la transparence" l'action de soutien de l'Etat à la vie associative ( crédits du titre IV en particulier).

3\*) Il est créé au sein du Conseil de gestion du FNDVA une commission paritaire permanente dite "d'orientation " chargé de traduire dans la circulaire annuelle, à partir des orientations données par le CNVA (cf ci-dessus) les priorités retenues pour le développement de la vie associative, tant en terme de types d'actions soutenues que de publics cibles.  
Idem pour la commision "financière" et "évaluation".

4\*) Edition, sous la signature du Président du Conseil de gestion, d'un rapport annuel au Premier ministre et au Président du CNVA sur le bilan des actions soutenues par le FNDVA à l'année n-1

5\*) Etablissement à titre expérimental de contrats de programmes avec les réseaux organisés d'associations ou d'objectifs avec les régions volontaires prévoyant :

- \* un cadre financier pluriannuel
- \* un plan d'objectifs
- \* une évaluation sous la responsabilité de la fédération
- \* une gestion déléguée
- \* un contrôle réel par les organes internes ou externes existants.

6\*) Il est créé au sein du CNVA une commission permanente du développement de la vie associative ayant pour objet :

- = de procéder à l'évaluation prospective des besoins des associations,
- = de proposer les axes prioritaires d'action à retenir par le FNDVA,
- = dévaluer l'effet des dispositifs mis en œuvre, notamment au niveau du FNDVA.

## 1998

1\*) contractualisation des objectifs du FNDVA entre le CNVA et l'Etat

2\*) Généralisation des contrats de programme conclu avec les réseaux organisés ou les partenaires régionaux prévoyant :

- \* un cadre financier pluriannuel
- \* un plan d'objectifs
- \* une évaluation sous la responsabilité de la fédération
- \* une gestion déléguée
- \* un contrôle réel par les organes internes ou externes existants.



## FICHE TECHNIQUE

**Objet : Réforme du Financement du Fonds National de la Vie Associative (FNDVA).**

Dans le cadre du groupe de travail mixte sur le FNDVA, il a été demandé au Budget une expertise technique de différentes modalités susceptibles d'améliorer le fonctionnement du fonds en matière budgétaire. Les représentants associatifs ont souhaité voir étudiée la question de l'augmentation des ressources du compte d'affectation spéciale ; celle de la « sanctuarisation » des crédits ; celle de leur « gestion déléguée », ainsi que celle d'éventuels engagements pluriannuels.

**1) L'augmentation des ressources du C.A.S.**

La question de la modification du taux de prélèvement sur les paris mutuels, bénéficiant au FNDVA (0,07%) a fait l'objet d'un examen lors du groupe de travail sur le bénévolat tenu à Matignon en 1995.

Un document a été remis à ce groupe de travail indiquant la répartition des bénéficiaires ; les problèmes graves tenant à l'équilibre de ces prélèvements ont été exposés :

- faire face à une crise financière aiguë des sociétés de courses, organisées sous le statut d'association loi 1901 ;

- ne pas pénaliser à l'excès les joueurs : toute baisse du retour au gagnant crée un risque commercial (baisse des enjeux, délocalisation des paris dans les zones frontalières) pouvant induire une baisse du chiffre d'affaires du pari mutuel et donc in fine des recettes affectées aux CAS qu'il alimente.

Face à la crise des sociétés de course, un accord a été passé en 1995 pour accroître le prélèvement dont elles bénéficiaient de 2,3 points au 1er janvier 1996. Cette majoration a été gagée par une réduction de 0,3 points du retour à l'Etat et de 2 points du retour aux joueurs.

Afin de ne pas prendre un risque commercial au-delà de ce qui paraissait compatible avec les prévisions d'activité, l'Etat a donc assumé une partie de l'effort dont ont bénéficié les sociétés de course, et a totalement préservé les CAS qui émarginent à ces prélèvements.

Dans le contexte actuel de maîtrise des déficits publics, il ne paraît pas possible de baisser les recettes de l'Etat de même qu'il ne serait risqué d'aller plus loin dans la taxation des joueurs qui seront par ailleurs désormais soumis, dans le cadre des harmonisations fiscales, au RDS et à la CSG.

Quant aux actuels redéploiements il est à craindre que le MJS et le lobby sportif ne soient guère favorables à une réduction du prélèvement de 0,09 % dont bénéficie le FNDS en vue d'améliorer les recettes du FNDVA.

En tout état de cause, il paraît peu opportun de retoucher à peine un an après la précédente réforme des prélèvements sur le pari mutuel, à l'équilibre difficilement obtenu entre les différents bénéficiaires. Les crédits budgétaires correspondant au doublement du FNDVA ont été reconduits sur le budget du MJS en PLF 1997.

## **2) La « sanctuarisation » des crédits**

### **2-1 état des lieux**

Depuis la décision de doublement du fonds prise par le Premier ministre en 1995, le FNDVA dispose de 24 MF sur le chapitre 43-90 du budget de Jeunesse et sports. Contrairement aux crédits du CAS, ceux inscrits sur le budget du MJS sont susceptibles d'être affectés pour les mesures de régulation budgétaire.

La création d'un article spécifique n'est pas de nature à exonérer les crédits de cette régulation, dans la mesure où la notion de « sanctuarisation » n'a aucune portée juridique, tout crédit inscrit en LFI étant susceptible d'être modifié en LFR. La gestion de ces crédits dans le cadre des conventions pluriannuelles prévues par la circulaire du Premier ministre du 7 juin 1996 ne conduit pas à les exonérer de régulation, mais doit conduire à ce qu'ils ne soient affectés par des mesures de gel qu'en dernier ressort.

Dans ce contexte, il appartient au MJS, dans le cadre des instructions gouvernementales de maîtrise de l'exécution budgétaire, de désigner en début de gestion ses priorités, afin d'opérer des redéploiements tendant à préserver les crédits qui y correspondent.

### **2-2 possibilité de « protection » de crédits rebudgétés**

En cas de budgétisation des crédits actuellement inscrits sur le CAS, le Budget pourrait proposer au conseil de gestion du FNDVA qui serait maintenu dans ses compétences par voie réglementaire, un protocole pluriannuel garantissant la protection de ces crédits par le biais du contrôle financier.

Les éléments de ce protocole pourraient être les suivants :

- inscription de la totalité des crédits « FNDVA » sur un article spécifique doté d'un intitulé explicite quant à son objet (ex : actions interministérielles en faveur des associations ; expérimentations et formations).

La conjonction du principe de spécialité et du visa du contrôle financier sur tout mouvement de sous répartition entre articles d'un même chapitre, permettrait d'interdire l'utilisation de ces crédits à d'autres fins ou l'imputation sur cet article d'annulations de crédits afférentes à d'autres actions ;

- exonération de la régulation budgétaire des crédits anciennement inscrits sur le CAS

A titre de compromis, les dispositions techniques nécessaires pourraient être prises pour sortir de la base taxable (assiette de crédits sur laquelle s'applique le % de mise en réserve décidé par le Premier ministre en début d'année dans le cadre de la maîtrise de l'exécution budgétaire) les crédits rebudgétés (24 MF).

- inscription de ces crédits (48 MF) dans le champ d'une convention pluriannuelle.

La rebudgétisation aurait ainsi pour intérêt de permettre non seulement la disponibilité dès le début d'année de la totalité des crédits, mais également le versement d'avances aux associations concernées dans la limite de 30 % de la subvention de l'exercice précédent, payables dans le courant du premier trimestre.

## **3) La « gestion déléguée »**

Dans la pratique, la gestion du Fonds se heurte à des difficultés liées à la multiplication des dossiers. Les Fédérations associatives souhaiteraient que des « têtes de réseau » puissent être destinataires de la totalité des crédits relatifs à leur réseau, ce qui pose le problème de la subdélégation de subventions.

**3-1 Des mesures de déconcentration de l'instruction des dossiers sont envisageables (rôle des Directeurs départementaux à la Vie associative à débattre).**

En revanche, toute déconcentration des crédits est exclue, pour des raisons de masse critique : à supposer qu'elle porte sur la totalité des crédits, les enveloppes départementales représenteraient 240.000 à 480.000 F.

**3-2 Des aménagements de l'interdiction des subdélégations de subventions sont à l'étude (cf. groupe de travail sur la transparence financière).**

Les règles de la comptabilité publique française imposent le versement d'une subvention à son bénéficiaire final. Cette règle a pour conséquence que l'utilisation « d'organismes relais » comme simples « boîtes aux lettres », pour redistribuer des subventions, restera proscrite.

Toutefois, si l'organisme tête de réseau assume la responsabilité de l'ensemble d'un programme (suivi des fonds, compte rendu d'exécution...), il est envisageable de lui confier par convention la possibilité de déléguer à d'autres associations des actions concourant à la réalisation dudit programme, et de leur régler les dépenses exposées à cette occasion.

#### **4) Les engagements pluriannuels**

##### **4-1 Les engagements pluriannuels n'ont pas vocation à s'appliquer aux CAS**

La circulaire du PM du 7 juin 1996 précitée relative aux conventions-cadre passées avec certaines associations soumises au régime de la loi de 1901 et subventionnées pour l'Etat ne s'applique pas au FNDVA comme CST, dans la mesure elle concerne les crédits de titre IV. En tout état de cause, par sa nature même, un compte d'affectation spécial est peu propice à des engagements pluriannuels (incertitudes sur les recettes effectivement affectées qui déterminent le niveau de dépense autorisé).

**4-2 Dans les limites prévues par la circulaire précitée, les avantages afférents à ces conventions pluriannuelles peuvent s'appliquer à l'assiette des crédits budgétaires (24 ou 48 MF en cas de rebudgétisation -cf. 2-3 in fine).**

#### **5) Rattachement de fonds de concours**

L'article 19 de l'ordonnance organique réserve au budget général et aux budgets annexes la procédure du fonds de concours qui permet de rattacher à un chapitre budgétaire les versements de tiers contribuant à une action financée par l'Etat.

Cette procédure n'a donc pas vocation a priori à s'appliquer aux CAS qui constituent déjà en eux mêmes une procédure d'affectation d'une recette à une dépense et à ce titre, dérogent comme les fonds de concours au principe de non affectation.

En revanche, les crédits de LFI du MJS pourraient être abondés de rattachements de fonds de concours en cas de contributions d'autres partenaires, collectivités locales notamment, aux actions du FNDVA. La création d'un fonds de concours permanent suppose toutefois une prévision de recettes suffisante (au minimum 1 MF par an). Des rattachements occasionnels peuvent être effectués pour des montants inférieurs mais correspondant à un seul versement.