



Inspection générale
des affaires sociales
RM2011-185P

Evaluation du Dispositif Local d'Accompagnement (DLA)

RAPPORT

Établi par

Christine BRANCHU

Alain MORIN

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Janvier 2012 -

Synthèse

- [1] Par lettre du 23 mai 2011, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé et la ministre des solidarités et de la cohésion sociale ont demandé à l'Inspection générale des affaires sociales de conduire une mission d'évaluation du dispositif local d'accompagnement (DLA) « pour s'assurer qu'il offre une réponse adaptée pour consolider l'emploi dans le champ de l'économie sociale et solidaire qui représente près de 10 % de l'emploi salarié (...) ».
- [2] Le dispositif local d'accompagnement a été créé en 2002 par le ministère de l'emploi et de la solidarité et la Caisse des Dépôts (CD) à la suite des emplois jeunes. Une circulaire¹ détaille le dispositif qui devait être mis en place par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et précise que les DLAs « *constituent un appui à l'identification des besoins d'accompagnement des activités ainsi qu'une opportunité de mutualisation immédiate des crédits d'ingénierie. Ils offrent un moyen de mettre en œuvre très rapidement une politique ambitieuse de qualification d'acteurs professionnalisés dans l'accompagnement* ».
- [3] Outil de politique de l'emploi créé et géré par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le DLA recouvre sous un même sigle deux réalités administratives distinctes : d'une part une prestation d'accompagnement accordée et financée au niveau du département à une structure de l'économie sociale et solidaire (ESS), le plus souvent une association et d'autre part une organisation administrative de l'ensemble des structures qui, à tous les niveaux territoriaux, participent à la gestion de ces prestations.
- [4] Au-delà de l'objectif initial, le lien entre les politiques de l'emploi et le DLA a été confirmé en dépit des inflexions et des évolutions sur toute la décennie. Outre les enjeux liés aux emplois aidés, le DLA est venu en appui aux politiques publiques en faveur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et des services à la personne (SAP) comme le précise une circulaire de 2005². Ponctuellement en 2009, le DLA a été également utilisé pour la mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement entre les structures de l'IAE et l'Etat.
- [5] Parallèlement, le dispositif est devenu de façon plus générale un outil d'accompagnement à la vie associative alors qu'il est financé très majoritairement par des crédits emploi. Cette évolution est approuvée par une grande majorité des acteurs de l'ESS.
- [6] Après une expérience de près de dix ans, l'objectif prioritaire du DLA doit être redéfini : ou bien l'emploi reste prioritaire ou bien le DLA devient un dispositif général d'accompagnement des associations employeuses. Dans la première hypothèse, la priorité emploi doit être alors clairement fléchée et le dispositif resserré autour des associations qui souhaitent être accompagnées à titre principal sur des questions de politique de l'emploi. Dans la deuxième hypothèse, un rapprochement entre les politiques du ministère de l'emploi et du ministère de l'éducation nationale devient un axe prioritaire. Une évaluation de l'ensemble des dispositifs d'information et d'accompagnement devra alors être conduite afin de rationaliser l'offre. Compte tenu des perspectives de l'emploi dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, la mission estime que la première hypothèse est la plus conforme à une bonne gestion des deniers publics.
- [7] Le DLA a été conçu à l'origine pour les associations employeuses de petite taille. Cet objectif a été tenu puisque 71 % des structures accompagnées comptent moins de 10 salariés. Cependant, l'accompagnement concerne des thématiques plus variées que l'emploi au sens strict (gestion des ressources humaines, projet associatif, communication...).

¹ Circulaire n°2002-16 du 25 mars 2002 relative au pilotage de la consolidation des activités « Nouveaux Services Emplois Jeunes ».

² Circulaire DGEFP n°2005-41 du 28 Novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers de l'insertion.

- [8] Depuis sa création, le DLA a permis d'accompagner près de 24 000 associations et 3 à 4 % des associations employeuses sont accompagnées chaque année. Le choix des associations qui dépend des priorités définies par le comité de pilotage départemental est établi en prenant en compte les priorités nationales et régionales et les demandes des collectivités territoriales co-financeuses.
- [9] La mission a constaté, alors que le coût du dispositif est pris en charge par la collectivité et non par l'association qui en bénéficie³, qu'il n'existait globalement pas de « liste d'attente » d'associations demandeuses de DLA. Les demandes des associations sont gérées dans un délai de quelques mois au plus.
- [10] Un système d'information spécifique « ENEE » a été conçu essentiellement afin de remonter les informations. Le développement a été coûteux et le nombre de données à saisir est devenu beaucoup trop important, allant jusqu'à mobiliser 10 % du temps de travail des chargés de mission, pouvant entraîner une baisse du nombre d'accompagnements prescrits.
- [11] A la demande des pouvoirs publics, l'AVISE a cherché à mesurer l'impact du DLA notamment en matière d'emploi. Les résultats annoncés en 2009 et 2010 sont intéressants, mais la méthodologie retenue possède des biais et ne permet pas d'isoler le DLA des autres dispositifs d'accompagnement auxquels peuvent faire appel les associations. La mesure d'impact est par ailleurs excessivement lourde puisque les chargés de mission doivent y inclure 30 % des associations et rechercher puis saisir dans ENEE 74 variables. Sans en nier l'intérêt, la mission recommande de simplifier la mesure d'impact et donc de réduire les tâches administratives qui en découlent, notamment le nombre de données à saisir dans ENEE.
- [12] Le DLA est géré à 3 niveaux : national, régional et départemental. Au niveau national, la DGEFP et la Caisse des Dépôts ont confié à l'AVISE l'animation du dispositif, assemblage de 105 dispositifs départementaux avec une centaine d'associations porteuses. Cette structuration émiétée du DLA est en partie indépendante de la prestation d'accompagnement fournie in fine aux associations sous forme d'un diagnostic délivré par un chargé de mission départemental DLA et, principalement, d'une prestation de conseil et d'accompagnement confiée à un prestataire.
- [13] Cette organisation s'est construite en deux temps, mais dès le départ le choix a été, au niveau de la DGEFP et de la Caisse des Dépôts, de déléguer une partie de la gestion à des associations départementales. Puis, dans un second temps, la place des associations régionales (C2RA) et nationales (CNAR) a été renforcée au motif d'apporter plus de compétences et de garanties de qualité aux accompagnements. Il en résulte une structuration lourde cogérée avec les réseaux associatifs de l'ESS qui sont très attachés à ce type d'organisation. L'AVISE, chargée d'animer le dispositif n'a pas de lien fonctionnel avec les autres structures du dispositif, notamment les CNAR ce qui limite les possibles synergies. Une évaluation de l'activité des CNAR doit être conduite avec pour objectif un renforcement des synergies avec l'AVISE sans exclure une modification de l'organisation voir un transfert à l'AVISE des missions exercées par des CNAR.
- [14] Au niveau régional, les C2RA rencontrent fréquemment des difficultés de positionnement : ni antennes des CNAR ni de l'AVISE, ils n'exercent pas d'autorité hiérarchique sur les DLAs et leur plus value apparaît limitée. Dans un objectif d'efficience, la création ou le maintien d'un C2RA doit être l'exception. Ses missions pourraient être assurées par le DLA du chef lieu de région.
- [15] Le DLA dispose d'un budget global de plus de 27 millions d'euros repartis entre l'Etat (près de 12 millions), la caisse des dépôts (plus de 6 millions), les collectivités territoriales (plus de 4 millions) et le Fond Social Européen (plus de 4 millions).

³ Certains DLAs demandent que l'association participe à hauteur de 5 à 10 % au financement de l'accompagnement mais cette pratique reste très minoritaire.

- [16] Seuls 12 millions d'euros ont été consacrés en 2010 aux prestations d'accompagnements alors que le dispositif a pour vocation première de les proposer gratuitement aux associations. L'alourdissement de la charge administrative entraîne une baisse du nombre d'ingénieries prescrites qui risquent de devenir une variable d'ajustement du dispositif. La mission recommande, à enveloppe constante, une augmentation du nombre d'ingénieries, qui ne pourra être mise en œuvre qu'en rationalisant l'organisation régionale voire nationale.
- [17] L'activité des DLAs en matière de réalisation de diagnostic et de prescription d'accompagnement n'est pas homogène et peut varier, à effectif comparable, du simple au double. Les pilotes départementaux et régionaux doivent donc affiner leurs objectifs qualitatifs et quantitatifs et évaluer le cas échéant l'intérêt de maintenir un DLA par département si l'activité ne le justifie pas.
- [18] Les chargés de mission, en majorité jeunes, ont un haut niveau de qualification. Pour autant, il est primordial qu'un parcours de formation à la pratique professionnelle soit systématiquement mis en œuvre en tenant compte de la diversité des expériences.
- [19] L'efficacité du DLA repose sur la pertinence du premier diagnostic et avant tout sur la qualité de la prestation et donc du prestataire. Aujourd'hui, les processus d'attributions des accompagnements sont peu transparents et varient d'un DLA à un autre. Un effort particulier doit être conduit dans ce domaine, notamment pour respecter la législation en vigueur. Enfin, les accompagnements doivent bénéficier systématiquement d'un post accompagnement.
- [20] Au final, la mission considère que le DLA est un dispositif né d'une idée originale qui est utile aux associations, même s'il est difficile d'isoler son impact parmi les autres dispositifs. Il a permis de professionnaliser les associations accompagnées et de leur faire accepter le principe du regard extérieur. Si le DLA est apprécié aussi bien par les pilotes, les collectivités territoriales que le monde associatif, sa mise en œuvre reste cependant perfectible (procédures d'« appel d'offre », évaluation des prestations, post-accompagnement systématique...) afin d'améliorer la qualité des prestations et, à moyens constants, d'en accroître le nombre.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	10
1. UN DISPOSITIF AUX AMBITIONS LARGES MAIS DONT L'EFFICACITE EST DIFFICILE A MESURER ..	12
1.1. <i>L'outil DLA vise une palette d'objectifs en lien avec l'emploi</i>	12
1.1.1. La problématique liée aux emplois aidés demeure présente	12
1.1.2. L'insertion par l'activité économique.....	13
1.1.3. Deux secteurs avec opérateurs publics	16
1.2. <i>Le soutien à la vie associative</i>	17
1.2.1. Un objectif de plus en plus présent.....	18
1.2.2. Les dispositifs d'accompagnement ne sont pas coordonnés.....	19
1.3. <i>L'efficacité du DLA est difficile à isoler</i>	22
1.3.1. Typologie des associations accompagnées.....	22
1.3.2. Le système d'information « ENEE » est lourd et essentiellement conçu pour la remontée d'information	26
1.3.3. Les résultats des mesures d'impact du DLA doivent être relativisés	28
2. UNE MISE EN ŒUVRE LOURDE, COUTEUSE ET DISPARATE	30
2.1. <i>Une organisation à trois niveaux territoriaux pour un seul outil</i>	30
2.1.1. Au niveau national, les fonctions sont réparties entre de nombreux acteurs	31
2.1.2. Le niveau régional du DLA n'est pas stabilisé.....	34
2.1.3. Le niveau départemental, cœur du dispositif.....	37
2.2. <i>Un coût de fonctionnement élevé</i>	38
2.2.1. Le budget affecté au dispositif.....	38
2.2.2. Des ratios qui se dégradent et un budget d'ingénierie considéré comme variable d'ajustement budgétaire	40
2.3. <i>L'activité des DLA n'est pas homogène</i>	41
2.4. <i>Les procédures mises en œuvre sont perfectibles</i>	42
2.4.1. Des chargés de mission jeunes avec un haut niveau de qualification mais avec une formation métier non homogène.....	42
2.4.2. Le diagnostic partagé permet de définir les besoins d'accompagnement de la structure	44
2.4.3. L'accompagnement par les prestataires constitue le cœur du dispositif et les procédures l'encadrant doivent être améliorées.....	44
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	51
LETTRE DE MISSION	55
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	57
ANNEXE 1 : L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE.....	65
ANNEXE 2 : ETUDE DE LA DGME.....	69
ANNEXE 3 : CONTRIBUTION DE L'AVISE.....	87

ANNEXE 4 : CONTRIBUTION DE LA CPCA A LA DEMANDE DE L'IGAS 91

SIGLES UTILISES 97

Introduction

- [21] Par lettre du 23 mai 2011, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé et la ministre des solidarités et de la cohésion sociale ont demandé au chef de l'Inspection générale des affaires sociales une mission d'évaluation du dispositif local d'accompagnement (DLA).
- [22] Par note du 23 juin 2011, Christine Branchu et Alain Morin, membres de l'inspection générale, ont été désignés pour conduire cette évaluation du dispositif « pour s'assurer qu'il offre une réponse adaptée pour consolider l'emploi dans le champ de l'économie sociale et solidaire qui représente près de 10 % de l'emploi salarié (...) ».
- [23] La mission a rencontré les acteurs nationaux du dispositif et s'est entretenue, dans l'esprit de la lettre de mission, avec les rédacteurs du rapport sur « l'économie sociale et solidaire »⁴. Elle s'est rendue dans trois régions en septembre 2011 pour s'entretenir avec les acteurs régionaux, départementaux et locaux ; à Amiens (région Picardie : départements de l'Oise, de l'Aisne et de la Somme), à Orléans (région Centre : départements du Loiret, Loir et Cher, Indre et Loire, Indre, Cher et de l'Eure et Loir) et à Lyon (région Rhône Alpes : départements du Rhône, de l'Ain, de l'Isère, de l'Ardèche, de la Drôme, de la Loire, de la Savoie et de la Haute Savoie). Elle a également étudié le fonctionnement du DLA de Paris et du centre régional de ressources et d'animation d'Ile de France et eut des entretiens approfondis avec des associations bénéficiaires du DLA et des prestataires des accompagnements.
- [24] Outil de politique de l'emploi créé et géré par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le DLA recouvre sous un même sigle deux réalités administratives distinctes : d'une part une prestation d'accompagnement accordée et financée au niveau du département à une structure de l'économie sociale, le plus souvent une association et d'autre part une organisation administrative de l'ensemble des institutions qui, à tous les niveaux territoriaux, participent à la gestion de ces prestations.
- [25] Dans l'ensemble, les acteurs expriment des jugements positifs sur le DLA.
- [26] Après avoir étudié les objectifs et les résultats du dispositif, le rapport évalue les conditions de sa mise en œuvre.

⁴ M. Francis Vercamer, député du Nord a remis en avril 2010 un rapport au Premier Ministre sur « l'économie sociale et solidaire ».

Le dispositif local d'accompagnement a été créé en 2002 par le ministère de l'emploi et de la solidarité et la Caisse des Dépôts (CD) pour consolider les emplois jeunes. Une circulaire⁵ détaille le dispositif qui devait être mis en place par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et précise que les DLAs « *constituent un appui à l'identification des besoins d'accompagnement des activités ainsi qu'une opportunité de mutualisation immédiate des crédits d'ingénierie. Ils offrent un moyen de mettre en œuvre très rapidement une politique ambitieuse de qualification d'acteurs professionnalisés dans l'accompagnement* ».

Le DLA est tout à la fois un outil (diagnostic puis ingénierie de quelques jours par un prestataire) et une procédure d'expertise et de sélection des associations bénéficiaires de cet outil :

- la DGEFP et la CD en assurent le pilotage ;
- l'Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (AVISE), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et créée en 2002 à l'initiative de la Caisse des Dépôts et du ministère chargé de l'emploi anime le dispositif et recueille les données via le système d'information « ENEE » ;
- au niveau national, 5 centres nationaux d'appui et de ressources (CNAR) thématiques (culture, environnement, insertion par l'activité économique, social, sport) et un transversal pour les questions de financement, portés par des têtes de réseaux associatives, doivent diffuser informations et outils aux DLA territoriaux ;
- au niveau régional, 19 centres régionaux de ressources et d'animation (C2RA) qui visent à être des lieux d'information et d'échanges pour les DLA départementaux et à favoriser les liens entre les réseaux associatifs, les collectivités locales et les institutions ;
- au niveau départemental, 105 dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) mettent en œuvre le dispositif auprès des associations :
 - un chargé de mission accueille les demandeurs, réalise un diagnostic partagé et peut apporter une réponse de premier niveau ;
 - un accompagnement soit individuel soit collectif est prescrit par le DLA et mis en œuvre par un prestataire.

Le dispositif est géré en région par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les directions régionales de la Caisse des Dépôts. Les unités territoriales (UT) assurent le pilotage départemental.

Les différentes structures sont portées par des associations qui ont dû répondre en 2010 à une procédure d'appel à projet.

Le financement du DLA est assuré par la DGEFP (programme 103), la DGCS (programme 304), la CD, le Fond Social Européen (FSE) et des collectivités territoriales.

Le budget global du DLA est en 2010 de l'ordre de 28 millions d'euros, dont environ 12 à la charge de l'Etat.

Les collectivités territoriales (régions, départements, communes et intercommunalités) cofinancent 85 % des DLAs départementaux pour un montant global de l'ordre de 4 millions d'euros.

⁵ Circulaire n°2002-16 du 25 mars 2002 relative au pilotage de la consolidation des activités « Nouveaux Services Emplois Jeunes ».

1. UN DISPOSITIF AUX AMBITIONS LARGES MAIS DONT L'EFFICACITE EST DIFFICILE A MESURER

- [27] En principe, les objectifs du DLA sont définis au niveau national par la DGEFP et complétés par les comités de pilotage régionaux et départementaux. Si l'emploi demeure la première priorité affichée par le ministère de l'emploi et par la Caisse des Dépôts⁶, le consensus sur ce point avec les acteurs de l'Economie sociale et solidaire est fragile⁷.

1.1. L'outil DLA vise une palette d'objectifs en lien avec l'emploi

- [28] En 2002, à la fin du dispositif des emplois jeunes, la mise en place des DLAs départementaux fut rapide afin de consommer au mieux les crédits d'ingénierie alors disponibles. Mais la recherche d'un consensus ou, à défaut, d'un accord tacite avec le milieu associatif a demandé à la DGEFP de prendre le temps d'expliquer et de convaincre du bien fondé du DLA qui fut perçu, dans un premier temps, par la majorité des acteurs associatifs comme une tentative inopportune d'ingérence dans la libre administration des associations.
- [29] Au-delà de l'objectif initial centré sur la consolidation des emplois jeunes qui étaient expressément visés dans la circulaire de 2002 précitée⁸, le lien entre les politiques de l'emploi et le DLA a été confirmé en dépit des inflexions et des évolutions sur toute la décennie.
- [30] Outre les enjeux liés aux emplois aidés, le DLA est venu en appui aux politiques publiques en faveur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et des services à la personne (SAP).

1.1.1. La problématique liée aux emplois aidés demeure présente

- [31] Si les dispositifs de droit commun des politiques de l'emploi sont, en principe, ouverts aux associations, ils sont dans les faits peu utilisés⁹, notamment compte tenu du poids des contrats aidés qui pose des problèmes spécifiques.

1.1.1.1. Un objectif maintenu : mieux gérer les emplois et les ressources humaines

- [32] Les contrats aidés en direction du secteur non marchand qui ont été créés depuis 2002 sous des noms différents et avec des enveloppes budgétaires variables selon les conjonctures économiques et sociales posent aux associations qui doivent adapter leur politique de ressources humaines dans la durée, des difficultés quasiment identiques à celles des emplois jeunes.
- [33] Le DLA balise un chemin spécifique pour les structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) : il s'adresse aussi bien aux membres bénévoles du Conseil d'administration qu'aux salariés de l'association. Il s'agit d'aider les associations, en particulier les plus petites, à promouvoir des emplois de droit commun et à mettre en place une fonction « gestion des ressources humaines » qui place la qualité des emplois (respect des conventions collectives, prévention de la précarité, effort de formation) au cœur de la vie associative, au-delà de la diversité des projets associatifs.

⁶ La Caisse finance le DLA dans le cadre de la convention « Agir pour l'emploi » qui s'achève fin 2012.

⁷ Les débats des deux journées DLA des 12 et 13 octobre 2011 ont souligné la permanence des divergences d'opinions sur cette question : faut-il donner la priorité à l'accompagnement à l'emploi ou à l'accompagnement du projet associatif ?

⁸ L'outil DLA a été conçu par la DGEFP en 2002 comme un soutien aux structures de l'économie sociale, principalement aux associations qui avaient recruté des emplois jeunes afin qu'elles puissent parvenir à les consolider financièrement et juridiquement, sachant que 60 % de ces emplois avaient été conclus en contrat à durée indéterminée. Une circulaire de mars 2002 décrit la gestion de crédits d'ingénierie dont la montée en charge doit accompagner la fin des emplois jeunes : son annexe 4 organise le DLA.

⁹ Notamment, les outils de gestion des ressources humaines (Programme 102).

- [34] La question de l'accompagnement de l'emploi ne se limite pas à une gestion quantitative des contrats mais englobe les nouvelles approches de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).
- [35] Pour les associations, l'objectif est de trouver les voies et les moyens de gérer leurs emplois dans la durée, le plus indépendamment possible des aléas des dispositifs des contrats aidés. Il s'agit de passer des effets d'aubaine liés aux aides publiques à une gestion pérenne.

Bonnes pratiques

- **du Centre national d'appui de ressources (CNAR) environnement**

En 2011, le CNAR environnement a inscrit la GPEC comme priorité pour les associations du secteur, en développant une action pluriannuelle 2011-2013. Il a lancé, à cette fin, un appel à projet.

- **du Centre national d'appui de ressources (CNAR) financement**

Le CNAR financement, porté par France Active, a développé le portail Internet SOLFIA (<http://www.solfia.org/>) pour accompagner les associations employeuses dans leur recherche de financement. De nombreuses fiches outils ont ainsi été élaborées sur des domaines variés tels que la fiscalité des associations, les produits et services bancaires accessibles aux associations, les documents comptables d'une association, la préparation d'un dossier de demande de financement...

1.1.1.2. Un moyen spécifique : l'accompagnement des associations employeuses

- [36] Un tel objectif n'est pas facile à atteindre tant il représente pour les associations, et tout particulièrement pour les plus petites, un changement de perspectives dans la gestion et le financement des actions qui sont leur cœur de métier. Pour faciliter la conduite du changement, un accompagnement extérieur est souvent utile pour aider la structure à faire le point sur ses modes de fonctionnement, ses atouts et ses difficultés.
- [37] Le but n'est pas de se substituer à l'association, mais de l'aider par un regard professionnel à distance à se saisir de questions de fond qui sont au cœur de ses responsabilités d'employeur¹⁰.
- [38] L'accompagnement par un prestataire vise à faire émerger la fonction « Ressources humaines » (RH) qui est rarement une priorité.
- [39] Ainsi avec le DLA, l'emploi n'est pas seulement une donnée quantitative mais elle englobe également une consolidation de la fonction employeuse. Si le milieu associatif dans son ensemble est dorénavant attentif à cette problématique, le DLA s'emploie à reprendre cette question concrètement avec chacune des associations bénéficiaires du dispositif.

1.1.2. L'insertion par l'activité économique

- [40] A l'objectif général de l'emploi s'est greffée, pour le DLA, une priorité en direction de l'emploi dans le secteur de l'IAE également placé sous la responsabilité de la DGEFP. Ainsi le DLA se trouve en partie fléché et couplé avec un autre dispositif des politiques d'emploi.

¹⁰ A propos de la notion de « l'employeurabilité ». Laurent Duclos, L'entrepreneur ne fait pas l'employeur, Correspondances européennes, juin 2007.

- [41] Le DLA est un outil de consolidation des structures de l'IAE, acteurs des politiques publiques de l'emploi et de l'inclusion sociale¹¹. Dans ce secteur, il a aussi été utilisé d'une manière plus ponctuelle pour organiser la mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement entre l'Etat et les structures de l'IAE (SIAE).

1.1.2.1. Un secteur prioritaire d'intervention

- [42] Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) qui fait partie de l'économie sociale et solidaire (ESS) est une priorité de la politique publique de l'emploi.¹²

Les SIAE¹³

Les structures (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, entreprises de travail temporaires d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion) signent une convention avec l'Etat qui établit les conditions du versement des aides publiques.

En 2008, environ 129 500 personnes étaient en contrat à durée indéterminée dans les 782 ateliers d'insertion conventionnés au titre de l'IAE. Outre les bénévoles des associations gestionnaires, l'encadrement des salariés des structures est assuré par 2 500 salariés de droit commun.

Les crédits sont inscrits sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi ».

- [43] Une circulaire de 2005¹⁴ détaille l'appui que les DLAs peuvent apporter aux SIAE pour renforcer leurs outils de gestion. Un outil d'auto diagnostic a été mis au point avec le CNAR financement afin d'aider les structures à réfléchir avec méthode à leur projet de développement pour surmonter les difficultés qu'elles rencontrent tant dans leur financement que dans la gestion des salariés en insertion ou des salariés permanents de la structure.
- [44] Selon les témoignages recueillis par la mission, cette priorité nationale confirmée en 2007 s'est articulée le plus souvent sans difficulté avec celles définies par les comités de pilotage régionaux et départementaux. La quasi-totalité des SIAE a pu être accompagnée au moins une fois depuis 2006.
- [45] La DGEFP a confié à l'Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (AVISE) un suivi ENEE particulier¹⁵ sur le thème de l'IAE.

¹¹ « Les structures de l'IAE sont à la fois des acteurs économiques, des agents de développement local et des acteurs des politiques publiques de l'emploi ou de l'inclusion sociale ». Guide du conventionnement, janvier 2009.

¹² « L'IAE a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. » Art L.5132-1 du code du travail.

¹³ L'IAE en 2008, Etude DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi), mars 2011.

¹⁴ Circulaire DGEFP n°2005-41 du 28 Novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers de l'insertion vise notamment à « proposer au DLA d'appuyer le porteur de projet dans la réorientation de ses activités lorsque l'intervention d'experts semble nécessaire (études de faisabilité, audits, actions de formation à la gestion financière, etc), et à « organiser et généraliser l'appui que peuvent apporter les DLAs aux ateliers et chantiers d'insertion. ».

¹⁵ Dans ce secteur, l'AVISE exerce une double responsabilité : outre l'animation des DLAs en direction des SIAE, l'AVISE apporte un soutien technique au CNIAE (Conseil national de l'insertion par l'activité économique) qui réalise notamment des études sur l'impact territorial de l'IAE et sur les politiques communautaires. A ce titre, elle reçoit une subvention de la DGEFP.

Exemples de SIAE ayant bénéficié d'un accompagnement DLA

La mission a notamment rencontré :

- **En région Rhône Alpes :**

Un chantier d'insertion avec une centaine de personnes en contrat d'insertion et 25 contrats de salariés administratifs qui rencontrait des difficultés à la suite d'une baisse des financements publics.

Une auto école sociale qui avait 23 salariés en 2009 (400 personnes accompagnées et un budget de 750 000 €). Après un redressement judiciaire, la structure emploie aujourd'hui 13 salariés.

- **En région Centre**

Une structure d'insertion avec 7 salariés et 140 personnes en contrat d'insertion a souhaité bénéficier d'un DLA pour renforcer sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires et pour renforcer sa capacité à démarcher des clients potentiels.

Au terme de la prestation, un contrat à durée déterminée de 6 mois a pu être signé. Mais une partie des préconisations demandait des fonds dont l'association ne disposait pas. L'association met en avant les acquis pour toute l'équipe dans la façon de comprendre l'environnement et les enjeux du projet associatif.

- **En région Picardie**

Un chantier d'insertion avec 24 salariés en contrat à durée indéterminée et 250 salariés en insertion ayant bénéficié de plusieurs DLA pour consolider ses activités.

- [46] Du côté des structures rencontrées, la mission a noté le besoin d'être crédibles et de rassurer les financeurs sur la qualité de la gestion des subventions demandées. Pour ces structures dont l'équilibre financier est fragile et qui, pour beaucoup d'entre elles, ont connu des développements rapides, la gratuité de la prestation DLA est une condition stricte de leur entrée dans le dispositif. En matière d'emplois, l'objectif de l'accompagnement est bien le plus souvent de consolider le nombre des contrats plutôt que de les accroître.

1.1.2.2. Une utilisation ponctuelle en 2009 : la mise en œuvre des nouvelles modalités du conventionnement entre les structures de l'IAE et l'Etat

- [47] Le fléchage du DLA a été précisé par une circulaire du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE¹⁶ qui décrit les procédures à mettre en œuvre autour du projet de la structure qui doit comporter un objectif en matière d'emplois qui prenne en compte les spécificités des personnes et du territoire.
- [48] Cette circulaire mentionne explicitement le CNAR IAE et le DLA dans la partie « Information et accompagnement des SIAE » : il est précisé que « pour compléter l'information des structures, le CNAR¹⁷ élaborera un guide du conventionnement à destination des dirigeants des structures ». Les DIRECCTE sont invitées « à informer les dirigeants des structures de la préparation de ce guide disponible le 1^{er} janvier 2009 ».

¹⁶ Circulaire DGEFP n°2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique.

¹⁷ L'annexe 8 de la circulaire indique : si la rédaction du guide méthodologique est confiée à un comité de rédaction qui comprend « les réseaux, le CNAR IAE et AVISE », la rédaction est confiée à un prestataire après appel d'offre.

- [49] La circulaire ajoute : « Le CNAR travaille également sur une prestation d'accompagnement destinée à appuyer les dirigeants des structures dans cette nouvelle démarche de conventionnement. Cette prestation de trois jours et d'un coût de 1 500 € est gratuite pour les structures. Elle est mobilisée à la demande des SIAE ». Sur la question du financement, il est demandé de « mobiliser en priorité les fonds d'ingénierie des DLA¹⁸ et de veiller dans tous les cas à ce que le financement de cette prestation ne déséquilibre pas les emplois prévus du Fonds départemental de l'insertion (FDI) ».
- [50] Le guide des nouvelles modalités de conventionnement entre l'Etat et les structures de l'IAE a été publié comme indiqué en janvier 2009 sous le timbre du CNAR IAE, mais il a nécessité un long travail et une forte implication de la DGEFP.
- [51] A la demande de la DGEFP, des réunions d'information, des formations collectives et des accompagnements individuels ont été organisés afin d'expliquer les enjeux de la réforme à chaque structure pour qu'elle puisse se préparer aux changements induits par ces nouvelles règles, en particulier le dialogue de gestion avec l'administration.
- [52] *In fine*, le DLA a donc été délibérément utilisé pour la mise en œuvre d'une nouvelle procédure administrative.
- [53] Dans ce secteur de l'IAE, les liens entre la DGEFP, le CNAR et le DLA sont étroits. Les structures ont eu recours au DLA en grande partie sur indication de l'administration.

1.1.3. Deux secteurs avec opérateurs publics

- [54] Si l'intervention de l'opérateur est encore à l'état de projet dans le secteur de l'aide à la personne, dans celui de la cohésion sociale l'AVISE a dorénavant déjà mis en œuvre une convention avec l'Agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSé). Cette évolution qui conduit à ajouter des opérateurs publics dans la gestion des DLA pose deux questions :
- celle du rôle de l'AVISE qui étend ses responsabilités de l'animation vers le co pilotage ;
 - celle du bien fondé du fléchage des accompagnements avec cofinancements des opérateurs nationaux.

1.1.3.1. Le secteur de l'aide à la personne, une priorité nationale partagée

- [55] Comme dans le cas de l'IAE, les difficultés rencontrées par les opérateurs associatifs de l'aide à la personne, notamment dans la gestion du personnel et la formation, ont justifié la priorité nationale donnée en 2005 puis confirmée aux associations du secteur. Les pilotes et les financeurs territoriaux du DLA ont largement partagé cet axe d'actions.
- [56] Après un projet abandonné en 2008 faute de financements, l'agence nationale pour les services à la personne (ANSP) travaille avec l'AVISE sur un nouveau projet de fléchage du DLA. L'ANSP souhaite s'appuyer sur ses correspondants territoriaux au sein des UT des DIRECCTE pour renforcer la part des associations de services à la personne (SAP) parmi les bénéficiaires des DLA.
- [57] La mission s'interroge sur la pertinence de la construction d'un fléchage national dans un secteur dont les forts enjeux territoriaux concernent au premier chef les co-financeurs qui sont conscients des enjeux de l'accompagnement. De plus, la présence de multiples donneurs d'ordre sur le dispositif risque d'être source de complexités supplémentaires.

¹⁸ L'annexe 8 de la circulaire détaille le contenu et les modalités à mettre en œuvre sur 3 jours en moyenne sur 3 mois autour d'un accompagnement collectif d'une journée et d'un accompagnement individuel de 2 jours. Il peut être fait appel comme prestataire aux têtes de réseau ou à la procédure du DLA.

Un exemple de demande d'accompagnement pour l'activité de services à la personne

En Rhône Alpes, les financeurs - une communauté d'agglomération et un conseil général - ont demandé que des associations d'aide à la personne puissent bénéficier de DLA avec deux objectifs : amélioration de la gestion avant une démarche de tarification et refonte des pratiques professionnelles en lien avec l'OPCA (organisme paritaire de collecte pour la formation professionnelle).

- [58] Enfin, dans ce secteur tout particulièrement, l'effet levier du DLA est plus à rechercher dans l'articulation des accompagnements¹⁹, notamment en ce qui concerne la formation des salariés.

1.1.3.2. Dans le secteur de la cohésion sociale, des résultats en demi teinte

- [59] Comme pour les services à la personne, la politique de cohésion sociale implique un opérateur de l'Etat, l'agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSé). Une convention a été signée entre l'AVISE et l'ACSé pour la période 2009-2011²⁰ en faveur de « l'accompagnement des employeurs d'adultes relais par les DLA ». Les services déconcentrés du ministère des affaires sociales (Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) interviennent en région pour l'agence.
- [60] Le dispositif visait les structures de taille moyenne (entre 10 et 50 salariés) et celles qui peuvent se positionner sur des offres de service dans le domaine de la prévention (transports, services publics) ou de la médiation. Le bilan dressé pour la période du 1^{er} juin 2009 au 28 février 2010 souligne les difficultés de mise en œuvre d'une telle convention au niveau national (définition d'une cible mal adaptée aux réalités du terrain, lourdeurs administratives) alors même que de nombreuses associations de ce secteur ont bénéficié d'accompagnement sans que les DLAs ne jugent utiles de solliciter l'application de cette convention.
- [61] Au 1^{er} septembre 2011, cent cinquante structures relais ont bénéficié d'un accompagnement DLA dans 4 régions (Aquitaine, Ile de France, Lorraine, Nord- Pas de Calais)²¹. L'évaluation à partir d'une enquête à laquelle a répondu le tiers des associations concernées souligne des effets positifs de l'accompagnement sur les outils de gestion, les actions de communication et les relations avec les partenaires, mais l'impact en matière d'emplois est plus mitigé : 40 % des associations déclarent avoir enclenché, selon une expression bien imprécise, « une dynamique de pérennisation des emplois ».

1.2. *Le soutien à la vie associative*

- [62] A côté de son rôle pour améliorer l'emploi dans le secteur de l'ESS, le DLA est aussi un outil plus large de politique de soutien à la vie associative. Ce deuxième aspect du DLA est manifeste dans l'organisation du dispositif lui-même (voir supra), mais il est aussi illustré par les besoins des associations qui bénéficient de l'accompagnement DLA. Si naturellement ces deux objectifs sont en soi pareillement légitimes, la mission note que le DLA est financé au titre des politiques de l'emploi.
- [63] La mission a observé au niveau national, mais plus encore dans les départements et les régions un glissement partiel d'un DLA -dispositif emploi- vers un accompagnement plus généraliste des associations.

¹⁹ Ainsi les projets d'UNIFAF (fonds d'assurance formation de la branche santé, social et médico-social) tendent vers une co-construction du processus d'accompagnement.

²⁰ L'ACSé a financé sur 3 ans 4000 emplois aidés.

²¹ Donnée fournie par l'ACSé lors des journées DLA, octobre 2011.

1.2.1. Un objectif de plus en plus présent

- [64] Par construction, le DLA est au carrefour entre politique de l'emploi et soutien à la vie associative²². Si la DGEFP maintient le cap de la priorité donnée à un accompagnement « emploi », les acteurs associatifs, sans nier cette dimension, préfèrent mettre l'accent sur la place centrale du projet associatif qui commande et prime celle des emplois.
- [65] La mission a observé que ce dernier courant prend une place croissante dans la gestion du dispositif et que l'équilibre fragile, qui fait toute l'originalité du DLA, entre politique de l'emploi et soutien à la vie associative risque d'être rompu. Les arguments mis en avant portent sur les difficultés croissantes que rencontrent les associations, en dehors des questions de l'emploi qui ne sont qu'un sujet parmi d'autres.

1.2.1.1. Un environnement en forte évolution

- [66] L'environnement des associations employeuses qui sont parties prenantes des politiques publiques a fortement évolué ces dernières années : mise en œuvre des nouvelles règles budgétaires en lien avec l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) et la révision générale des politiques publiques (RGPP), généralisation des pratiques d'appels à projet²³. L'ensemble de ces réformes modifie le cadre des relations des associations qui travaillent avec l'administration et qui reçoivent de l'argent public dans le cadre d'une mission d'intérêt général.
- [67] L'environnement économique des associations est devenu plus incertain avec des formes de concurrence accrues avec les entreprises privées ou entre associations, et compte tenu des interrogations qui se multiplient sur les financements publics, qu'ils soient d'Etat ou provenant des collectivités territoriales.

1.2.1.2. La gouvernance devient une préoccupation prégnante

- [68] Dans ce contexte, le DLA intervient dans la majorité des cas pour des accompagnements déconnectés des questions d'emploi ou très en amont de ces questions.

Un exemple d'évolution

Dans la région Centre, dans un DLA, les items répertoriés de l'accompagnement sont : structuration et professionnalisation de la vie associative ; adéquation entre les services rendus, le public et le territoire ; structuration financière. Il ne comporte aucune rubrique sur l'emploi au sens strict, il est seulement fait mention dans le premier axe de « l'organisation du travail/management ».

Dans la fiche « prestataire », le mot « emploi » n'est pas mentionné. Il est à peine évoqué en partie dans l'axe « structuration et professionnalisation de la vie associative » avec deux items : « mise en conformité avec le droit social » et « management ». L'hypothèse d'éventuels recrutements n'est pas explicitement mentionnée.

²² Le réseau interministériel de l'ESS se réunit environ 4 fois par an avec des représentants de la DGEFP, de la DGCS et du ministère de l'Education nationale (MEN).

²³ Circulaire du premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

1.2.2. Les dispositifs d'accompagnement ne sont pas coordonnés

- [69] Dans l'organisation administrative actuelle, si l'accompagnement sur les questions de l'emploi relève du ministère de l'emploi, l'accompagnement des associations au sens large est de la responsabilité du ministère des affaires sociales²⁴ et de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du ministère de l'Education nationale.
- [70] De plus, dans leur champ de compétence, plusieurs ministères développent avec leurs propres moyens et objectifs des actions en faveur des associations.

1.2.2.1. Du côté des services de l'Etat : une juxtaposition de plusieurs guichets et dispositifs

- [71] Dans la mesure où le DLA est en partie un outil de soutien à la vie associative, il prend place à côté des DDVA (délégués départementaux à la vie associative), des missions d'accueil et d'informations des associations (MAIA), des CRIB (centres de ressources et d'informations pour les bénévoles) et des fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)²⁵.

Le dispositif départemental DDVA-MAIA

Des délégués départementaux à la vie associative ont été nommés en 1995 dans les directions départementales de la jeunesse et des sports. En 1999, des missions d'accueil et d'information des associations (MAIA) ont été mises en place pour faciliter les relations entre les administrations et les associations en créant un réseau des correspondants des associations dans les différentes administrations.

Dans l'organisation présente des services déconcentrés, les DDVA sont rattachés aux directions départementales de la cohésion sociale.

Les 160 CRIB (centres de ressources et d'informations pour les bénévoles)

Depuis 2006, leur compétence a été étendue du sport à tous les secteurs de la vie associative. Les CRIB bénéficient des financements de postes FONJEP et sont confiés principalement à des associations du mouvement sportif appartenant aux CROS et CDOS (comités régionaux et départementaux olympiques et sportifs).

Ils visent à orienter, à informer et à proposer des formations aux bénévoles qui sont principalement actifs dans les associations de moins de 5 salariés, à quelques exceptions près. Des accompagnements sont proposés en appui au bénévolat dans un esprit de respect de la liberté associative. Il peut y avoir plusieurs CRIB dans un département selon une cartographie évolutive.

Les CRIB peuvent fournir des informations à des associations primo employeurs. Ils sont gérés par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

²⁴ La ministre de la cohésion sociale et des solidarités préside le conseil supérieur de l'économie sociale. Le décret n°2011-773 du 28 juin 2011 relatif au Haut conseil à la vie associative en donne la présidence au Premier ministre.

²⁵ « Evaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative », Rapport de l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports, octobre 2009.

Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)

Ce fonds créé en 1964 a pour but de faciliter la rémunération des personnels remplissant des fonctions d'animation et de gestion des associations. Il est géré par le ministère de l'éducation nationale.

Il s'agit d'un financement annuel de 7 320 € versé à une association dans le cadre d'un accord renouvelable de 3 ans. Plus de 6 000 emplois sont ainsi soutenus dans le monde associatif.

- [72] Ces dispositifs généralistes sont complétés par des dispositifs de secteur. Ainsi, le ministère de la Culture et le ministère de l'emploi²⁶ ont signé en mars 2009 avec la branche du spectacle vivant un accord cadre de développement de l'emploi et des compétences (ADEC) dont les objectifs sont centrés sur le maintien et le développement des emplois et des compétences du secteur. Aucun rapprochement organisé entre cet accord et le DLA n'a été mis en œuvre alors même que les associations cibles sont largement identiques. A titre d'exemple, en Bretagne, sept associations sur les neuf retenues pour bénéficier de l'ADEC avaient déjà suivi un DLA²⁷.

1.2.2.2. Un marché de l'offre de l'accompagnement en développement

- [73] Si les produits d'accompagnement proposés soit par les têtes de réseau soit par les collectivités territoriales soit par des cabinets privés s'adressent potentiellement en grande partie au même public, ils sont différents dans leur contenu, mais plus encore dans les modes de financement.
- [74] Les têtes de réseau comme les URIOPSS dans le secteur sanitaire et social facturent leurs prestations, y compris à leurs adhérents. Si les coûts demeurent en deçà de ceux des cabinets privés, ils sont suffisamment élevés (du même ordre que ceux des prestataires DLA) pour être un obstacle pour la plupart des associations qui, faute de moyens ou ne considérant pas l'accompagnement comme une priorité financière, se tournent vers le DLA.

Des dispositifs financés par les régions

Le conseil régional du Centre qui ne participe pas au financement du DLA a développé un produit propre en faveur du développement de la vie associative, de la création d'activités par le recours à des conseils externe et interne.

Le schéma est très proche du DLA, excepté la gratuité qui n'est pas prévue (80 % du coût pour les missions de moins de 3 800 € et 50 % jusqu'à 30 000 €).

Pour sa part, le conseil régional Rhône Alpes qui participe au financement du DLA depuis cette année a des outils de formation des bénévoles et par ailleurs, un dispositif d'urgence pour les associations qui rencontrent des difficultés, principalement financières.

²⁶ DGEFP, Mission du développement de l'emploi et des compétences. Les crédits DGEFP s'élèvent à 165 000 €

²⁷ Le budget ADEC pour les neuf associations s'élève à 30 000 €

Recommandation n°1 : Pour améliorer l'efficacité du dispositif, il importe de redéfinir d'une manière opérationnelle la place du DLA dans les politiques publiques d'Etat : ou bien le DLA s'inscrit durablement dans les actions en faveur de l'emploi dans l'économie sociale et solidaire ou bien la dualité des objectifs poursuivis en faveur de l'emploi mais, plus largement de la vie associative est clairement actée. Compte tenu de ses conséquences pour la gestion du DLA, mais aussi pour l'organisation des soutiens à la vie associative, la décision des pouvoirs publics devra être précédée d'un débat au Haut conseil de la vie associative.

[75] Compte tenu des perspectives de l'emploi dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, la mission estime que la première hypothèse est la plus conforme à une bonne gestion des deniers publics.

Premier scénario : le DLA demeure un dispositif prioritairement « emploi »

[76] Dans ce scénario, la mission recommande de recentrer le dispositif sur des objectifs « emploi » c'est-à-dire sur la consolidation des emplois existants et sur les perspectives de recrutement. L'organisation administrative nationale et régionale doit être allégée pour accroître sensiblement la part des crédits qui sont consacrés au financement des diagnostics et des accompagnements. Les subventions versées par la DGEFP doivent être rééquilibrées en conséquence pour traduire dans les faits cette priorité « emploi ».

Recommandation n°2 : Les priorités nationales du DLA doivent être définies avec une plus grande précision, à échéance régulière et pluriannuelle. Elles doivent unifier les demandes des différentes politiques publiques conduites au sein de la DGEFP (contrats aidés, IAE) et celles confiées à des opérateurs publics (ACSé, ANSP).

Recommandation n°3 : Afin d'assurer une plus grande cohérence entre les objectifs d'emploi de la DGEFP, il convient, dans un souci d'efficacité, de resserrer le dispositif et donc les crédits sur les associations qui souhaitent être accompagnées en priorité sur des questions de politique de l'emploi : gestion des ressources humaines et des compétences, consolidation d'emplois, gestion des fins de contrats aidés, création de nouveaux emplois.

Recommandation n°4 : Cette priorité « emploi » est à inscrire explicitement dans l'élaboration des appels à projet et dans les critères de sélection des associations qui portent le DLA. Il est important de s'assurer une forte adhésion de l'association porteuse du DLA avec la priorité « emploi ».

2^{ème} scénario : le DLA devient un outil de soutien à la vie associative

[77] Dans ce scénario, les objectifs du DLA sont élargis aux problématiques de la gouvernance associative, de l'évolution du projet associatif, de la communication et des relations publiques. La gestion du dispositif devient alors interministérielle.

Recommandation n°5 : Un rapprochement entre les politiques du ministère de l'emploi, du ministère de l'éducation nationale et du ministère des sports devient prioritaire pour préciser, dans une Instruction commune, les axes de la politique conduite par les pouvoirs publics en faveur du soutien et de l'accompagnement au développement de la vie associative.

Recommandation n°6 : La composition du comité de pilotage du DLA doit être modifiée en conséquence pour associer les représentants des deux ministères. Le niveau hiérarchique de représentation de la DGEFP et de la DJEPVA devra permettre de donner un véritable élan à la mise en place d'une politique commune sur des réseaux ayant, chacun, une longue histoire.

Recommandation n°7 : Les dispositifs généraux d'Etat (CRIB, MAIA, postes FONJEP) et les actions particulières des ministères, en particulier du ministère de l'emploi et du ministère des affaires sociales doivent faire l'objet d'une évaluation générale dans la perspective d'une mise en cohérence des choix, d'une simplification des démarches des citoyens et d'une mutualisation des moyens des administrations d'Etat.

1.3. L'efficacité du DLA est difficile à isoler

[78] Le DLA a été conçu à l'origine pour les associations employeuses de moins de 10 salariés pour la sortie du dispositif emploi jeunes. L'accompagnement peut désormais concerner des thématiques plus variées (GRH, projet associatif, communication...) que l'emploi au sens strict. Un système d'information « ENEE » a été spécifiquement développé pour la gestion du dispositif et la remontée d'informations. A la demande des pouvoirs publics, l'AVISE a cherché à mesurer l'impact du DLA afin de démontrer l'intérêt du dispositif et justifier les financements publics octroyés.

1.3.1. Typologie des associations accompagnées

[79] Depuis sa création, le DLA a permis d'accompagner près de 24 000 associations et 3 à 4 % des associations employeuses sont accompagnées chaque année. Le choix des associations dépend des priorités définies par le comité de pilotage départemental. Il est établi en prenant en compte les priorités nationales et régionales et les demandes des collectivités territoriales co-financeuses.

[80] Les associations font appel au DLA selon 5 schémas :

- elles connaissent le DLA suite aux campagnes de communication de l'AVISE et des têtes de réseau ;
- elles ont été orientées par leurs réseaux d'affiliation à la suite d'un premier contact où leur situation a été analysée et leurs besoins d'accompagnement définis ;
- elles ont subi une incitation plus ou moins forte de la part de leurs financeurs publics qui ont mis en évidence un besoin d'accompagnement et qui souhaitent lier la poursuite de l'engagement financier à une amélioration de la gestion ;
- elles ont été « démarchées » par les DLA suite aux orientations du comité de pilotage ;
- enfin, elles ont déjà eu recours au DLA et souhaitent utiliser à nouveau ce dispositif pour d'autres thématiques.

[81] La mission a constaté, alors que le coût du dispositif est pris en charge par la collectivité et non par l'association qui en bénéficie²⁸, qu'il n'existait globalement pas de liste d'attente d'associations demandeuses de DLA. Le DLA ne s'adressant qu'aux associations volontaires et la démarche pouvant entraîner une profonde remise en cause des pratiques, toutes les associations ne se sentent pas prêtes à entrer dans ce dispositif. Les chargés de mission gèrent la demande et vont éventuellement être amenés à différer de quelques mois un accompagnement si le budget d'ingénierie est épuisé ou à proposer un autre mode d'accompagnement. Dans quelques départements à très forte concentration d'associations comme Paris et le Rhône, on peut néanmoins noter une certaine tension.

²⁸ Certains DLAs demandent que l'association participe à hauteur de 5 à 10 % au financement de l'accompagnement mais cette pratique reste très minoritaire.

Exemple de bonne pratique : le DLA de Paris

Le DLA de Paris a constaté que le dispositif était trop lourd pour des associations qui ont davantage besoin d'une information et/ou qui sont encore peu professionnalisées. Pour répondre à leur attente, il a créé le « club Asso-Emploi » qui assure un accueil et un accompagnement de premier niveau gratuit pour les associations employeuses ou qui souhaitent le devenir. Ce club permet aux associations, quel que soit leur domaine d'activité, de se rencontrer, de mutualiser les expériences et développer le travail en réseau.

Les actions mises en œuvre par le club sont notamment :

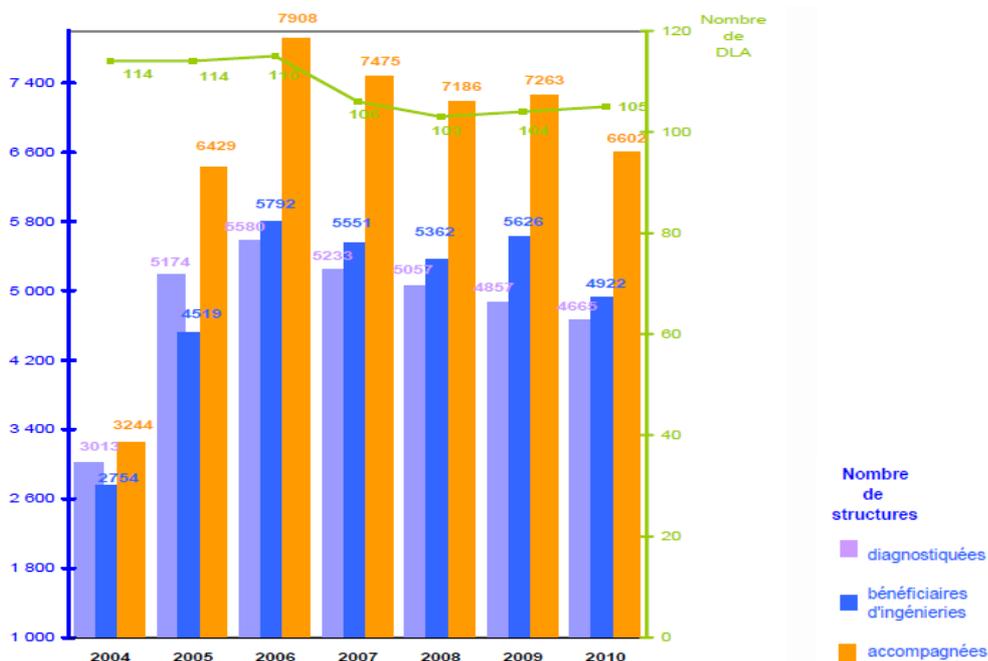
- un point de situation avec un conseiller pour évaluer l'activité et le fonctionnement de l'association ;
- des réunions d'informations collectives et des débats avec des experts sur les thématiques de l'économie sociale et solidaire ;
- des ateliers de sensibilisation et d'échange de pratiques visant à développer l'autonomie des associations et à partager les expériences ;
- la préparation et la mise en ligne d'une lettre d'information et de fiches outils sur un site Internet dédié.

[82] Pour la majorité des DLAs, les besoins exprimés sont couverts par les financements alloués. La mission a pu observer un décalage entre un discours national sur le manque de moyens pour accompagner toutes les associations employeuses et les besoins exprimés par les associations sur le terrain.

[83] Après une montée en charge du dispositif dans les années 2004 à 2006, on note une baisse du nombre de structures accompagnées depuis le point haut de 2006 avec 7 908 structures accompagnées et 2010 avec 6 602 structures accompagnées. Selon l'AVISE²⁹ « la baisse du nombre de structures accompagnées est liée à plusieurs facteurs dont l'accroissement de la charge administrative liée d'une part à la mesure du conventionnement des DLA et la mise en œuvre de la mesure d'impact pour 300 structures ». Si la charge administrative liée aux nouvelles modalités de conventionnement était ponctuelle (appel à projet), en revanche la charge liée à la mesure d'impact va encore croître en 2011 puisque 30 % des structures accompagnées doivent être suivies pour 74 indicateurs.

²⁹ AVISE, DLA, bilan d'activité consolidé – Année 2010.

Graphique 1 : Nombre de structures accompagnées



Source : AVISE

- [84] Le nombre d'accompagnements dont peut bénéficier une structure n'a pas été limité. Si la moitié des structures n'ont bénéficié que d'un accompagnement, plus de 10 % des structures ont bénéficié de 5 accompagnements ou plus, soit sur des thématiques différentes, soit à des moments différents.

Tableau 1 : Nombre d'accompagnements par structure

Nombre d'ingénieries	Nombre et pourcentage de structures bénéficiaires d'ingénieries	
1	11 535	48,55 %
2	5412	22,78 %
3	2746	11,56 %
4	1461	6,15 %
5	929	3,91 %
>5	1675	7,05 %
Total	23758	100 %

Source : AVISE

- [85] A l'origine, le DLA était conçu pour accompagner des structures employeuses de faible effectif. Selon la DGEFP, le cœur de cible est l'association de petite taille. Cet objectif a été tenu puisque 71 % des structures accompagnées comptent moins de 10 salariés. Cependant, 10 % des structures accompagnées n'ont pas de salarié. Selon l'AVISE, ce chiffre correspond soit à la création d'une nouvelle structure avec un projet d'emploi soit au développement d'une nouvelle activité dans une structure existante. Par ailleurs 8 % des associations ont plus de 50 salariés, ce qui est très éloigné de la cible initiale.

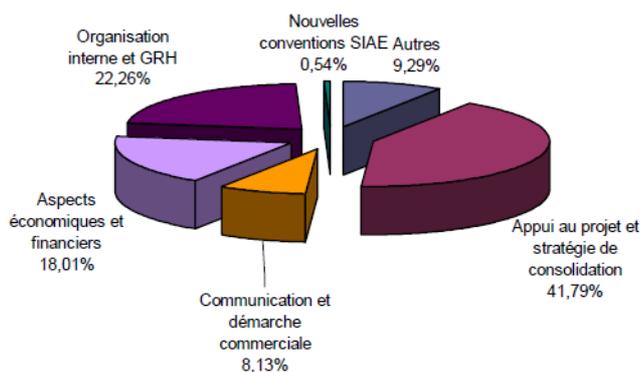
Tableau 2 : Nombre de salariés par structure accompagnée

Nombre de salariés	Nombre de structures bénéficiaires d'ingénieries
0	10 %
1 à 5	47 %
6 à 10	14 %
11 à 20	12 %
21 à 50	10 %
>50	8 %

Source : AVISE

- [86] Les ingénieries sont réalisées sur des thématiques variées. Les deux principales sont « l'appui au projet et stratégie de consolidation³⁰ » et « l'organisation interne et la gestion des ressources humaines ».

Graphique 2 : Thématiques des ingénieries

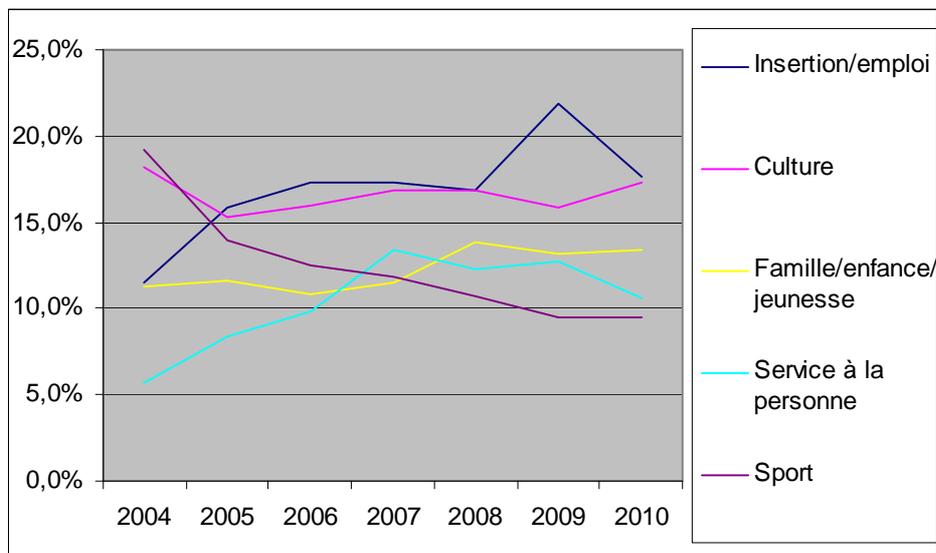


Source : AVISE

- [87] Les associations ayant eu recours au DLA ont pour champ d'activité : l'insertion/emploi (18 %), la culture (17 %), la famille/enfance/jeunesse (13 %), les services à la personne (11 %) et le sport (9 %).
- [88] Les orientations fixées par l'Etat pour l'insertion par l'activité économique et les services à la personne ont eu un impact limité dans le temps. Ainsi, pour l'insertion/emploi, après une montée en charge en 2005/2006, le nombre d'accompagnements est resté globalement stable hormis un pic en 2009 et les services à la personne sont en décroissance depuis un pic en 2007.

³⁰ L'appui au projet de stratégie de consolidation regroupe la stratégie de consolidation, la refonte du projet de la structure et l'évolution de l'activité

Graphique 3 : Secteurs d'activité des structures bénéficiaires d'ingénierie



Source : AVISE

Recommandation n°8 : Au niveau actuel des crédits alloués au DLA, rien ne plaide pour que les associations de taille importante ou à envergure nationale bénéficient de prestations d'accompagnement.

1.3.2. Le système d'information « ENEE » est lourd et essentiellement conçu pour la remontée d'information

1.3.2.1. Les objectifs d'ENEE

[89] Pour répondre aux demandes de l'Etat (DGEFP) et de la Caisse des Dépôts, l'AVISE a été chargée de développer un système d'information (SI) spécifique au DLA.

[90] Ce SI a été mis en place avec 3 objectifs ³¹ :

- permettre aux DLAs, qui renseignent le système, de suivre leur propre activité ainsi que la gestion des fonds qui leurs sont attribués et faciliter la gestion des actions qu'ils mettent en œuvre ;
- disposer d'un outil de gestion et de reporting homogène sur le territoire national, permettant aux partenaires institutionnels du projet (Etat, CD, autres financeurs) tant au niveau national que local, de suivre facilement l'utilisation des budgets et les actions engagées par les DLAs ;
- donner aux pilotes locaux (en particulier l'Etat et la Caisse des Dépôts) un outil qui traduit leur stratégie, permet de mesurer la nature et l'impact des accompagnements réalisés par les DLAs sur un territoire.

³¹ AVISE, L'extranet ENEE : un outil de gestion et de suivi de l'activité des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) au service de votre pilotage – Guide de prise en main par les acteurs locaux, juin 2008

- [91] Selon l'AVISE, aucun logiciel du marché ne répondait aux besoins exprimés par les donneurs d'ordre et un développement spécifique par une société spécialisée a été nécessaire. Un cahier des charges a été établi³² et un appel d'offre lancé qui a permis de sélectionner la société PLUME. Le SI a été dénommé ENEE. Il se présente sous la forme d'un Extranet, accessible par Internet (www.enee.fr) aux utilisateurs identifiés et munis de mots de passe.
- [92] ENEE comporte 7 menus de données et de saisie (DLA, structure accompagnée, ingénieries, prestataires, synthèses, foire aux questions, e-CNAR).

1.3.2.2. Un coût de développement important et un temps de gestion croissant

- [93] Le nombre de données collectées et les fonctionnalités étant particulièrement nombreux, le coût a été conséquent puisqu'au total plus de 600 000 euros ont été engagés pour assurer le développement, la maintenance et l'hébergement d'ENEE.

Tableau 3 : Coût de développement et de fonctionnement d'ENEE

	Développements	Maintenance	Formation	Divers	Hébergement	Sous total annuel
2004	85 900		31 000		4 700	121 600
2005	124 000	17 000		15 000	3 200	159 200
2006	86 400	31 000			7 100	124 500
2007	44 000	18 200		1 200	3 600	67 000
2008	37 200	24 300		4 000		65 500
2009	4 000	24 300		4 200		32 500
2010	27 300	24 300		1 200		52 800
TOTAL	408 800	139 100	31 000	25 600	18 600	623 100

Source : AVISE

- [94] Pour accompagner l'utilisation d'ENEE, l'AVISE organise des formations spécifiques d'une journée. Ainsi, de 2008 à 2010, 135 personnes ont été formées à l'utilisation d'ENEE. Ce nombre élevé est dû pour partie au taux de rotation des chargés de mission.
- [95] ENEE est jugé particulièrement complet et lourd par les utilisateurs qui avaient toutefois dû développer des outils de gestion informatisés dès la mise en place du DLA et qu'ils continuent d'utiliser. Les saisies dans ENEE sont réalisées généralement trimestriellement voire annuellement.
- [96] La rubrique Ressources est peu alimentée. Les CNAR et l'AVISE ont leurs sites Internet respectifs et le chargé de mission a au final des difficultés à trouver rapidement l'information utile.
- [97] Le temps passé pour saisir les données est important et croissant. En 2006³³, une enquête conduite par l'AVISE avait estimé que les chargés de mission passaient 8 % de leur temps de travail à la gestion d'ENEE. Ce chiffre doit encore être majoré car dorénavant les chargés de mission doivent assurer le suivi des mesures d'impacts sur 30 % des associations. Ils y consacrent, dans ce nouveau schéma, jusqu'à plus de 10 % de leur temps. Pour l'AVISE, au niveau national, un chargé de mission est affecté à temps plein à la gestion d'ENEE (administration de la base, exploitation des données, formation des utilisateurs). En prenant comme base de calcul un salaire moyen de chargé de mission de 37 000 euros (charges incluse), le coût annuel de saisie des données dans ENEE s'élève à plus de 480 000 euros.

³² AVISE, Projet de cahier des charges reporting DLA, novembre 2003

³³ AVISE, Les opérateurs du dispositif local d'accompagnement, décembre 2006

L'étude de la direction générale pour la modernisation de l'Etat (DGME)

La DGME dans son étude en 2009 sur le DLA³⁴ a également constaté que la « base de reporting ENEE » présentait des lourdeurs : nombre trop élevé d'informations à y reporter, densité des informations, hétérogénéité du reporting et lourdeur du dispositif et a proposé les pistes suivantes d'amélioration :

- travailler sur la lourdeur informatique de l'outil afin de diminuer les délais de téléchargement ;
- redéfinir la vocation d'ENEE pour l'ensemble des acteurs afin de clarifier précisément son rôle ;
- réfléchir aux mesures de simplification les plus opportunes de cet outil avec les acteurs du DLA ;
- sécuriser l'outil ENEE afin de donner confiance aux associations qui craignent la perte de leurs données et éviter les saisies en doublon.

La mission IGAS partage cette analyse.

[98] Au final, ENEE est un dispositif lourd et chronophage dont le développement a été onéreux et qui est essentiellement utilisé pour le reporting et peu pour la gestion.

Recommandation n°9 : Le système d'information ENEE devra être allégé et adapté aux besoins des utilisateurs afin notamment de limiter les temps de saisie. Pour la rubrique « Ressources », une réflexion doit être conduite pour améliorer l'accès des chargés de missions aux documents préparés notamment par les CNAR et l'AVISE.

1.3.3. Les résultats des mesures d'impact du DLA doivent être relativisés

1.3.3.1. Les objectifs de la mesure d'impact

[99] En 2008, à la demande des pouvoirs publics, l'AVISE a cherché à mesurer l'impact du DLA sur la consolidation de l'emploi salarié. Après 2 années de tests en 2008 et 2009, deux études ont été publiées en 2010³⁵ et 2011³⁶. Elles ont été réalisées sur un échantillon respectivement de 296 et 440 associations accompagnées, choisies par les chargés de mission de DLA. Elles portaient respectivement sur les périodes 2007 à 2009 et 2009 à 2010. L'impact du DLA était alors mesuré sur les items suivants correspondant à 74 variables :

- profil des structures accompagnées par le DLA ;
- mesure de l'efficacité des DLA :
 - évolution du nombre d'emplois salariés ;
 - évolution du volume d'emploi (Equivalent Temps Plein) ;
 - évolution de la qualité des emplois (taux d'occupation, proportion de CDI, part des emplois aidés) ;
 - place des partenariats privés ;
 - qualité de la gouvernance ;
 - amélioration des outils de gestion ;
 - évolution de la situation économique et financière.
- typologie des associations accompagnées.

³⁴ Cf annexe 2.

³⁵ AVISE, Mesure d'impacts du DLA 2010.

³⁶ AVISE, Mesures d'impacts du DLA 2011.

1.3.3.2. Les résultats de la mesure d'impact

[100] Les données obtenues ont été comparées, notamment en matière d'emploi, à celles collectées par l'Observatoire de l'économie sociale et solidaire³⁷, l'INSEE³⁸, le CNRS³⁹ et l'ACOSS⁴⁰.

[101] Selon ces études, l'impact du DLA se caractérise notamment par :

- une progression de l'emploi et du volume d'emploi double de celle observée pour l'ensemble des associations ;
- une progression de la part des CDI de 11.5 % par an pour la période 2008-2009 mais une baisse de 8 % pour la période 2009-2010 ;
- une progression du nombre de partenaires financiers dans 30 % des associations et un nombre moyen de partenaires financiers qui augmente de 23 % entre 2009 et 2010 ;
- une amélioration des outils de gestion : 20 % des associations ont ainsi mis en place une comptabilité analytique entre 2008 et 2009 et 15 % dans la période 2009-2010 ;
- une stabilisation ou une amélioration de la situation économique et financière⁴¹ dans 2/3 des structures en 2008-2009 et 2009-2010.

1.3.3.3. Les enseignements

[102] Ces chiffres sont à relativiser pour différentes raisons :

- l'échantillon n'est pas représentatif de la population des associations accompagnées. Les associations qui ont disparu n'ont pas pu être comptabilisées et le choix des associations étudiées a été laissé à l'initiative des chargés de mission sans que des critères de choix stricts et vérifiables n'aient été précisés et vérifiés ;
- les données concernant l'emploi sur la période 2007-2009 sont comparées à des données portant sur la période 2001-2006 ;
- enfin, la mesure s'attache à démontrer que le seul DLA est à l'origine de l'amélioration de la situation des associations accompagnées. Or, le DLA, comme le reconnaît d'ailleurs l'AVISE n'est en effet pas le seul dispositif auquel peuvent faire appel les associations⁴². D'autres dispositifs⁴³ sont également mis en œuvre par les conseils généraux, les conseils régionaux⁴⁴, les communautés de commune et les têtes de réseaux.

[103] Les chiffres annoncés traduisent les effets de l'ensemble des dispositifs d'information et d'accompagnement existant et il est donc difficile, si ce n'est vain, de mesurer l'impact du seul DLA.

³⁷ Observatoire national de l'économie sociale et solidaire, Atlas de l'économie sociale et solidaire en France et dans les régions, 2009.

³⁸ Guillaume Gaudron, l'économie sociale emploie un salarié sur 10 en 2010, INSEE Première n° 1224, février 2009.

³⁹ Viviane Tchernonog, Henry Noguès, Muriel Tabariès, Le paysage associatif français – Mesures et évolutions, 2007, Ed Jury associations et Ed Dalloz.

⁴⁰ ACOSSTAT, Bilan n°21, février 2011.

⁴¹ Appréciée par un indicateur synthétique compris entre 1 et 5 calculé à partir des soldes intermédiaires de gestion.

⁴² Dans la mesure d'impacts 2010, l'AVISE mentionne page 3 « un certain nombre de difficultés plus complexes à résoudre tiennent au fait que les évolutions observées après l'appui des DLA sont certainement imputables à l'action des DLA mais sont sans doute aussi largement influencées par des facteurs exogènes...».

⁴³ La Vie associative, n°15, Juin 2011.

⁴⁴ Le conseil régional de la région Centre a ainsi développé son propre dispositif d'accompagnement dénommé « Cap' Asso Centre », géré par la CPCA de la région Centre, d'un montant de 6000 à 60 000 euros pour un accompagnement de 3 ans.

- [104] Dans le rapport d'activités 2010 du DLA⁴⁵, il est mentionné que depuis 2003, 23 758 structures, représentant 430 500 emplois consolidés, ont bénéficié d'une ingénierie. Ce chiffre est parfois interprété, à tort, comme le nombre d'emplois que le DLA aurait permis de maintenir. Il ne s'agit en fait que du nombre total de salariés dans les structures accompagnées même si l'accompagnement n'a concerné qu'une partie du champ d'activité ou le développement d'une nouvelle activité. En outre, dans le champ de l'insertion par l'activité économique, des chargés de missions du DLA comptabilisent également les emplois des personnes en insertion qui peuvent parfois représenter plus de 100 personnes alors que la structure ne comporte qu'une dizaine de salariés permanents.
- [105] A partir de 2010, l'AVISE a demandé aux chargés de mission de mesurer l'impact sur 30 % des associations accompagnées afin d'obtenir un échantillon plus représentatif. Une importante base de données comportant 74 variables récoltées auprès des associations et saisies dans ENEE est ainsi constituée. Ce recueil de données et de saisie représente une très lourde charge de travail pour les chargés de mission, réalisée au détriment du travail avec les associations et avec un intérêt limité puisqu'il n'est notamment pas possible d'isoler l'action du seul DLA.

Recommandation n°10 : **Devant l'intérêt partiel de la mesure d'impact du DLA et afin d'alléger la charge administrative des chargés de mission, une dizaine d'indicateurs au maximum (notamment ceux relatifs à l'emploi), définis par les pilotes nationaux, devraient être suivis pour établir la mesure d'impact, au lieu des 74 actuels.**

2. UNE MISE EN ŒUVRE LOURDE, COUTEUSE ET DISPARATE

- [106] Si la complexité administrative du dispositif et la difficulté à faire circuler les informations sont bien perçues par les acteurs de terrain, l'importance des coûts de gestion rapportés aux crédits effectivement dépensés au bénéfice final des associations le sont beaucoup moins. Peu d'acteurs, à l'exception de l'AVISE, ont une vision d'ensemble du dispositif.
- [107] Il est à noter que l'assise juridique du DLA qui ne repose que sur des circulaires permet une grande souplesse dans l'organisation des structures et des procédures.

2.1. Une organisation à trois niveaux territoriaux pour un seul outil

- [108] Le DLA est géré à 3 niveaux : national, régional et départemental. Au niveau national, la DGEFP et la Caisse des dépôts ont confié à l'AVISE l'animation du dispositif, assemblage de 105 dispositifs départementaux avec une centaine d'associations porteuses.
- [109] Cette structuration disparate du DLA est en partie indépendante de la prestation d'accompagnement délivrée in fine aux associations sous forme d'un diagnostic délivré par un chargé de mission départemental DLA et d'une prestation de conseil et d'accompagnement confiée à un prestataire.
- [110] Elle s'est construite en deux temps, mais dès le départ le choix a été, au niveau de la DGEFP et de la Caisse des dépôts, de déléguer une partie de la gestion à des associations départementales. Puis, dans un second temps, la place des associations régionales et nationales a été renforcée au motif d'apporter plus de compétences et de garanties de qualité aux accompagnements.
- [111] La mission a fait porter sa réflexion sur cette ossature administrative complexe qui associe les réseaux de l'ESS très attachés à ce mode de cogestion, les services du ministère de l'emploi qui achèvent la mise en place de leur réorganisation territoriale, la CD qui amorce un désengagement progressif alors que les collectivités territoriales sont invitées à financer plus largement.

⁴⁵ AVISE, Dispositif local d'accompagnement, Bilan d'activité consolidé- Année 2011.

2.1.1. Au niveau national, les fonctions sont réparties entre de nombreux acteurs

[112] La gestion du DLA, un dispositif aux compétences et aux moyens limités, est éclatée au niveau national entre plusieurs fonctions (pilotage, animation, expertise, gestion) et des associations et têtes de réseaux indépendantes les unes des autres.

2.1.1.1. Un pilotage à plusieurs mains

[113] Le pilotage opérationnel du DLA est de la responsabilité de la DGEFP qui y consacre 0,4 ETP⁴⁶ et qui réunit chaque mois un comité de pilotage ou de suivi avec la Caisse des dépôts, l'AVISE et la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA). Cette composition met en évidence le partenariat avec les représentants des associations et l'étroite participation de l'AVISE, animatrice du dispositif à la définition et à la mise en œuvre du DLA.

[114] Le niveau hiérarchique de la représentation des deux financeurs ne s'est pas maintenu au niveau des directeurs qui était le sien au début du dispositif. Il est à noter que le DLA n'est plus inscrit dans le dialogue de gestion entre la DGEFP et les DIRECCTE.

2.1.1.2. Une animation confiée à un opérateur : « l'AVISE »

[115] L'AVISE, conçue comme une interface entre les pouvoirs publics et les associations de l'ESS, est devenue dès 2002 la structure animatrice du DLA qui demeure son principal programme d'action et sa première source de financement.

AVISE

L'association qui ne dispose pas d'antenne locale emploie 23 ETP⁴⁷. Son budget s'élève en 2010 à 3 252 747 € (3 467 944 € en 2009). Le DLA représente 33 % des charges de la structure.

La Caisse des Dépôts qui assurait 80 % du financement de l'association les premières années en assure seulement 38,6 % en 2010 soit 1 254 332 € (1 545 338 € en 2009).

Les crédits d'Etat représentent 18,3 % du budget. La DGEFP verse au titre du DLA et de l'IAE 295 000 € le DGCS (programme 304) 56 000 €. De plus, la DGCS a signé pour 2011 et 2012 une nouvelle convention (jeunesse économie solidaire) à hauteur de 600 000 €. Au total, les crédits d'Etat sont passés de 485 250 € à 595 870 € de 2009 à 2010. Les crédits FSE sont en baisse : de 976 468 € en 2009 à 798 922 € en 2010. L'association des régions de France (ARF) assure le financement d'un centre de ressources à hauteur de 120 000 €. Il faut encore ajouter les contributions des membres (243 000 €), et des subventions provenant de fondations pour 90 500 € en 2010.

Les 5 programmes d'action de l'AVISE, outre l'animation du DLA, sont par ordre d'importance l'IAE et l'appui à l'entrepreneuriat social et, secondairement, l'animation du centre de ressources de l'ARF et la gestion des demandes FSE.

[116] Une convention pluriannuelle d'objectifs est signée entre l'AVISE et la DGEFP pour la période 2010-2013. Elle couvre les missions d'appui à l'IAE et celles de l'animation du DLA⁴⁸.

⁴⁶ Mission « ingénierie de l'emploi-sous direction ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi-service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ».

⁴⁷ Fin 2010, l'AVISE comptait 20,3 ETP et 23,3 au 1^{er} novembre 2011.

⁴⁸ Le budget prévisionnel de la convention s'élève à 4 738 000 €

- [117] En ce qui concerne le dispositif DLA-C2RA-CNAR, 4 objectifs sont déclinés :
- accompagner les évolutions de l'environnement institutionnel ;
 - diversifier les partenariats ;
 - poursuivre l'animation (professionnalisation, information, harmonisation) ;
 - évaluer et rendre lisible l'impact du dispositif sur l'emploi et le modèle économique des structures accompagnées ; valoriser ses résultats pour l'ancrer durablement au service de l'emploi durable et du développement des territoires.
- [118] L'AVISE répond aux demandes des financeurs en organisant la formation des acteurs et les remontées d'information ; elle organise avec beaucoup de soins la communication autour du DLA auprès des pouvoirs publics et du monde associatif.
- [119] Par le réseau des chargés de mission, l'AVISE est très présente dans l'animation et la gestion du DLA sur le terrain. Comme elle ne dispose pas d'autorité ni hiérarchique, ni fonctionnelle sur les chargés de mission, elle doit intervenir via les associations porteuses.
- [120] Sur cette mission DLA, l'AVISE mobilise 5 ETP auxquelles il faut ajouter 0,3 ETP de temps des fonctions support ainsi répartis : 1ETP responsable du programme ; 0,8ETP « partenariats et filières d'activité » ; 1ETP « prospective et animation territoriale », 1ETP « Outils collaboratifs »⁴⁹, 0,2ETP « observation-mesures d'impact » et 0,8 ETP « valorisation-animation du réseau ».
- [121] Toutefois, l'AVISE n'a pas la totalité des outils nationaux d'animation. Elle doit organiser, en dehors de toute convention, une coordination avec les 6 Centres nationaux d'animation et de ressources (CNAR).

2.1.1.3. Une fonction d'animation et d'expertise partagée avec 6 CNAR

- [122] L'AVISE n'a donc pas de lien conventionnel avec les CNAR qui ont été créés postérieurement au DLA pour mieux associer les acteurs de l'ESS et en premier lieu les têtes de réseau associatifs. Le nombre des CNAR et leur périmètre ont été fixés par la DGEFP : 5 CNAR sectoriels (CNAR culture, CNAR environnement, CNAR IAE, CNAR social, CNAR sport) et un CNAR aux compétences transversales (CNAR financement).
- [123] Si la liste des CNAR peut faire l'objet de débats, les questions les plus importantes portent sur leur place et leur valeur ajoutée au dispositif. Les CNAR, chacun dans son secteur, conventionnent avec la DGEFP « pour la promotion de l'emploi » et la caisse des dépôts afin de « garantir la qualité et l'efficacité de l'intervention des DLA auprès des employeurs, en mettant à la disposition des DLAs un certain nombre de services et d'outils ».
- [124] La mission des CNAR est ainsi définie par les pouvoirs publics : renforcer la qualité des diagnostics et celle des accompagnements par la diffusion d'informations professionnelles et la mise à disposition de capacités d'expertise. Les chargés de mission en premier lieu, mais aussi les prestataires sont donc les publics cibles des CNAR.
- [125] Les risques de redondance entre l'AVISE, chargée de l'animation générale du dispositif, et les CNAR qui ont chacun développé des actions propres avec notamment des sites internet autonomes sont mal analysés mais se traduisent par de nombreuses réunions et opérations d'information et de coordination. Des rencontres annuelles organisées par l'AVISE « inter CNAR-DLA » permettent des échanges pour coordonner les actions, notamment de formation.
- [126] La mission a observé au cours de ses investigations que de grandes lignes du diagnostic de 2009 demeuraient pertinentes⁵⁰ en dépit des efforts menés ci ou là pour rendre les outils plus adaptés aux besoins opérationnels des chargés de mission ou pour développer les actions de formation des chargés de mission ou d'information auprès des prestataires.

⁴⁹ Cette expression recoupe le suivi de l'outil ENEE.

⁵⁰ Evaluation de l'action des CNAR, réalisé sous la coordination de l'AVISE avec l'appui de la SCOP-Oxalis, avril 2009. Cette étude soulignait les difficultés des CNAR à être opérationnels (des productions

- [127] Le premier indicateur des difficultés que rencontrent les CNAR pour trouver leur place dans le dispositif est leur faible sollicitation. Les chargés de mission contactent très peu les CNAR qui reçoivent au mieux quelques dizaines d'appels par an et qui sont ressentis, dans les départements, comme éloignés des réalités quotidiennes du travail des DLA.
- [128] De plus, l'offre documentaire mise à disposition n'est pas toujours très soucieuse des besoins concrets des acteurs de terrain. Quelle que soit la qualité du contenu et de la présentation des documents mis à la disposition des DLA, encore faut-il que les utilisateurs puissent se les approprier et y trouver un réel intérêt professionnel.
- [129] Dans le labyrinthe de structures qui produisent au niveau national et régional des outils et des documents nombreux sans classothèque ni méthodologie unifiée, la bonne information utile, rapide et opérationnelle est particulièrement aléatoire à trouver dans un système dont la justification repose sur le souci d'améliorer et de garantir la qualité de la prestation accordée aux associations.
- [130] Les CNAR ne sauraient se contenter d'une veille juridique sur un secteur de l'économie sociale et solidaire, voire sur toutes les dimensions de son environnement alors que les besoins des acteurs du DLA sont connus, beaucoup plus précis et concrets : ils portent, dans la majorité des cas, sur des analyses de cas professionnels comparables.
- [131] Dans l'ensemble, les CNAR n'accordent pas suffisamment d'importance à l'évaluation des bénéfices de leur travail pour les acteurs du DLA et à un meilleur ajustement de leur offre aux besoins opérationnels des chargés de mission et des prestataires. Toutefois, la mission a noté que le CNAR financement et le CNAR culture sont bien conscients des progrès qui doivent être encore réalisés par le dispositif dans son ensemble.

Bonne pratique : le centre national d'appui de ressources (CNAR) Culture interroge les DLA

En mars 2011, le CNAR culture a adressé un questionnaire en ligne aux chargés de mission DLA et C2RA pour mesurer la pertinence de ses actions.

35 chargés de mission DLA et 6 C2RA ont répondu. L'ensemble de ces répondants avaient accompagné plus de 1000 associations culturelles.

Les qualités du CNAR mises en avant sont la réactivité et la disponibilité des correspondants. Les besoins exprimés sont : la connaissance d'expériences similaires, les personnes ressources au niveau local, l'accompagnement collectif, les liens et la connaissance des enjeux du secteur.

Les principales demandes qui parviennent au CNAR portent sur la recherche de prestataires, un échange sur un projet d'accompagnement, des éléments de comparaison et des données territoriales sur le secteur culturel.

- [132] Enfin, la mission a noté une implication inégale des CNAR dans la vie du dispositif. Deux d'entre eux méritent une attention particulière ; la mission a recueilli des témoignages nombreux et très largement convergents sur la faiblesse des relations entre les acteurs du DLA et le CNAR social. Au-delà des productions, un malentendu demeure entre les attentes des pilotes telles que la mission les a recueillies et le positionnement des responsables du CNAR social⁵¹.

abondantes, mais souffrant d'un manque de lisibilité, insuffisance du pilotage national,...) et notait des moyens et des résultats inégaux.

⁵¹ Le CNAR social est porté par l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux).

- [133] Les objectifs que la DGEFP avait assignés au CNAR IAE n'ont pas pu être atteints. Le fonctionnement du CNAR repose en principe sur huit têtes de réseau⁵² dont les activités et les modes de financement sont distincts et qui ne sont pas parvenues à créer un état d'esprit propice à un travail en équipe sur ce dispositif de politique publique.

Recommandation n°11 : La responsabilité de l'efficacité de la diffusion du savoir professionnel (formation, documentation) auprès des chargés de mission doit être confiée à l'AVISE, qui doit s'employer à renforcer les synergies entre son travail et celui des CNAR. Les conventions signées entre les CNAR et la DGEFP doivent être modifiées en conséquence pour bien préciser le rôle de chacun dans le dispositif général.

Recommandation n°12 : Les services rendus par chacun des CNAR doivent être évalués par la DGEFP au regard des besoins des chargés de mission et des prestataires. Les crédits mis à leur disposition doivent être adaptés aux résultats obtenus compte tenu des attentes des pilotes et des réponses apportées aux besoins professionnels des chargés de mission.

Recommandation n°13 : Les conclusions de l'évaluation peuvent conduire à modifier l'organisation actuelle et à regrouper les missions actuellement difficilement exercées par un CNAR à l'AVISE. La création de nouveaux CNAR, dans les épures budgétaires présentes, n'est pas opportune et n'apporterait pas d'améliorations sensibles à la qualité des accompagnements des associations.

2.1.2. Le niveau régional du DLA n'est pas stabilisé

- [134] Le DLA a été créé autour des DDTEFP et d'une logique départementale. Mais la réorganisation des services de l'Etat et l'affirmation des compétences emploi et formation professionnelle des Régions (19 régions participent peu ou prou au financement des DLA) tendent à renforcer le niveau régional. Pourtant, même dans ce nouveau schéma, les C2RA trouvent difficilement et inégalement leur place.

2.1.2.1. Le pilotage régional : la DIRECCTE et la DR (Direction régionale) de la Caisse des dépôts

- [135] Si en région, la DRJSCS, la DIRECCTE et le Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) sont les interlocuteurs des associations, le DLA est géré par les services de la DIRECCTE qui co-préside le comité de pilotage avec la direction régionale (DR) de la Caisse des Dépôts. Dans les régions visitées, la mission a noté une bonne coopération entre les deux financeurs qui tout à la fois sont responsables du choix des associations porteuses des DLAs et du C2RA et qui, en collégialité avec les autres financeurs, dégagent les priorités à mettre en œuvre.
- [136] Dans les services de l'Etat, un correspondant, en règle générale, du pôle 3 E-entreprises-emploi-économie (économie de proximité et développement local) suit à temps partiel le DLA parmi d'autres dispositifs publics. Selon l'organisation territoriale choisie, l'UT est plus ou moins active dans le pilotage et le suivi du DLA, mais elle est toujours présente au comité de pilotage.

⁵² Le CNAR IAE regroupe des têtes de réseau de structures de l'IAE : Chantier école, le comité national de coordination et d'évaluation des GEIQ (CNACE-GEIQ), le comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ), COORACE, la FNARS (fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, le Réseau Cocagne et Tissons la Solidarité).

- [137] La DIRECCTE organise l'appel à projet⁵³ en vue de choisir les associations porteuses des DLAs départementaux et du C2RA. En règle générale, et compte tenu des défaillances qui ont eu lieu ces dernières années, notamment dans le réseau des Boutiques de gestion, le premier critère de choix, lorsqu'il y a plusieurs candidats, est la solidité financière de la structure compte tenu des risques (délai du versement des crédits FSE et des crédits Etat). Les autres critères de choix visent à prendre en compte le dynamisme de l'association et la connaissance des techniques d'accompagnement.
- [138] Rien en principe ne s'oppose à choisir une même association pour porter le DLA dans deux ou plusieurs départements d'une même région, mais le schéma le plus courant-« un DLA-une association » -conduit à une mosaïque d'associations porteuses et à un éparpillement des responsabilités.
- [139] Ces associations sont le plus souvent rattachées à des réseaux spécialisés dans tel ou tel secteur de la vie associative. Depuis les nouveaux conventionnements signés en 2010-2011 (appel à projet dans le cadre de la subvention, convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens et dialogue de gestion), les associations de l'éducation populaire (Ligue de l'enseignement, Fédérations des œuvres laïques) portent 17 DLA, les associations du réseau France Active⁵⁴ 31 et les associations du réseau Boutique de gestion (BGE) 16, soit au total 64 DLA pour ces trois principales têtes de réseau.
- [140] Les autres DLA, soit environ le tiers, sont gérés par des associations diverses qui adhèrent ou non à un réseau national, telles que des associations locales de développement de l'emploi, des comités d'expansion économique, des missions locales, des Plates formes d'initiative locale (qui peuvent également se rattacher au réseau France initiative).
- [141] Dans ce schéma général, la mission a noté quelques exceptions qui sont autant d'expériences utiles pour mieux resserrer le dispositif et améliorer son efficacité. Elles sont en principe d'autant plus faciles à mettre en œuvre que les contraintes juridiques sont limitées et laissent une grande liberté aux pilotes régionaux.
- [142] La dispersion des moyens du DLA demeure une des difficultés majeures à surmonter pour redonner toute son efficacité à la dépense publique.

Bonnes pratiques des DLA

- **Drôme et Ardèche**

Une seule association (11 salariés de l'ESS) est porteuse du DLA Drôme et du DLA Ardèche. Cette décision des pilotes est dans la logique des enjeux économiques et sociaux des deux départements dont les acteurs travaillent fréquemment en étroite collaboration sur de nombreux dossiers d'intérêt commun.

L'organisation du DLA (2 ETP) est commune aux deux départements avec une responsable pour les deux départements qui participe au comité de pilotage de chacun des DLA et une adjointe. La spécialisation par thèmes de la responsable et de son adjointe suppose des déplacements réguliers dans les deux départements pour rester au plus près des associations.

- **Savoie et Haute Savoie**

Les DLA de Savoie et de Haute Savoie sont portés par une même association du réseau France Active. Chaque DLA a gardé son autonomie, mais des échanges se développent, notamment sur les outils.

⁵³Convention formelle qui porte principalement sur la remontée des données au niveau national et les relations financières avec l'Etat. Il s'agit d'une mise à jour juridique des relations.

⁵⁴ France active gère également le CNAR Financement.

Recommandation n°14 : Les pilotes régionaux doivent s'attacher à conduire les évolutions de la cartographie du DLA (fusion, mutualisation, rapprochement...) pour mieux l'adapter aux réalités économiques et géographiques des territoires. Chaque région doit gérer le DLA selon ses besoins pour favoriser les regroupements quand ils sont possibles, les mutualisations des moyens et les synergies entre les acteurs. Les appels à projet constituent le principal outil pour mettre en œuvre ces changements de pratiques.

2.1.2.2. Les C2RA rencontrent fréquemment des difficultés de positionnement

- [143] Le positionnement des C2RA au niveau régional ne suffit pas à les placer au cœur du dispositif DLA. Tout en prenant acte de l'attachement des Chambres régionales de l'ESS⁵⁵ aux C2RA qui sont gérés, sur le même modèle que les DLAs, par des associations porteuses, la mission n'a pas noté de progrès sensibles par rapport au diagnostic posé en 2009 à travers une étude sur « la définition de la fonction de chargé de mission C2RA »⁵⁶.
- [144] Les C2RA ne sont ni des antennes des CNAR, ni de l'AVISE. Ils n'exercent pas d'autorité sur les DLAs. Ils ont pour mission de recueillir les besoins des DLAs et d'y répondre par des formations et la mise à disposition d'outils. Ils peuvent s'employer à coordonner les actions et exercer une fonction d'observation de l'économie sociale et solidaire dans la région dans le cadre de l'élaboration du diagnostic territorial. A défaut d'une définition précise, ces missions d'observation peuvent devenir redondantes avec celles que conduisent en premier lieu les conseils régionaux, les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) et les directions régionales de l'INSEE.
- [145] La mission a relevé des pratiques très différentes selon les réalités régionales et leur prise en compte par les pilotes.
- [146] Dans une région ramassée comme la Picardie, le C2RA peut, à la demande des pilotes, coordonner les priorités régionales tant dans les accompagnements, notamment collectifs que dans les actions de formation. Il est aussi un lieu adapté aux relations avec les services du Conseil régional aussi bien pour échanger que pour définir les actions ou partager les observations.
- [147] Dans des régions plus étendues, le C2RA fait difficilement face à sa mission de coordination. En Ile de France, le décalage de calendrier entre l'installation des DLA et celle, plus tardive, du C2RA rend l'articulation des structures laborieuses.

Recommandation n°15 : La plus value des C2RA apparaissant limitée et dans un objectif d'efficience, la création ou le maintien d'un C2RA doit être l'exception. Les missions du C2RA peuvent être confiées au DLA du département chef lieu de région. Le choix d'un C2RA doit être pleinement assumé et motivé par les pilotes régionaux qui doivent évaluer les besoins du territoire et la capacité d'initiative des acteurs associatifs.

Bonne pratique en Poitou Charente : savoir adapter les structures

En Poitou Charente, les pilotes ont mis en place une nouvelle organisation innovante en s'appuyant sur le bilan des DLA dans la région. Ils ont décidé de ne plus financer le C2RA et dans le même temps, de confier les DLA départementaux à des associations rattachées au même réseau, en l'espèce France active.

⁵⁵ En 2008, 12 CRESS avaient une activité C2RA (Aquitaine, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Champagne Ardennes, Franche Comté, Limousin, Pas de Calais, Pays de Loire, PACA, Réunion), Rapport « définition de la fonction de chargé(e) de mission C2RA », AVISE/oxalis, février 2008.

⁵⁶ Rapport « définition de la fonction de chargé(e) de mission C2RA, AVISE/oxalis, février 2008. Cette évaluation mettait notamment en évidence les difficultés de positionnement des chargés de mission devant la multiplication des jeux d'acteurs.

2.1.3. Le niveau départemental, cœur du dispositif

[148] Conçu initialement comme un dispositif départemental, le schéma opérationnel du DLA est centré sur un chargé de mission dédié, salarié d'une association dite porteuse selon la terminologie des financeurs nationaux.

2.1.3.1. Le pilotage départemental

[149] Le comité de pilotage départemental réunit les financeurs, y compris les co financeurs locaux : collectivités territoriales et structures intercommunales, le plus généralement, mais parfois également des acteurs privés comme des caisses d'allocation familiale (CAF).

[150] Son objet principal est d'examiner les demandes d'accompagnement et de définir des priorités en fonction des enjeux territoriaux et pour surmonter d'éventuels désaccords avec les collectivités qui financent. La mission n'a pas relevé de véritables tensions entre les financeurs, mais plutôt de possibles ambiguïtés et des risques potentiels qui doivent être bien repérés. Il arrive que des conseils généraux financent des DLAs sur des actions d'accompagnement en conditionnant leur apport à un choix précis d'associations, au-delà du secteur défini collégialement comme prioritaire en comité de pilotage.

Exemple de fléchage strict par un conseil général

Dans un département de la région Rhône Alpes, le conseil général a demandé à l'UT des propositions nominatives dans le secteur prioritaire, à savoir la petite enfance, en se réservant le droit de financer ou non l'accompagnement au cas par cas.

Il a été clairement indiqué à la mission que l'argent du département devait être strictement utilisé à des actions qui entraient précisément dans les projets du conseil général.

[151] Un fléchage aussi précis fait peser une interrogation sur la réalité du volontariat affiché de l'association pour entrer dans le dispositif. Il en est de même, par exemple, d'accompagnements de centres sociaux à la demande et avec co financement de CAF comme la mission a pu l'observer.

Recommandation n°16 : Le pilotage départemental qui garde toute sa légitimité sur un dispositif qui cible le plus souvent de petites associations locales doit veiller à ce que les co-financements qui sont utiles et nécessaires préservent les principes de base du DLA : démarche véritablement volontaire de l'association et confidentialité des données.

2.1.3.2. Les responsabilités des associations porteuses

[152] En répondant à un appel à projet, l'association porteuse s'engage à participer activement à la gestion du DLA, notamment en recrutant sur ses propres effectifs et en encadrant un chargé de mission sur cette fonction particulière qu'elle ne maîtrise pas entièrement.

[153] La convention type signée avec l'association porteuse n'encadre pas ce recrutement. Dans la plupart des cas, le contrat de travail du chargé de mission fait mention explicite de la fonction DLA. Aucune précision sur le montant des rémunérations n'est apportée, ni sur le statut cadre ou non cadre.

- [154] Dans son exercice professionnel qui est principalement celui du diagnostic et de l'accompagnement de premier niveau, le chargé de mission travaille le plus souvent seul alors même qu'une lourde organisation nationale et régionale a été conçue en appui, au-delà même de l'association porteuse. L'association employeuse peut aussi en principe s'appuyer sur les autres associations du réseau pour informer et former les nouveaux chargés de mission. La mission a observé que ces pratiques qui pourraient être faciles à mettre en œuvre et efficaces ne sont pas généralisées.
- [155] Des comités d'appui technique mis en place au niveau départemental permettent de solliciter des conseils techniques sur les demandes de DLA avant que la décision, positive ou négative, ne soit prise par le comité des financeurs et communiquée à l'association demandeuse sous la signature du directeur de l'association porteuse⁵⁷. La composition de ces comités tient compte de la diversité des compétences utiles sur les dossiers selon les secteurs d'activités. Selon les cas, les réunions peuvent être virtuelles avec consultation par voie électronique. Cette dernière solution résout la difficulté parfois évoquée du financement des frais de transport de ce type de réunions.

Le comité d'appui technique du DLA se réunit en règle générale tous les mois une demi-journée selon le principe du bénévolat des associations et des experts présents. A Paris, le crédit coopératif participe à ces réunions qui se centrent sur les questions techniques posées par le premier diagnostic, en amont de la décision d'accepter ou de refuser une demande d'accompagnement.

Recommandation n°17 : Les appels à projet doivent mieux préciser, en s'appuyant en particulier sur le diagnostic territorial, ce qui est attendu de l'association qui sollicite la responsabilité de conduire le DLA. La réussite du DLA s'appuie sur un fort engagement de toute l'association au projet du DLA qui doit devenir un axe de son projet associatif. L'expression « association porteuse » pourrait être favorablement remplacée par « association responsable du DLA » qui exprimerait plus complètement la réalité des devoirs de chacune des parties.

2.2. Un coût de fonctionnement élevé

- [156] Le dispositif est financé essentiellement par des fonds publics qui sont utilisés pour la rémunération des structures le mettant en œuvre, notamment en frais de personnels et en prestations d'ingénieries d'accompagnement.

2.2.1. Le budget affecté au dispositif

- [157] Le budget global du DLA est d'environ 27,5 millions d'euros pour l'année 2010. Les financements proviennent principalement de l'Etat, de la Caisse des Dépôts, des collectivités territoriales (conseils généraux, conseils régionaux, communautés d'agglomérations, communes...) et du FSE. Ils servent à financer l'AVISE, les CNAR, les C2RA et les DLA.

⁵⁷ En cas de réponse négative, la décision est motivée.

[158] Il est à noter que le financement par l'Etat est plus important que celui annoncé dans les lois de finances. Le DLA fait partie du périmètre du Budget Opérationnel de Programme (BOP) 103 dont la gestion est déconcentrée aux DIRECCTE. Le BOP comprend plusieurs lignes budgétaires dont une intitulée « Promotion de l'activité » qui réunit trois dispositifs (convention pour la promotion de l'emploi, NACRE et DLA). Les DIRECCTE utilisent la possibilité de fongibilité en faveur des DLAs dont la dépense est sur les exercices 2009 et 2010 supérieure aux crédits identifiés en programmation budgétaire initiale (PBI). Ainsi en 2009 et 2010, les budgets prévisionnels pour le DLA se montaient à 9,63 millions d'euros et au final les DIRECCTE ont mandaté respectivement 11 et 10,9 millions d'euros en utilisant leur marge de manœuvre au sein du BOP.

Tableau 4 : Financement global du DLA (Millions d'euros) en 2010

Etat	Caisse des Dépôts	des Collectivités	FSE	Autres ⁵⁸	Total
11,82 ⁵⁹	6,24 ⁶⁰	4,42	4,28	0,77	27,53

Source : AVISE et DGEFP

Tableau 5 : Budget 2010 des différentes structures (millions d'euros)

AVISE (montant des charges liées au DLA)	6 CNAR	19 C2RA	105 DLA	Total
1,04	1,672	2,051	22,949	27,71

Source : AVISE

[159] Le budget des DLA et des C2RA est constitué d'un budget de fonctionnement (salaires, moyens matériels, déplacements...) et d'un budget d'ingénierie destiné à rémunérer les interventions des prestataires pour les accompagnements individuels et collectifs, qui correspondent à l'activité d'accompagnement proprement dite. Les budgets d'ingénierie des DLA et C2RA, pour l'année 2010, s'élevaient à 12,1 millions d'euros.

[160] Au final, pour la mise en œuvre du seul DLA, 203 ETP ont été financés en 2010 dans les associations porteuses.

⁵⁸ Autres : CAF, fonds privés, quotes-parts payées par les associations...

⁵⁹ Le financement par l'Etat se décompose en : 10,92 M pour les DLA et C2RA, 0,57 M pour les CNAR, 0,14 M pour l'AVISE et 0,185 M de financements sectoriels (sport, culture, solidarités...).

⁶⁰ Le financement par la CD se décompose en 4,87 M pour les DLA, 0,77 M pour les C2RA, 0,33 M pour les CNAR, 0,27 M pour l'AVISE.

Tableau 6 : Répartition des effectifs salariés financés dans les associations chargés du DLA (en ETP)

AVISE	6 CNAR	19 C2RA	105 DLA	TOTAL
5	13.6	24.9	160 (dont 120 chargés de mission ⁶¹)	203.5

Source : AVISE

2.2.2. Des ratios qui se dégradent et un budget d'ingénierie considéré comme variable d'ajustement budgétaire

- [161] Pour les DLA, on note une baisse du budget d'ingénierie entre 2008 et 2010 qui peut s'expliquer pour partie par l'augmentation de la charge de travail administrative (ENEE, appels d'offre des prestataires....) au détriment du travail avec les associations.
- [162] Le ratio budget des ingénieries/budget total du dispositif s'élève en 2010 à 44 %. Ainsi plus de la moitié du budget est consacrée à l'animation du dispositif, ce qui est très élevé. Il faut cependant noter que le renouvellement des conventionnements est intervenu en 2010, ce qui a entraîné une charge de travail administrative supplémentaire. De plus, les chargés de mission, dont le coût salarial est inclus dans le budget de fonctionnement, accueillent les structures, réalisent le diagnostic partagé et assurent le suivi des prestations.
- [163] Au final, le budget alloué aux prestations n'atteint, en moyenne sur les 3 dernières années, que 12.9 millions d'euros alors que le dispositif a pour vocation première de fournir une prestation d'accompagnement.

Tableau 7 : Budget d'ingénierie des DLAs et C2RA en 2010 (en euros)

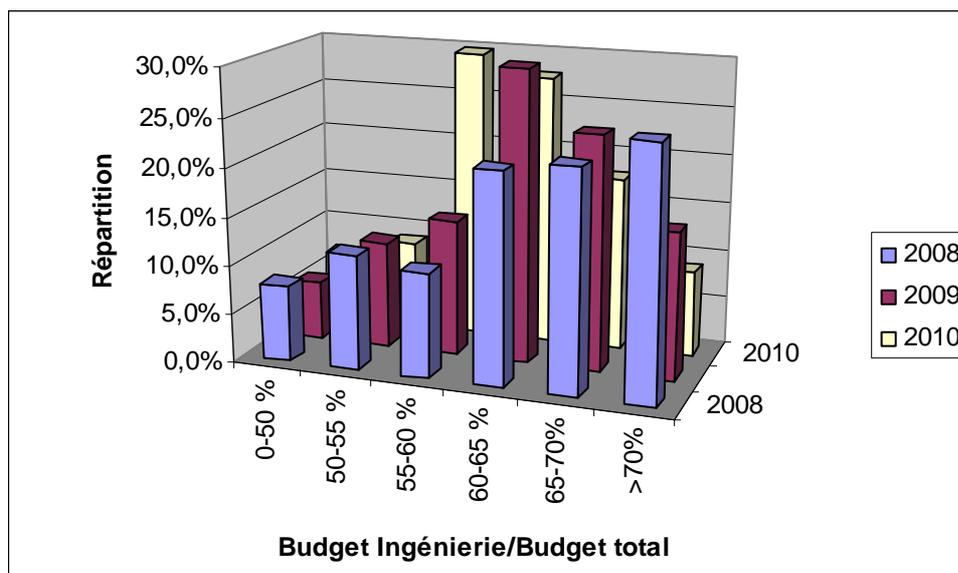
	2008	2009	2010
Ingénierie	13 069 757	13 599 903	12 107 934
Budget des DLA et C2RA	25 086 208	23 869 529	24 226 972
Ingénierie/budget des DLA et C2RA (%)	52,10 %	56,98 %	49,98 %

Source : AVISE

- [164] On note parmi les DLAs une assez forte dispersion du ratio budget ingénierie/budget global difficile à expliquer objectivement. En outre, ce ratio a tendance à diminuer entre 2008 et 2010 montrant que le budget d'ingénierie est calculé après déduction du budget global de tous les frais de fonctionnement. Ainsi en 2008, le ratio moyen était de 52 % ; il est passé à 50 % en 2010. Cette diminution du ratio met en évidence la fragilité du dispositif. Toute baisse de financement se traduirait par une diminution du nombre d'ingénieries prescrites si elle n'était pas assortie d'une restructuration du réseau avec une diminution des budgets de fonctionnement.

⁶¹ Sont également financés des temps de secrétariat, d'assistant, de direction.

Graphique 4 : Répartition parmi les DLA du ratio : Budget Ingénierie/Budget total



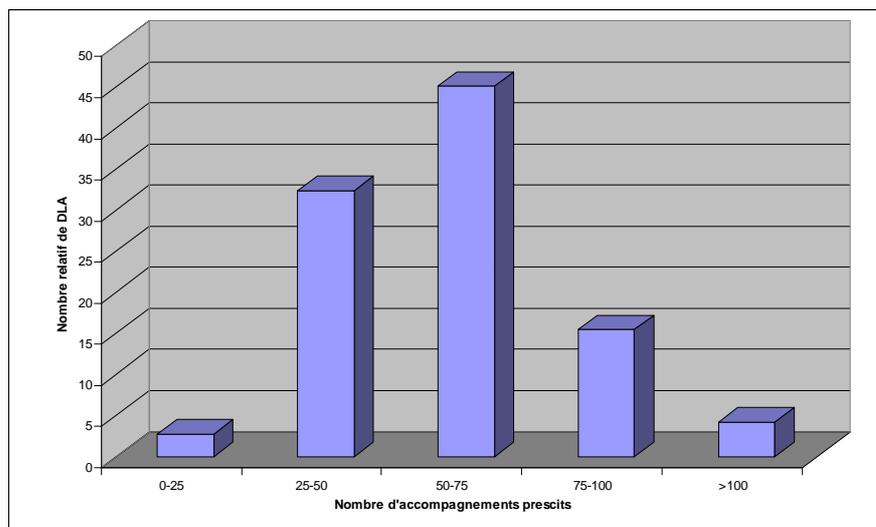
Source : Extraction ENEE

Recommandation n°18 : A budget global constant, l'efficacité du dispositif pourra être améliorée en augmentant les budgets d'ingénieries. Ceci impliquera une nouvelle organisation régionale du dispositif et une contraction des budgets des structures qui ne sont pas en contact direct avec les associations.

2.3. L'activité des DLA n'est pas homogène

- [165] Chaque département, à l'exception de la Lozère, quels que soient sa taille et le nombre d'associations, a été doté au minimum d'un DLA afin d'obtenir une couverture territoriale complète. Sans que des règles précises aient été édictées, certains départements possèdent plusieurs DLA. Ainsi, le Nord en possède 4 pour des raisons historiques.
- [166] Chaque DLA emploie au minimum un chargé de mission travaillant à temps partiel ou à temps plein. Au total, le dispositif emploie 120 ETP de chargés de mission. Leur activité, calculée en fonction de la quotité de travail varie fortement tant en nombre de structures diagnostiquées que de structures accompagnées.
- [167] Selon les données disponibles sur ENEE, pour les années 2008 à 2010 le nombre moyen de structures diagnostiquées serait de 50 par ETP de chargé de mission. Ce chiffre varie de 9 à 100 avec 26 % qui réaliseraient moins de 30 diagnostics par an et 27 % plus de 60 par an. La variation d'activité est donc extrêmement forte entre les chargés de mission. Pour la même période, le nombre moyen d'accompagnements prescrits est de 63 par ETP de chargé de mission. Ce chiffre varie de 20 à 124 avec 18 % prescrivant moins de 40 accompagnements par an et 32 % plus de 70 par an. La variation d'activité est donc là aussi extrêmement forte entre les chargés de mission.

Graphique 5 : Nombre d'accompagnements prescrits par DLA par ETP de chargé de mission



Source : Données ENEE

- [168] Sous réserve de l'exactitude des données saisies dans ENEE, la mission s'interroge sur ces différences de niveaux d'activité qui ne sont pas uniquement liées au pourcentage d'accompagnements collectifs réalisés mais qui pourraient signifier soit une sous-activité soit une activité importante à faible valeur ajoutée.

Recommandation n°19 : L'AVISE qui a rédigé les différents guides méthodologiques doit se voir confier la détermination de temps cibles pour les diagnostics et le suivi des accompagnements. Les pilotes régionaux et départementaux doivent davantage s'interroger sur les niveaux d'activité des DLA. Si les besoins territoriaux ne correspondent pas aux limites d'un département, l'opportunité de faire porter le DLA par des associations interdépartementales voire régionale doit être étudiée par le comité de pilotage régional.

2.4. Les procédures mises en œuvre sont perfectibles

2.4.1. Des chargés de mission jeunes avec un haut niveau de qualification mais avec une formation métier non homogène

2.4.1.1. Le profil des chargés de mission

- [169] Les chargés de mission DLA occupent des postes particulièrement importants puisqu'ils assurent l'accueil des associations, déterminent en lien avec le comité départemental d'appui celles qui nécessitent d'être accompagnées et le type d'accompagnement, choisissent les prestataires à mettre en concurrence et assurent le suivi de cette prestation. L'AVISE a réalisé deux études en 2006⁶² et 2010⁶³ pour connaître leur profil.

⁶² AVISE, Les opérateurs du dispositif local d'accompagnement, profils, activités et enjeux, Etat des lieux, décembre 2006.

⁶³ AVISE, Nouvelles conventions DLA et C2RA, résultats des enquêtes 2010 « Profils » et « modèles économiques » des opérateurs DLA et C2RA pour engager le dialogue de gestion 2011.

- [170] La quête d'une adéquation entre profil, rémunération et compétences sur une seule personne est une gageure. Une confusion existe entre un généraliste, ce que doit être un chargé de mission, et un multi spécialiste du secteur de l'ESS.
- [171] Les chargés de mission sont jeunes. En 2006 et 2010, ils étaient respectivement 46 % et 42 % à avoir moins de 31 ans avec une tranche d'âge 25-30 ans majoritaire (40 % en 2006 et 37 % en 2010). Le renouvellement des chargés de mission est élevé puisqu'en 2010, 40 % avaient moins de 2 ans d'ancienneté ce qui a un impact sur le dispositif.
- [172] En 2010, la formation initiale des chargés de mission est de niveau bac +5 ans et supérieur pour 78 % d'entre eux et de niveau bac + 3 ans et supérieur pour 93 %. Les diplômes ont été obtenus principalement dans les disciplines : économie et gestion, développement local, économie sociale.
- [173] Le DLA reste une première expérience en 2006 pour 17 % des chargés de mission et 26 % en 2010. Entre 2006 et 2010 le pourcentage de chargés de mission travaillant depuis plus de 13 mois au sein du DLA a très légèrement augmenté (78 % en 2006 et 81 % en 2010). Le salaire mensuel médian se situe en 2010 dans la fourchette 2000-2250 euros bruts.
- [174] Les chargés de mission exercent au sein d'une association « porteuse de DLA » qui a été choisie après une procédure d'appel à projet. Même si son activité est spécifique le chargé de mission peut généralement faire appel, en cas de difficulté, au directeur de l'association.

2.4.1.2. Une offre de formation métier

- [175] La formation au métier de chargé de mission est primordiale. L'AVISE a rédigé un référentiel d'activité du chargé de mission DLA et a développé avec France Active des modules de formation spécifique au diagnostic partagé. Cependant, il n'existe pas de référentiel de compétences du chargé de mission DLA. Dans les faits, la formation métier est définie par chaque association porteuse. Elle peut ainsi être organisée de différentes manières :
- formations organisées par l'AVISE, éventuellement en lien avec les CNAR ;
 - formations organisées par le réseau d'appartenance de l'association porteuse ;
 - période de tuitage avec le chargé de mission qui va quitter son poste ;
 - travail pendant 1 à 2 semaines dans un autre DLA de la région.
- [176] La formation est une quête sans perspective assurée : d'un côté des productions toujours plus nombreuses que le chargé de mission devrait connaître et utiliser, de l'autre des généralistes isolés. La capitalisation des connaissances est insuffisante ; elle ne vise que les hommes alors que les structures sont dans une position d'offre maximale sans souci de pertinence et d'efficience.
- [177] L'AVISE, les CNAR et les réseaux associatifs proposent des formations aux chargés de mission pour développer leur compétence professionnelle. L'AVISE au cours des années 2008 à 2010 a ainsi formé 335 personnes⁶⁴.

Recommandation n°20 : Un référentiel de compétence du métier de chargé de mission pourrait être établi en s'appuyant sur le « référentiel d'activités » préparé par l'AVISE. Un parcours de formation initiale devrait être défini pour les nouveaux arrivants après validation de leurs acquis et expérience.

⁶⁴ Les thèmes proposés sont : la formation au métier de DLA, l'analyse et ingénierie financière, la fiscalité, la négociation institutionnelle, l'information et l'orientation des associations en difficulté, l'analyse de pratiques, le fond social européen.

2.4.2. Le diagnostic partagé permet de définir les besoins d'accompagnement de la structure

[178] La première étape du processus d'accompagnement est l'élaboration d'un diagnostic partagé. Il s'effectue dans les locaux de la structure demandeuse et donne lieu à la rédaction d'un rapport de 10 à 20 pages. Le processus nécessite de 1 à 4 jours (rédaction comprise). Pour homogénéiser les pratiques, l'AVISE a préparé avec l'aide d'un consultant un guide de diagnostic⁶⁵ comprenant les rubriques suivantes :

- identité de l'association et de son environnement local : présentation de l'association, domaines d'activité de l'association, position sur son cycle de vie, projets associatifs ;
- environnement de l'association : environnement socio-économique, environnement partenarial, environnement légal et institutionnel ;
- approche interne de l'association : système de valeur, système de décision, système d'information, système organisationnel, système relationnel et commercial – communication externe, système de production et de prestation, système financier incluant les tableaux de bord ;
- synthèse du diagnostic et problématique de l'association.

[179] Le diagnostic partagé ou une fiche de synthèse sont ensuite présentés au comité d'appui départemental qui étudie la demande d'accompagnement sur le plan technique.

Recommandation n°21 : Le diagnostic partagé est avant tout descriptif. Il devrait davantage mettre en évidence les problèmes rencontrés par l'association et ses besoins d'accompagnements.

2.4.3. L'accompagnement par les prestataires constitue le cœur du dispositif et les procédures l'encadrant doivent être améliorées

2.4.3.1. La constitution éventuelle d'un vivier de prestataires

[180] Le DLA repose sur le principe d'un accompagnement par un prestataire qui peut être issu des réseaux associatifs, des cabinets privés ou des auto-entrepreneurs. Le choix du prestataire est primordial pour assurer un accompagnement de qualité répondant aux attentes de l'association.

[181] Le système d'information ENEE répertorie tous les prestataires ayant travaillé dans le cadre du DLA. Il permet notamment de connaître pour chaque prestataire, son secteur d'activité, ses compétences et la liste de tous les accompagnements réalisés, ce qui facilite le travail des chargés de mission. Cependant cette liste comportant plus de 3 300 noms n'est pas mise à jour. Ainsi, la plupart des DLAs et/ou C2RA ont constitué leur propre liste de prestataires avec lesquels ils ont l'habitude de travailler, soit généralement une centaine. Certains d'entre eux ont mis en œuvre un processus de sélection pour s'assurer de la qualité des prestataires.

⁶⁵ AVISE, Méthodologie du Diagnostic partagé de l'association, modèle de guide diagnostic, 2010.

Sélection par le DLA de Paris

Le DLA de Paris a établi un « dossier de candidature pour devenir prestataire du DLA de Paris » comportant les rubriques suivantes :

- présentation de l'organisme conseil ;
- secteur d'intervention ;
- compétences ;
- références.

Le dossier est examiné par le comité de pilotage du DLA qui se réunit semestriellement et qui prendra la décision de retenir ou non le prestataire en vue d'une éventuelle mise en concurrence.

Recommandation n°22 : Afin de faciliter le travail des chargés de mission, l'AVISE doit mettre en place une procédure de mise à jour régulière de la liste des prestataires, notamment en supprimant automatiquement les prestataires qui ne sont pas intervenus depuis plusieurs années.

2.4.3.2. La procédure « d'appel d'offre »

- [182] Actuellement, pour chaque prestation, les chargés de mission demandent 2 à 3 devis à des prestataires choisis librement en leur transmettant un « appel d'offre » reprenant de façon succincte ou détaillée les informations contenues dans le diagnostic partagé. Ces appels d'offre ne sont pas bâtis selon une trame nationale et leur longueur peut varier de 2-3 pages à une vingtaine de pages. Lorsque l'« appel d'offre » est trop succinct, les prestataires peinent à formuler une offre complète. La procédure est au final peu transparente puisque seuls les prestataires contactés peuvent proposer une offre.
- [183] Chaque prestation est unique puisqu'elle est adaptée à l'association et à ses besoins. Elle concerne des domaines aussi variés que la communication, le projet associatif, la gestion des ressources humaines. Le coût de la prestation est inférieur au seuil des marchés.
- [184] Les associations porteuses du DLA, bien que non soumises au code des marchés publics, sont financées majoritairement sur fonds publics. A ce titre, elles sont soumises à l'ordonnance de 2005⁶⁶ relative aux marchés. Selon l'article 6 de cette ordonnance, « Les marchés et les accords-cadres soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ». La procédure actuellement utilisée ne répond que partiellement à ces obligations.

⁶⁶ Ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Régionalisation et transparence en Champagne Ardennes

Afin d'améliorer la publicité des appels d'offre, le C2RA de Champagne Ardennes met désormais en ligne sur son site Internet (<http://www.dla-ca.org/prestataires/offres.php>) les appels d'offre de tous les DLA de la région. Ceux-ci comprennent des informations de base : nom du DLA, type d'accompagnement, contact, période d'accompagnement, date limite pour concourir. Le prestataire, s'il a été préalablement référencé, peut alors contacter le DLA pour obtenir l'appel d'offre détaillé et formuler une offre. Cette procédure permet d'accroître la transparence tout en maintenant une confidentialité sur l'association à accompagner puisque ses coordonnées n'apparaissent pas.

Cette procédure est mise en œuvre depuis mi 2009. Contrairement aux craintes exprimées par certains DLAs, elle n'a pas entraîné une multiplication des offres puisque le nombre de prestataires répondant est généralement compris entre 2 et 5.

- [185] Après la mise en concurrence, les offres transmises par les prestataires sont analysées par les chargés de mission et certains DLAs ont décidé de les soumettre pour avis à l'association qui sera accompagnée. Cette demande d'avis est justifiée par les DLAs concernés par l'importance de la relation association-prestataire qui aurait un impact certain sur la qualité de l'accompagnement. Le choix se porte alors souvent sur un prestataire local déjà connu de l'association. Pour d'autres DLAs, *a contrario*, il est important d'avoir un prestataire non connu de l'association et des financeurs locaux pour un accompagnement beaucoup plus transparent et efficient.
- [186] Il s'agit donc de deux pratiques diamétralement opposées qui surprennent les prestataires qui interviennent sur l'ensemble du territoire. De plus, faire intervenir les associations dans le choix des prestataires est un facteur de risque juridique.
- [187] Le choix final du prestataire revient au comité d'appui qui se réunit généralement mensuellement et qui étudie alors les différentes offres. Une grille de cotation des offres est parfois utilisée. Le choix devrait être uniquement basé sur le mieux disant en dehors de toute autre considération politique mais l'instruction de la DGEFP du 29 avril 2005⁶⁷ est ambiguë quand elle mentionne au II-2 : « Vous ne remettrez pas en cause le principe que les associations, leurs réseaux, ont légitimement vocation, après mise en concurrence à être retenus par les DLA au même titre qu'un cabinet conseil classique. Il serait pour autant regrettable que cette situation prive les DLA des expertises de ces mêmes réseaux... ».

Recommandation n°23 : La procédure actuelle « d'appel d'offre » doit être revue en :

- **rendant accessible les appels d'offre à tous les prestataires en privilégiant une procédure dématérialisée gérée au niveau régional ;**
- **définissant un contenu type des appels d'offre ;**
- **utilisant une procédure harmonisée de sélection des offres sur des critères objectifs.**

Recommandation n°24 : Pour sécuriser les procédures, les associations ne devraient pas participer au choix des prestataires.

⁶⁷ Instruction du DGEFP aux Préfets de région du 29 avril 2005 ayant pour objet les orientations du réseau des DLA en 2005.

2.4.3.3. La qualité de la prestation

[188] La durée moyenne d'une prestation n'a pas évolué sur les 3 dernières années. Elle est voisine de 4 jours et se déroule en général pendant plusieurs mois afin que l'association puisse travailler entre les journées d'intervention sur site. Lors d'interventions complexes, l'accompagnement est éventuellement découpé en 2 prestations pour ne pas faire apparaître une durée trop longue. Les ingénieries collectives durent en moyenne un jour de plus que les ingénieries collectives.

Exemple de prestation d'accompagnement

Accompagnement d'une association de services à la personne sur le thème « reconfigurer l'organisation au service du développement ». L'association comptait 14 salariés au siège et 95 pour les interventions à domicile. L'association était en bonne santé financière avec un fort potentiel de développement mais son organisation interne était quasi saturée et elle ne pouvait pas économiquement augmenter ses charges de structures.

L'accompagnement, d'une durée de 7 jours répartis sur 8 semaines, a consisté à proposer un modèle d'organisation permettant à l'association de poursuivre son développement en garantissant sa pérennité. Le plan d'actions comportait 5 chantiers prioritaires :

- poursuivre le plan d'informatisation des processus ;
- formaliser et standardiser l'accueil téléphonique ;
- remettre à plat le processus d'élaboration et de diffusion des plannings ;
- engager une réflexion sur l'organisation du temps de travail ;
- professionnaliser le personnel du siège.

[189] Le coût moyen de la journée d'ingénierie, d'environ 880 euros, est resté stable durant les 3 dernières années. Le budget d'intervention des DLAs, couplé aux objectifs quantitatifs, contraint certains DLAs à refuser des offres dont le nombre de jours est jugé trop important. Dans la majorité des cas, les frais de déplacements sont à la charge du prestataire ce qui renforce la place des prestataires locaux. Le coût de la prestation est jugé faible, notamment par les prestataires non rattachés au milieu associatif, ce qui explique la faible présence des grands cabinets spécialisés qui estiment que le coût à la journée et le nombre de jours octroyés sont trop réduits.

Tableau 8 : Nombre, durée et coût des ingénieries

	2008			2009			2010			Sur les 3 années
	Ingénieries individuelles	Ingénieries collectives	Tous types d'ingénieries confondus	Ingénieries individuelles	Ingénieries collectives	Tous types d'ingénieries confondus	Ingénieries individuelles	Ingénieries collectives	Tous types d'ingénieries confondus	Tous types d'ingénieries confondus
Nombre d'ingénieries	2812	766	3578	3008	838	3846	2694	673	3367	10791
Durée moyenne d'une ingénierie en jours	4,00	4,77	4,16	3,94	4,36	4,03	3,85	4,88	4,05	4,08
Coût moyen d'une ingénierie	3 546 €	4 042 €	3 652 €	3 504 €	3 636 €	3 533 €	3 499 €	3 983 €	3 596 €	3 592 €
Coût moyen d'une prestation à la journée	887 €	847 €	877 €	890 €	833 €	877 €	909 €	816 €	887 €	880 €
Nombre de prestataires mobilisés	905			941			926			

Source : AVISE

[190] Environ 900 prestataires sont mobilisés chaque année. Ce chiffre est stable depuis 4 ans. En moyenne, ils réalisent entre 3 et 4 accompagnements par an. Le chiffre d'affaire moyen des prestataires pour le DLA se situe ainsi entre 13 000 et 14 000 euros.

Graphique 6 : Prestataires mobilisés



Source : AVISE

- [191] A l'issue de sa prestation d'accompagnement, le prestataire remet à l'association un rapport de synthèse détaillé comprenant notamment une liste de préconisations que l'association devra mettre en œuvre. Le chargé de mission est également destinataire de ce document. L'action du prestataire s'arrête alors, même si certains prestataires assurent un suivi informel de leur prestation. Le DLA renseigne alors la rubrique prestataire d'ENEE. L'historique des interventions de chaque prestataire est ainsi conservé permettant à un DLA, lors des phases d'analyse des offres, de prendre éventuellement l'attache des DLAs qui ont précédemment fait appel au prestataire.
- [192] Il n'existe pas de procédure d'évaluation des prestataires. Lors du travail en réseau entre les DLAs, les chargés de mission peuvent échanger des informations sur les prestataires mais ces échanges sont informels et subjectifs.
- [193] Le paiement des prestataires intervient après la remise du rapport d'accompagnement. Un acompte dont le montant varie généralement de 30 à 50 % du montant total de la prestation peut être versé mais cette pratique n'est pas généralisée. Le complément de rémunération est payé à l'issue de la prestation selon des délais variables, généralement liés au calendrier de versement des subventions par les financeurs, parfois plusieurs semaines après la fin de la prestation.

Recommandation n°25 : Les associations devraient être invitées à évaluer systématiquement la prestation d'accompagnement selon une méthodologie définie par l'AVISE. Cette évaluation pourrait être prise en compte par les chargés de mission lors de la procédure de choix des prestataires.

2.4.3.4. Le post accompagnement doit être renforcé

- [194] L'accompagnement par le prestataire est par définition une action ponctuelle et limitée dans le temps. L'association se retrouve ensuite seule pour mettre en application les préconisations formulées par le prestataire. Les associations rencontrées par la mission ont fait part de cette difficulté et de l'intérêt à ce que le prestataire revienne 6 à 12 mois après la fin de sa mission pour une journée de suivi, ce qui n'est pas prévu actuellement et qui augmenterait la durée d'ingénierie et le coût de la prestation.

- [195] Pour remédier à cette difficulté, des DLAs ont inclus depuis 2008 une procédure de post accompagnement dans leurs pratiques en considérant qu'ils sont légitimes à l'assurer puisqu'ils ont réalisé le diagnostic partagé et qu'ils peuvent alors détecter un besoin d'un nouvel accompagnement.
- [196] Une autre voie pourrait également être envisagée par la réalisation par l'association d'un suivi interne qu'elle pourrait alors communiquer au chargé de mission.

Recommandation n°26 : Un post accompagnement devrait être systématiquement organisé. Il pourrait prendre plusieurs formes en fonction de la nature de l'accompagnement réalisé, du niveau de professionnalisation de l'association et de l'importance du plan d'actions à mettre en œuvre. Il pourrait être réalisé selon 3 schémas :

- suivi interne par la structure ;
- post-accompagnement par les chargés de mission ;
- prestation d'accompagnement réalisé par le prestataire et prévue dès l'appel d'offre.

Christine BRANCHU

Alain MORIN

Les recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	<p>Pour améliorer l'efficacité du dispositif, il importe de redéfinir d'une manière opérationnelle la place du DLA dans les politiques publiques d'Etat : ou bien le DLA s'inscrit durablement dans les actions en faveur de l'emploi dans l'économie sociale et solidaire ou bien la dualité des objectifs poursuivis en faveur de l'emploi mais, plus largement de la vie associative est clairement actée. Compte tenu de ses conséquences pour la gestion du DLA, mais aussi pour l'organisation des soutiens à la vie associative, la décision des pouvoirs publics devra être précédée d'un débat au Haut conseil de la vie associative.</p>	<p>DGEFP, DGCS, DJEPVA, CD</p>	<p>Mi 2012</p>
	<p><u>Premier scénario : le DLA demeure un dispositif « emploi »</u></p>		
2	<p>Les priorités nationales du DLA doivent être définies avec une plus grande précision, à échéance régulière et pluriannuelle. Elles doivent unifier les demandes des différentes politiques publiques conduites au sein de la DGEFP (contrats aidés, IAE) et celles confiées à des opérateurs publics (ACSé, ANSP).</p>	<p>DGEFP</p>	<p>Mi 2012</p>
3	<p>Afin d'assurer une plus grande cohérence entre les objectifs d'emploi de la DGEFP, il convient, dans un souci d'efficacité, de resserrer le dispositif et donc les crédits sur les associations qui souhaitent être accompagnées en priorité sur des questions de politique de l'emploi : gestion des ressources humaines et des compétences, consolidation d'emplois, gestion des fins de contrats aidés, création de nouveaux emplois.</p>	<p>DGEFP</p>	<p>Fin 2012</p>
4	<p>Cette priorité « emploi » est à inscrire explicitement dans l'élaboration des appels à projet et dans les critères de sélection des associations qui portent le DLA. Il est important de s'assurer une forte adhésion de l'association porteuse du DLA avec la priorité « emploi ».</p>	<p>DGEFP, DIRECCTE</p>	<p>Fin 2012</p>
	<p><u>2^{ème} scénario : le DLA devient un outil de soutien à la vie associative</u></p>		
5	<p>Un rapprochement entre les politiques du ministère de l'emploi, du ministère de l'éducation nationale et du ministère des sports devient prioritaire pour préciser, dans une Instruction commune, les axes de la politique conduite par les pouvoirs publics en faveur du soutien et de l'accompagnement au développement de la vie associative.</p>	<p>DGEFP, DJEPVA</p>	<p>Mi 2012</p>

6	La composition du comité de pilotage du DLA doit être modifiée en conséquence pour associer les représentants des deux ministères. Le niveau hiérarchique de représentation de la DGEFP et de la DJEPVA devra permettre de donner un véritable élan à la mise en place d'une politique commune sur des réseaux ayant, chacun, une longue histoire.	DIRECCTE, DRJSCS	Fin 2012
7	Les dispositifs généraux d'Etat (CRIB, MAIA, postes FONJEP) et les actions particulières des ministères, en particulier du ministère de l'emploi et du ministère des affaires sociales doivent faire l'objet d'une évaluation générale dans la perspective d'une mise en cohérence des choix, d'une simplification des démarches des citoyens et d'une mutualisation des moyens des administrations d'Etat.	DGEFP, DJEPVA	Fin 2012
	Autres recommandations		
8	Au niveau actuel des crédits alloués au DLA, rien ne plaide pour que les associations de taille importante ou à envergure nationale bénéficient de prestations d'accompagnement.	DGEFP	Mi 2012
9	Le système d'information ENEE devra être allégé et adapté aux besoins des utilisateurs afin notamment de limiter les temps de saisie. Pour la rubrique « Ressources », une réflexion doit être conduite pour améliorer l'accès des chargés de missions aux documents préparés notamment par les CNAR et l'AVISE.	AVISE	Mi 2012
10	Devant l'intérêt partiel de la mesure d'impact du DLA et afin d'alléger la charge administrative des chargés de mission, une dizaine d'indicateurs au maximum (notamment ceux relatifs à l'emploi), définis par les pilotes nationaux, devraient être suivis pour établir la mesure d'impact, au lieu des 74 actuels.	AVISE, DGEFP	Mi 2012
11	La responsabilité de l'efficacité de la diffusion du savoir professionnel (formation, documentation) auprès des chargés de mission doit être confiée à l'AVISE, qui doit s'employer à renforcer les synergies entre son travail et celui des CNAR. Les conventions signées entre les CNAR et la DGEFP doivent être modifiées en conséquence pour bien préciser le rôle de chacun dans le dispositif général.	DGEFP	Mi 2012
12	Les services rendus par chacun des CNAR doivent être évalués par la DGEFP au regard des besoins des chargés de mission et des prestataires. Les crédits mis à leur disposition doivent être adaptés aux résultats obtenus compte tenu des attentes des pilotes et des réponses apportées aux besoins professionnels des chargés de mission.	DGEFP	Fin 2012

13	Les conclusions de l'évaluation peuvent conduire à modifier l'organisation actuelle et à regrouper les missions actuellement difficilement exercées par un CNAR à l'AVISE. La création de nouveaux CNAR, dans les épures budgétaires présentes, n'est pas opportune et n'apporterait pas d'améliorations sensibles à la qualité des accompagnements des associations.	DGEFP	Fin 2012
14	Les pilotes régionaux doivent s'attacher à conduire les évolutions de la cartographie du DLA (fusion, mutualisation, rapprochement...) pour mieux l'adapter aux réalités économiques et géographiques des territoires. Chaque région doit gérer le DLA selon ses besoins pour favoriser les regroupements quand ils sont possibles, les mutualisations des moyens et les synergies entre les acteurs. Les appels à projet constituent le principal outil pour mettre en œuvre ces changements de pratiques.	DIRECCTE	Fin 2012
15	La plus value des C2RA apparaissant limitée et dans un objectif d'efficience, la création ou le maintien d'un C2RA doit être l'exception. Les missions du C2RA peuvent être confiées au DLA du département chef lieu de région. Le choix d'un C2RA doit être pleinement assumé et motivé par les pilotes régionaux qui doivent évaluer les besoins du territoire et la capacité d'initiative des acteurs associatifs.	DIRECCTE	Fin 2012
16	Le pilotage départemental qui garde toute sa légitimité sur un dispositif qui cible le plus souvent de petites associations locales doit veiller à ce que les co financements qui sont utiles et nécessaires préservent les principes de base du DLA : démarche véritablement volontaire de l'association et confidentialité des données recueillies sur l'association dès le premier diagnostic.	DIRRECTE	1° trimestre 2012
17	Les appels à projet doivent mieux préciser, en s'appuyant en particulier sur le diagnostic territorial, ce qui est attendu de l'association qui sollicite la responsabilité de conduire le DLA. La réussite du DLA s'appuie sur un fort engagement de toute l'association au projet du DLA qui doit devenir un axe de son projet associatif. L'expression « association porteuse » pourrait être favorablement remplacée par « association responsable du DLA » qui exprimerait plus complètement la réalité des devoirs de chacune des parties.	DIRRECTE	1° trimestre 2012
18	A budget global constant, l'efficience du dispositif pourra être améliorée en augmentant les budgets d'ingénieries. Ceci impliquera une nouvelle organisation régionale et une contraction des budgets des structures qui ne sont pas en contact direct avec les associations.	DGEFP, DIRRECTE	Mi 2012

19	L'AVISE qui a rédigé les différents guides méthodologiques doit se voir confier la détermination de temps cibles pour les diagnostics et le suivi des accompagnements. Les pilotes régionaux et départementaux doivent davantage s'interroger sur les niveaux d'activité des DLAs. Si les besoins territoriaux ne correspondent pas aux limites d'un département, l'opportunité de faire porter le DLA par des associations interdépartementales voire régionale doit être étudiée par le comité de pilotage régional.	AVISE, DIRRECTE	Mi 2012
20	Un référentiel de compétence du métier de chargé de mission pourrait être établi en s'appuyant sur le « référentiel d'activités » préparé par l'AVISE. Un parcours de formation initiale devrait être défini pour les nouveaux arrivants après validation de leurs acquis et expérience.	AVISE	Fin 2012
21	Le diagnostic partagé est avant tout descriptif. Il devrait davantage mettre en évidence les problèmes rencontrés par l'association et ses besoins d'accompagnements.	AVISE, DLA	Fin 2012
22	Afin de faciliter le travail des chargés de mission, l'AVISE doit mettre en place une procédure de mise à jour régulière de la liste des prestataires, notamment en supprimant automatiquement les prestataires qui ne sont pas intervenus depuis plusieurs années.	AVISE	1° trimestre 2012
23	La procédure actuelle « d'appel d'offre » doit être revue en : <ul style="list-style-type: none"> • rendant accessible les appels d'offre à tous les prestataires en privilégiant une procédure dématérialisée gérée au niveau régional ; • définissant un contenu type des appels d'offre ; • utilisant une procédure harmonisée de sélection des offres sur des critères objectifs. 	AVISE, DLA, C2RA	Mi 2012
24	Pour sécuriser les procédures, les associations ne devraient pas participer au choix des prestataires.	DLA	1° trimestre 2012
25	Les associations devraient être invitées à évaluer systématiquement la prestation d'accompagnement selon une méthodologie définie par l'AVISE. Cette évaluation pourrait être prise en compte par les chargés de mission lors de la procédure de choix des prestataires.	AVISE, DLA	2 ^{ème} trimestre 2012
26	Un post accompagnement devrait être systématiquement organisé. Il pourrait prendre plusieurs formes en fonction de la nature de l'accompagnement réalisé, du niveau de professionnalisation de l'association et de l'importance du plan d'actions à mettre en œuvre. Il pourrait être réalisé selon 3 schémas : <ul style="list-style-type: none"> • suivi interne par la structure ; • post-accompagnement par les chargés de mission ; • prestation d'accompagnement réalisé par le prestataire et prévue dès l'appel d'offre. 	DLA	2 ^{ème} trimestre 2012

Lettre de mission



*Ministère du Travail, de l'Emploi et de
la Santé*

*Ministère des Solidarités et de la Cohésion
Sociale*

Inspection Générale Des Affaires Sociales
24 MAI 2011
N° 330

Paris, le 23 MAI 2011

Monsieur le Chef de service,

Depuis 2002, l'Etat a mis en place avec le concours de la Caisse des dépôts et consignations et des collectivités territoriales un dispositif national de consolidation de l'emploi associatif : le dispositif local d'accompagnement (DLA).

Le DLA, qui s'appuie notamment sur les centres régionaux de ressources et d'animation, apporte un conseil professionnel aux acteurs de l'économie sociale et solidaire, en effectuant un diagnostic partagé de la structure et de ses activités, puis en proposant un plan de consolidation qui peut reposer sur des accompagnements de type individuel et/ou collectif. Ces accompagnements sont réalisés par des experts qui interviennent en général au sein de la structure et font des préconisations adaptées à la situation et au contexte.

Aujourd'hui, le DLA concerne 100 000 emplois et accompagne 7 000 structures.

Après neuf ans d'existence, il convient d'évaluer ce dispositif pour s'assurer qu'il offre une réponse adaptée pour consolider l'emploi dans le champ de l'économie sociale et solidaire qui représente près de 10% de l'emploi salarié, selon les données consolidées par le conseil national des chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES).

C'est pourquoi nous souhaitons confier une mission à l'Inspection générale des affaires sociales visant à :

- identifier les caractéristiques des structures bénéficiaires,
- évaluer la pérennité et les caractéristiques des emplois créés ou consolidés,
- évaluer l'impact du DLA sur l'activité économique de la structure.

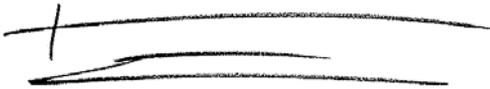
En s'appuyant sur les préconisations du rapport du député Francis VERCAMER, sur des auditions de personnes qualifiées et sur les études précédemment menées, notamment par l'AVISE et France Active, la mission devra nous faire des propositions pour renforcer l'efficacité du DLA ou le faire évoluer, dans une perspective de politique de l'emploi et de développement de l'économie sociale et solidaire.

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de service de l'IGAS
Tour Mirabeau
39/43 quai Citroën
75015 PARIS

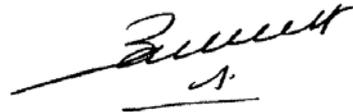
Nous souhaitons que les conclusions de la mission nous soient remises dans un délai de quatre mois.

Les services compétents de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et de la direction générale de la cohésion sociale se tiennent à la disposition de la mission pour lui apporter toute information utile à son bon déroulement.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Chef de service, en l'assurance de notre considération distinguée.



Xavier BERTRAND
Ministre du travail, de l'emploi et de la santé.



Roselyne BACHELOT-NARQUIN
Ministre des solidarités et de la cohésion
sociale

Copie à :

- Monsieur Bertrand MARTINOT, Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- Madame Sabine FOURCADE, Directrice générale de la Cohésion Sociale

Liste des personnes rencontrées

1. CABINET DES MINISTRES

1.1. *Cabinet du ministre du travail, de l'emploi et de la santé*

- M. Franck MOREL, Directeur adjoint du cabinet, chef du pôle Travail - Emploi, chargé des relations sociales
- M. Christophe VALENTIE, conseiller technique

1.2. *Cabinet de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale*

- Mme Delphine NGUYEN, conseillère technique
- M. Antoine MEFFRE, chargé de mission

2. MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

2.1. *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)*

- M. Richard SABATE, Adjoint au chef de la mission Ingénierie de l'emploi, sous-direction de l'Ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi
- Mme Gabrielle HOPPE, sous directrice

3. MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA COHESION SOCIALE

3.1. *Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*

- M. Jérôme FAURE, chef de la mission innovation, expérimentation sociale et économie sociale ;
- Mme Marie-France CURY, cheffe du bureau « Accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire (1B) ;
- Mme Nicole HIRSCH, bureau Accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire (1B).

4. MINISTERE DE L'ECONOMIE DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

4.1. *Service du contrôle général économique et financier (CGEFI)*

- Michel HAINQUE, CGEFI
- Patrick HERMANGE, CGEFI

5. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ÉTAT

5.1. Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)

- M. Patrice AZAN, Chef du Département Collectivités Territoriales et Associations.
- Mme Séverine LEGUILLON, Chef du programme Entrepreneuriat social / Service Innovation
- Mme Séverine DAUSSEUR, programme Entrepreneuriat social / Service Innovation

6. CAISSE DES DEPOTS

- M Jean Marc MAURY, direction du département développement économique et de l'économie sociale
- M Adelphe DE TAXIS DU POËT, département développement économique et de l'économie sociale

7. AGENCE NATIONALE DES SERVICES A LA PERSONNE (ANSP)

- M. Olivier WICKERS, directeur général
- Mme Emmanuelle VILLEREY, secrétaire générale

8. ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

- M Jean Pierre HARDY, chef du service « Politiques sociales »

9. ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE

- Mme Anne WINTREBERT, Conseillère à l'emploi, la Formation professionnelle et l'Économie sociale et solidaire

10. AVISE – AGENCE DE VALORISATION DES INITIATIVES SOCIO-ECONOMIQUES

- M. Patrick GEZE, secrétaire général
- Mme Sandrine ABOUDABRA, responsable du programme DLA
- Mme Armelle DUVAL, responsable du système d'information

11. CEGES (CONSEIL DES ENTREPRISES, EMPLOYEURS ET GROUPEMENTS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE)

- M Jean Louis CABRESPINES, président du CRES de Bourgogne, vice président du CEGES

12. CENTRES NATIONAUX D'APPUI ET DE RESSOURCES (CNAR)

12.1. CNAR Financement

- M. Denis DEMENTHON, Responsable du pôle Développement territorial
- Mme Cécile KATLAMA, chargée de mission

12.2. CNAR Culture

- M. Luc de LARMINAT, responsable
- Mme Lucile RIVERA, chargée de mission

12.3. CNAR IAE (insertion par l'activité économique)

- M. Marc CHENAIS, coordinateur général du réseau Cocagne
- Mme Jade GRELAUD, chargée de mission

12.4. CNAR social, médico-social, santé

- Mme Christine CHOIGNOT, adjointe au directeur général
- M. Romain GUERRY, conseiller technique « Economie des politiques sociales et de l'emploi »

12.5. CNAR Sport

- Mme Myriam ANTOINE, directrice de la délégation sport et société du Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF)
- M. Johannes CAUËT, directeur adjoint « sport et territoires » du CNOSF
- Mme Delphine Laborde, responsable du CNAR

12.6. CNAR Environnement

- Mme Brigitte GIRAUD, directrice de l'UNCPIE (union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement)
- M. Ludovic SERIN, chargé de mission à l'UNCPIE, animateur du CNAR

13. CONFERENCE PERMANENTE DES COORDINATIONS ASSOCIATIVES (CPCA)

- Mme Brigitte GIRAUD, vice présidente
- M. Hubert ALLIER, vice président
- Mme Béatrice DELPECH, déléguée général

14. PRESTATAIRES

14.1. QG Création

- M. FRAPPAT, directeur

14.2. Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP)

- Philippe DUPUY - Délégué national Petite Enfance et Emploi

15. EN REGION

15.1. Centre

15.1.1. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

- M. Michel DERRAC, Directeur régional
- M. Stéphane THOMAS, Responsable du Service Economie de proximité et Développement local
- M. Jean-Luc MARTIN, Service Economie de proximité et Développement local, Chargé de mission, Economiste
- Mme Régine BARICAULT, Pôle 3E - service Economie de Proximité, Développement Local
- Mme Catherine LE ROY, Pôle 3E - Mission Fond Social Européen
- M. Emmanuel DUHEM, Unité Territoriale 45, Directeur
- Mme Patricia BOUREAU, Unité Territoriale 45
- Mme Caroline REY, Unité Territoriale 36
- Mme Dorine GARDIN, Unité Territoriale 41, Directrice
- M. Régis BECT, UT 45
- Mme Patricia BOUREAU, UT 45

15.1.2. Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)

- Mme Katia TORRES, Conseillère d'éducation populaire et de jeunesse

15.1.3. Conseil régional du Centre

- Mme Ghislaine FAVIE, Directrice du développement économique et de l'emploi

15.1.4. Caisse des dépôts

- M. Patrick LIEY, Directeur des investissements

15.1.5. CRCPCA

- M. Jean-Louis DESNOUES, Président de la CRCPCA Centre
- Mme Gaëlle PAYET, Directrice

15.1.6. C2RA (Union Régionale des Boutiques de Gestion du Centre (URBGEC))

- M. Franck WILLIAMSON, président de l'URBGEC
- Mme Delphine BENASSY, chargée de mission C2RA

15.1.7. DLA du cher (Ligue de l'enseignement du Cher)

- M. P. Charles HARRY

15.1.8. DLA de l'Indre (Boutique de gestion)

- M. Eric MASSE, Directeur
- Mme Virginie LAFAGE, chargée de mission DLA

15.1.9. DLA du Loir et Cher (Ligue de l'enseignement du Loir et Cher)

- M. Yves LAUVERGEAT
- Mme Stéphanie ROUSSEAU, chargée de mission
- Mme Alexia VAREZ, chargée de mission

15.1.10. DLA 37

- M. Gustave DORE, administrateur d'ID 37
- Mme Nina JAMET, chargée de mission DLA
- Guillaume LOPIN, chargé de mission DLA

15.1.11. DLA du Loiret (Boutique de gestion)

- Mme Chantal BONNET, Présidente Boutique de gestion du Loiret
- Mme Sophie SAVIGNAC, Directrice boutique de gestion du Loiret
- M. Paul MORISSET – chargé de mission DLA

15.1.12. DLA de l'Eure

- Mme Myriam STIVES, chargée de mission DLA

15.1.13. Associations bénéficiaires

- AIDER SERVICES : Mme Isabelle LEMAIRE, directrice
- CENTRE SOCIAL DE SAINT MARCEAU : Mme Fatim LABIB, responsable du centre social
- PROFESSION SPORT LOIRET : M. Grégory VERZEAUX, directeur
- ABRAYSIE DEVELOPPEMENT : M. Frédéric FOULON, directeur

15.2. Ile de France**15.2.1. DLA de Paris (ADEL 75)**

- M. Frédéric CORNU, directeur de l'association ADDEL
- Mme Virginie GREBET, directrice adjointe
- Mme Amandine BAYET, responsable DLA

15.2.2. Centre régional de ressources et d'animation d'Ile de France (L'Atelier)

- Mme Aurélie FOLTZ, chargée de mission DLA
- Mme Claire MARENCO, directrice de l'Atelier

15.3. Picardie**15.3.1. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**

- M. Joël HERMANT, directeur
- M. Vincent DEBRUYNE
- M. Ronan LEAUSTIC,
- Mme Marie-Françoise SALON

15.3.2. Conseil régional

- M. Ezio MONSELLATO, directeur du service « Vie associative et jeunesse »

15.3.3. Caisse des dépôts

- M. Benoît COQUILLAT, chargé du développement territorial Aisne-Somme

15.3.4. C2RA (Conférence permanente des coordinations associatives)

- M. Thibault D'AMECOURT, Président, Directeur de l'URIOPSS Picardie
- M. Yann JOSEAU, directeur
- Mme Claire BIZET, chargée de mission DLA
- Mme Pauline BEGRAND, chargée de mission DLA

15.3.5. DLA 02 (GRIEP)

- M. Jean Michel BONDU
- Mme Marie-Laure LARRIEU, chargée de mission DLA

15.3.6. DLA 60 (Boutique de gestion)

- M. Sébastien DOTTIN,
- Mme Mathilde Le BIHAN, chargée de mission
- M. Guillaume MASSON, chargé de mission

15.3.7. DLA 80 (Boutique de gestion)

- M. Hervé MARC, titre
- Mme Claire MICHELOT, chargée de mission DLA

15.4. Associations bénéficiaires

- LA FERME DU CHATEAU, M. LETOFFE, Directeur
- COMMERCE EQUITABLE 02, M. François BRAYON, titre
- MENAGE SERVICE, Mme Sabine VERHAEGEN Directrice
- ADOMICILE 60, Mme Pascale BOUABDILLAH, directrice
- GOUVIEUX BASKET OISE, M. BOULDOIRE
- PAVILLON JACQUES DE MANSE, M. Yves Buck, président

15.5. Rhône Alpes

15.5.1. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

- M. Michel DELARBRE, directeur,
- Mme Annick TATON, responsable du Département Mutations de l'emploi et compétences
- M. Jean-Claude BOCHATON
- Mme Aline JUNG, UT 07
- Mme Céline GISBERT, UT 26
- Mme Mireille GOUYER, UT 38
- M. Jean-Claude VERSTRAET, UT 42
- Mme Ghislaine CHEDAL-ANGLAY, UT 73
- Mme Sylvie BUISAN, UT 69
- Mme Gisèle FEMMELAT, UT 69

15.5.2. Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de Savoie (DDCSPP)

- M. Pierre LARRE, délégué départemental à la vie associative

15.5.3. Caisse des Dépôts

- Mme BLANDIN
- Mme Isabelle BUATIER

15.5.4. Conseil régional

- Mme Lela BENCHARIF, vice-présidente déléguée à la démocratie participative, à la vie associative et à l'éducation populaire

15.5.5. Conseils généraux

- CG de l'Ardèche
 - Mme Alice JARDIN
- CG du Rhône
 - Mme Florence DEBOUT
 - Mme Dominique DUBILLON
- CG de l'Isère
 - M. David RYBOLOVIECZ, DDS
- CG de la Drôme
 - M. Pierre MOULIN
- CG de la Haute Loire
 - M. Philippe TORMENTO, DGA

15.5.6. Chambéry Métropole

- Mme Isabelle CHASSEUR

15.5.7. Grand Lyon

- Mme Isabelle GROTTÉ

15.5.8. Grand Rhône agglomération

- Mme Camille CITERNE

15.5.9. Bourg en Bresse agglomération

- Mme Christiane CLAVELIER

15.5.10. C2RA (CRESS)

- M. Denis COLONGO, directeur
- M. Sylvain BRUN, chargé de mission DLA

15.5.11. DLA du Rhône (RDI)

- M. Jean-Jacques MARTIN, président
- Mme Armelle MARTIN, directrice
- Mme Adeline BILLON, chargée de mission DLA

15.5.12. DLA de l'Isère (MCMAE)

- M. BATAILLE, directeur
- M. Yann SALETES, chargé de mission DLA
- Mme Fanny FOUGERAT, chargé de mission DLA

15.5.13. DLA de l'Ain (AGLCA)

- M. Renaud DROUY, directeur
- Mme Delphine BERNARD, chargée de mission DLA

15.5.14. DLA de l'Ardèche et de la Drôme (IEDV)

- Mme Nathalie LEFEVRE, directrice
- Mme Diane INTERTAGLIA, chargée de mission DLA

15.5.15. DLA de la Loire (ELO)

- Mme Maud PAUZE, directrice
- M. Xavier DE LIGAULT, chargé de mission DLA

15.5.16. DLA de la Savoie et de la Haute Savoie (ADISES)

- Mme Denise GINIES, directrice
- Mme Maud FRASSON, chargée de mission DLA
- Mme. Michèle SICLET, chargée de mission DLA

15.5.17. Associations bénéficiaires

- PARENTHÈSE : M. Paul BRUYELLES, directeur
- SOS MAINTIEN A DOMICILE : Eric de Molière, directeur
- INNOVATION ET DEVELOPPEMENT : Mme Valérie NADJARIAN, directrice
- CENTRE SOCIAL INTERCOMMUNAL DE CHALAMONT, M. Gregory BORNUAT, directeur

Annexe 1 : l'économie sociale et solidaire

N° 1342 - MARS 2011

Le « tiers secteur », un acteur économique important 10 % de l'emploi salarié dans les coopératives, mutuelles, associations et fondations

Laurent Bisault, direction régionale de Midi-Pyrénées, Insee

De l'action sociale à l'hospitalisation, de la banque à l'assurance, en passant par l'agriculture et l'agroalimentaire et plus modestement le commerce et le bâtiment, les acteurs de l'économie sociale ont de fortes spécificités : associations et fondations agissent dans les services à la personne, mutuelles et coopératives dans les sphères financière et agricole. Actifs en zone rurale, ils possèdent aussi des entreprises de poids dans les villes.

Entre secteurs privé et public, l'économie sociale regroupe coopératives, mutuelles, associations et fondations, qui emploient 9,9 % de l'ensemble des salariés en 2008. Ces entreprises ont en commun quelques grands principes comme la gestion démocratique, qui attribue une voix à chaque personne et non pas à chaque action, la recherche d'un projet collectif ou encore le refus d'une appropriation individuelle des excédents (*encadré 1*). L'économie sociale est constituée d'une myriade de petites unités mais aussi de quelques grosses entreprises dont l'effectif dépasse les 5 000 salariés tous établissements confondus : Caisse d'Épargne d'Île-de-France, Macif, Maif, Croix-rouge française, Association des paralysés de France ou Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp). Leur domaine d'action ne se limite pas à un strict périmètre juridique, car certains acteurs l'ont peu à peu étendu hors du « tiers secteur » par la création ou la prise de contrôle d'entreprises.

Telle que présentée ici, l'activité de l'économie sociale n'intègre pas le travail gratuit effectué au sein des associations, qui comptent 16 millions d'adhérents en 2008. Elle ne comptabilise pas non plus les emplois de moins de 30 jours ou de moins de 120 heures sur l'année.

L'économie sociale agit en priorité dans le tertiaire, de l'action sociale autour des personnes âgées ou handicapées à l'enseignement, l'hospitalisation, la banque et les assurances. Mais elle est présente également dans l'agroalimentaire, le commerce de gros et une partie du bâtiment. Autant de caractéristiques qui renvoient à son histoire et à des secteurs peu investis par les concurrents privés et publics. Particulièrement développée en zone rurale, l'économie sociale est également bien implantée dans certaines villes.

Une place importante dans l'action sociale

Les associations occupent une place importante au sein de l'action sociale (*tableau et graphique*). Un domaine au cœur de leur principe de solidarité, avec notamment l'aide aux personnes âgées, aux handicapés physiques ou mentaux, aux enfants et aux sans-abris. Les associations regroupent en 2008, avec quelques fondations et mutuelles, 69 % de l'emploi salarié de l'action sociale sans hébergement, c'est-à-dire pour l'essentiel l'aide à domicile. Dans leurs maisons de retraite et leurs centres de convalescence, elles emploient 55 % des salariés de l'hébergement médico-social et social. En l'absence d'hébergement, les établissements associatifs emploient une moyenne de 25 salariés, soit autant que les acteurs privés ou publics. Ils sont plus petits que leurs concurrents quand il est nécessaire d'accueillir les patients.

Dans les mouvements d'éducation populaire intervenant dans les centres de loisirs, les organisations caritatives ou encore les comités d'œuvres sociales des collectivités locales, les associations regroupent 228 000 salariés. Elles en emploient plus de 100 000 dans le sport et le monde culturel, des domaines où les emplois sont éparpillés dans une myriade de petites structures.

INSEE
PREMIERE

L'enseignement et la santé sont deux autres champs majeurs pour le « tiers secteur ». Le poids de l'économie sociale y est proportionnellement moins important que pour l'action sociale, mais les effectifs employés sont importants. L'économie sociale regroupe ainsi 340 000 salariés dans l'enseignement, soit 21 % des emplois. Presque exclusivement

associative et souvent liée à l'Église catholique, elle intervient du primaire au supérieur. L'économie sociale représente 11 % de l'emploi des activités de santé sous trois composantes : associations, fondations et mutuelles. Avec une moyenne de 165 salariés, les fondations gèrent les plus grosses structures hospitalières comme la Fondation

Hopale de Berck (Pas-de-Calais). Les associations et les mutuelles exploitent des hôpitaux et centres de santé plus petits, malgré de grosses unités comme l'Institut Gustave Roussy de Villejuif (Val-de-Meuse) ou l'Hôpital Foch de Suresnes (Hauts-de-Seine). En marge des établissements de santé, associations et fondations ont développé un important pôle de recherche *via* des organismes comme l'Institut Pasteur et l'Institut Curie. L'ensemble du « tiers secteur » regroupe ainsi 8 % des emplois des établissements spécialisés dans la recherche-développement en 2008.

Les associations, principaux employeurs de l'économie sociale

Familles de l'économie sociale au 31 décembre 2008	Effectif salarié	Établissements ¹	Effectif salarié moyen	Indicateurs de dispersion ³	
				50 %	80 %
Action sociale	812 040	29 020	28	14	43
Éducation	342 950	18 190	19	9	27
Santé	127 980	3 450	37	11	32
Services aux entreprises	95 500	9 950	10	3	12
Sport	66 840	20 000	3	1	4
Culture et loisirs	50 590	12 750	4	2	5
Hébergement et restauration	26 950	3 790	7	3	10
Autres associations	245 320	36 400	7	2	7
Ensemble des associations	1 768 170	133 550	13	4	16
Coopératives de crédit	164 120	13 530	12	6	10
Coopératives du domaine agricole	68 960	4 940	14	3	13
Coopératives de production	25 520	1 420	18	7	21
Coopératives autres ²	49 900	2 910	17	5	15
Ensemble des coopératives	308 490	22 800	14	5	12
Mutuelles régies par le code de la mutualité	79 990	4 470	18	5	19
Mutuelles régies par le code des assurances	39 820	1 820	22	4	15
Ensemble des mutuelles	119 820	6 290	19	5	18
Fondations	63 180	1 110	57	20	66
Ensemble de l'économie sociale	2 259 660	163 760	14	4	15

1. avec salariés.

2. d'usagers, d'entrepreneurs...

3. 50 % des établissements des associations de l'action sociale ont moins de 14 salariés, 80 % en ont moins de 43.

Source : Insee, Clap 2008.

Part de l'économie sociale dans l'effectif salarié au 31 décembre 2008 par secteur (NAF88)



1. Associations caritatives, comités d'œuvres sociales...

Lecture : l'économie sociale regroupe 69 % des emplois salariés de l'action sociale sans hébergement.

Source : Insee, Clap 2008.

Un poids financier

Le « tiers secteur » est un acteur majeur de la sphère financière. Les mutuelles y sont régies par le Code de la mutualité quand elles couvrent la prévoyance ou la santé, et par celui des assurances quand leur action porte sur les biens ou l'assurance-vie. Ces structures sont les héritières des premières caisses de secours mutuel qui assuraient au XIX^e siècle leurs membres contre la maladie et prenaient en charge les obsèques. Ce sont aujourd'hui de grosses unités avec une gestion décentralisée, qui emploient 80 000 salariés dans l'assurance et 40 000 par diversification, de la santé à l'action sociale ou au commerce de détail.

Les banques coopératives emploient 164 000 salariés et présentent de nombreuses similitudes avec les mutuelles. Elles font suite aux premières coopératives de crédit créées pour protéger les populations ouvrières et paysannes de l'usure. Comme les mutuelles, elles ont une organisation décentralisée, mais avec un plus petit nombre d'acteurs. L'activité bancaire coopérative s'articule autour de quatre réseaux : Crédit agricole, Caisse d'Épargne, Banque populaire et Crédit mutuel. Leur action s'est peu à peu étendue en dehors de l'économie sociale par l'achat ou la création d'autres banques (*encadré 2*). Ce faisant, les coopératives bancaires se sont rapprochées des autres banques. Certaines ont choisi d'accéder à la Bourse. D'autres se sont diversifiées dans les banques d'affaires qui travaillent en partie à l'international.

Une tradition agricole

La filière agroalimentaire est un des points forts de l'économie sociale par l'intermédiaire de coopératives qui fournissent matériel, semences et animaux aux paysans. Elles achètent, transforment et commercialisent les productions. La filière regroupe 65 000 emplois salariés en 2008 dans les coopératives et 3 000 dans les associations, en grande partie dans la distribution et la transformation, l'emploi agricole demeurant essentiellement non salarié. Les coopératives agricoles interviennent sur une grande variété de produits et sont parfois des acteurs essentiels dans leur domaine : Maisadour pour les céréales, Sodiaal et ses marques Candia et Yoplait pour le lait, Arc Atlantique pour la viande porcine ou encore Tereos qui détient la marque Béghin-Say pour le sucre. Elles ont également un poids important dans la champagnisation et la vinification.

Hors agroalimentaire, les coopératives emploient 25 000 salariés dans la distribution en 2008, les mutuelles quelques milliers. La Fédération nationale des coopératives de consommateurs en est un des piliers à travers une enseigne comme Coop Alsace. Les groupements de commerçants comme Leclerc pour les centrales d'achat ainsi que Système U en sont un autre. L'économie sociale est peu active dans l'industrie malgré l'existence des sociétés coopératives de production (Scop), des structures qui sont gérées par leurs salariés tout en admettant des apports de capitaux extérieurs. Le mouvement coopératif et quelques associations rassemblent aussi 13 000 salariés dans la construction.

Dans les territoires

L'économie sociale est présente sur l'ensemble du territoire, mais avec de forts particularismes locaux (*cartes 1 et 2*). Elle pèse de 15 à 25 % de l'emploi salarié dans le sud du Massif central : en Lozère, Haute-Loire, dans le Lot, en Aveyron, dans le Tarn, le Cantal et en Creuse, pour l'essentiel dans des associations.

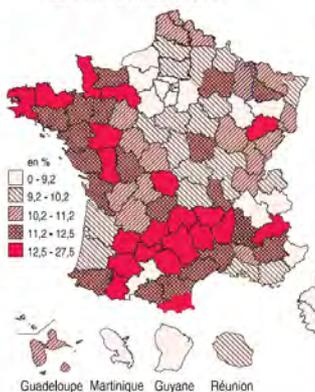
L'économie sociale est tout aussi importante dans les Deux-Sèvres, zone d'implantation privilégiée des mutuelles. La Maaf, la Macif, Groupama et Inter mutuelles assistance sont en effet

venues rejoindre dans l'agglomération niortaise la Maif créée en 1934. L'économie sociale est presque aussi développée dans les départements bretons et dans le Maine-et-Loire grâce à la coopération agricole. Elle y est le

complément historique de l'agriculture locale spécialisée dans le lait et la viande. Les coopératives sont aussi implantées pour la vinification en Champagne, en Languedoc-Roussillon et en Alsace ainsi que dans les bassins céréaliers.

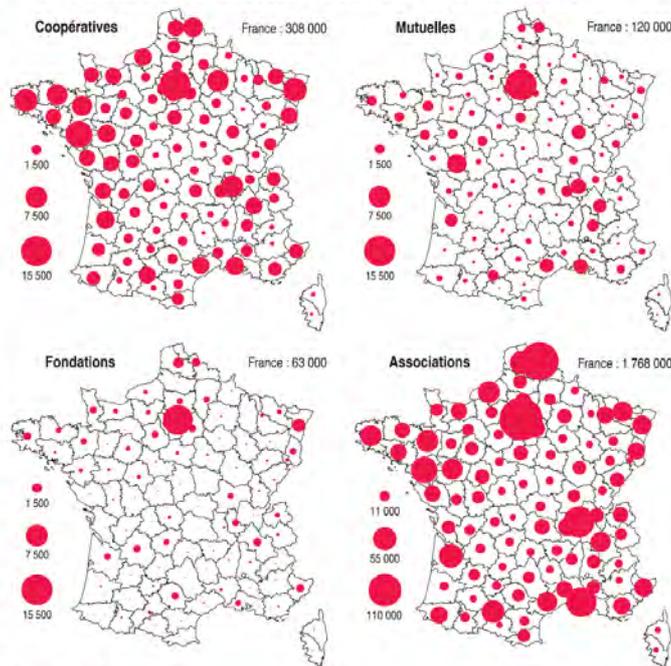
L'économie sociale représente, à l'inverse, de 5 à 10 % de l'emploi salarié en Île-de-France et dans le quart Nord-Est. Cette géographie de l'économie sociale tient d'abord à ce qu'elle développe des activités au service des populations locales : action sociale, enseignement et hôpitaux. Davantage tournée vers l'industrie, la France septentrionale accorde donc peu de place aux coopératives, mutuelles, associations et aux fondations. Mais, même minoritaires dans l'emploi, les acteurs de l'économie sociale peuvent localement être essentiels. Dans les zones d'emploi de Vire (Calvados-Manche), Berck (Pas-de-Calais), Longwy (Meurthe-et-Moselle), Than-Cernay (Haut-Rhin), Bergerac (Dordogne) et celle de Bordeaux-Médoc, des coopératives, des associations et des fondations sont les premiers employeurs locaux.

① Part de l'économie sociale dans l'effectif salarié par département au 31 décembre 2008



Source : Insee, Clap 2008.

② À chaque famille sa géographie
Effectif salarié de l'économie sociale par département au 31 décembre 2008



Source : Insee, Clap 2008.

Sources

Connaissance locale de l'appareil productif (Clap) : c'est un système d'information qui fournit des statistiques localisées au lieu de travail, y compris par commune, sur l'emploi salarié et les rémunérations. Son référentiel d'entreprises et d'établissements est constitué à partir du Répertoire national des entreprises et des établissements (Sirene). Les données sur l'emploi salarié résultent d'une mise en cohérence de trois sources : les déclarations annuelles de données sociales (DADS), les bordereaux récapitulatifs de cotisations de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et les fichiers de paye de la fonction publique d'Etat. Les données 2008 de Clap sont publiées dans la nomenclature d'activités NAF rév.2. Elles couvrent le secteur agricole, ce qui ne permet pas de les comparer avec celles des années précédentes. Elles ne portent que sur les postes salariés « non annexes » considérés

comme emplois principaux, c'est-à-dire sur les emplois de plus de 30 jours et de plus de 120 heures sur l'année.

Enquête sur les liaisons financières
L'enquête sur les liaisons financières (Lifi) de l'Insee est menée auprès des entreprises susceptibles de constituer des têtes de groupe. Son champ comprend les entreprises ayant au moins 500 salariés, 60 millions d'euros de chiffre d'affaires, ou d'au moins 1,2 million d'euros de titres de participation. L'enquête est complétée avec la base de données Diane, alimentée à partir des greffes des tribunaux de commerce, qui élargit le champ de l'enquête Lifi aux petits groupes.

Bibliographie

« L'économie sociale emploie un salarié sur dix en 2006 », Gaudron G., *Insee Première*, n° 1224, février 2009.
« Vie associative : 16 millions d'adhérents en 2008 », Luczak F. et Nabli F., *Insee Première*, n° 1327, décembre 2010.

Économie sociale, Jeantet T., La Documentation française, n° 5297-98, 2009
« 2 500 coopératives agroalimentaire », Éric Ambiaud, *Agreste Primeur*, n° 220, janvier 2009.

Encadré 2

Des filiales qui comptent

En 2008, l'ensemble des acteurs de l'économie sociale emploient près de 300 000 salariés dans des filiales relevant de l'économie privée, quel que soit leur taux de contrôle. C'est l'équivalent de 13 % de leur effectif *stricto sensu*. Ce positionnement leur permet d'accroître leur poids économique, de faire des économies d'échelle, de se diversifier et de s'affranchir de contraintes liées à leur statut.

En premier lieu, les groupes coopératifs bancaires et agricoles doublent leur effectif dans les filiales extérieures à l'économie sociale. Les mutuelles d'assurance emploient également des salariés dans des filiales extérieures, mais dans des proportions moins importantes. En 2008, les coopératives bancaires emploient au moins 153 000 salariés dans des filiales extérieures à l'économie sociale : au Crédit lyonnais pour le groupe Crédit agricole, chez Natixis pour les Caisses d'épargne et les Banques populaires, au Crédit industriel et commercial pour le Crédit mutuel. Les coopératives bancaires sont également implantées dans le secteur des assurances. Les coopératives du commerce de gros, surtout agricoles, ont 66 000 salariés dans des filiales extérieures à l'économie sociale, de l'agriculture au commerce de gros. Certaines exercent désormais une vaste palette d'activités allant parfois la recherche et le développement, de coûteux investissements dans les agrocarburants, voire une présence à l'international. En sortant du périmètre de l'économie sociale, les mutuelles d'assurances sont le plus souvent restées dans leur activité d'origine. Elles ont 34 000 salariés dans des filiales extérieures à l'économie sociale, dont 22 000 dans des entreprises d'assurance.

Encadré 1

Coopératives, mutuelles, associations, fondations : des principes communs à quatre familles

Les acteurs de l'économie sociale s'inspirent des principes fondateurs datant de 1845, principes repris dans la charte de 1980 de l'économie sociale :

– **une gouvernance démocratique** qui s'appuie sur le principe « une personne = une voix ». Chaque membre dispose ainsi du même droit de vote indépendamment de son apport en capital dans une coopérative, ou de son temps de travail dans une association ;

– **la solidarité** qui est un fondement originel de l'économie sociale ;

– **la juste répartition des excédents**
Sans but lucratif, les acteurs de l'économie sociale peuvent dégager des excédents. Mais elles ne les distribuent pas en fonction de la détention de fonds propres, sauf dans les coopératives, mais dans la limite d'un plafond ;

– **la gestion autonome et indépendante**
Nulle collectivité publique, nul groupe, nul fonds de pension ou nul concurrent ne

peut prendre le contrôle des entreprises de l'économie sociale parce qu'elles ne sont pas cotées en bourse ;

– **la liberté d'adhésion** qui suppose une liberté totale dans l'initiative d'adhésion à une structure de l'économie sociale et autorise également les adhérents à quitter cette structure quand ils le souhaitent. Le périmètre de l'économie sociale a été établi en lien avec le réseau des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (Cress). Il est constitué des coopératives, mutuelles, associations et fondations repérées par leur statut juridique. En sont exclus les administrations publiques, organisations patronales et consulaires, syndicats de salariés, et les organisations politiques ou religieuses. Définie ainsi, l'économie sociale perd le terme « solidaire » car elle ne comprend pas les entreprises d'insertion ni celles du commerce équitable que le système statistique ne sait pas identifier.

INSEE PREMIERE figure dès sa parution sur le site Internet de l'Insee : www.insee.fr (rubrique Publications)
Pour vous abonner aux avis de parution : <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=abonnements/liste-abonnements.htm>

BULLETIN D'ABONNEMENT A INSEE PREMIERE

À RETOURNER À : INSEE/CNGP, Service Abonnement - B.P. 402 - 80004 Amiens CEDEX 1
Tél. : 03 22 97 31 70 Fax : 03 22 97 31 73

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIERE - Tarif 2011

Abonnement annuel : 81 € (France) 101 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____

Tél : _____

Ci-joint mon règlement en Euros par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ €.

Date : _____ Signature _____

Direction Générale :
18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14
Directeur de la publication :
Jean-Philippe Cotis
Rédacteur en chef :
Gilles Rotman
Rédacteurs :
L. Bellin, A.-C. Morin,
C. Perrot, C. Pliester
Maquette : P. Thibaudaut
Impression : Jouve
Code Sago IP111342
ISSN 0997-9192
© INSEE 2011



Source : Revue INSEE Première – Mars 2011

Annexe 2 : étude de la DGME



Groupe de travail :
Les dispositifs locaux d'accompagnement
des emplois associatifs

Événement de vie : je pérennise et soutiens l'emploi

12 janvier 2010





Groupe de travail Dispositif local d'accompagnement - DLA

Le tour de table

Les missions du département Collectivités territoriales/Associations de la DGME

La présentation de l'étude

La méthode de travail

Les conclusions transversales de l'étude DGME

L'approfondissement des pistes de simplification



Les participants

AVISE : Mme ABOUBADRA

CPCA : M. GAGNEROT

CNAR Culture - Opale : M. DELARMINAT et M. COLIN

CNAR financement - France active : M. BARKABOUZAGA

C2RA région Ile de France : Mme MARENCO

C2RA région Centre – Mme BASTIDE

DLA 75 - ADDEL : Mme GREBET et M. CORNU

DLA 77 – AFILE : M. AURIAU

DLA 57 : M. KIRCHMEYER

DLA Loiret : Mme SAVIGNAC et M. MORISSET

La CI&RA – association d'appui à la vie associative – Pyrénées orientales : M. CAUCHY

DGME : M. AZAN, Melle FOUCAULT et Mme DAUSSEUR



Groupe de travail Dispositif local d'accompagnement - DLA

Le tour de table

Les missions du département Collectivités territoriales/Associations de la DGME

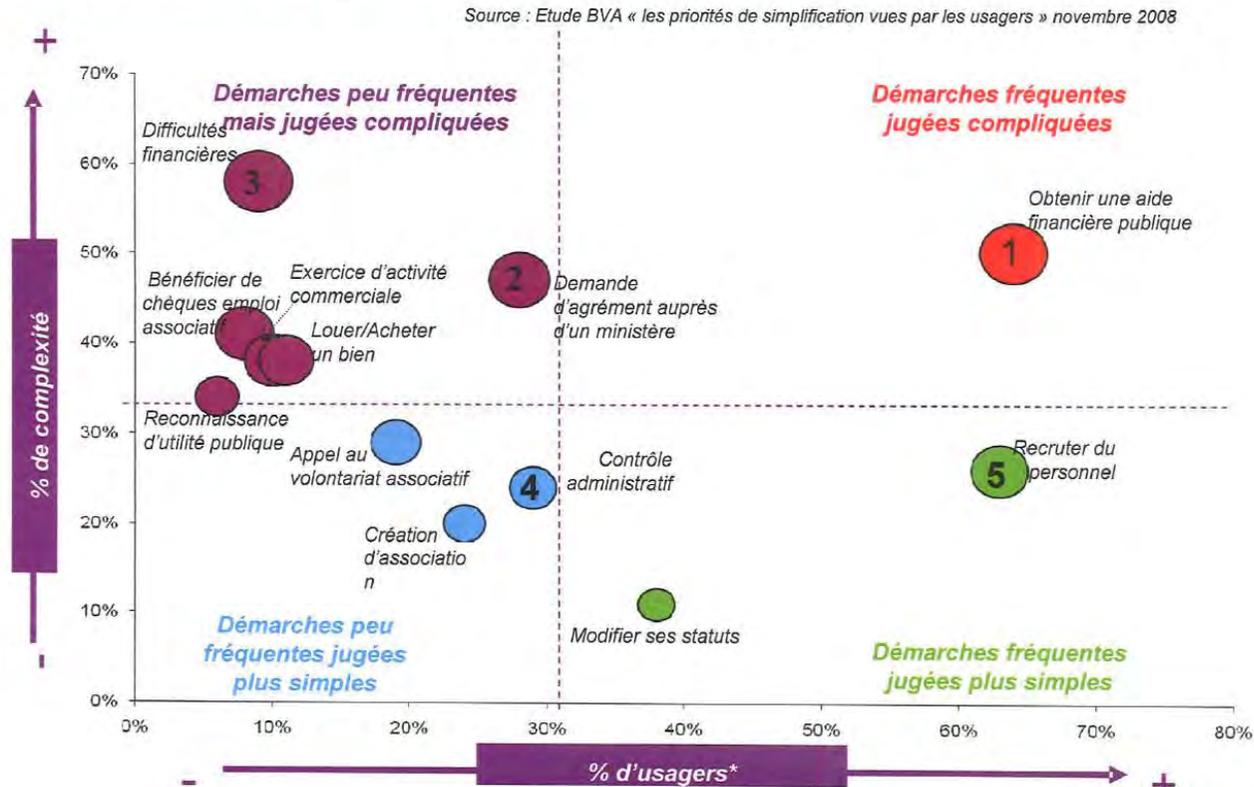
La présentation de l'étude

La méthode de travail

Les conclusions transversales de l'étude DGME

L'approfondissement des pistes de simplification

Préoccupations prioritaires des associations



* Associations s'étant exprimées sur les démarches réalisées au cours des deux dernières années liées à chaque événement de vie



Groupe de travail Dispositif local d'accompagnement - DLA

Le tour de table

Les missions du département Collectivités territoriales/Associations de la DGME

La présentation de l'étude

La méthode de travail

Les conclusions transversales de l'étude DGME

L'approfondissement des pistes de simplification

PRESENTATION DE L'ETUDE

Ses objectifs

Cette étude a pour objectifs de :

- ↻ déterminer les difficultés des structures porteuses de DLA
- ↻ identifier les sources de complexité administrative
- ↻ dégager des pistes d'optimisation.

Les usagers concernés par cette étude :

- ↻ l'association ayant bénéficié d'un DLA
- ↻ la structure porteuse de DLA

Les objectifs du groupe de travail réuni aujourd'hui consistent à :

- ↻ restituer les conclusions transversales de l'étude menée par la DGME sur le DLA
- ↻ partager le diagnostic établi sur les sources d'insatisfaction liées au dispositif
- ↻ réfléchir et échanger sur les pistes de simplification envisageables

Groupe de travail Dispositif local d'accompagnement - DLA

Le tour de table

Les missions du département Collectivités territoriales/Associations de la DGME

La présentation de l'étude

La méthode de travail

Les conclusions transversales de l'étude DGME

L'approfondissement des pistes de simplification

LA METHODE DE TRAVAIL

Le service innovation de la DGME a réalisé une étude qualitative par entretiens individuels afin de déterminer :

- ↻ Les modalités de fonctionnement du dispositif
- ↻ Les acteurs,
- ↻ Les flux financiers,
- ↻ La facilité d'accès à ces DLA,
- ↻ Les difficultés auxquelles se confrontent les DLA,
- ↻ La qualité et la pertinence de l'information.

Ces entretiens ont été réalisés auprès :

- ↻ Des usagers, associations employeuses demandant à bénéficier d'un accompagnement,
- ↻ Des structures porteuses de DLA,
- ↻ Des centres régionaux de ressources et d'appui (C2RA),
- ↻ Des animateurs du dispositif : AVISE, CNAR, CPCA,
- ↻ Les financeurs (DDTEFP, CDC)

Groupe de travail Dispositif local d'accompagnement - DLA

Le tour de table

Les missions du département Collectivités territoriales/Associations de la DGME

La présentation de l'étude

La méthode de travail

Les conclusions transversales de l'étude DGME

L'approfondissement des pistes de simplification

CONCLUSIONS TRANSVERSALES

Les lourdeurs administratives inhérentes aux demandes de subventions et aux dépôts de bilan d'activité

- ↪ La constitution des dossiers pour chaque financeur
- ↪ La lourdeur du suivi : **le bilan d'exécution**
- ↪ La longueur des délais de versement de la subvention (de quelques mois à deux ans)

Les lourdeurs administratives inhérentes à la multiplicité des conventions

- ↪ Une convention nationale et une convention par financeurs locaux

La procédure « erronée » d'appel d'offre entre les DLA et les prestataires

- ↪ Procédure fastidieuse pour les DLA et les prestataires
- ↪ Procédure « favorisant le clientélisme »

CONCLUSIONS TRANSVERSALES

Les lourdeurs inhérentes à la base de reporting Enée.

- ↻ Nombre trop élevé d'informations à y reporter
- ↻ Densité des informations qui y figurent.
- ↻ Hétérogénéité du reporting
- ↻ Lourdeur de l'outil.

La dilution de l'information externe sur le dispositif

- ↻ Absence d'un portail internet unique dédié aux DLA,
- ↻ Approche technicienne du dispositif.
- ↻ Densité de l'information dispersée sur l'ensemble des sites des partenaires

CONCLUSIONS TRANSVERSALES

Les relations entre les acteurs du DLA

- ↳ Redondance des compétences,
- ↳ Difficulté à identifier un interlocuteur
- ↳ Difficulté à identifier la répartition des rôles entre les CNAR et les C2RA

Les chargés de mission DLA

- ↳ Turn-over des chargés de mission DLA empêchant d'inscrire un partenariat solide dans la durée.
- ↳ Disparité du nombre d'équivalent temps plein par DLA

Groupe de travail Dispositif local d'accompagnement - DLA

Le tour de table

Les missions du département Collectivités territoriales/Associations de la DGME

La présentation de l'étude

La méthode de travail

Les conclusions transversales de l'étude DGME

L'approfondissement des pistes de simplification

Un programme de pistes de simplification

Dématiser les demandes de subvention, les dépôts de bilan, etc.	Réduire les délais de versement des subventions	Mettre en place une convention conforme au droit communautaire	Mettre en place une convention unique entre les financeurs et les DLA
<p>Développer la dématérialisation du processus d'attribution du financement européen FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> ↳ Dépôt et instruction en ligne des bilans d'exécution et des demandes de concours par le biais de E-subvention <p>Développer la dématérialisation du processus d'attribution de subventions ordinaires</p> <ul style="list-style-type: none"> ↳ Dépôt et instruction en ligne des demandes de subventions et des bilans d'exécution par le biais de E-subvention <p>Développer la dématérialisation des conventions</p>	<p>Réduire les délais de versement des Subventions nationales et des crédits FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> ↳ Identification des différentes étapes de la chaîne de l'instruction au versement de la subvention, ↳ Identification des délais de traitement à chaque étape de la procédure ↳ Signer les conventions au premier trimestre de l'année d'exercice 	<p>↳ Sécuriser la convention pour 2011 par le biais d'une convention de partenariat d'intérêt général entre les financeurs DGEFP/CDC et Avise comme le stipule le droit communautaire</p> <p>↳ Associer systématiquement les financeurs locaux à la convention Etat/CDC/ Structure porteuse DLA afin d'éviter les multiples conventionnements.</p> <p>↳ Parallèlement, un seul financeur national (DGEFP) demandera le bilan d'activité, à charge pour lui de le transmettre à tous les financeurs qui ont signé la convention.</p>	<p>Systematiser la convention unique entre l'ensemble des financeurs et la structure porteuse de DLA</p>

Les autres pistes de simplification

Homogénéiser les passations de marchés publics	Mettre en place un portail internet unique	Simplifier et moderniser la base de reporting Enée	Uniformiser la mise en place de l'outil « mesure d'impact » sur l'ensemble du territoire
<p>Réfléchir à un nouveau mode de passation des marchés publics entre les DLA et les prestataires</p> <ul style="list-style-type: none"> ↳ Institutionnaliser les procédures d'appel d'offre dans la convention Etat/CDC afin de soulager les DLA 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Fédérer l'information sur l'emploi associatif et sur l'accompagnement de l'emploi associatif ↳ Favoriser les contacts directs avec les partenaires par le biais de liens vers leurs sites ↳ Favoriser l'accessibilité à toutes les publications (téléchargement) de l'AVISE, des CNAR, de la CDC et de la CPCA. ↳ Rendre les informations plus compréhensibles et moins techniques pour les associations ↳ Publier un compte rendu annuel de l'activité globale des DLA. 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Travailler sur la lourdeur informatique de l'outil afin de diminuer les délais de téléchargement ↳ Redéfinir la vocation de Enée pour l'ensemble des acteurs afin de clarifier précisément son rôle ↳ Réfléchir aux mesures de simplification les plus opportunes de cet outil avec les acteurs du DLA. ↳ Sécuriser l'outil Enée afin de donner confiance aux associations craignant la perte de leurs données et éviter les saisies en doublon. 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Etendre les bonnes pratiques des régions moteurs de l'outil ↳ Définir et uniformiser des critères d'évaluation de l'outil ↳ Consolider les données régionales au niveau national

Annexe 3 : contribution de l'AVISE



NOTE IGAS :
Le dispositif DLA/C2RA/CNAR
13 septembre 2011

L'architecture du dispositif
Le dispositif tend vers un renforcement du niveau régional (suite à la RGPP et création des DIRECCTE, à l'organisation régionale des DR CDC, à l'entrée des Conseils Régionaux, du niveau de représentativité des réseaux majoritairement régional).
Une architecture complexe mais cohérente et complémentaire :

- o 105 DLA : **appui local** aux associations locales
- o 18 C2RA : mission d'animation régionale : **pivot du dispositif** assure l'articulation et la cohérence entre les DLA, les financeurs régionaux, les représentants des bénéficiaires (réseaux associatifs régionaux), et du niveau national (DGEFP, CDC et Avisé)
- o 6 CNAR : **expertise sectorielle** pour mieux qualifier les accompagnements
- o AVISE : **animation nationale** pour garantir la cohérence d'ensemble, la qualité du dispositif et sa pérennité (cf. ci-dessous)

Quelle sont les missions centrales de l'Avisé ?

- Appuyer le pilotage national et garantir le suivi et l'évaluation de l'activité, des financements, de la gouvernance, et des résultats (mesure d'impact) du dispositif => mise en œuvre des priorités nationales
 - Garantir la cohérence d'ensemble du dispositif (favoriser la bonne articulation entre chaque niveau d'opérateurs et chaque type d'intervenants : acteurs publics / acteurs associatifs)
 - Garantir la qualité du dispositif : à travers les formations (qualifier les DLA : ex : le diagnostic), l'outillage et l'ingénierie au sens large (ex récents : guide sur la fonction employeurs, guide sur la mutualisation, outils pour développer les partenariats associations/entreprises,...)
 - Garantir la reconnaissance et la pérennité du dispositif auprès des associations / et pour mobiliser des partenaires : mesure d'impact, lettre DLA, étude besoins d'accompagnement des associations, développement de partenariats, diversification du modèle économique ...
- => un juste équilibre à trouver entre l'investissement sur l'interne du dispositif pour assurer sa qualité et l'investissement « externe » pour assurer sa pérennité.

Quels sont les points forts du dispositif ?

- **L'impact avéré** de ce dispositif sur l'emploi, la consolidation économique, la professionnalisation. Un dispositif **rentable**, qui crée et consolide des emplois durablement, peu coûteux :
 - o *L'étude d'impact 2010 démontre que l'accompagnement permet de créer 2 fois plus d'emploi que sans accompagnement. Par extension, 2.4 emplois créés en moyenne par structure accompagnées, rapportées aux 6 800 structures accompagnées en 2010, correspondent à 16 300 emplois créés pour 23 M€ (soit 1 400 € par emploi)*
- Ses finalités qui permettent d'**ancrer durablement une économie associative** non délocalisable sur les territoires
- Un dispositif pour lequel **l'investissement est réalisé**, qui peut servir à d'autres enjeux de politiques publiques de l'emploi ; c'est tout le sens des orientations IAE et SAP du



dispositif ; un potentiel important sur les contrats aidés, la formation professionnelle et les politiques de GPEC (cf. ci-dessous pistes de développement)

- o *Contrats aidés : le dispositif peut accompagner en amont d'un recrutement pour mieux définir le besoin d'emploi en adéquation avec le projet associatif, pendant l'emploi sur la fonction employeur, pour la sortie vers un emploi non aidé (consolidation du poste)*
- o *Formation professionnelle et GPEC : articuler le dispositif et les interventions des OPCA pour optimiser l'utilisation du fonds d'ingénierie et les fonds de la formation professionnelle ; partenariats existants localement avec UNIFORMATION ; projet de partenariat national (en cours de validation) via expérimentations avec UNIFAF*

- **Un dispositif qualifié et structuré** qui repose sur le métier et le savoir-faire de chargé de mission DLA (le diagnostic partagé est la plus-value centrale du dispositif + ingénierie)
 - o *Un petit 1/3 des diagnostics DLA suffisent à faire évoluer la structure, et ne nécessitent pas d'ingénierie*
- **Un dispositif multi partenarial** : copilotage (et cofinancements) Etat/ CDC / Collectivités /FSE et avec le mouvement associatif : un espace de dialogue et de médiation entre politiques publiques et les acteurs associatifs qui les mettent en œuvre
 - o *Dans le secteur petite enfance par exemple, accompagnements DLA qui ont permis de co-construire une offre de service mixte publique/associative adaptée aux besoins de la population (ex : Ville de Gaillac dans le Tarn)*
- **Un investissement dans l'ingénierie et une mutualisation organisée** : principe d'amélioration continue, économie d'échelles, garantit la qualité malgré la diversité territoriale
- **Le rôle structurant des CNAR**, à travers une double mission :
 - o qualifier le dispositif pour un meilleur accompagnement (expertise sur les associations qui composent leur secteur pour permettre aux DLA de mieux cerner les besoins lors de leur diagnostic, appui aux C2RA et DLA pour la mise en place de schémas sectoriels : construire des accompagnements avec les fédérations régionales, ...)
 - o structurer les secteurs et les fédérations : exemples très concrets notamment à travers les outils d'autodiagnostic construits par le CNAR Financement avec le CNAR IAE, le CNAR Social (micro-crèches), le CNAR Culture, ...
 - montée en compétence / autonomie des associations
 - orientation vers le DLA en complément (logique de subsidiarité du dispositif très pertinente dans cette articulation)
- **Le rôle pivot des CR2A**
 - o Cohérent avec l'organisation régionale des services Etat / CDC / Conseils régionaux et structuration régionale des réseaux associatifs
 - o Carrefour entre local / national : pivot incontournable pour déployer une orientation ou une politique nationale (garantie pour le pilotage national que sa politique est bien mise en œuvre)
 - *Exemple de l'accompagnement à la réforme du conventionnement des SIAE en 2009. Les C2RA ont garanti le déploiement local et l'animation et le suivi du programme élaboré au niveau national par la DGEFP*
 - *Projets avec l'ANSP*
 - o Carrefour régional pour assurer que les réseaux associatifs soient parties prenante du dispositif et articuler les acteurs de l'accompagnement pour construire des « parcours d'accompagnement » (cf. ci-dessous) dans une logique de mutualisation de compétences et de moyens.

Les axes de progrès d'un point de vue technique (internes au dispositif)

- un **turn-over** important des chargés de mission (essentiellement C2RA ces derniers temps ; le turn-over des CM DLA étant plus lié aux changements de structures porteuses) : isolement au sein de leur structure porteuse ? Usure du métier ? Manque de soutien du pilotage ? Niveaux de salaires ? Enquête profil des chargés de mission (DLA et C2RA) en décembre 2010 : 40% ont moins de deux ans d'ancienneté sur le dispositif (dont 20% moins d'un an)
 - o un enjeu de fidélisation des salariés
- **Charge administrative** importante pour les DLA : gestion du FSE (cf. note complémentaire), gestion des prestataires, gestion des conventions, renseignements Enée. Comment optimiser au mieux cette mission ?
 - o Certains DLA ont des postes administratifs dédiés, d'autres pas (le chargé de mission effectue ce travail)
 - o Convention et bilan d'exécution unique pour tous les financeurs ?
 - o Réflexion sur des champs à ne plus renseigner dans Enée
 - o Simplifier les procédures de recours aux prestataires via un appel à compétence annuel par exemple ; sachant qu'il est important de garder la procédure d'appel d'offre pour assurer un renouvellement régulier des prestataires ; une solution mixte à envisager ?
 - o Régionaliser au moins une partie du fonds d'ingénierie (partie collective) pour mutualiser la partie administrative (qui pourrait être réalisée par le CM C2RA – cf. exemple Midi-Pyrénées ci-dessous)
- **Optimisation du fonds d'ingénierie collective** ; l'exemple de Midi-Pyrénées est intéressant. Le budget d'ingénierie a été régionalisé (confié au C2RA) : les DLA réalisent les diagnostics, et transmettent les demandes qui relèvent d'ingénieries collectives au C2RA qui sélectionne le prestataire, en accord avec les DLA, finance les ingénieries et suit les missions :
 - o favorise les actions collectives entre plusieurs DLA (optimisation des fonds)
 - o dégage les DLA de cette partie administrative (cahier des charges, choix du prestataire, suivi du prestataire, ...) => géré par le CM C2RA
 - o favorise le travail en collaboration avec les réseaux associatifs concernés, en appui à l'identification des besoins de leurs membres et de construction des réponses appropriées
- **Pilotage local par les financeurs plus ou moins effectif** : sur les territoires où le pilotage est peu présent, des dysfonctionnements qui peuvent impacter le dispositif (peu de partenariat avec les réseaux associatifs, peu de partenariat / financement des collectivités, structure porteuse qui remplit mal son rôle, manque de circulation de l'information, défaut de renseignement d'Enée, y compris mesure d'impact ...)
 - o Envisager une animation nationale du pilotage régional ? C'est l'objectif de la journée du 13 octobre (réunir les pilotes régionaux DIRECCTE et DR CDC pour faire passer des messages)
- **Assoir clairement la mission centrale du C2RA** : cœur du fonctionnement du système
 - o Sur certains territoires, la mission C2RA est assurée de façon inégale (diffusion d'information pas assez fluide, pas suffisamment d'appui au pilotage et de suivi du dispositif, manque de relais pour le niveau national) => responsabilité partagée des structures porteuses et des pilotes financeurs :

Quelles sont ses fragilités et ses pistes de développement (vis-à-vis de l'externe) ?

- **Fragilité du modèle économique** : si l'Etat (DGEFP) se retire ou baisse son financement, le dispositif s'arrête ou ne répond plus à l'exigence d'égalité de traitement sur les territoires ;
 - o les collectivités conditionnent leur participation à l'engagement de l'Etat et de la Caisse des Dépôts
 - o la part des collectivités ne peut pas augmenter de façon exponentielle (les Régions, qui financent le plus le dispositif, sont quasiment toute entrées dans son financement, les autres collectivités ont des marges plus réduites)
- Utiliser le dispositif en appui à d'autres politiques publiques : l'investissement étant déjà réalisé :
 - o réponse aux enjeux de diversification du financement : partenariat ACSE, pistes en cours avec ANSP, OPCA (UNIFAF), et à développer : DGCS ?
 - o favorise une meilleure utilisation des dispositifs existants par les associations : GPEC, OPCA, contrats aidés (cf. note), emplois tremplins des collectivités
 - garantie pour les acteurs publics que leurs dispositifs / politiques sont mieux utilisés (associations consolidées)
- **Articuler le dispositif avec les autres ressources de l'accompagnement** : l'action des réseaux, les maisons des associations, les CRIB, les PAVA, les MAIA, les DDVA, etc... dans une logique de « parcours d'accompagnement » : optimiser et rendre plus efficace l'accompagnement
 - o *Chantier Avise / CPCA/RNMA/USGERES /CNCRES/CREDIT Coopératif : conception d'un référentiel micro-employeurs associatifs et expérimentations sur 5 territoires en cours pour favoriser l'articulation des acteurs de l'accompagnement*
- Les entreprises non investies dans le dispositif : mobiliser le secteur privé lucratif, les entreprises, les fondations
 - o pour favoriser le développement de partenariats avec les associations bénéficiaires du DLA (accompagnements DLA en développement sur cette thématique)
 - o et pour mobiliser du financement pour le dispositif ? => quels potentiels / quels risques ?

Annexe 4 : Contribution de la CPCA (A la demande de l'IGAS)



Évolution du Dispositif Local d'Accompagnement (DLA)

Les propositions du mouvement associatif organisé

Les associations sont aujourd'hui confrontées à de profondes transformations de leur environnement. Tous les indicateurs annoncent, à court et moyen terme, un changement de paradigme dans leur gestion et leurs modèles organisationnels. Dans ce contexte, un accompagnement structuré semble plus que jamais une solution nécessaire pour permettre aux structures associatives d'évoluer tout en préservant leur utilité sociale.

Depuis dix ans, le Dispositif Local d'Accompagnement offre, avec l'appui des réseaux associatifs à leurs membres, une réponse pertinente face à l'ampleur des besoins d'accompagnement des structures, confirmée par une récente consultation CPCA / Avise en partenariat avec le CSA¹. En permettant à ses bénéficiaires de prendre du recul sur leur situation, en les invitant à réinterroger leur projet associatif, en établissant avec eux un diagnostic partagé de leurs forces et de leurs faiblesses, le DLA constitue une action publique structurante en faveur du développement durable de la vie associative.

¹ Consultation CPCA / Avise en partenariat avec le CSA sur les besoins d'accompagnement des associations menées auprès de 2500 associations en mai 2011.

Le renforcement du DLA va dans le sens d'une consolidation de l'innovation et de l'économie (activités, emplois) des structures associatives de l'ESS. Ces structures, de par leur singularité, leur apport aux territoires, aux populations, à l'emploi, nécessitent des moyens permettant leur développement. Les dispositifs d'accompagnement comme le DLA sont des outils utiles qui y contribuent.

Le mouvement associatif organisé, représenté par la CPCA, a saisi l'occasion de la mission d'évaluation du dispositif DLA pour mener une large consultation auprès des six Cnar sur les éléments de bilan et les pistes d'évolution du dispositif. S'appuyant sur cette consultation ainsi que sur les enseignements tirés de sa participation régulière au comité de suivi DLA, le mouvement associatif souhaite rappeler à la mission d'évaluation du DLA la pertinence de ce dispositif en revenant dans un premier temps sur les apports de son action auprès des structures associatives. A partir de ces éléments de bilan, des pistes d'évolution, co-construites avec les Cnar, sont proposées en vue d'améliorer la cohérence du DLA, d'accroître sa pertinence, de renforcer son efficacité, d'optimiser son fonctionnement et d'envisager l'élargissement de son action.



Un bilan qui témoigne de la pertinence et de l'utilité du dispositif DLA

Après près de dix années de fonctionnement, le bilan du DLA est incontestablement positif pour le monde associatif. Parmi ses principaux apports, il est intéressant de souligner que le DLA :

- › a fait la preuve de son efficacité à consolider les structures qu'il accompagne et à pérenniser leurs emplois (cf. mesure d'impacts)¹;
- › a démocratisé le recours à l'accompagnement en permettant à des structures peu dotées de bénéficier de ses interventions;

- › a contribué à développer une culture de l'accompagnement au sein des réseaux associatifs, complémentaires à son apport.

Plus largement, le DLA a contribué à faire prendre conscience à l'ensemble des partenaires associatifs de l'enjeu décisif que représente l'accompagnement. De plus, la fonction de diagnostic général des opérateurs DLA constitue un élément essentiel de la plus-value du dispositif. Véritable maïeutique, ce diagnostic permet de révéler les enjeux stratégiques du développement des structures qui se cachent derrière les besoins exprimés.

¹ Etude d'impacts Avise / CPCA / Cnar Financement, menée successivement en 2009 et 2010, auprès de 300 structures accompagnées

Pistes d'évolution du dispositif

Améliorer la cohérence du dispositif en renforçant l'implication des réseaux

La complémentarité entre réseaux et DLA a conduit à renforcer l'efficacité des interventions et la satisfaction des bénéficiaires des accompagnements. Le lien entre réseaux et DLA a beaucoup évolué et la cohérence des interventions s'est accrue au fil des années. Ce travail « main dans la main » a l'intérêt de contribuer au renforcement des fédérations puisqu'il les incite à développer des dispositifs d'accompagnement internes complémentaires à l'apport du DLA. Il participe aussi à l'établissement de liens directs voire de partenariats entre grandes fédérations. Il permet enfin au DLA de renforcer l'impact de ses interventions. Les apports du DLA et des réseaux étant différents et complémentaires, ils justifient des financements distincts.

En revanche, si cette complémentarité opérationnelle se fait de plus en plus systématique, elle ne s'accompagne pas toujours d'une participation des réseaux au sein des comités d'appui du DLA, ni même au sein des instances politiques de pilotage du dispositif. La présence des réseaux en comité

d'appui nécessite du temps et représente un coût aujourd'hui non financé par le dispositif et difficile à supporter pour les fédérations.

Propositions

1. Renforcer la complémentarité DLA / Réseaux

Afin de garantir des interventions de qualité, il conviendrait d'encourager les articulations opérationnelles entre réseaux et DLA en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes et en cherchant à les généraliser. Concrètement, associer avec l'accord de l'association accompagnée les fédérations au moment de l'élaboration du diagnostic via un échange préalable avec le chargé de mission DLA permettrait de conforter cette logique. Cela peut aussi passer par des chartes de convention de partenariat DLA/Réseaux ou des dispositifs d'ingénierie restreints construits en partenariat avec des réseaux et des fédérations.

2. Accroître la participation des réseaux et des fédérations au sein des instances de pilotage nationale et régionales du dispositif

Le renforcement de la participation des réseaux et des fédérations au sein des instances de pi-



lotage nationale et régionales du dispositif est une condition pour permettre une réelle complémentarité d'intervention. Concrètement, cela pourrait passer par un renforcement du comité de pilotage régional dans une fonction strictement politique (comme c'est le cas en Picardie) impliquant les CPCA régionales à l'image de la présence de la CPCA nationale au comité de suivi national. Ces comités de pilotages régionaux pourraient être recentrés sur leurs fonctions d'orientations stratégiques, de choix d'objectifs, laissant l'instruction des dossiers aux comités de pilotage départementaux. Cette implication des réseaux dans la gouvernance du dispositif est une condition d'un véritable travail d'articulation entre les compétences techniques des DLA et des réseaux, dans une logique de « chaîne de l'accompagnement ».

3. Valoriser le rôle des réseaux et fédérations dans les comités d'appui DLA

La participation des réseaux au sein des comités d'appui DLA permet d'affiner les démarches d'accompagnement par des apports sectoriels. Cette participation pourrait faire l'objet d'une contre-partie financière.

Renforcer la pertinence des interventions en veillant à leur adaptation aux besoins des structures

La consultation CPCA / Avise de mai 2011 a confirmé l'ampleur des besoins d'accompagnement des associations, liés à l'évolution de leur environnement. Les structures plébiscitent des appuis spécialisés dans la recherche de nouveaux partenaires financiers publics et privés, dans la mise en place de stratégie de communication visant la mobilisation de nouveaux partenaires, dans la gestion des ressources humaines (recrutement et fidélisation des bénévoles, consolidation et pérennisation des emplois), ainsi que dans mutualisation des moyens pour optimiser, entre autres, les coûts de gestion.

Propositions

1. Veiller à une bonne adéquation entre l'offre d'accompagnement et les besoins des associations

Tout en restant centré sur les problématiques

originelles (projet associatif, viabilité économique, fonction employeur), les thématiques pourraient être élargies aux nouveaux besoins des associations : relations associations / entreprises, relations contractuelles avec les pouvoirs publics, mutualisation, ... Plus globalement, il s'agit de privilégier les thématiques d'accompagnement portant sur des problématiques de fond ou permettant de franchir des seuils ou de surmonter les phases critiques de la vie des associations : premiers salariés, croissance rapide, rémarrage d'une nouvelle activité. D'autres formes d'accompagnement (comme par exemple les actions de formation) peuvent répondre aux autres besoins.

Augmenter l'impact des accompagnements en simplifiant les procédures et en clarifiant les règles applicables du FSE

Aujourd'hui, la lourdeur des procédures du dispositif conduit les chargés de mission DLA à consacrer une part importante de leur temps à des tâches administratives. La nature des financements (dont le FSE) a contribué à complexifier sa gestion. La mise en concurrence de trois consultants par une procédure d'appels d'offres pour chaque sélection de prestataires, pas forcément justifiée par le FSE, s'avère chronophage, disproportionnée. Concernant le FSE, des instructions claires sur les obligations à respecter pour les DLA permettraient de sortir d'une certaine confusion.

Propositions

1. Apporter de la souplesse dans les procédures du dispositif et simplifier les tâches administratives
2. Clarifier les règles d'application du FSE



Améliorer la qualité des interventions

Les occasions d'échange entre chargés de mission DLA autour de leurs pratiques professionnelles permettent de rompre leur isolement et de les faire progresser et monter en compétence. Elles contribuent à la qualité de leurs interventions auprès des structures.

D'autre part, les effets de l'accompagnement seront d'autant plus importants que l'apport du prestataire sera adapté. D'où l'importance de l'étape de sélection du prestataire qui ne fait pourtant aujourd'hui l'objet d'aucune recommandation de la part des pilotes.

De plus, la durée des accompagnements semble trop restreinte pour permettre de répondre à des problématiques fondamentales nécessitant un investissement sur la durée, comme c'est le cas par exemple du développement de partenariats.

Propositions

1. Améliorer la formation des opérateurs

- » Par la mise en place d'un « parcours d'intégration » des nouveaux chargés de mission DLA

Certains DLA n'ont pas le réflexe d'associer les réseaux associatifs à leurs interventions. Pour corriger cette tendance, il serait essentiel que tous les DLA aient une bonne culture générale de l'économie sociale et solidaire et un minimum de culture générale associative, au moins pour connaître les différents réseaux associatifs. C'est pourquoi, il est important que les chargés de mission soient incités à participer aux formations Cnar répertoriées au sein du catalogue de l'Avise. Une formation généraliste sur le secteur associatif et sa structuration pourrait aussi être proposée parallèlement, et permettrait de combattre ces freins. La CPCA, qui regroupe 16 coordinations sectorielles associatives, est prête à s'engager dans le développement d'une telle formation.

- » Par la maîtrise du diagnostic par les chargés de mission DLA

Le diagnostic constituant la plus-value essentielle du DLA, une formation approfondie et obligatoire des chargés de mission DLA à sa réalisation serait indispensable. Cela permettrait de recentrer les moyens des chargés de mission DLA sur cet aspect essentiel que constitue la

conduite du diagnostic partagé avec la structure. Une séquence spéciale de cette formation avec les Cnar sectoriels pourrait être ajoutée.

2. Améliorer la sélection et la qualité des prestataires

- » Par des recommandations sur le choix des prestataires

Le choix des prestataires conditionne fortement la qualité et le résultat de la démarche d'accompagnement. Les fédérations pourraient être associées à ce choix via les Cnar. La pertinence du recours à un système d'habilitation ou à une plate forme d'appel d'offres dédiée aux prestataires afin de garantir la qualité des interventions pourrait être étudiée, en tenant compte de toutes les contraintes et limites inhérentes à ce type de démarche.

- » Par l'animation d'un réseau de prestataires

Des espaces d'échanges de pratiques avec les prestataires pourraient être mis en place pour qu'ils acquièrent une meilleure connaissance des enjeux et des offres d'accompagnements existantes. A l'exemple des actions mises en place par les Cnar environnement et culture, les Cnar pourraient animer ces échanges afin de renforcer la compétence sectorielle des prestataires.

3. Allonger la durée moyenne des accompagnements pour en améliorer la qualité

Rendre l'organisation du dispositif plus efficiente en clarifiant les fonctions de chacun des opérateurs

Il arrive que les DLA soient partagés entre certaines missions qui relèvent de l'animation territoriale et leurs missions opérationnelles d'accompagnement des structures (accueil, diagnostic, suivi,...). Par ailleurs, une certaine confusion règne actuellement entre les missions techniques, politiques ou de diagnostic des C2RA. Quant aux Cnar, ils ont développé des fonctions très différentes selon leurs secteurs, justifiées par les différences structurelles entre secteurs. Pour chacun de ces opérateurs, une clarification de leurs fonctions et une réaffirmation de leur rôle permettrait d'optimiser l'architecture du dispositif.



Propositions

1. Concentrer l'activité du chargé de mission DLA sur les fonctions d'accueil, d'orientation, de diagnostic et de suivi des structures

Cela s'articulerait avec une mobilisation systématique des réseaux dans les suivis post-accompagnement.

2. Recentrer les missions des C2RA sur l'animation du pilotage régional

La fonction plus politique d'animation territoriale est essentielle pour la recherche de financements et permet à des acteurs divers de travailler ensemble. Elle place le dispositif au cœur d'un maillage d'acteurs. En tant que fonction spécifique qui nécessite des compétences propres, elle relève plus du chargé de mission C2RA ou des structures porteuses du DLA que du chargé de mission DLA lui-même. Les C2RA seraient donc recentrés sur un rôle d'animateurs des acteurs régionaux et de l'accompagnement pour contribuer à l'émergence d'une chaîne de l'accompagnement.

3. Réaffirmer le rôle fondamental des Cnar dans la détection des besoins d'accompagnements

Par leur fonction de veille et d'anticipation, les Cnar jouent un rôle clé dans l'identification des besoins d'accompagnements, comme l'a montré l'évaluation de leur activité réalisée à la demande des pilotes nationaux. Cette fonction stratégique mériterait d'être repensée car après sept ans de missions, il est logique que certains axes évoluent.

Élargir l'action du dispositif

Aujourd'hui, le dispositif ne permet de toucher que 4 % des 180 000 associations employeuses alors même que les besoins d'accompagnement n'ont jamais été aussi importants. Plus d'une association sur deux (61%) s'estime freinée dans son développement ou la consolidation de son activité par des difficultés financières ou liées à un manque de ressources humaines.

De plus, le DLA n'accompagne ni les têtes de réseaux, ni les associations nationales. Le fléchage direct de financement en direction des Cnar pour l'accompagnement des fédérations nationales pourrait être étudié.

1. Encourager les cofinancements

Afin d'accroître le nombre d'associations bénéficiaires du DLA, la logique des co-financements doit être favorisée et encouragée. En associant au financement de l'Etat, les collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat et les acteurs sectoriels, un plus grand nombre d'accompagnements et de plus grande ampleur pourrait être réalisés. Certaines thématiques d'accompagnement peuvent par exemple donner lieu à des financements complémentaires de partenaires comme ceux des fonds de la formation professionnelle (OPCA), ou des Caisse d'allocations familiales (CAF) pour les accompagnements de structures de petite enfance. En fonction des secteurs, les Cnar peuvent être les interlocuteurs nationaux des cofinanceurs potentiels.

2. Favoriser le développement des accompagnements collectifs

Sans remplacer l'apport d'un appui individualisé aux structures, les accompagnements collectifs constituent une très bonne occasion de travailler avec les réseaux. Les accompagnements collectifs sectoriels permettent notamment d'inscrire les structures qui en bénéficient dans les enjeux du secteur dans lequel elles évoluent.

3. Augmenter l'enveloppe financière accordée par l'Etat pour accompagner au moins 10 % des associations employeuses

Cela permettrait de mieux répondre à l'ampleur des besoins d'accompagnement en créant des emplois et en permettant un effet levier majeur en faveur de la mobilisation de cofinancements.

Par ces propositions, la CPCA et les Cnar souhaitent montrer leur attachement à ce dispositif structurant pour le secteur associatif et peu coûteux. Ses effets positifs sur le développement des associations justifieraient que son action soit élargie à un plus grand nombre de bénéficiaires, compte tenu des besoins importants d'accompagnement du secteur. Il s'agirait là d'un investissement social rentable en faveur du développement durable de la vie associative.



Conférence permanente des coordinations associatives

28 place Saint-Georges - 75 009 Paris

T. 01 40 36 80 10 - F. 01 40 36 80 11

cpca.asso.fr

Source : Contribution de la CPCA à la demande de l'IGAS

Sigles utilisés

ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ACSé	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADEC	Accord cadre de développement de l'emploi et des compétences
ANSP	Agence nationale pour les services à la personne
ARF	Association des régions de France
AVISE	Agence de valorisation des initiatives socio-économiques
BGE	Boutique de gestion
BOP	Budget opérationnel de programme
C2RA	Centre Régional de Ressources et d'Animation
CAF	Caisse d'allocations familiales
CD	Caisse des dépôts
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDOS	Comité départemental olympique et sportif
CNAR	Centre national d'appui et de ressources
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives
CRESS	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
CRIB	Centres de ressources et d'informations pour les bénévoles
CROS	Comité régional olympique et sportif
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DDVA	Délégué départemental à la vie associative
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DLA	Dispositif local d'accompagnement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ENEE	Système d'information du DLA
ESS	Economie sociale et solidaire
ETP	Equivalent temps plein
FDI	Fonds départemental de l'insertion

FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
FSE	Fond social européen
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IAE	Insertion par l'activité économique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOLF	Loi organique des lois de finance
MAIA	Mission d'accueil et d'information des associations
MEN	Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PBI	Programmation budgétaire initiale
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
SAP	Services à la personne
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SI	Système d'information
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
URIOPSS	Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UT	Unité territoriale des DIRECCTE