



## Actes du colloque

**"Aides financières et matérielles aux associations: formes et procédures, critères et enjeux"**

17 novembre 2011

Paris

<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>Les financements des collectivités territoriales en direction du secteur associatif</b>	<b>5</b>
Quelles évolutions globales et par secteur ? Quelles conséquences sur l'emploi au sein des associations ? Quelles perspectives ?	5
<b>Comment vivent les associations ?</b>	<b>6</b>
Emploi salarié associatif	8
<b>Les sources de financement privées du secteur associatif : un exemple, la Fondation de France</b>	<b>11</b>
Quelques notions sur le mécénat et les fondations	11
Les différents types de fonds et de fondations	11
Présentation de la Fondation de France	12
<b>Présentation des travaux du groupe de mutualisation du RNMA sur les modalités du soutien des collectivités aux associations (logistique, finances, ressources humaines)</b>	<b>18</b>
D'où parlons-nous ? La pratique de la relation	18
La pratique de l'accompagnement	19
Le travail du groupe de mutualisation	19
<b>Témoignages de villes ayant participé au travail de mutualisation</b>	<b>21</b>
<b>Évaluation de l'apport des réflexions actuelles sur les indicateurs et la mesure de l'utilité sociale des associations. Quel cadre pour penser en termes stratégiques le soutien public aux associations ?</b>	<b>31</b>
Éléments de contexte	31
Les modes d'évaluation de l'activité des associations	33
L'évaluation de l'utilité sociale des associations	36
<b>Vers quels modèles associatifs allons-nous ? Quelles transformations possibles des modèles économiques associatifs ?</b>	<b>40</b>
Le rôle économique des associations	40
Perspectives et enjeux	46
<b>Trois scénarios pour les associations de solidarité</b>	<b>49</b>
<b>Table ronde</b>	<b>54</b>
<b>Favoriser la mise en œuvre des changements : Quels points de difficultés, quelles avancées, quelle concertation avec le secteur associatif, quel accompagnement apporté aux acteurs ?</b>	<b>54</b>
<b>Conclusion</b>	<b>58</b>



**Carole ORCHAMPT**, déléguée nationale du RNMA.

Le document sur la thématique rédigé par le RNMA est une plateforme d'échanges de réflexions et d'expériences de villes qui ont souhaité réfléchir sur la question des aides financières et matérielles apportées par les collectivités aux associations. Il a été construit autour de la question du « pourquoi ? » (pourquoi les aides ? pourquoi une augmentation de la demande par rapport à l'offre ? pourquoi changer ?), et de celle du « comment ? » (comment font les autres collectivités ? quels sont leurs outils et procédures ? comment gèrent-elles les changements ?). Ce document est destiné à accompagner une réflexion plus large sur les indicateurs et la mesure de l'utilité sociale des associations, sur la transformation des modèles économiques associatifs.

La première partie de cette rencontre est dédiée aux états des lieux en matière de financement des associations :

- évolutions des financements des collectivités territoriales en direction des associations et leurs conséquences, notamment sur l'emploi au sein de ces associations, par madame Viviane TCHERNONOG,
- sources de financements privés du secteur associatif par madame Martine GRUERE.

La seconde partie de journée est plus prospective :

- enjeux stratégiques de la subvention et identification des critères d'utilité sociale pertinents et des pratiques d'évaluation nécessaires sur lesquels construire une relation renouée des pouvoirs publics locaux avec les associations, par Bernard PERRET,
- transformations possibles des modèles économiques associatifs dans ces nouveaux contextes, impact des choix des acteurs publics et associatifs sur les enjeux sociétaux dont ils sont porteurs, par Henry NOGUES.

Des représentants de municipalités ou de collectifs associatifs d'Aubagne, Saint-Herblain, Laval et Niort témoigneront au cours de cette journée.

Je vous souhaite de bons travaux.



# Introduction

Luc DE BACKER, président du RNMA



Au plus près des réalités concrètes des habitants, il est nécessaire que les associations puissent se renforcer, s'étayer, faire route commune. Aujourd'hui, rien ne serait pire dans la vie associative que l'atomisation, l'émiettement, le chacun-pour-soi. Il est nécessaire que les associations puissent avoir des lieux de rencontres, de soutien, d'accompagnement pour leurs projets, faute de quoi je crains pour elles. Les Maisons des associations font partie de ces endroits, il y en a d'autres. Selon la situation territoriale, ces Maisons sont des lieux que se sont données les associations, ou que les pouvoirs publics ont donnés aux associations, afin que le monde associatif se structure et s'épaulé, se donne des moyens d'agir. Le Réseau national des maisons des associations est une structure très souple, un réseau et non une fédération, que des associations ont créé pour faire à l'échelon national ce qu'elles font à l'échelon local : développer des moyens de mutualisation, de renforcement, de soutien les unes aux autres. Cette journée est née de la capacité des Maisons de mutualiser leurs pratiques et leurs outils. Il faut le pointer, car il n'y a pas une parole qui émanerait d'un niveau national, il s'agit bien d'analyser des pratiques concrètes des Maisons, des réseaux associatifs, et de dégager des outils et des moyens qui pourront être mis à la disposition de l'ensemble.

N'oublions jamais, quel que soit notre positionnement, ce qui est au cœur de la charte des Maisons des associations : l'objectif final de l'ensemble de notre travail est de soutenir, de développer l'autonomie associative. En travaillant sur les questions de financements des associations, gardons en tête que derrière le financement se trouve la capacité d'autonomie des associations. Quels financements, non pas pour mettre sous tutelle des associations, mais bien pour leur donner les moyens de leur autonomie ; il est important de le préciser, car il peut y avoir des tentatives d'instrumentalisation du monde associatif. Attention, la subvention doit avoir un haut niveau d'éthique à savoir qu'elle est donnée en connaissance d'une utilité sociale, en toute liberté et en toute autonomie. Même si, évidemment, il peut y avoir des contrôles.

Le Réseau national des maisons des associations organise, mutualise le travail des Maisons, dans la volonté de développer l'autonomie associative, mais aussi dans celle d'assurer des relations saines, partenariales, entre le monde associatif et les collectivités territoriales, c'est-à-dire en reconnaissant la légitimité de l'autre. Vous vivez au quotidien sur vos territoires, il y a une tension normale, qui ne me choque pas, entre la capacité de projets, la capacité d'autonomie, la volonté de changement des associations et la volonté d'organisation, de gestion des collectivités : comment assurer un équilibre qui permette le respect de la légitimité de chacun ?

Derrière tout cela existe une question fondamentale, qui sera reprise lors de l'université d'automne organisée par la FONDA sur le thème « Faire ensemble 2020 ». Il s'agit d'estimer la capacité que nous avons de développer dans notre pays une société civile, une société civile organisée, dans laquelle les associations sont et seront des pièces maîtresses, de façon à assurer un équilibre entre le pouvoir politique qui est légitimé par le suffrage universel, la société marchande qui a sa légitimité en soi, et la société civile qui permet le lien entre tous les habitants et leur offre la capacité de prendre en charge leur propre vie et les projets dont ils prennent la responsabilité.

Tout cela sous-tend notre travail, qui est un travail très concret d'outillage, de réflexions sur des questions d'argent, de subventions. Il faut garder en mémoire que derrière ces questions de subventions, derrière ces questions de moyens, c'est bien le sens même que nous voulons donner à une société dans laquelle chaque habitant pourrait être acteur ; et chaque habitant le sera davantage s'il peut se rattacher à des dynamiques collectives, à des dynamiques de solidarité, et c'est à cela que voudrait s'atteler le monde associatif. C'est en tout cas ce que nos Maisons des associations veulent travailler sur le territoire, c'est ce que nous essayons de faire à l'échelle du réseau national.



**Henri BUSNEL**, délégué du RNMA, animateur de la journée

Nous allons commencer par un point sur les financements publics fait par Viviane TCHERNONOG qui nous accompagne régulièrement, notamment sur les observatoires de la vie associative, puis Martine GRUERE interviendra à propos des financements privés. Tout au long de la journée, nous avancerons vers des travaux de plus en plus précis, nous essaierons d'allier constats, états des lieux, témoignages, mais aussi réflexion pour savoir dans quel sens aller. Il ne va pas de soi que derrière la question des moyens financiers se pose celle du sens de l'action associative, cependant ce lien devrait être évident, et nous espérons que cette journée nous permettra d'approcher de plus en plus ces évidences.

## Les financements des collectivités territoriales en direction du secteur associatif

### Quelles évolutions globales et par secteur ? Quelles conséquences sur l'emploi au sein des associations ? Quelles perspectives ?

**Viviane TCHERNONOG**, *Chargée de recherche au CNRS dans le domaine de l'analyse économique des associations*



Qui dit financements des collectivités locales, dit également financements publics, car il faut évaluer les évolutions intervenues dans le financement en provenance des collectivités locales par rapport au financement de l'État. Financements et emploi salarié sont des sujets très liés qui vont être abordés successivement. Aujourd'hui la conjoncture de l'emploi salarié est très particulière, et il faut évidemment appréhender, analyser, évaluer cet emploi au regard de l'évolution des financements publics. Actuellement l'évolution, le niveau et les formes de l'emploi salarié associatif sont le reflet de l'évolution, du volume et des formes des financements publics. Et chose intéressante, nous n'avons pas les outils adéquats pour analyser les financements publics ! Vous le savez puisqu'un certain nombre d'entre vous participe à la mise en place d'observatoires locaux de la vie associative, vous savez qu'il n'existe pas ou très peu de données sur les associations, hormis l'emploi salarié puisque les associations employeurs remplissent les déclarations annuelles de données sociales. Beaucoup de choses se disent sur les financements et d'autres aspects du secteur associatif ; en réalité il est très difficile de savoir comment évoluent les financements. Nos enquêtes, qui alimentent l'essentiel des données sur les financements des associations, ont lieu tous les 5 ans, nous faisons une évaluation en 2010, l'évaluation précédente date donc de 2005. En 5 années beaucoup de choses peuvent se passer et se sont passées, notamment la crise de 2008/2009 sur les « subprimes » et ses conséquences sur l'emploi. Avec la crise de la dette, le financement du secteur associatif est remis en cause de façon importante, sans que l'on ait vraiment d'éléments d'analyse, autres que la rumeur publique et l'évolution de l'emploi. En effet, la manière dont évolue l'emploi donne des indications sur la façon dont ont évolué les financements des collectivités locales au cours de la dernière année. Un certain nombre des villes qui participent aux observatoires locaux sont en train d'analyser l'emploi dans les associations, il se dit tellement de choses parfois fausses, qu'il est important, car vous avez une mission d'observation de la vie associative, de se pencher davantage sur cette question.

#### **Financements des collectivités locales et des collectivités publiques aux associations**

Depuis un an il est question d'une nouvelle donne, faisons donc un peu d'histoire. En France, le secteur associatif s'est construit sur la base d'un partenariat avec les pouvoirs publics. Diverses évolutions ont eu lieu au cours d'un siècle, mais aujourd'hui de profondes mutations apparaissent et remettent totalement en cause la nature des relations que la puissance publique entretient avec les associations. Ces bouleversements sont tels que nous arrivons à une modification importante du modèle associatif antérieur. Les conséquences de ces mutations et des scénarios d'avenir du monde associatif seront certainement abordés au cours de cette journée.



	1999	2005	Évolution annuelle 1999/2005	Tendances d'évolution ?	Horizon 2011/2012 ???
<b>Financement privé</b>	<b>46%</b>	<b>49%</b>	<b>+3,1%</b>	<b>+</b>	<b>54%</b>
Cotisations	10%	12%	+7%	+	14%
Dons et mécénat	5%	5%	+2%	+	6%
Ventes aux usagers	31%	32%	+3%	+	34%
<b>Financement public</b>	<b>54%</b>	<b>51%</b>	<b>1,6%</b>	<b>- -</b>	<b>46%</b>
Communes	15%	14%	+1,1%	= -	13%
Départements	9%	10%	+3,4%	-	11%
Régions	3%	4%	+2,7%	-	4%
Etat	15%	12%	-0,9%	--	9%
Autres (SS, Europe...)	12%	11%	-	-	9%
<b>Budget total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>+2,5%</b>	<b>??</b>	<b>100%</b>

Tableau 1

## Comment vivent les associations ?

Même si le tableau 1 ne présente que des données sur 1999 et 2005, il est possible de dire que sur une longue période, avant la crise, nous avons assisté à une baisse modérée et lente des financements de l'État et à une augmentation des financements des collectivités locales. Grosso modo le financement des associations se partage en fractions presque égales entre financements publics et privés. Les financements de l'État ont commencé à baisser de façon un peu plus importante à la fin des années 1990 et cette chute s'est progressivement accélérée jusqu'au début de la crise.

Les raisons sont diverses :

- les vagues de décentralisation consistant à supprimer un certain nombre de charges, de fonctions, le transfert des prérogatives de l'État aux collectivités locales ; mécaniquement il y a eu baisse des financements de l'État et selon les contextes, augmentation à peu près équivalente de ceux des collectivités locales en direction des associations ;
- les déficits publics, dont il est souvent question à propos de la crise de la dette sont anciens ; même s'il a été tenté sans succès de contenir ces déficits au niveau de 3 %, le problème se pose depuis très longtemps et depuis la fin des années 1990 l'État a été amené à faire de plus en plus attention à certains financements, notamment ceux destinés aux associations ;
- d'une manière plus récente, le rapport LANGLAIS (2008, en réponse à une lettre de mission que Roselyne BACHELOT, ministre de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative) a préconisé ce qui doit être fait en direction du secteur associatif. Le changement de philosophie est le suivant :
  - l'État n'a pas à subventionner des associations, il peut soutenir un certain nombre de projets mais il ne doit pas installer des associations dans une politique de financements reconductibles sans projets particuliers,
  - les associations sont surtout locales, ce sont donc aux collectivités locales d'étudier les problèmes avec elles,
  - ce rapport conclut que les collectivités locales doivent être les partenaires des associations.



**Les financements publics sont passés de 54 % du budget total du secteur associatif en 1999 à 51 % en 2005**

Selon nos enquêtes, le tableau 1 indique qu'entre 1999 et 2005, l'une des grandes évolutions est une tendance à la privatisation. Pendant ce laps de temps le financement privé est passé de 46 à 49 %. Pour autant ceci ne signifie pas que sur cette période le financement public a baissé. Contrairement à ce qui a été dit, globalement il n'y a pas eu désengagement de la puissance publique, les financements publics

ont continué à augmenter en volume, d'ailleurs à un rythme très proche du taux d'augmentation du produit intérieur brut. D'une façon générale la puissance publique (État plus collectivités locales) a continué à accompagner le secteur associatif, un peu moins que le rythme de croissance des richesses du pays. Mais ce maintien global de volume traduit déjà des mutations puisque l'État a baissé ses financements alors que les collectivités locales ont augmenté les leurs.

Grosso modo les communes qui sont des collectivités locales qui ont énormément de charges, qui sont anciennes, qui sont souvent endettées ont maintenu leur volume de financement en direction du secteur associatif, et ce sont les conseils généraux et régionaux qui ont compensé la baisse des financements de l'État. Il est possible de dire que les financements des conseils régionaux ont explosé, mais ils demeurent un petit partenaire public du secteur associatif car leurs compétences sont très ciblées : les régions financent surtout ce qui est éducation, formation bien sûr, culture et solidarité. L'acteur principal qui a porté, compensé la baisse des financements de l'État est représenté par les conseils généraux (tableau 1).

Le maintien en volume des financements publics ne signifie pas que les associations n'ont pas été confrontées à des problèmes, car chaque collectivité a ses propres compétences. L'État ne finançait pas toutes les associations, c'est une collectivité publique généraliste qui finance surtout les grandes associations culturelles, sanitaires, sociales et éducatives. Les conseils régionaux financent pour l'essentiel l'action sociale et une politique d'animation du territoire. Les conseils généraux ne peuvent compenser la baisse des financements de l'État, que dans les secteurs dans lesquels ils ont une compétence ; c'est pourquoi, par exemple, les associations culturelles et d'éducation populaire, plus que d'autres secteurs n'ont plus trouvé de partenaires publics pouvant les financer quand il y a eu rupture des financements de l'État. Les évolutions ne sont pas linéaires et égalitaires, et déjà avant la crise, le secteur associatif a connu des bouleversements qui l'ont amené à se restructurer.

La crise financière de 2008 et celle économique de 2009 ont accéléré ces évolutions. Quand il y a une crise économique, l'État est immédiatement touché car dans le mois qui suit la diminution de l'activité économique, une partie de la TVA et des cotisations sociales ne rentre plus dans les caisses de l'État, alors que la demande de solidarité est plus grande puisque la crise économique génère du chômage. Donc, en 2009 l'État a diminué de façon très importante et très rapide ses financements en direction du secteur associatif, sans qu'il soit encore possible de le mesurer, même si l'enquête en cours permet d'avoir quelques idées. Les conseils généraux et régionaux ont une fiscalité, une structure de ressources un peu différentes de celle de l'État ; ils sont touchés par la crise économique mais avec un certain décalage, car une grande partie de leurs ressources fiscales sont les droits de mutation et autres. Ceci a fait qu'en 2009, les financements en direction du secteur associatif ont continué d'augmenter ; c'est vraisemblablement en 2010 que la rupture s'est faite, que l'emploi aura continué à baisser.

La projection faite dans le tableau 1 est antérieure aux phénomènes liés aux dettes souveraines actuelles, elle est surtout pédagogique, et se base sur des hypothèses d'évolution faites il y a 6 mois à 1 an. Elle montre simplement que la privatisation du secteur associatif est en train de s'accélérer : s'il n'y a plus de financements publics, il faut trouver d'autres financements et des financements privés. Une analyse détaillée des financements privés indique que hormis les dons et les mécénats, il s'agit surtout d'une participation des usagers aux services rendus par les associations. Qui dit participation des usagers dit aussi, si les associations sont obligées de chercher des activités marchandes, qu'elles sont obligées de vendre des services, donc progressivement et insidieusement, elles vont adresser leurs services à des populations plus solvables qu'auparavant.

Les financements par les dons et le mécénat représentent aujourd'hui 5 % du financement total du secteur associatif, même s'ils explosaient, ils ne pourraient pas compenser la baisse des financements publics. Mais ces financements, notamment le mécénat (les dons vont surtout à des associations réputées, notamment des associations humanitaires et de défense des causes) est



moins bien connu, et petit (1,5 point du financement total du secteur associatif), mais pour certains types d'associations et dans certains secteurs d'activités, c'est une perspective importante.

La première conséquence importante de l'évolution des financements publics est donc un déplacement progressif des publics cibles des associations vers des publics solvables.

La seconde qui n'est pas négligeable est la suivante : quand l'État finançait de secteur associatif, il le faisait normalement sur la base de critères, avec une certaine équité géographique sur l'ensemble du territoire ; il y avait des normes édictées par l'État. Quand le financement d'une part se privatise et d'autre part devient local, nous sommes confrontés à la diversité des territoires. Certains territoires sont riches, ils accueillent cadres supérieurs et professions libérales, leur taux d'emploi est élevé ; d'autres régions sont pauvres, avec peu d'activités économiques, leurs collectivités locales sont également pauvres, les populations vieillissantes, le chômage y frappe et les besoins y sont croissants. Dans les années à venir, la différenciation risque de devenir très importante sur le territoire national entre des secteurs avec des tissus associatifs riches et en plein développement, et des endroits aux tissus associatifs très peu soutenus, en grande difficulté. Peu étudiée à l'heure actuelle, cette problématique va devenir importante très rapidement.

## Emploi salarié associatif

Il y a beaucoup d'idées reçues sur l'emploi salarié, même s'il est mieux connu officiellement puisque les associations employeurs sont tenues de remplir les déclarations annuelles de données sociales qui fournissent beaucoup d'informations. Les données qui circulent sont souvent mal interprétées, parfois en toute honnêteté, mais parfois pour faire plaisir à tout le monde afin de voir que le secteur associatif génère un certain nombre d'emplois dits d'utilité sociale, car sa fonction est de développer une mission d'utilité sociale.

D'une façon courante, il n'y a pas un colloque, pas une réunion, pas un discours de responsable public qui ne commence par : « aujourd'hui l'emploi salarié dans les associations représente 10 % de l'emploi privé, et 1 800 000 emplois salariés ». Si nous nous en tenons aux données traitées actuellement, notamment par Recherches et Solidarités, il est vrai qu'il y a 1 800 000 personnes qui ont eu en moyenne une feuille de paie par une association, ce qui représente 9 à 10 % de l'emploi dans notre pays. Mais une feuille de paie ne veut pas dire un emploi salarié à temps complet, et l'emploi salarié dans les associations a de très fortes spécificités :

- d'abord le temps partiel, de très nombreux emplois, de très nombreuses petites associations ont une activité saisonnière ou très limitée avec 1 ou 2 personnes qui travaillent quelques heures par semaine ou par mois,
- ensuite l'emploi salarié est souvent un emploi précaire, les contrats à durée déterminée et les autres emplois atypiques comme les stages, représentent à peu près 45 % des emplois salariés associatifs (valeur impossible à comparer à la situation globale nationale de l'emploi précaire),
- c'est aussi l'emploi d'insertion, par définition emploi de courte durée et souvent à temps partiel ; pourquoi les associations contiennent-elles tant d'emplois d'insertion ? d'abord un certain nombre a pour fonction l'insertion, l'accompagnement des personnes en situation difficile, l'aide à la réinsertion dans le marché de l'emploi salarié. Aujourd'hui les emplois d'insertion dans les associations sont plusieurs centaines de milliers ; bien sûr ces associations génèrent des bulletins de paie, mais ils ne représentent pas forcément des emplois à proprement parler,
- il y a aussi des emplois dans des activités salariées annexes de personnes employées à plein temps dans un autre endroit ; par exemple un professeur d'éducation physique, fonctionnaire dans un collège ou un lycée peut donner 2 heures de cours de danse par semaine dans une association ; ce n'est pas véritablement un emploi, sans que cette forme d'emplois atypiques soit critiquable, et il est très bien que les associations puissent utiliser les compétences d'une personne formée répondant à la demande des usagers.

Il faut tenir compte de toutes ces formes pour mesurer l'emploi salarié dans les associations. Il est inutile de rajouter 3 % qui faussent la vision du secteur, et qui posent et poseront des problèmes aux personnes qui ont véhiculé cette donnée, aux associations et aux réseaux qui l'ont utilisée en toute bonne foi,

**En réalité aujourd'hui, en tenant compte de ses spécificités, l'emploi salarié associatif représente 6 à 6,5 %, au maximum 7 % du total de l'emploi privé.**



car un jour la statistique s'affinera, et la conclusion sera alors que les emplois ont baissé d'une manière drastique. Donc l'emploi salarié associatif représente 6 à 7 % de l'emploi privé, et 5 % de l'emploi privé et public du pays. Les associations sont un employeur très important en France, mais il faut utiliser les valeurs exactes.

Cette vision est souvent jugée comme dépréciant l'emploi salarié associatif ; elle peut être corrigée en prenant en compte le fait qu'il y a de petites associations très utiles, mais elles ont obligatoirement un volume d'emplois salariés limité. Mais, chose très importante : le niveau de formation et de qualification des salariés associatifs est bien plus élevé que le niveau correspondant de l'emploi salarié dans le secteur privé. La main-d'œuvre associative est qualifiée et bien formée.

Un dernier point nous renvoie à l'évolution des financements. Historiquement l'emploi associatif a augmenté d'une façon régulière et importante, quelles que soient les crises économiques successives ; la baisse enregistrée fin 2010 et début 2011 est historique, elle marque une rupture dans l'histoire du secteur associatif. Cette baisse ne peut être expliquée que par une baisse des financements des conseils généraux, qui pour la première fois en 2010 n'a pas compensé la baisse des financements de l'État et la conséquence immédiate touche les emplois associatifs.

Il n'y a pas de conclusion particulière, car aujourd'hui les perspectives sont que l'on s'attend à une privatisation croissante et à la contraction des financements publics, donc vraisemblablement à une baisse de l'emploi salarié associatif.

*François CAUCHY, délégué général du CI&RA (structure d'appui des Pyrénées-Orientales)*

La transformation de la taxe professionnelle en contribution économique territoriale (CET) génère une réelle baisse des revenus des collectivités locales et territoriales : son impact a-t-il été identifié et mesuré ?

*Viviane TCHERNONOG*

L'impact de la transformation de la taxe professionnelle n'a pas été étudié de façon spécifique, par contre parallèlement à l'enquête « Paysage 2011 » que certains d'entre vous ont reçue, nous menons une enquête sur les financements des conseils généraux en 2009 et 2010. Il est d'autant plus difficile d'avoir un bilan, que les évolutions sont très contrastées selon les départements. Pour l'instant nous avons des données sur une trentaine de départements sur 95 et il est très difficile d'avoir une vision globale : grosso modo un tiers des conseils généraux ont baissé leurs financements en direction du monde associatif de 7 jusqu'à parfois 25 %, d'autres les ont stabilisés, et d'autres départements les ont augmenté de façon importante. La moyenne très provisoire indique que d'une année sur l'autre, les financements des conseils généraux auraient baissé de 4 %, mais les données issues des 70 autres départements nous apporteront peut-être des surprises.

*Philippe SCHNITZLER, Ville de Strasbourg*

Y a-t-il des précisions concernant les évolutions par secteur d'activité : culturel, social, socioculturel, etc ?

*Viviane TCHERNONOG*

Comme la comptabilité des conseils généraux est presque structurée comme les secteurs d'activités associatifs, il est possible de voir que la baisse est très différente dans les domaines culturel, social, des loisirs, de l'éducation ; un peu dans le domaine de l'action sociale. Il est possible de supposer que les associations les plus touchées sont celles pour lesquelles les conseils généraux n'ont pas pu compenser la baisse des financements de l'État. Dans 6 mois ou 1 an nous serons en mesure de décliner ce tableau par grands secteurs d'activité pour voir de façon détaillée comment la structure du financement de chaque secteur a changé, et comment son volume a évolué.

*Abdellatif OUCHIBOU, Ville de Laval*

Il y a quelque chose de paradoxal dans l'évolution législative, surtout avec la circulaire du 18 janvier 2010, dite Directive « Services ». D'un côté l'État diminue ses aides, de l'autre côté il y a marchandisation des services des associations, auxquelles l'ont dit localement : « Vous n'avez pas le droit de recevoir, toutes aides publiques confondues, plus de 200 000 € sur 3 ans ». Ce qui amène à presque tout rentrer dans le champ du concurrentiel.



*François CAUCHY, délégué général du CI&RA (structure d'appui des Pyrénées-Orientales)*

La règle des minimis, transposition en droit français d'une règle européenne, oblige effectivement de changer de nature d'attribution, de passer à la notion de mandatement au-dessus de 200 000 € sur 3 ans. Mais il n'est pas interdit d'avoir des subventions supérieures à 200 000 € sur 3 ans, seules changent la nature de l'attribution et la façon dont elles seront attribuées. Dans les faits, l'État ne sachant pas comment appliquer convenablement cette règle, elle ne l'est pratiquement pas, il est donc impossible d'en mesurer l'impact.

En parlant prospective, la réforme des collectivités locales et territoriales va limiter la compétence générale des conseils généraux, avec une exception possible obtenue par les sénateurs en ce qui concerne tourisme, loisirs et sports. En 2014 les conseils généraux n'auront plus droit de financer le secteur associatif, c'est surtout ce qui doit nous inquiéter.

*Viviane TCHERNONOG*

Effectivement nous ne savons pas comment cette réforme sera appliquée, mais elle arrive.



# Les sources de financement privées du secteur associatif : un exemple, la Fondation de France

Martine GRUERE, Responsable du département économie et solidarité - Fondation de France



Il est toujours important de faire passer le message disant que les fondations et le mécénat représentent 6 % des financements privés destinés aux associations. Auparavant méconnus des associations, les financements privés semblent presque devenus un mirage : celui d'être en mesure de sauver une situation, ce qui malheureusement n'est pas le cas.

## Quelques notions sur le mécénat et les fondations

Une association est un regroupement de personnes autour d'un objet commun. La création d'une fondation permet celle d'un fonds financier ou de biens ; ce fonds est affecté de façon irrévocable à une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, cette règle absolue différencie une fondation d'une association.

En novembre 2010, il y avait en France 900 000 associations environ et 2 159 fondations. Le mécénat est une opération par laquelle une entreprise ou un particulier verse, spontanément ou en application d'une convention, une somme d'argent déterminée ou un bien, ou rend un service dans le domaine de l'intérêt général sans recevoir de contrepartie significative, directe et identifiable de la part du bénéficiaire. C'est ce qui se passe pour une fondation : en contrepartie d'une subvention, elle ne peut pas demander à une association, par exemple de lui faire de la publicité ou lui rendre d'autres services. La Fondation de France vérifie qu'au maximum 15 % des fonds de ses fondations sous égide concernent de la publicité, de la communication sur le financeur, il est possible de demander que le logo apparaisse. Cette règle importante est impérative, elle différencie le mécénat du sponsoring,

Le nombre de fondations et de fonds de dotation a considérablement augmenté : 30 % de croissance du nombre de fondations entre 2001 et 2007, 27 % entre 2007 et 2009, 17 % entre 2009 et 2010.

Le parrainage ou sponsoring est l'attribution d'une somme d'argent, valeur ou bien qui débouche généralement sur des contreparties, en particulier de publicité, ce qui se voit bien dans le sport. Un sponsor est en droit de demander à une structure (même d'intérêt général) à laquelle il attribue des fonds, de les dépenser intégralement pour sa propre publicité. Les dépenses engagées dans le cadre d'opérations de parrainage sont destinées à promouvoir l'image de marque de l'entreprise.

## Les différents types de fonds et de fondations

Auparavant très peu nombreuses, les fondations reconnues d'utilité publique le deviennent aujourd'hui. Elles permettent l'accès à une déduction fiscale de 66 % ou 75 % du don (dans la limite de 20 % du revenu). Ceci est très important, car même si le moteur principal est la générosité, la déduction fiscale participe à la décision de faire des dons.

Les fondations abritées bénéficient des services de la Fondation de France, et de l'utilité publique conduisant à la déduction fiscale. Plus de 30 % des fondations existant aujourd'hui en France sont abritées par la Fondation de France.

Les fondations d'entreprise peuvent être sous égide, abritées ou non. Pour les fondations d'entreprises indépendantes, le seul fonds possible est celui accordé par l'entreprise elle-même et ses salariés. Si la fondation d'entreprises est abritée, elle peut recevoir des dons.



Les fondations à statut particulier associent une institution publique et des financeurs privés : il s'agit des fondations de coopération scientifique, des fondations partenariales et des fondations universitaires. Elles permettent de recevoir des dons qui doivent toujours être attribués à des causes d'intérêt général et peuvent permettre de créer des bourses, de financer des recherches...

Les fonds de dotation sont relativement nouveaux ; leur particularité tient au fait qu'il est possible de créer un fonds de dotation à partir de 0 €, alors que pour créer une fondation il est généralement nécessaire d'avoir un minimum de 150 000 à 200 000 €. L'objectif de ces fonds de dotation est de collecter des dons puis de les attribuer à une cause d'intérêt général. Ces fonds se multiplient, ce qui peut laisser perplexe : des associations ayant créé des fonds de dotation l'ont presque regretté, car collecter soi-même des dons est plus une complexité qu'un avantage. Les fonds de dotation restent mal contrôlés, ce qui pose question mais séduit certaines personnes et institutions.

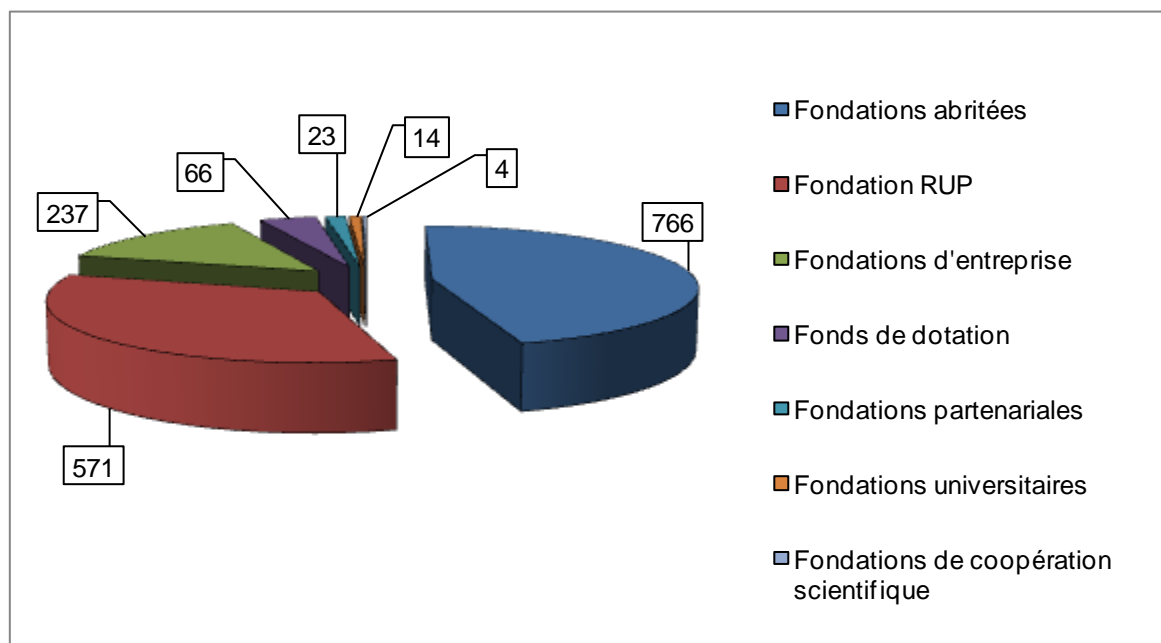


Figure 1 – Répartition des types de fonds et fondations au 1<sup>er</sup> septembre 2009

Les fonds de dotation ont beaucoup augmenté depuis 2009.

## Présentation de la Fondation de France

La Fondation de France est une fondation privée reconnue d'utilité publique (RUP) créée en 1969. Sa mission est de « recevoir toutes libéralités..., d'en assurer la gestion et de redistribuer ces libéralités ou leurs fruits et produits disponibles au profit de personnes, œuvres ou organismes d'intérêt général..., en se conformant pour ce faire, aux intentions, charges et conditions éventuellement stipulées par les donateurs. »

La règle absolue est de respecter le choix des donateurs. La Fondation de France bénéficie d'une grande liberté d'affectation de certains fonds ; mais pour une part importante, les donateurs précisent la destination (pour les personnes âgées, pour les personnes handicapées de tel département, etc.). Cette règle est souvent contraignante, il n'est pas toujours possible de soutenir des initiatives qui semblent les plus importantes.

La Fondation de France a 2 métiers :

- elle reçoit des dons pour elle-même, ce qui permet d'avoir des programmes recoupant tous les fonds d'intérêt général ; sachant que les moyens sont petits les initiatives qui ne sont pas relayées par les services publics sont prioritaires, elles doivent être bien identifiées et permettre de faire avancer la prise en compte des difficultés auxquelles sont confrontées certaines populations ; collecter et redistribuer des fonds privés dans tous les domaines de l'intérêt général permet d'aider les personnes vulnérables, développer la connaissance, agir pour l'environnement ;



- actuellement la Fondation de France a 682 fondations sous égide ; elle crée et accompagne ces fondations, les héberge juridiquement, comptablement et soutient la mise en œuvre de leur objet.

La Fondation de France abrite 3 grands types de fondations :

- les fondations sans dotation qui dépendent au fur et à mesure les 200 000 € minimums qu'elles gèrent (fondations de flux avec versements immédiats ou réguliers pendant une durée de 5 ans minimum, redistribués au fur et à mesure de leur réception) ;
- les fondations avec dotation qui doivent garder leurs fonds, et redistribuer le produit de ces fonds. Ne pouvoir redistribuer que les revenus des fonds pose le problème de la crise actuelle : lorsque les capitaux diminuent du fait de cette crise, les fondations avec dotation ne peuvent pas redistribuer tant que leur capital de base n'est pas reconstitué ; ces fondations sont :
  - non pérennes (minimum 200 000 € à constituer dans un délai de 5 ans maximum ; possibilité d'effectuer des versements successifs pour compléter la dotation ou augmenter le budget annuel),
  - ou pérennes (dotation minimum de 500 000 € à constituer dans un délai de 5 ans maximum ; seuls les revenus des placements au-delà de l'inflation sont utilisés chaque année ; possibilité d'effectuer des versements successifs pour compléter la dotation ou augmenter le budget annuel).

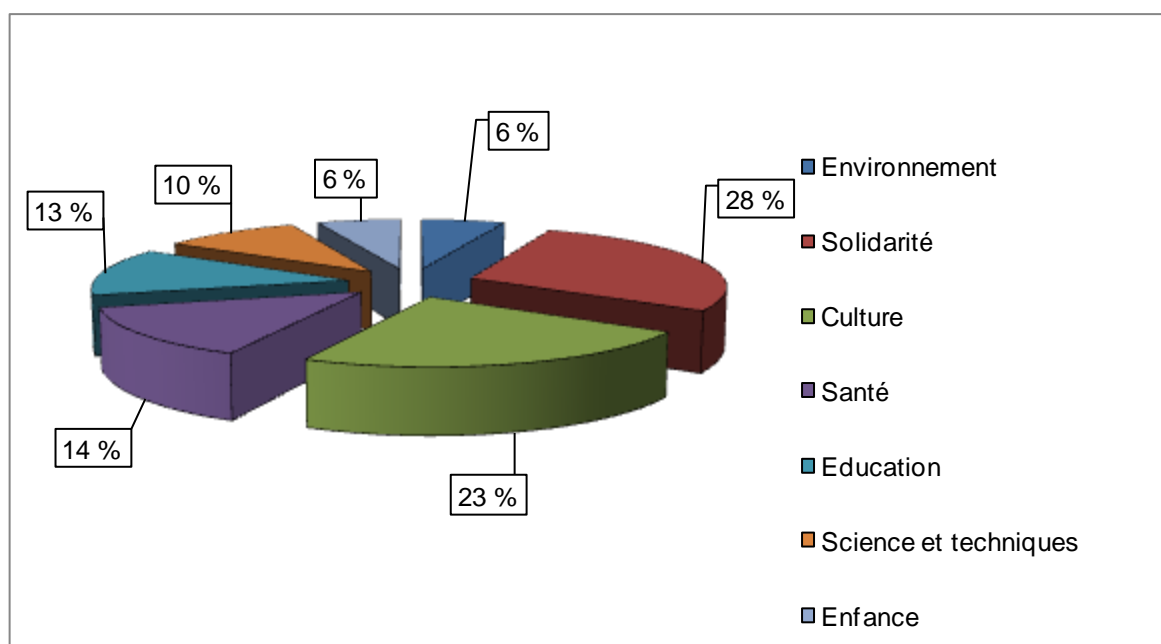


Figure 2 – Domaines d'intervention des fondations

La figure 2 indique que l'environnement représente 6 % des domaines d'intervention, mais la Fondation de France vient de recevoir un legs de plusieurs millions d'euros à affecter à ces actions. La répartition est très fluctuante. L'importance de l'État et de l'équité ont été abordées lors de l'intervention précédente, d'un regard général que l'État peut avoir ; la Fondation de France est dans le champ du privé et chaque fondateur choisit ses axes de distribution.

La Fondation de France est « multicauses », dans le cadre de programmes, elle collecte des fonds pour soutenir des initiatives qui couvrent la solidarité avec les publics vulnérables (emploi, habitat, personnes âgées, personnes handicapées, personnes souffrant de troubles psychiques...), le développement de la connaissance (recherche médicale, environnementale, culture, éducation et l'environnement), en France et à l'international.



Les principes d'intervention et les valeurs de la Fondation de France sont partagés avec les associations.

Elle a pour principes de révéler des problèmes peu ou mal pris en compte par la société, soutenir en priorité des projets collectifs et innovants, inscrire ses actions dans la durée, agir dans une logique de proximité.

Ses valeurs sont que toute personne doit rester actrice de sa vie, qu'il faut créer et soutenir les liens sociaux (une recherche a été faite sur ce qu'est la solitude en France de nos jours, les résultats sont impressionnants). Dans la plupart des programmes, la Fondation de France soutient 3 types de positions et tend à les développer :

- elle encourage à ce que les personnes en très grande difficulté participent véritablement aux projets qui les concernent ; la co-construction est très coûteuse en fonctionnement, repas, garde d'enfants, transport, donc lorsque la Fondation de France donne ce genre de subventions, elle est prête à accorder une subvention complémentaire pour faciliter la co-construction ;
- elle soutient les actions de sensibilisation à l'environnement ; les associations qui le souhaitent peuvent demander à financer des experts qui viennent à titre de consultants aider les associations à être attentives aux questions environnementales ;
- elle finance de plus en plus souvent un soutien méthodologique par des consultants (pour équilibrer un budget, apprendre à communiquer, mettre en place l'organisation interne, etc.).

En 2010, les chiffres clefs étaient les suivants :

- 682 fondations sous égide ;
- 573 000 donateurs actifs sur 4 ans ;
- 127 millions € distribués (25 millions environ pour les programmes propres de la Fondation) ;
- 8 000 subventions, prix et bourses ;
- 150 salariés ;
- 488 bénévoles ;
- 7 délégations régionales.

#### Demande de subvention

Pour déposer une demande de subvention, le plus efficace est de consulter le site <http://www.fondationdefrance.org> à la rubrique « Nos aides ». Il ne faut postuler que si le projet répond aux critères d'un appel à projets ; 2 exceptions existent pour un projet particulièrement innovant ou éventuellement une étude ou recherche-action. Il faut remplir intégralement le dossier de demande de subvention et joindre toutes les pièces attendues.

Toutes les décisions sont collectives. La première étape est une présélection aboutissant à un refus ou à une instruction. Tous les porteurs de projets retenus reçoivent la visite d'un instructeur, au moins un appel téléphonique, qui rédige un rapport d'instruction. Les subventions sont attribuées par un comité d'experts, bénévoles spécialistes du thème retenu ; à ce stade, les salariés de la Fondation n'interviennent jamais. Les associations sont informées lorsqu'elles sont retenues et l'évaluation des actions menées avec la subvention est de plus demandée : la demande des donateurs se déplace de l'instruction à l'évaluation de l'usage du don. 2 ans après l'obtention de la subvention, il y a vérification de l'impact du don.

La Fondation de France travaille dans un contexte de crise économique et de réduction des ressources publiques. En conséquence, il y a augmentation du nombre de personnes en difficulté et des attentes vis-à-vis des financeurs privés ; or les fonds privés sont affectés par cette crise. Le total des fonds distribués, hors fondations gestionnaires (comme la Fondation des hôpitaux de Paris) était en 2010 de 500 millions d'euros, ce qui est extrêmement peu en comparaison des financements publics affectés aux associations.

Face aux difficultés des associations, les soutiens sont de plus en plus fréquemment pluriannuels ; en contrepartie il y a moins de subventions accordées à un nombre plus faible d'associations, à somme égale. Le montant du budget de fonctionnement peut atteindre 15 %. Il n'y a pas de substitution



possible aux missions relevant des politiques publiques, mais la Fondation de France soutient de plus en plus de petites collectivités publiques, ou des établissements de l'Éducation nationale, des hôpitaux, etc. dès lors qu'il s'agit d'intérêt général.

Il peut être important pour les associations de regarder sur le site de la Fondation de France ce que proposent les fondations sous égide. Lorsqu'elle ne peut répondre à une demande, la Fondation de France essaye d'orienter vers les fondations sous égide, ce qui peut permettre à un projet d'obtenir des fonds supplémentaires pendant 3 ou 4 ans. La Fondation de France encourage les fondateurs à se rassembler autour de 1 ou 2 projets qui paraissent importants ou de les soutenir sur une durée de temps importante, en l'encadrant à plusieurs. Elle travaille de plus en plus sur les questions de territoire, de transversalité d'un projet global car des fondations territoriales naissent (Alsace, autour de Nantes) et ceci se joue localement et mérite l'attention des associations.

Les conseils de la Fondation de France sont d'hybrider les ressources (garantie d'indépendance), sortir de la gratuité (même symboliquement), aller vers des partenariats (élus, entreprises, experts...), travailler en mixité salariés/bénévoles, mutualiser des services, avoir une pluriactivité (facteur d'innovation et de dynamisme), accueillir, convaincre, être transparent vis-à-vis des bailleurs et accepter cette notion d'évaluation de l'impact de la subvention qui va devenir dominante.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Cette présentation de ce qu'est le financement privé et de l'action précise de la Fondation de France représente bien les logiques dans lesquelles le RNMA s'inscrit : rééquilibrer fonds publics/fonds privés, analyser les effets de la crise avec un avant et un après, une rupture. Depuis des années nous avons entendu parler de certaines poules aux œufs d'or qui seraient le mécénat et autres, et nous nous sommes aperçus que les limites sont importantes. C'est dans ce cadre que les associations, les collectivités agissent et doivent trouver les meilleures solutions.

*Daniel DENAT, Espace bénévolat*

Dans ce qui a été appelé « financements privés » figurent les cotisations, les ressources d'activité, les dons et le mécénat. Une source de financements privés du secteur associatif vient de la Fondation de France, une autre partie peut être versée directement aux associations : a-t-on une idée de la part totale de financements représentée par le mécénat ?

*Viviane TCHERNONOG, CNRS*

Aujourd'hui, à l'échelle nationale et quelle que soit son origine, le mécénat est de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

*Martine GRUERE, Fondation de France*

En 2010, la « Fondation de France – programmes » a distribué 25 millions d'euros et 31 millions pour Haïti, ce qui est très peu. Les 500 millions d'euros mentionnés ne transitent pas par la seule Fondation de France mais par toutes les fondations sur l'ensemble de la France.

*Viviane TCHERNONOG, CNRS*

Cette somme paraît petite au regard de l'ampleur des financements dans le secteur associatif, mais il est important de voir que le mécénat va à des associations assez ciblées, à des programmes définis. Dans le secteur associatif le mécénat s'oriente vers la solidarité, la culture, le sport (mécénat et sponsoring) et pour certains types d'associations, peu nombreuses, le mécénat compte. Il paraît infiniment petit, car il est dilué dans le budget global du secteur associatif, dont une partie du médico-social qui fonctionne avec des prix de journée, la sécurité sociale, etc. En réalité, pour ces types d'associations, le mécénat peut être une solution dans la période actuelle.

*Daniel DENAT, Espace bénévolat*

À propos des effets de la crise dans le monde associatif, des chiffres utiles ont été donnés concernant l'évolution de la part des financements publics et des financements privés. D'autres données indiquent qu'entre-temps 10 %, 20 %, 30 % d'associations ont disparu ; car le nombre d'associations peut diminuer de moitié, même si le pourcentage de répartition financements publics/financements privés



varie très peu. La crise a-t-elle touché le nombre d'associations, ou l'activité globale du monde associatif ?

*Viviane TCHERNONOG, CNRS*

Il y a 2 façons de mesurer l'activité globale, au fond est-ce que le nombre d'organisations, d'association a tant d'importance ? Sachant que l'activité, l'importance des fonctions, de la solidarité, des hôpitaux, des organisations d'action sociale, des centres sociaux, etc. se mesurent dans le pays à partir des budgets. Peu importe que ces actions soient mises en place par peu de très grandes associations ou beaucoup de petites. Globalement, mis à part en 2010, le secteur associatif est monté en puissance. La question du nombre d'associations est très importante car vraisemblablement l'une des difficultés que connaît le secteur associatif est le phénomène de concurrence : il y a trop d'associations, il se crée trop d'associations, même si ce phénomène a diminué au cours des deux dernières années. Ceci est important car, outre la concurrence entre associations, il y a concurrence avec le secteur privé dans un certain nombre de domaines, par exemple les emplois à domicile. Il est possible de dire que le nombre d'associations est important, mais pas pour toutes les associations. Dans de petites communes rurales qui comptent peu d'habitants, les associations sont très petites mais très utiles, voire nécessaires. Mais à l'échelon national ou régional et dans certains types d'activités, il serait important que les associations puissent se rapprocher pour être plus fortes, pour mettre en commun des ressources et des moyens, pour diversifier leurs compétences, etc. Ceci est insuffisamment fait et vraisemblablement nous constaterons que le nombre d'associations a encore augmenté. Or les premiers résultats de l'enquête en cours indiquent qu'au lieu de voir les associations grossir (tendances obtenues à partir de 2 000 premières réponses), la moyenne du budget par association diminue : les associations sont de plus en plus petites, et donc de moins en moins capables d'affronter la concurrence.

*Bruno DEPELCHIN, Éragny-sur-Oise*

Y a-t-il des régions ou des territoires dans lesquels le mécénat et le sponsoring fonctionnent mieux que dans d'autres ? Paradoxalement il semble qu'en région parisienne, qui est pourtant un bassin d'entreprises très important, le sponsoring ne fonctionne pas mieux qu'en province où peut-être l'identité est plus forte et les entreprises plus souvent prêtes à lier leur image à un territoire.

*Viviane TCHERNONOG, CNRS*

Une fondation comme la fondation BNP Paribas a choisi d'intervenir dans les départements où il y a de réelles difficultés dans les banlieues des grandes villes. Le seul moyen de répondre à la question est de regarder de près d'un territoire à l'autre, car ce sont des choix privés qui peuvent être destinés à une région, une ville, voire une petite ville. Les impacts sont tout à fait hétérogènes. C'est une question difficile mais importante. Il faut distinguer le volume et la fréquence du mécénat. Le volume du mécénat est concentré naturellement dans les territoires où il y a une forte densité d'activités économiques (Île-de-France, Nord, Rhône-Alpes, Provence – Alpes - Côte d'Azur). Un des freins du mécénat, pas celui en provenance des fondations mais du mécénat direct entre entreprises et associations est aujourd'hui culturel : les associations n'aiment pas beaucoup recevoir de l'argent d'entreprises et ces partenaires ne se connaissent pas bien. Par rapport à d'autres pays, en France, il existe des réticences vis-à-vis du mécénat. Mais dans les petites communes la grosse entreprise est connue, il y a davantage d'échanges avec les associations, donc la fréquence du mécénat est plus importante, mais les gisements financiers sont petits. En termes de poids, le mécénat est cependant très concentré dans les territoires où les entreprises sont nombreuses.

*Sylvie SOVRANO CHELLOUG, Ville de Brest*

Le taux de 47 % d'emplois précaires, et la part des contrats d'insertion et des contrats aidés font l'objet de yo-yo tous les ans voire tous les semestres : représente-t-elle un taux négligeable ou non négligeable du poids de ces emplois précaires ?

*Viviane TCHERNONOG, CNRS*

Sur les quelques 1 800 000 emplois/feuille de paie, emplois à temps partiel que compte en moyenne le secteur associatif, il y a à peu près 300 000 emplois d'insertion. Il faut faire la différence entre emplois aidés et emplois d'insertion. Les emplois d'insertion sont des emplois aidés, mais il y a des emplois aidés qui ne sont pas des emplois d'insertion. Une association employeur peut être amenée à en utiliser selon les périodes pour employer des personnes que, par ailleurs, la puissance publique



cherche à insérer ce qui permet de bénéficier d'une aide, donc à l'emploi de revenir moins cher. L'essentiel de ces 200 à 300 000 emplois d'insertion se trouvent dans des associations dont le projet n'est que celui d'accueillir des personnes exclues du marché du travail, de les former, les qualifier, les aider à s'insérer afin qu'elles rejoignent le marché normal de l'emploi. Si elles sont un peu utilisatrices d'emplois aidés ou de formes particulières d'emploi, les associations ne sont pas totalement dédouanées d'une gestion parfois un peu critique de l'emploi salarié. Les emplois d'insertion proprement dits font partie de la très ancienne tradition associative d'accueillir, plus que les autres employeurs privés, des personnes en situation de rupture ou d'exclusion du marché du travail et de les accompagner vers un emploi normal.

Madame GRUERE a évoqué très rapidement la notion d'évaluation pour préciser que la position de la Fondation de France a évolué, serait-il possible d'en savoir davantage ?

*Martine GRUERE, Fondation de France*

Très concrètement, la Fondation de France reçoit cette pression qui vient de la société en général, et des donateurs en particulier : à quoi a servi l'argent donné. C'est une question relativement nouvelle, mais les fondateurs rajeunissent, il y a un décalage très net entre les fondateurs anciens qui, dit de façon caricaturale, sont un peu dans la charité du XIX<sup>e</sup> siècle avec la notion de culpabilité, de réparation, et les fondateurs plus jeunes (nouveaux retraités ou actifs) qui sont exigeants, un peu sur le modèle de l'entreprise. Concrètement, dans le dossier de demande de subvention se trouve un tableau qui aide à définir les objectifs, les indicateurs et les actions à réaliser. La Fondation de France a formé ses instructeurs et ses autres salariés dans ce champ, ce qui représente une mutation de nos travaux et de notre implication. Des associations demandent de l'aide pour évaluer les actions et il est difficile de mettre à leur disposition des personnes qui puissent remplir le tableau avec elles.

*Viviane TCHERNONOG, CNRS*

Pour le moment nous n'avons reçu que 2 000 questionnaires, mais la curiosité est forte. Les premières analyses de cette nouvelle enquête indiquent qu'il y a eu arrivée massive de petites associations et augmentation de la proportion de jeunes, car ces nouvelles associations ont à leur tête des jeunes, ce qui n'apparaissait pas auparavant. L'ouverture vers le mécénat est beaucoup plus grande, car le mécénat est plus fréquent et plus important dans les associations présidées ou dirigées par des jeunes. Même si l'aspect innovation doit jouer, car les nouvelles associations sont en général aussi les plus innovantes, avec les jeunes des barrages culturels tombent.

*Martine GRUERE, Fondation de France*

Une autre question relève des bénévoles : les retraités actuels semblent de plus en plus souhaiter être rémunérés. On s'inquiète souvent de trouver des bénévoles pour les conseils d'administration des associations, il semble que sur cette population intermédiaire de 65 à 75 ans, quelque chose bouge.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Nous souhaitons commencer cette journée par un tableau assez large de la question des financements car le cœur de cible de la journée est le financement par les collectivités territoriales et en particulier des communes, et nous savons que la façon dont les financements pourront se construire ou se reconstruire est nécessairement liée au contexte qui vient d'être présenté.



# Présentation des travaux du groupe de mutualisation du RNMA sur les modalités du soutien des collectivités aux associations (logistique, finances, ressources humaines)

Henri BUSNEL, délégué du RNMA



Dans le cadre d'une démarche de mutualisation concernant une dizaine de Maisons des associations, nous avons pour objectifs de produire un document et d'organiser une journée d'informations et d'échanges. Car au-delà d'une problématique abordée ensemble, il y a des questions que nous souhaitons creuser car nous nous sentions insuffisants dans certains domaines, d'où les interventions prévues sur l'évaluation et l'impact économique.

Annie BERARDO pour Aubagne et Pascale LEBARD pour Saint-Herblain ont été sollicitées pour s'exprimer sur cette démarche, mais ce sont en tout 10 villes qui ont travaillé sur la mutualisation : Besançon avec Dominique CLIDIÈRE, Éragny sur Oise avec Bruno DEPELCHIN, la Maison des associations de Paris 17<sup>e</sup> avec Florence LE BIHAN, la Maison des associations de Pamiers avec Latifa FADILI, celle de Rouen avec Agnès

VERGNES, Saint-Nazaire avec José HOAREAU, Vélizy-Villacoublay avec Claude ROGEAUX ; Carole ORCHAMPT et moi-même pour le RNMA.

La dernière annexe du document fournit les références des sites Internet de ces villes. Comme un réseau est fait pour mutualiser, c'est un outil pour joindre les gens même si les documents sont anonymes. Ceux qui portent ce travail viennent d'être cités, et nous souhaitons que tous ceux qui sont présents dans la salle porteront le travail à venir.

Le premier point abordé sera « D'où nous parlons-nous ? » toujours important pour situer une démarche et entrer dans le vif du sujet. Puis nous aborderons « Qu'avons-nous mutualisé ? », avant d'aborder les perspectives de questions, d'actions, etc.

## D'où parlons-nous ? La pratique de la relation

Dans leur ensemble, les Maisons des associations sont dans une relation quotidienne et de proximité avec les collectivités et avec les associations. Cette question du quotidien est préoccupante car nous savons que la question des moyens associatifs est une question-clé qui conditionne pour une part l'action associative. Nous avons vu que les financements publics représentaient environ 50 % du financement associatif (et maintenant moins de 50 %) et qu'ils sont très inégalement répartis. Nous savons que plus l'action de l'association a un rapport avec une politique publique, plus elle sera financée. Dans les études antérieures de Viviane TCHERNONOG, il est montré que 15 % des associations, les plus concernées par le financement public, reçoivent 83 % des financements cumulés. Il y a donc des tendances extrêmement lourdes : les associations militantes qui représentent un peu moins d'un tiers des associations vont recevoir 5 à 6 % des financements, et les autres, nombreuses et visibles à l'échelon local en recevront 15 à 16 %. La façon de répartir les financements est déjà une indication sur les centres d'intérêt développés par les financeurs publics en direction du secteur associatif. Il est également possible de dire que la question des moyens a beau être essentielle, elle n'épuise pas, tant s'en faut, la question des relations entre collectivités et associations. Mais, poser cette question des aides matérielles et financières peut être considéré comme un levier pour poser en même temps tout un ensemble des questions, celle des moyens mais aussi celles du « pourquoi aider ? », « qui aide-t-on ? », « dans quel but ? ». Dès lors qu'une collectivité veut remettre à plat sa politique d'aide en direction du secteur associatif, elle est confrontée au bout de très peu de temps à la question du sens de l'aide : « pourquoi aider ? », « quels projets aider ? », « en fonction de quoi aider ? » La question de l'utilité sociale se pose nécessairement, mais



il faut bien dire que la question d'évaluation est insuffisamment investie actuellement tant par les collectivités que par le secteur associatif. Certes, des évaluations quantitatives sont faites, mais nous en connaissons les limites. De nouveaux outils sont construits, mais nous savons aussi que chaque expérience est spécifique, les outils des uns ne deviendront pas nécessairement ceux des autres. Nous nous trouvons devant des systèmes locaux particuliers et ce qui sera bon à Dunkerque ou à Brest ne le sera pas forcément à Saint-Herblain ou Aubagne. Dans un contexte donné, la question du « pourquoi aider ? » est importante. Dès lors qu'une démarche est engagée dans une commune, rapidement lorsque cette question est à nouveau posée, celle de la relation entre la collectivité et les associations l'est également car quelque chose est appelé à se construire.

## La pratique de l'accompagnement

Depuis quelques années la pratique du réseau est celle du conseil, de l'accompagnement sous différentes formes, d'élus et de responsables des services des collectivités. Nous pouvons citer le travail mené avec les villes de Besançon, de Strasbourg et de Dijon autour de la notion de « guichet unique » (terme abandonné depuis). Ce sont également les journées d'études territoriales qui ont eu lieu sur le soutien aux associations, les enjeux de ce soutien, mais aussi les actions réalisées dans le domaine de la formation avec le Centre national de la formation publique territoriale (CNFPT) ou en formation/action avec cet organisme (action d'accompagnement de structures de Laval).

Ce travail conduit avec les collectivités a permis de savoir que presque tous se posaient une question totalement taboue il y a 10 ou 15 ans, celle des critères d'attribution de subventions. Car les acteurs locaux réfléchissent à des modes de répartition qui soient plus transparents, plus rationnels, qui correspondent mieux aux évolutions. Ceci fait dire que la perception des évolutions du secteur associatif, du financement et de la société doit nécessairement être prise en compte dans la réflexion menée aujourd'hui. Nous nous sommes également aperçus qu'il y a des blocages autour de cette question, car certaines personnes craignent qu'une redistribution des cartes ne leur fasse tomber le ciel sur la tête. Or nous avons expérimenté que non seulement ceux qui remettent en cause, qui remettent à plat leur façon de faire n'en meurent pas, mais au contraire retrouvent une relation beaucoup plus constructive avec le secteur associatif. Au départ il y aura sans doute désorganisations, perturbations, mais ensuite les choses se recomposent, y compris avec le secteur associatif. La peur existe, mais une fois qu'elle est surmontée il y a beaucoup de mieux.

## Le travail du groupe de mutualisation

Nous appuyant sur ces perceptions et intuitions, nous avons créé un groupe de mutualisation pour échanger les pratiques de nos villes en matière d'aides aux associations.

Le document produit a 32 pages. Il aurait pu en avoir beaucoup plus, mais le choix fut de présenter des pratiques. Ce n'est pas un guide pratique des aides aux associations, il fait état d'un travail de mutualisation à une date donnée, qui a pour but d'ouvrir à une réflexion partagée au sein d'une association mais aussi avec les collectivités et les autres associations. Nous avons essayé de formuler toutes les questions, y compris des questions d'intendance qui n'ont pas été reprises intégralement dans ce document, mais nous avons voulu au moins en apporter quelques extraits. Dans le texte, les passages bleus avec de petites flèches sur le côté présentent des expériences de telle ou telle ville. L'anonymat a été choisi car actuellement il y a trop peu d'expériences et certaines d'entre elles n'étaient pas encore validées localement. Pour rendre le document plus lisible, nous avons mis en index des parties importantes du travail que sont des grilles de critères établis à Saint-Herblain, Aubagne et Niort (ville pionnière car l'expérience niortaise date de 1987, en fait presque pionnière car l'expérience rennaise datait de 1960).



**La première partie** porte sur le pourquoi des aides, résumée par la formule « Donner un nouveau souffle » ; vous noterez que dans la revue Association mode d'emploi, un article portant ce titre est consacré à ce thème.

### Pourquoi ce changement ?

Il y a des contraintes telles qu'actuellement le statu quo qui était une solution souvent commode n'est plus de mise, car l'on s'aperçoit qu'il y a davantage d'inconvénients au statu quo qu'au changement. Mais ensuite se pose la question « Comment penser le changement ? ». Car la tentation immédiate est de créer de nouvelles moulinettes, de fabriquer des ratios, de définir des indices, etc. Mais si nous agissons ainsi, l'essentiel ne sera pas fait. Il faut d'abord s'interroger sur : à quoi sert l'aide, à qui sert l'aide, compte tenu du secteur associatif, compte tenu de l'évolution de la société. Annie BERARDO, présentera comment cette réflexion a été vécue à Aubagne, car l'argumentation qui est présentée tant aux services, aux élus, aux associations est loin d'être anodine pour engager un travail commun.


**La deuxième partie** présente 2 grands types d'aides : les aides financières (avec des déclinaisons de la subvention classique, aux aides collectives, etc.) et les aides matérielles (nous avons eu l'occasion de travailler sur la question des locaux qui est un très vaste chantier à reprendre car les situations sont parfois un peu obscures). Parmi les critères, il y a des critères d'utilité sociale mais aussi des critères sur l'intérêt local. Il n'y a pas de subvention sans intérêt local évident. Quand une ville se dit « à qui distribuer nos subventions ? », il y a une ville centre et des associations qui gravitent autour d'elle sur plusieurs communes. Vous verrez dans le document comment différentes villes ont établi des critères pour apprécier l'intérêt local d'une association. Ce n'est pas l'aspect le plus important, mais il est loin d'être négligeable.

**Le troisième volet** de ce document est l'accompagnement des changements. Tout le monde sait qu'il ne suffit pas de dire nos critères actuels sont obsolètes, nous en construisons d'autres, nous les appliquons. Nous nous apercevons que pour toucher à une réflexion plus globale sur le sens de l'action associative et aux relations entre les acteurs, il faut engager tous les partenaires dans cette action de concertation. Ces grands changements demandent du temps, parfois 2 ou 3 ans ; cela demande beaucoup de réunions auxquelles chacun doit participer, cela fait peur au départ, mais quand la pratique s'est mise en place, les participants se demandent pourquoi elle n'a pas été engagée plus tôt. L'accompagnement du changement concerne les réformes qui peuvent être faites et tous les aspects pédagogiques qui accompagnent les dossiers de demandes de subventions. La question de l'évaluation est une question très difficile ; pour une association, du fait du rapport à l'écrit qui n'est pas aisé pour tout le monde, remplir un dossier est complexe. Il en est de même pour mener à bien une évaluation, argumenter une demande d'aide, argumenter à quel point on est innovant, tout est complexe. Il faut que ceux qui instruisent les dossiers ne se contentent pas de leur casquette d'instructeur mais soient des pédagogues vis-à-vis des associations et de l'ensemble des services municipaux.

À propos d'intendance, il y a des tableaux de bord, des éléments d'analyse des situations associatives. Dans certaines villes des associations sont en difficulté, mais pour l'apprécier il faut des bases de données bien faites, et de bons outils. La circulaire de janvier 2010 évoque la notion des aides en nature versées aux associations, il y a encore un très gros travail à faire pour évaluer et centraliser ces aides. Il y a besoin d'une visibilité de ces aides, il y a besoin de modes de calcul simples et efficaces.

### Les perspectives

En résumé, nous avons surtout voulu créer une plate-forme pour poursuivre et élargir les échanges la réflexion collective.



Annexe 3 - Les critères appliqués à Saint Herblain (44)

**la grille «tronc commun»**

1/ La situation structurelle de l'association est-elle viable et garantit-elle sa pérennité ?

- La vie démocratique de l'association
- Le projet associatif
- Les ressources humaines de l'association
- Les ressources matérielles de l'association

2/ La situation financière de l'association est-elle saine et justifie-t-elle une subvention municipale ?

- La réalité financière de l'association
- La diversification des sources de financements

3/ Quel est l'impact de l'association sur la vie locale et au plan de l'intérêt général ?

- L'ancrage local de l'association
- L'intérêt public de l'activité de l'association
- L'action éducative et citoyenne de l'association (et notamment la place des jeunes dans l'association)
- L'action en faveur du développement durable
- Le développement d'actions en partenariat avec d'autres acteurs associatifs

4/ L'association bénéficie-t-elle déjà d'autres aides de la Ville, et dans quelles proportions ?

- Autres subventions
- Mises à disposition d'infrastructures municipales de manière permanente ou ponctuelle
- Prestations en nature

**les critères par secteurs de Saint Herblain**

**secteur sportif :**

- L'association favorise-t-elle par son action la cohésion sociale ?
  - La mixité des publics et l'ouverture au plus grand nombre
  - L'organisation ou la participation à des actions de démocratisation de la pratique sportive
  - La convivialité au sein du club
- L'association œuvre-t-elle par son action à l'épanouissement personnel des habitants ?
  - Le développement de la pratique compétitive au sein du club
  - Le développement de la pratique loisir au sein du club
- L'association contribue-t-elle à l'éducation des plus jeunes ?
  - Existence d'une école du sport et d'un projet éducatif
  - Formation des encadrants
  - Organisation ou participation à des actions d'éducation sportive
  - Evolution du nombre de jeunes dans le club

p30



## Réguler par les fins ou par les moyens ?

Il faut évidemment des tableaux de bord et des procédures, mais il ne faut pas en ajouter inutilement. Il faut une véritable simplification. Il y a surtout besoin d'une conception partagée de ce qu'est le secteur associatif, de ce qu'est l'aide au secteur associatif. Nulle part cette vision partagée n'existe véritablement entre élus, entre services, entre associations. Elle n'existe qu'à partir du moment où une démarche a été conduite. Donc la question de l'appropriation du sens global de l'action associative en tant que corps intermédiaire dans la cité est une première question-clé, une première perspective.

## Se montrer capable de penser le changement, voici la deuxième perspective

Autour de la notion d'utilité sociale qui sont deux mots simples, le construire fait que l'on se trouve toujours devant des choses relativement compliquées. Pourquoi une association est-elle plus importante qu'une autre ? Cela nécessite une réflexion collective, où le secteur associatif est impliqué. Cette question de l'utilité sociale et de son évaluation est aussi une question clé.

## Construire de nouveaux rapports entre les acteurs est le troisième élément.

La situation quasi générale dans le secteur associatif est historiquement que chaque élu ait une relation avec ses associations, une relation essentiellement individualisée. Il n'y a pas ou peu de lieux collectifs où se rencontrent des représentants d'une collectivité et du secteur associatif.

Conduire une démarche de changement en matière d'aide financière est une opportunité extrêmement importante à saisir pour créer des relations nouvelles entre les acteurs. Certes une impulsion politique est obligatoire ; si le maire de la commune n'est pas en tête, n'est pas d'accord pour le changement, inutile de tenter la démarche. Mais il faut aussi faire vivre la triade élus/services/associations ; la solitude de l'instructeur des dossiers de subventions est une vraie difficulté, il ne peut y avoir de changement que dans le partage du sens et de la technique. Il doit y avoir travail en commun entre élus et services, mais également entre associations. Cette construction d'un ensemble collectif qui est le secteur associatif est aussi l'un des enjeux.

Comme quoi partir du moyen doit permettre de parvenir à toucher à l'ensemble du système. Ces questions ont été travaillées dans la ville d'Aubagne en 1997 et à l'époque, le discours commençait à se formuler sur « pourquoi changer de système ? ».

# Témoignages de villes ayant participé au travail de mutualisation

## **Annie BERARDO, responsable de la Maison des associations d'AUBAGNE**



J'ai été très étonnée en faisant cette recherche de me rendre compte à quel point, en 1997, ce qui avait été écrit n'avait pas pris une ride. Ce ne sont donc pas de nouveaux enjeux que nous découvrons. À l'époque la ville était dans les balbutiements de la démocratie participative et l'enjeu, la ligne forte de la politique municipale était de développer une nouvelle citoyenneté. Ceci a amené à étudier les relations avec le mouvement associatif local et les constats n'ont pas été très satisfaisants. Partant du principe qu'il s'agissait quand même d'une force essentielle pour renforcer les liens sociaux, le vivre ensemble, pour lutter contre les phénomènes d'exclusion, il a été décidé d'envisager des moyens pour établir de nouvelles relations, un nouveau mode de relation avec le mouvement associatif.

Le constat fut que les relations de la ville d'Aubagne avec son mouvement associatif étaient correctes, il y avait un bon suivi, de bonnes relations, un esprit souvent un peu paternaliste, et des moyens financiers et matériels accordés. Par contre, il apparaissait que l'approche était très sectorisée, très parcellisée, très axée sur le développement interne des associations, les associations étaient considérées une à une et au travers de leurs activités. Ceci ne favorisait ni les coopérations inter-associatives ni une démarche pour que le mouvement associatif se rende compte de son apport au territoire, de sa force collective.



Les aides financières étaient gérées comme dans beaucoup de villes, secteur par secteur, chaque direction gérant l'aide financière pour ses associations. Ceci ne donnait pas une grande clarté, il n'y avait pas de repères pour les associations, et cela encourageait même une certaine compétition ; il n'y avait pas de politique globale, cohérente et lisible. L'autre écueil pointé était le grand nombre de reconductions allant de pair avec beaucoup de difficultés pour répondre à de nouveaux besoins. Ce constat a amené les élus de la ville d'Aubagne à réaffirmer une politique en direction de leur monde associatif axée sur les notions de défense de la cohésion sociale, le vivre ensemble, l'invention et l'émergence de projets nouveaux.

La première démarche a été de créer un nouveau service, celui de la vie associative, appuyé sur la direction de la politique de la ville, ce qui n'est pas indifférent. Ensuite un lieu ressource a vu le jour, la Maison de la vie associative animé par un service ad hoc, mais pas par lui seul. Ce service est devenu une sorte de guichet unique pour les associations qui n'ont cependant pas perdu leurs liens naturels avec les directions dont elles dépendaient. Le service de la vie associative ne s'est pas substitué aux services existants, sa mission est plutôt transversale, touchant à ce qui est générique dans le tissu associatif dans toute sa diversité (accompagnement, instruction des dossiers de demande de subvention). Une autre mission de ce service est de faire la mouche du coche, de faire avancer une certaine harmonisation des pratiques en direction du monde associatif au travers de groupes de travail dans les services. Ce service défend aussi les intérêts du mouvement associatif quand on a tendance à l'oublier ou lors de la mise en place de projets.

La municipalité a défendu la mise en œuvre du projet en disant qu'il fallait changer le rapport aux associations, mais en le faisant avec elles

Le second volet fut la mise en place dans le même élan, d'un conseil local de la vie associative. Le service, les élus, les associations : le triptyque est mis en place. Il n'a pas eu vocation à représenter l'ensemble du tissu associatif de la ville, mais à peu près toutes les familles y sont représentées, ce peut être un interprète du mouvement associatif. La Ville peut le solliciter, il peut interpeller la Ville, mais ce n'est pas le canal unique et historique, la Ville peut avoir d'autres relations avec le tissu associatif.

Cette expérience ayant commencé en 1997/1998, nous avons un peu de recul. Il est vrai qu'au départ il a été assez compliqué de créer une réelle transversalité entre les services municipaux. Quand on met en œuvre ce type d'initiative, il faut se rendre compte qu'il s'agit d'un processus au cours duquel les choses avancent doucement. Actuellement de réels groupes de travail interservices existent, sur la conception des dossiers, la méthode d'utilisation de la grille d'appréciation et des rencontres régulières se déroulent avec les services et les élus concernés. Ceci permet de bien faire avancer la prise en compte du fait associatif sur la ville, du rôle qu'il y joue. Nous sommes un peu sortis des prés carrés des directions et de l'horizon un peu borné des interventions sur le territoire. Ce sont des moments où effectivement il peut y avoir des échanges très intéressants. Le conseil local a lui aussi suivi sa route. Par rapport aux subventions municipales, il a organisé des concertations avec l'ensemble des associations pour savoir, selon les associations ce qu'attendait la Ville et quels étaient les types d'interventions qui leur paraissaient mériter un soutien municipal. C'est de cette concertation qu'est issue la grille des critères positifs mise en annexe du document.

*Henri BUSNEL, RNMA*

La réforme a été initiée en 1997, et ce n'est qu'en 2011 que les associations rencontrent directement les services ?



*Annie BERARDO, Aubagne*

Non. Parler d'un processus signifie maturation, pour le mouvement associatif mais surtout pour les services d'une ville car il y a des habitudes de travail avec une organisation très verticale. Il est difficile de travailler sur un phénomène aussi transversal que le mouvement associatif dans une ville. Cela aide beaucoup quand les élus ont des orientations municipales très fortes, puisque



les services sont là pour les mettre en œuvre, mais cela prend du temps pour inverser des comportements, pour faire changer des habitudes. Il y a parfois des réactions de méfiance, mais les choses ont commencé à bouger bien avant 2011. Il est certain cependant, en livrant cette question aux préoccupations de tous, que la vision de ce que représente la force citoyenne au niveau d'une cité est beaucoup plus vaste, au niveau des associations et des citoyens. Cette force aide beaucoup la municipalité et ses services à continuer à penser, à inventer, et à faire ensemble.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Le changement de mentalité concerne tout le monde et se fait sur une période longue. Il existe des textes de l'époque dans lesquels l'élu parle de la cohésion sociale, du lien social, de l'individualisation, etc. Quel est le lien entre ce constat fait par l'élu, la grille d'évaluation d'utilité sociale et les effets sur le secteur associatif ? Est-ce que le fait d'avoir réformé un système d'aide, d'avoir revu des critères d'attribution avec le secteur associatif a davantage impliqué ce secteur sur les enjeux ou les constats formulés à l'époque ?

*Annie BERARDO, Aubagne*

Ce fut le cas à 2 niveaux. Il est évident que le conseil local a beaucoup travaillé, beaucoup consulté, cela a eu un effet boule de neige. Par ailleurs, une espèce de transparence s'est mise en place, notamment autour des aides matérielles et financières. À l'époque les associations ne faisaient pas savoir combien la Ville leur accordait de subvention, sans doute par ce qu'elles pensaient que ces financements étaient dus à leurs talents, mais peut-être en partie à leurs relations. Cette notion de transparence a été très importante car à travers les critères annoncés, les associations ont eu un référentiel. Ceci a fait avancer de nouvelles pratiques avec une implication plus forte dans le partenariat choisi avec la Ville, une implication plus forte dans la vie de la cité, une implication plus forte en direction des plus sensibles. Cela a réellement, sur la durée, engagé des glissements significatifs de l'action associative.

*Interpellation de la salle*

Gros effort sur les critères, d'où transparence, mais il y a un problème souvent soulevé par les associations : « j'ai touché une subvention, mais comme les années précédentes elle est arrivée au mois de décembre, j'ai failli périr ! ». Avez-vous pu améliorer le calendrier global d'octroi et de versement des subventions aux associations ?

*Annie BERARDO, Aubagne*

Sur ce chapitre il n'y a pas eu beaucoup d'innovations, mais il y a des versements anticipés de moitié de subvention pour les grosses associations. Il y a une volonté d'accélérer les versements, mais nous sommes tenus par un calendrier municipal ; le budget des associations est voté en même temps que le budget municipal, en mars. Il est certain qu'en début d'année civile, il y a une période de vaches maigres très difficile à passer pour les associations.

*François CAUCHY, délégué général du CI&RA (structure d'appui des Pyrénées-Orientales)*

Quelles personnes procèdent aux instructions des dossiers, les services ou les techniciens de la Maison des associations ? L'accompagnement et la pédagogie étant pris en compte, sont-ce les mêmes personnes qui instruisent et qui accompagnent ?

*Annie BERARDO, Aubagne*

La Maison de la vie associative est le guichet unique pour la réception des dossiers de demandes de subventions. La première instruction des dossiers sur la forme et parfois sur le fond est en charge de l'équipe de la Maison de la vie associative. Par la suite les dossiers sont transmis aux directions concernées et instruits par des techniciens et des élus. Dans un second temps, la Maison de la vie associative fait la collecte des résultats, et des arbitrages sont réalisés au cours de réunions entre les techniciens et les élus, et les élus seuls pour que les sommes attribuées rentrent dans les enveloppes déterminées. Ce sont les élus qui ont un rôle majeur, en jouant leur rôle de politiques.

En ce qui concerne la recevabilité, un outillage est mis à la disposition des associations (formation, rencontres, conseils, etc.).



*Henri BUSNEL, RNMA*

Dans le document, diverses familles de critères sont présentées, elles ne sont pas de même nature. Il s'agit de critères dits d'intérêt local, les critères de recevabilité de dossiers (pièces demandées pour qu'un dossier puisse commencer à être instruit) et les critères d'utilité sociale.

*Brigitte DELVALLEZ, Montreuil*

Nous avons une formule proche de celle d'Aubagne, mais effectivement la partie attachement à des secteurs thématiques reste assez forte, malgré l'existence d'une Maison des associations. De plus nous sommes confrontés à un problème de nombre. 420 dossiers de subventions sont déposés et le service des relations avec la vie associative n'est pas en mesure de les traiter tous. Or la masse influe beaucoup sur le mode d'organisation, sur les commissions, sur les techniciens, sur les réunions et les réalisations, et le temps mis à donner des réponses afin que les versements se fassent avant le mois d'avril.

Certains critères sont parlants, mais comment faites-vous pour mesurer comment les responsabilités sont déléguées entre les membres d'une association ? À la lecture d'un dossier, il y a des choses que nous connaissons car nous connaissons les associations, mais certains de vos critères ne sont pas mesurables sans rencontrer une association, voire même en la rencontrant.

*Annie BERARDO, Aubagne*

Nous sommes confrontés à cette difficulté. Cette grille a évolué, la première était encore beaucoup plus philosophique. La Ville se pose beaucoup de questions, nous nous demandons s'il n'y a pas un nouveau travail à faire à partir de ces notions théoriques, difficilement mesurables pour la plupart. C'est un nouveau chantier qui s'ouvrirait, nous l'aborderions par le biais de familles associatives plus cohérentes car la difficulté est, au travers de cette grille, de parler au monde associatif en général.

Une autre possibilité est issue de la concertation avec les associations : toute association a le droit de demander un rendez-vous avec l'élu et le technicien responsable du secteur associatif dont elle dépend. C'est possible car nous traitons 220 dossiers, et ce n'est peut-être pas possible à l'échelle d'une plus grande ville. Mais effectivement l'idée est qu'au-delà des dossiers, au-delà des critères, il faut essayer d'avoir un lien avec tous car certains sont des professionnels des dossiers, d'autres le sont beaucoup moins. C'est aussi une façon de compenser les disparités dues à certaines notions abstraites de la grille.

*Sylvain BRITEL, Ploemeur*

La ville de Ploemeur a engagé une démarche analogue à celle de la ville d'Aubagne, avec la mise en place d'un Office de la vie associative composé de représentants du monde associatif et de la commune. Nous travaillons sur des critères d'attribution des subventions, pour arrêter de reconduire les subventions car cela ne laissait pas de place aux nouvelles associations. Les difficultés sont de passer à l'application de ces critères, car certains vont y gagner et d'autres y perdre, comment cela s'est-il vécu à Aubagne ou ailleurs ?

*Annie BERARDO, Aubagne*

Pour l'instant le passage a été assez doux, il n'y a pas eu de levée de boucliers, mais il est vrai que vu la construction du dossier de demande de subvention, vu les documents demandés, les associations se rendent compte que les choses bougent. Par exemple nous avons systématiquement percé les bas de laine car il existait beaucoup de marge de manœuvre. À court terme, l'enveloppe dédiée à la vie associative devrait rester stable pour les subventions et les contrats d'objectifs, mais assez prochainement il devrait y avoir des explications beaucoup plus précises à donner si les enveloppes diminuent, les choix de la Ville vont être plus clairs et il faudra essayer de construire avec les associations, définir ensemble les priorités.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Par rapport à la gestion du changement et la mise en application progressive de la réforme, certains ont trouvé des solutions, il serait intéressant qu'ils s'expriment.



*Abdella DJAIFRY, Bagnols-sur-Cèze*

Comment intervenez-vous quand vous parlez d'adosser cette Maison des associations sur la politique de la Ville ? La politique de la Ville est quelque chose de spécifique. Comment intervenez-vous dans ce qu'on appelle du droit commun ? Il y a spécificité pour les associations qui interviennent sur des quartiers, avec les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), et le droit commun qui est la part propre de la commune dans l'accompagnement des associations. Comment faites-vous de la pédagogie auprès des associations pour expliquer ces modes de fonctionnement qui peuvent créer des confusions ?

*Annie BERARDO, Aubagne*

L'intérêt, la façon dont a été conçu le service de la vie associative dépendait d'une direction générale (où il ne reste plus que la politique de la Ville) où il y avait aussi le service d'éducation spécialisée, le logement, etc. L'idée était que le monde associatif était transversal à la vie humaine, un ensemble, et donc que son apport pouvait se trouver à tous les étages de la machine. Le service vie associative a aussi des actions décentralisées dans les quartiers, souvent des quartiers en CUCS, mais pas obligatoirement, par exemple par le soutien aux petites associations. Pour nous la formule « politique de la Ville » n'est pas prise au sens strict, mais avec une portée plus générale, c'est la définition d'actions pour vivre ensemble.

### **Pascale LEBARD, responsable du service vie associative de SAINT- HERBLAIN**



Le contexte qui a fait que les élus se sont interrogés sur les modalités de soutien à la vie associative et qu'ils ont souhaité travailler sur cette question a été évoqué. Une autre impulsion a été le fait qu'ils souhaitaient mettre en place un « Espace ressource à la vie associative ». Cette création d'un nouvel équipement important avait comme préalable de redéfinir les modalités de soutien.

Saint-Herblain est une ville de 43 000 habitants dans l'agglomération nantaise. Le subventionnement et la définition de critères ne sont qu'une partie d'un projet global validé en conseil municipal en juin 2011 et présenté alors aux associations. Nous cheminons toujours, les réflexions se poursuivent, il y a encore de nombreux projets, et les élus souhaitent continuer la démarche initiée en 2008.

Les élus à la vie associative (culture, sports, solidarité internationale, socioculturel/vie de quartier, vie associative, etc.), aussi bien que des élus de quartiers se sont retrouvés. Ils se sont donnés 3 objectifs majeurs, fondateurs du projet : connaître les associations ou les accompagner ; garantir une équité de traitement entre associations, tous secteurs confondus ; développer la culture du partenariat entre la Ville et les associations, au service d'objectifs partagés.

#### **8 propositions phares ont découlé de ces 3 objectifs :**

1. donner plus de sens aux différentes aides en instaurant des indicateurs et des critères,
2. harmoniser l'instruction des demandes des associations,
3. renforcer la connaissance des associations,
4. valoriser toutes les aides apportées,
5. contractualiser le partenariat,
6. redéfinir l'intervention en matière de logement d'associations,
7. soutenir l'émergence associative,
8. diversifier le soutien, ce qui fait écho au projet d'Espace à la vie associative qui devrait sortir de terre en 2014.

Les subventions sont au cœur des propositions 1 et 2 du projet. Cela s'est traduit par la définition de critères et la mise en place de nouvelles modalités d'instructions internes.



En ce qui concerne la mise en place de critères, nous avons choisi de travailler sur 2 volets. Les critères communs, car pour nous toutes les associations ont des points communs, elles ont des problématiques de fonctionnement, d'intérêt général qui peuvent être évaluées de la même manière. Cependant, pour les secteurs sports, culture, solidarité internationale, socioculturel/vie de quartier, des critères spécifiques ont été déterminés ; ils sont liés à la technicité, au profil et aux spécificités des associations relevant de ces domaines.

**Les trois objectifs du projet : connaître les associations ou les accompagner ; garantir une équité de traitement entre associations, tous secteurs confondus ; développer la culture du partenariat entre la Ville et les associations, au service d'objectifs partagés**

La mise en place de nouvelles modalités d'instructions internes est très lourde, elle implique de profonds changements structurels des fonctionnements administratifs.

Des critères communs ont été définis :

- la situation structurelle de l'association est-elle viable et garantit-elle sa pérennité ? Les critères internes à l'association sont sa vie démocratique, son projet, ses ressources humaines et ses ressources matérielles ;
- la situation financière de l'association est-elle saine et justifie-t-elle une subvention municipale ? Sont analysées la réalité financière de l'association et la diversification de ses sources de financement ;
- quel est l'impact de l'association sur la vie locale et au plan de l'intérêt général ? Il s'agit d'un volet assez vaste, largement repris dans le cadre des critères spécifiques lors d'une étude plus approfondie ; sont analysés l'ancrage local de l'association, l'intérêt public de son activité, son action éducative et citoyenne (notamment la place des jeunes dans l'association), son action en faveur du développement durable et le développement d'actions en partenariat avec d'autres acteurs associatifs ;
- l'association bénéficie-t-elle déjà d'autres aides de la Ville et dans quelles proportions ? Sont étudiées les autres subventions, les mises à disposition d'infrastructures municipales de manière permanente ou ponctuelle, les prestations en nature.

Les critères spécifiques sont destinés à donner plus de sens aux différentes aides en instaurant des indicateurs et critères ayant pour dénominateur commun l'intérêt général. Le service vie associative a travaillé sur ces critères avec chaque secteur associatif. Les directions sectorielles se sont largement inspirées des projets politiques et donc des projets de service qui en découlait. Nous sommes vraiment dans une illustration du programme politique des élus.

Dans le cas du sport, ont été retenus comme critères spécifiques :

- l'association favorise-t-elle par son action la cohésion sociale ? Mixité des publics et ouverture au plus grand nombre, organisation, participation à des actions de démocratisation de la pratique sportive, convivialité au sein du club ;
- l'association favorise-t-elle par son action l'épanouissement personnel des habitants ? Développement de la pratique compétitive et de loisir au sein du club ;
- l'association contribue-t-elle à l'éducation des plus jeunes ? Existence d'une école du sport et d'un projet éducatif, formation des encadrants, organisation, participation à des actions d'éducation sportive, évolution du nombre de jeunes dans le club ;
- l'association participe-t-elle au développement du territoire ? Accueil/organisation d'événements fédéraux d'envergure, présence d'une équipe individuelle de haut niveau, résultats obtenus au niveau compétitif, stratégies de communication et de développement du club.

Dans le domaine de la culture, les mêmes questions fondamentales se retrouvent (tableau 2), mais la direction a considéré qu'elle doit intervenir sur 3 champs majeurs : l'accès à la connaissance, la pratique et la création/diffusion.



	ACCES A LA CONNAISSANCE	PRATIQUE	CREATION/ DIFFUSION
<b>5. L'association favorise-t-elle par son action la cohésion sociale ?</b>	-ouverture au plus grand nombre -aller à la rencontre de nouveaux publics	- ouverture au plus grand nombre - développement de la pratique collective	- présentation au plus grand nombre - aller à la rencontre du public, hors les murs, dans les quartiers
<b>6. L'association œuvre-t-elle par son action à l'épanouissement personnel des habitants ?</b>	-fonds de qualité -accueil de qualité -animations	- formation des professionnels et des bénévoles - accompagnement de la pratique amateur	- proposition de spectacles de qualité et diversifiés
<b>7. L'association contribue-t-elle à l'éducation des plus jeunes ?</b>	- accueil de classes - accueil hors temps scolaire - fond dédié jeunesse - formation des encadrants	- proposition d'un cursus de formation - accompagnement des enseignants - temps de restitution de qualité	- participation à l'école du spectateur - accompagnement des enseignants - accueil hors temps scolaire
<b>8. L'association participe-t-elle au développement du territoire ?</b>	-mise en réseau des catalogues -actions de communication	- complémentarité avec les autres structures - actions de communication	- présentation du spectacle sur le territoire - tournées - actions de communication

Tableau 2 - Indicateurs spécifiques dans le domaine culturel

D'autres critères spécifiques ont été mis en place après la finalisation du document, en particulier dans le domaine de la solidarité internationale, le domaine socioculturel et la vie des quartiers.

Les élus ont positionné le service vie associative comme étant la porte d'entrée formalisée pour les associations. Pour toute demande de subvention il y a accompagnement et instruction des demandes à l'aide des critères communs. Il en est de même pour le soutien aux manifestations, la mise à disposition de locaux, toute demande d'accompagnement et d'information. Avec ces problématiques des subventionnements, nous avons voulu qu'il n'y ait pas éparpillement dans l'administration, que les associations interrogent d'abord le secteur vie associative. Concrètement, quel que soit son domaine pour une demande d'une subvention, elle passe par le service vie associative qui va regarder si le dossier est conforme et qui va instruire les demandes dans le cadre des critères communs. Ensuite il passe le dossier pour qu'il soit analysé sur des critères spécifiques.

**Le second axe fort consiste à harmoniser l'instruction des demandes des associations, en positionnant le service municipal de la vie associative comme l'entrée unique des sollicitations, et en créant une commission d'élus chargée de statuer sur les subventions annuelles de fonctionnement. C'était un axe de bouleversements intenses pour l'administration.**

Pour les relations avec les associations, l'interlocuteur technique privilégié demeure la direction sectorielle (sport, culture, solidarité...) puisqu'elle instruit les critères spécifiques ; c'est un interlocuteur compétent, d'impulsion et d'accompagnement de projets particuliers.

L'un des enjeux de ce bouleversement est la création d'une commission d'élus, car ils ne voulaient plus se retrouver seuls face à la décision. Longtemps l'adjoint aux sports, appuyé par son service définissait le montant des subventions annuelles ; maintenant la commission d'élus réunit des élus de la vie associative et de tous les secteurs ainsi que les élus de quartiers qui ont une connaissance fine des territoires et des publics touchés. C'est ensemble qu'ils décident du montant des subventions attribuées aux associations tous secteurs confondus. Les élus référents présentent les dossiers à leurs collègues sur la base de l'instruction conjointe des services, mais c'est bien une décision collégiale qui permet de débattre. Ces réunions permettent également de mettre en valeur les adjoints de secteurs qui ont une vraie connaissance et peuvent apporter une plus-value. Il y a donc une bonne connaissance de l'ensemble des associations par la Ville.

L'accompagnement dans cette nouvelle démarche est un volet fort, à cause des réserves au changement qui étaient très importantes dans certains secteurs. Les élus ont souhaité que l'évolution se fasse dans la douceur. Il y a eu des rendez-vous réguliers avec les associations (réunions d'information, de présentation, de points d'étape), avec retour vers les conseils d'administration dont la Ville voulait connaître les positions. Un nouveau dossier de demande de subvention prenant en compte l'ensemble des critères a été élaboré, il s'est voulu pédagogique. Une expérimentation du nouveau fonctionnement avec 10 associations de secteurs différents a permis de mesurer l'impact de cette nouvelle démarche sur la vie associative et sur l'instruction des demandes. Parallèlement à cela,



la Ville a organisé une formation personnalisée sur le financement d'un projet associatif en faisant appel à un prestataire extérieur, en utilisant comme support le nouveau dossier de demande de subvention. Cette formation a été très suivie, tous secteurs associatifs confondus. Le service vie associative a été renforcé par un agent municipal qui a vocation à accueillir et accompagner les associations, à impulser cette nouvelle manière de fonctionner en interne (binôme vie associative/direction sectorielle), et à instruire les dossiers en ce qui concerne les critères communs. Enfin, il y a eu restitution écrite du projet aux associations sous forme d'une lettre diffusée au mois de septembre présentant l'ensemble des critères définis.

À Saint-Herblain, l'octroi des subventions de fonctionnement se fait lors d'un conseil municipal en juin et en décembre. Lors du conseil municipal de décembre, il y avait environ 90 dossiers déposés. De manière générale, il y a une bonne appréhension du projet par les associations. L'accompagnement municipal a bien été repéré, les associations viennent volontairement, avec des attentes pour être accompagnées. La double instruction en interne fonctionne, c'est une vraie plus-value pour les services, c'est une dynamique forte. Nous savons que cela est sous-tendu par des volontés personnelles, il faut pouvoir se fédérer, impulser cette nouvelle démarche. Le « groupe subventions » composé d'élus est très présent et réellement partie prenante. Il y a eu 3 réunions qui étaient lourdes, surtout pour le lancement, mais c'est un réel organe de décision, les élus sont très contents de jouer le jeu. Cette démarche implique une augmentation significative de la charge de travail, mais c'est au profit de la qualité et de la lisibilité.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Un point très important concernant les tabous ou les blocages qui existent pour qu'une réforme ne se fasse pas est le risque de perte de pouvoir de l' élu, car s'il y a des critères, que deviendra le rôle de l' élu ? L'exemple de Saint-Herblain explique et illustre que, de fait, les élus ont réinvesti leur rôle politique, ce qui est très intéressant.

*Roland BOUVET, Laval*

Vous avez parlé du travail d'élus, de volonté politique, beaucoup de services, de secteurs puis tout à coup vous semblez avoir proposé le projet aux associations. Si j'ai bien compris, les associations n'ont été sollicitées ni au départ ni dans la dynamique de projets ?

*Pascale LEBARD, Saint-Herblain*

L'impulsion est bien municipale, il s'agit d'une attente des élus municipaux de mettre en question leurs modalités de travail. Ils avaient l'impression que ces modalités leur échappaient, qu'ils n'avaient plus de visibilité sur leur façon de soutenir, ils se demandaient parfois qui ils soutenaient, il y avait des problèmes de locaux, etc. Les élus ont voulu réapprendre à connaître leur secteur associatif. Ceci dit, il y a eu un retour très rapide vers les associations. Il y a d'abord eu une phase lourde qui n'a pas été développée au cours de l'exposé ; il s'agit d'un audit interne afin de définir le niveau des aides en ce qui concerne les manifestations associatives, les locaux, etc. Une fois le paysage dessiné de façon plus claire, les élus ont souhaité avoir une lecture plus rapide, plus rationnelle et c'est à ce point-là qu'ils se sont tournés vers les associations pour leur annoncer qu'ils avaient mis en œuvre cette réflexion et qu'ils ont proposé les 3 grands objectifs exposés. La demande des élus était d'avoir des retours des associations ; nous en avons reçu à partir de 2008, lors de la première « Place aux associations », temps fort au cours duquel des associations sont réunies et informées de l'actualité municipale. Mais entre chaque rencontre annuelle, il y a eu 2 ou 3 réunions avec les associations. Les associations n'étaient pas maîtresses, pas initiatrices du débat, mais elles y ont participé.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Est-ce que dans la salle quelqu'un peut dire que dans sa ville, ce sont les associations qui se sont regroupées pour dire : « Réformez le système d'aide ». Il semblerait même que parfois les associations ne sont pas très intéressées par la transparence, car certaines pourraient y perdre. Nous sommes effectivement dans des processus complexes qu'il faut gérer. En ce qui concerne la question de la maîtrise, de l'initiative de la démarche, il est vrai que l'impulsion doit être politique et forte, mais dans le déroulement du processus, l'implication des associations doit être la plus précoce possible. Mais comment le gérer à Laval, Saint-Herblain ou dans d'autres villes ? Chacun le fera selon les conditions locales.



*Guillaume VIELLE, Conseil général des Ardennes*

Il a été question de la qualité rédactionnelle des dossiers de subventions, de la mise en place de critères et donc de dossiers de demande de subvention plus précis. Ce travail a-t-il permis d'obtenir des dossiers mieux remplis, de meilleure qualité ? D'autre par ces nouveaux critères ont-ils modifié la répartition des subventions entre les associations ?

*Pascale LEBARD, Saint-Herblain*

La qualité des dossiers de demande de subvention est très variable. Il y a eu des associations qui n'avaient pas envie de jouer le jeu. D'une manière générale, lorsque les dossiers sont bien renseignés, la qualité d'instruction est meilleure. Sans cela il faut revenir vers l'association, poursuivre les rencontres.

Sur les 90 dossiers que nous venons d'instruire, la répartition des aides a été modifiée. Au cours de la première année, les élus sont restés assez prudents ; il n'y a pas eu de révolution, mais des glissements. Nous restons sur des enveloppes thématiques, il n'y a pas eu de transferts, par exemple entre les enveloppes sport et culture. Mais au sein de l'enveloppe sportive les subventions de certaines associations ont été inférieures à celles des années précédentes, et d'autres verront leur financement abondé de manière importante (dont celles qui ont pris la peine de bien remplir le dossier, ce que les élus ont tenu à valoriser). Après le conseil municipal de décembre, il y aura un retour vers les associations pour leur expliquer comment les élus ont travaillé.

*Henri BUSNEL, RNMA*

La question de la pédagogie du changement se trouve posée. Il y a eu le cas d'une ville où la réforme a été testée un an avant sa mise en application, auprès de toutes les associations. Il leur avait été fourni 2 modes de calcul, celui du système en cours, et celui du système construit en concertation avec elles. De petites associations de jeunes, des associations très dynamiques s'y sont bien retrouvées... Car il y a chez elles un intérêt particulier pour la qualité de la vie associative, pour l'innovation. Les associations perdantes étaient des associations à caractère social pour lesquelles le président s'était trouvé seul à porter l'action, où la vie associative proprement dite était très réduite. Ce test a obligé les associations à voir, à travers les écarts de traitement, qu'elles étaient les impasses de la réforme, qu'elles étaient leurs marges de progrès. Même s'il y a la pédagogie par le résultat du calcul, le test grandeur nature est nécessaire. Nous nous sommes aperçus également qu'il y avait ceux qui perdaient car ils ne savaient pas remplir un dossier, valoriser leur action, car l'association n'avait jamais réfléchi sur « à quoi sommes-nous utiles ? », « comment travaillons-nous ? » ; pour elles, cela allait de soi, c'était évident. La question de l'évaluation consiste aussi à mettre la balle dans le camp des associations, pour qu'elles s'expriment en interne au lieu d'exprimer à d'autres ce qu'elles font et en quoi elles ont une action qui contribue à les rendre d'utilité sociale. Il faut travailler la question de la pédagogie, mais il ne s'agit pas seulement d'expliquer les différentes rubriques, il faut aussi montrer de façon très claire quels sont les enjeux.

*Question*

Vous financez des actions de solidarité internationale, comment conciliez-vous l'obligation notifiée notamment dans le code des communes, de l'intérêt local des activités de l'association et ce financement d'actions internationales ?

*Pascale LEBARD, Saint-Herblain*

Pour répondre à la question, il faut retourner vers les critères. Saint-Herblain est jumelée avec 6 autres villes, il y a déjà un travail important en ce domaine, et beaucoup d'associations de solidarité internationale œuvrent dans le cadre d'un jumelage. À la marge, il y a des financements de solidarité internationale, pour lesquels l'impact local est mesuré différemment de celui des autres secteurs : l'intérêt local concernera la sensibilisation, la démarche « là-bas/ici ».

*Olivier FLEUTRY, Belbeuf*

Dans la définition de critères, il me semble qu'il manque un volet. À l'heure de l'Agenda 21, du Grenelle de l'environnement, etc., je n'ai pas vu de dimension environnementale quant aux bonnes pratiques des associations dans le domaine environnemental, quel que soit leur domaine d'activité. D'autre part dans quelle mesure prenez-vous en compte la sécurisation des pratiques associatives ?



On s'aperçoit que les collectivités financent des associations qui se trouvent face à un contentieux prud'homal qui leur sera peut-être fatal, à un contentieux avec l'URSSAF lié à de mauvaises pratiques, à un contentieux en matière de responsabilité civile, etc.

*Pascale LEBARD, Saint-Herblain*

Le développement durable fait partie des critères communs. Cette question est pour nous importante, mais elle est très peu renseignée, ce qui indique qu'il y a un gros travail à faire au niveau des associations.

Sur les risques évoqués, je n'ai pas de réponse à apporter. Si les élus étaient au fait d'une problématique de ce type, ils la prendraient en compte au moment de l'analyse des dossiers. Mais il n'y a pas d'exemple à Saint-Herblain. D'autres par les élus ne peuvent pas être totalement dans la vie de l'association, les élus travaillent sur des dossiers renseignés sur l'honneur, ils feront toujours confiance aux associations.

**Henri BUSNEL, RNMA**

Nous souhaitons consacrer cet après-midi à approfondir des notions qui se sont avérées importantes pour la démarche de mutualisation. La question de l'utilité sociale s'est trouvée fréquemment posée, mais était-elle bien posée ? Nous n'en étions pas persuadés. Cette question se pose souvent d'une façon raccourcie, certaines associations étant considérées comme plus utiles que d'autres ; or nous savons que cette façon de raisonner n'est pas satisfaisante. Par ailleurs, une subvention est souvent presque perçue comme un cadeau fait aux associations, alors que les associations ont une véritable utilité sociale et économique. Il est important d'approfondir ces points.



# Évaluation de l'apport des réflexions actuelles sur les indicateurs et la mesure de l'utilité sociale des associations. Quel cadre pour penser en termes stratégiques le soutien public aux associations ?

**Bernard PERRET**, socio-économiste et ingénieur, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) au ministère du Développement durable



Je ne suis pas à proprement parler un spécialiste de l'évaluation des associations, mais c'est un thème que j'ai abordé à travers diverses pratiques. Pour préparer cette intervention, je me suis documenté à partir de textes, et je me suis aperçu que c'est un domaine très vaste et plus complexe que je ne le pensais. Je vais essayer non pas de décrire précisément les pratiques, mais plutôt d'aborder des concepts, des tensions et des complémentarités entre ces concepts, et des notions présentes dans les textes et dans les pratiques.

Je commencerai par présenter des éléments de contexte. Ensuite je décrirai les critères de reconnaissance, d'agrément qui sont de nature juridique et qui donnent droit, soit à des avantages fiscaux, soit à des subventions. Puis je parlerai des différents modes d'évaluation de l'activité des associations, à travers l'évaluation des associations elles-mêmes ou l'évaluation d'actions publiques dont les associations sont des parties prenantes. Pour finir, je ferai un gros plan sur l'évaluation de l'utilité sociale.

## Éléments de contexte

Ces éléments situent l'importance de la question qui nous réunit. Nous sommes confrontés à une crise économique, sociale et écologique qui pose la question des limites de la marchandisation des échanges sociaux. Nous sommes dans une interrogation très forte sur les limites du « tout marché » et nous sentons bien que la résilience de nos sociétés repose plus que jamais sur le développement des liens sociaux à travers des activités qui ne sont pas au cœur de la sphère marchande. À ce titre là, les associations ont un rôle important à jouer, comme je l'illustrerai à travers les « nouveaux indicateurs de richesse ». Une interrogation monte dans notre société concernant la valeur non marchande : comment reconnaître et objectiver la valeur de certaines activités, de certains services, indépendamment de leur valorisation marchande ?

Par ailleurs, et cela peut paraître contradictoire, il y a un aspect budgétaire dans la crise. La crise de la dette par exemple aboutit à une pression croissante pour rationaliser les dépenses publiques, et donc une demande croissante de justification du bon emploi des deniers publics. Nous sentons déjà la tension qui existe entre les activités dont on pense qu'elles devraient être reconnues en tant que non-marchandes, non-monétaires, et le besoin de justifier qu'elles doivent être financées.

Tout cela concourt à un besoin croissant d'objectiver la production et l'impact social de l'activité associative.

Les « nouveaux indicateurs de richesse » ne sont pas directement au cœur de notre sujet, mais ce sont les éléments de contexte important. Je viens par exemple de participer à une journée d'étude sur les indicateurs territoriaux de développement durable. Plusieurs centaines de personnes de toutes les régions de France réfléchissaient à la mise en place de nouvelles approches pour mesurer le bien-être, les dimensions du développement durable, la qualité de la vie, l'empreinte écologique, etc.

Réunie par le Président de la République en 2008, la commission STIGLITZ a donné ses lettres de noblesse à une critique des indicateurs économiques, déjà assez développée depuis plusieurs



années. Il existe des indicateurs de la stratégie nationale de développement durable, etc. Cette réflexion se traduit par un foisonnement de pratiques, de tableaux de bord, d'indicateurs synthétiques et ceci aux niveaux local, régional, national, voire au sein d'organisations internationales. Des concepts sont mis en avant pour essayer d'élargir la vision économique du bien-être. Parfois l'on se contente d'un bien-être économique élargi, c'est-à-dire la consommation marchande à laquelle on adjoint des services non-marchands (gains en matière de sécurité ou d'éducation, de lien social, etc.) que l'on monétarise par différentes techniques. Il y a des approches qualitatives de la qualité de la vie qui sont souvent fondées sur des démarches participatives. Dans plusieurs régions ou communes de France, à l'initiative d'élus locaux, les citoyens sont consultés afin de savoir ce qu'ils considèrent comme important en ce qui concerne la qualité de la vie et cela peut déboucher sur la création d'indicateurs. D'autres concepts sont liés à des indicateurs de santé sociale, de développement humain (le plus connu car il a été développé depuis plusieurs années par le programme national des Nations unies pour le développement [PNUD] qui donne lieu à un classement des pays en fonction de leur développement humain). Il y a la notion de capital social et celle de développement durable ou de soutenabilité avec toutes ses batteries d'indicateurs (empreinte carbone, empreinte écologique, etc.)

Le foisonnement de ces pratiques montre que l'objectivation des éléments de valeur, des éléments de bien-être qui ne relèvent pas uniquement du marché est une question cruciale pour nos sociétés

### **Une pluralité de critères de reconnaissance des associations**

Une revue de la littérature m'a permis d'identifier les critères juridiques de reconnaissance ou d'agrément des associations, c'est-à-dire les critères qui justifient d'une part des avantages fiscaux, d'autre part des droits à subventions. Il existe en fait une assez grande diversité de textes.

La notion d'intérêt local sert à justifier, à rendre possible l'octroi d'une subvention à l'échelon local.

La notion d'intérêt public donne droit à des dégrèvements fiscaux.

En lien avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une circulaire du 18 janvier 2010 définit des critères d'éligibilité à une subvention d'État.

Enfin il y a l'utilité sociale, critère initialement élaboré pour justifier des exonérations de fiscalité commerciale, d'impôts sur les bénéficiaires.

Ces critères coexistent et a priori ne sont pas totalement cohérents.

### **L'intérêt local**

Une circulaire du 21 avril 2001 définit 3 critères :

- l'intérêt public, soit par nature comme la défense de l'environnement (par opposition à la satisfaction d'un intérêt privé), soit par carence d'une initiative privée qui permettrait la production d'un bien ou d'un service ;
- l'intérêt direct pour la population concernée ;
- l'impartialité, les subventions financées à ce titre ne pouvant pas intervenir dans des conflits collectifs du travail ou dans un conflit politique, national ou international.

### **L'utilité sociale**

C'est une notion d'origine fiscale (instruction fiscale du 15 septembre 1998) ; ce critère donne droit à l'exonération des impôts commerciaux.

Selon un texte de 2003 de la délégation interministérielle à l'économie sociale : « Est d'utilité sociale toute action qui vise, notamment la satisfaction de besoins qui ne sont pas normalement ou suffisamment pris en compte par le marché, et s'exerce au profit de personnes dont la situation nécessite la compensation d'un désavantage sanitaire, social ou économique ». Nous retrouvons une notion très proche des critères de l'intérêt local, hormis le fait que cela ne vise pas spécifiquement une population.

D'autres caractérisations existent. L'utilité sociale peut ne pas se référer à l'action elle-même, à ce qui est produit, mais être considérée comme une « qualité » de la structure autant que de ses



productions. Le rapport GOULARD (1996) s'attache à la structure de l'utilité sociale, avec une primauté du projet sur l'activité, de non-lucrativité ou de gestion désintéressée, d'apport social des associations (bénévolat), de leur fonctionnement démocratique et d'existence d'agrément notamment à titre fiscal.

J'insiste sur le fait que l'utilité sociale, surtout la manière dont les associations s'en sont emparées, la notion même d'utilité a une signification intéressante puisqu'elle montre un changement, en France, par rapport à la notion habituelle d'intérêt général. En effet, à travers la reconnaissance de l'utilité sociale, l'État ou la collectivité reconnaît que l'intérêt général n'est plus le monopole de l'État ou des instances politiques. C'est une évolution par rapport à la vision républicaine, jacobine de l'État. Nous sommes dans une situation où les actions publiques sont une coproduction d'une variété d'acteurs qui vont de l'Europe, aux collectivités territoriales (décentralisation) et aux acteurs privés (partenariat avec recours à des acteurs associatifs). Ce qui va encore plus loin dans la notion d'utilité sociale est la reconnaissance du fait que le bien commun se construit à partir d'initiatives socialement situées. À ce titre, il est possible de dire que l'utilité sociale apparaît comme une notion transitionnelle entre des objectifs portés par des segments particuliers de la société et l'intérêt général. C'est-à-dire que l'intérêt général est une notion qui se complexifie et qui n'est pas définie de façon univoque par un acteur central dont la légitimité résulte du processus électif. Il est reconnu qu'un ensemble d'acteurs sociaux ont, par leurs actions et leurs initiatives, une légitimité pour participer à la co-construction de cet intérêt général à partir, à travers, des éléments d'utilité sociale. C'est un point particulièrement important dans la façon dont cette notion apparaît actuellement. C'est ce que reconnaissent les pouvoirs publics par le fait que des droits particuliers en matière fiscale, des avantages spécifiques peuvent être donnés aux associations qui ont une activité d'utilité sociale.

## Les modes d'évaluation de l'activité des associations

L'évaluation est quelque chose d'encore plus ambitieux, il ne s'agit pas seulement de reconnaître que certains acteurs ont certains droits, mais d'objectiver, de mesurer le rapport à l'utilité sociale, à l'intérêt général, etc.

Les économistes s'en préoccupent, ils s'interrogent depuis longtemps sur la valeur du bénévolat et l'évaluation de la production des associations. Cette production est d'autant plus importante que l'emploi associatif s'accroît assez régulièrement et donc, naturellement, des interrogations apparaissent sur ce que produisent les salariés associatifs.

La frustration est assez grande du fait que dans les comptes nationaux, la production des associations est purement et simplement mesurée par la masse salariale. Dans les comptes nationaux actuels, il n'y a pas d'autres possibilités pour mesurer la valeur de l'activité associative, pas plus que pour mesurer la valeur des services publics tels que les hôpitaux, les administrations. Nous sommes réduits à considérer que cette production se mesure par la masse salariale. En économie il s'agit d'un coût, et il est frustrant d'assimiler une production à un coût.

**En macro-économie, les tentatives destinées à mesurer la plus-value associative par une valeur marchande de services non marchands n'ont jamais été menées à bien**

Procéder à ce genre d'évaluation à l'échelle d'une nation est pratiquement impossible compte tenu de l'hétérogénéité du secteur associatif qui produit dans des domaines aussi différents que la santé, le social, l'environnement, le sport, les activités récréatives, etc. Cette grande hétérogénéité ne permet pas d'aboutir à des critères susceptibles

d'estimer globalement la valeur marchande, l'équivalent marchand de tous les services associatifs. Récemment, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a réuni un groupe pour essayer d'avancer sur cette question, sa conclusion est qu'il s'agit d'une tâche virtuellement impossible.

En fait l'évaluation est plutôt retrouvée à l'échelle micro-économique d'une association ou d'une collectivité publique. On trouve d'abord les éléments d'évaluation de l'activité des associations à travers l'évaluation des politiques publiques : en évaluant une politique sociale, on peut se demander quelle est la contribution des associations à l'atteinte des objectifs de cette politique.

Il peut y avoir une approche par la performance, par les indicateurs qui renseignent sur la contribution à des objectifs normés, comme ceux des programmes budgétaires de la LOLF.



Il y a l'approche par les « bonnes pratiques », développée notamment par le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale.

Il serait possible de chercher à mesurer la contribution des associations au bien-être, mesuré grâce à des indicateurs non monétaires comme ceux dont il a été question précédemment.

Enfin il y a l'approche de l'utilité sociale.

Tout ceci ne désigne pas des pratiques bien identifiées qui se juxtaposent, ce sont plutôt diverses approches plus ou moins combinées dans différentes pratiques.

### **L'évaluation des politiques sociales**

Ce peut-être l'évaluation du plan national « Santé mentale », l'évaluation des politiques d'emploi ou de lutte contre l'exclusion, etc.

Les démarches « standard » d'évaluation des politiques publiques prennent pour critères les objectifs de la politique à évaluer, tels qu'ils sont fixés dans des textes de lois ou des déclarations.

Ces évaluations intègrent implicitement ou explicitement une évaluation de l'activité des opérateurs du monde associatif qui contribuent à l'atteinte des objectifs politiques. Dans le cas de l'évaluation du plan « Santé mentale », toute une partie concerne le bien-fondé du subventionnement des associations de malades ; il procède donc à une tentative d'évaluation de l'apport de ces associations au bien-être des malades et au bon fonctionnement du système de soins.

Mais en général, tout ceci est assez sommaire, et il y a peu de lien formel entre l'évaluation des politiques et les pratiques, les opérations d'évaluation association par association qui peuvent exister par ailleurs.

### **La performance**

La notion de performance est un concept retrouvé notamment dans le contexte de la LOLF, car la loi de finances a mis en avant cette notion d'indicateurs de performance. La notion de performance implique toujours la comparaison quantifiée d'un résultat à un objectif simple et ciblé.

Performance est un mot qui vient du sport, cette notion a une connotation très managériale, elle rapproche l'évaluation de l'audit et du contrôle, avec cette notion de redevabilité (*accountability*) trouvée dans la littérature anglo-saxonne, soit l'obligation de vérifier qu'une activité permet d'atteindre les objectifs pour lesquels les acteurs sont financés.

Cette notion est présente dans la circulaire de 2010 sur le subventionnant des associations par l'État : ce qui est visé est la vérification, l'obligation à travers l'évaluation de vérifier l'inscription de l'activité associative dans les objectifs des programmes budgétaires (conventions pluriannuelles d'objectifs avec l'État). Les programmes budgétaires comportent un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance et les associations financées à ce titre doivent prouver qu'elles contribuent à l'atteinte de ces objectifs, donc le faire à travers des indicateurs de performance.

### **L'approche par les « bonnes pratiques »**

Cette approche est assez différente des précédentes. Elle est présente dans le référentiel de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux.

Cette approche par les « bonnes pratiques » consiste à vérifier la conformité à un ensemble de normes professionnelles (ex. : accueil, sécurité, bientraitance...).

Contrairement à la performance, il s'agit moins d'évaluer le résultat que la qualité des prestations et le fait que chacun travaille en respectant un certain nombre de normes professionnelles.

En pratique, bien sûr, les évaluations menées dans ce cadre peuvent aussi faire appel à des notions d'utilité sociale et de performance. Je suis consciente du fait que les pratiques sont plus complexes, moins typées que ne le laisse penser mon exposé. Je souhaite simplement mettre en évidence qu'il y a pluralité de concepts qui peuvent entrer en tension.



## Quel impact sur le bien-être collectif ?

Une autre approche qui n'est pas vraiment développée à ce stade, mais à laquelle beaucoup de personnes pensent est en lien avec le développement de nouveaux indicateurs de bien-être, qualité de la vie, etc. Il s'agirait de mesurer l'impact de l'activité associative sur les indicateurs de bien-être social. Il y a encore peu de travaux sur ce sujet, avec bien sûr des problèmes liés à la multiplicité des indicateurs (indice de développement humain - IDH, santé sociale, qualité de la vie...) dont il a été question plus haut, mais également au fait que la contribution de chaque association à l'atteinte, à l'évolution d'un indicateur macrosocial risque évidemment d'être faible et très difficile à évaluer. Néanmoins il est possible de s'inspirer de ces indicateurs pour mesurer l'utilité sociale ; c'est un peu ce qui est fait en abordant l'évaluation de l'utilité sociale. Il y a beaucoup de liens à tisser entre les approches d'évaluation par l'utilité sociale et la réflexion sur les indicateurs de bien-être collectif ; une notion paraît notamment intéressante, celle de « capital social ».

La notion de « capital social » est apparue dans les années 1990 aux États-Unis. En fait elle avait déjà été mentionnée sous la plume de Pierre BOURDIEU, mais dans un sens un peu différent. Il s'agit d'une tentative pour penser le lien social, les réseaux sociaux comme une ressource mesurable, avec une volonté d'en faire une grandeur économique qu'il serait possible d'introduire dans les approches du développement économique et social. C'est une approche séduisante, car elle permet de bien caractériser la qualité et la « productivité » du lien social. Il serait possible de dire que c'est un aspect majeur de la « plus-value » associative. Elle a donné lieu aux États-Unis à de nombreuses tentatives de mesure, mais en France c'est une théorie assez controversée à laquelle il est reproché son utilitarisme, sa volonté d'enrôler le lien social au service de la productivité et de l'efficacité économique.

Deux concepts de « capital social » ont été émis. Pierre BOURDIEU avait parlé du « capital social individuel », des liens sociaux comme une ressource pour l'individu : chacun est doté d'un certain nombre de capitaux (culturel, financier, social) lui permettant d'augmenter son pouvoir et ses revenus. Le « capital social » fait donc partie de ces dotations individuelles. À partir de cela, le sociologue Robert PUTNAM (1995) qui était d'ailleurs membre de la commission STIGLITZ, a développé une notion différente, celle de bien collectif : « Le capital social fait référence à des caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un bénéfice mutuel ». Cette théorie a eu de nombreux impacts, car Robert PUTNAM a produit des études quantitatives fructueuses montrant d'une part que le « capital social » décline dans les pays occidentaux, et notamment aux États-Unis depuis le début des années 1990, que l'on assiste à un déclin de réseaux et de liens sociaux, notamment les liens les plus productifs du point de vue de leurs effets sur le bien-être social et sur la production. Il a également établi des corrélations notables entre des mesures du « capital social » et, par exemple, la criminalité, la maltraitance infantile, l'illettrisme, la fraude fiscale, en montrant que le « capital social » était un facteur explicatif important de l'évolution du bien-être social. Pour rendre les choses plus concrètes, voici une présentation d'un indice de capital social défini par Robert PUTNAM, qu'il a utilisé pour des travaux quantitatifs.

- Mesures de la vie organisationnelle de la communauté
  - pourcentage de personnes ayant participé au comité d'une organisation locale l'année passée
  - pourcentage de personnes ayant été dirigeant d'un club, d'une organisation l'année passée
  - nombre d'organisations civiques et sociales pour 1 000 habitants
  - nombre moyen de réunions de clubs par personne
  - nombre moyen d'adhésions à des groupes par personne
- Mesures de l'engagement dans les affaires publiques
  - participation aux élections présidentielles de 1988 et 1992
  - réunions publiques communales auxquelles on a assisté l'année passée (en %)
- Mesures du volontariat communautaire
  - nombre d'organisations sans but lucratif pour 1 000 habitants
  - nombre de fois où l'on a consacré du temps à des projets communautaires l'année passée
  - nombre de fois où l'on a consacré du temps au bénévolat l'année passée



- Mesures de sociabilité informelle
  - êtes-vous d'accord pour dire : « j'ai passé beaucoup de temps à visiter des amis »
  - temps moyen de loisirs à la maison l'année passée
- Mesures de la confiance sociale
  - êtes-vous d'accord avec l'affirmation : « on peut faire confiance à la plupart des gens » (en %)
  - êtes-vous d'accord avec l'affirmation : « la plupart des gens sont honnêtes » (en %).

Ce genre d'indicateurs a donné lieu à des travaux, des comparaisons internationales montrant, par exemple, qu'en Europe la confiance sociale est plus élevée dans les pays du Nord que dans ceux du Sud.

Encore plus intéressant, Robert PUTNAM a développé une réflexion directement liée à l'évaluation des associations, puisqu'il a développé une théorie du bon et du mauvais « capital social », plus exactement du bon et du mauvais réseau

Selon Robert PUTNAM, la base du « capital social » est constituée par les réseaux et principalement les réseaux associatifs. Il a essayé de montrer que certains types de réseaux associatifs étaient plus productifs que d'autres. Il a pointé notamment les réseaux associatifs permettant le renforcement de la sociabilité locale (avec des groupes locaux très vivants), et le renforcement de réseaux à l'échelle d'un pays (mise en relation des réseaux locaux). Il a indiqué également que les réseaux étaient d'autant plus productifs qu'ils avaient un rapport aux institutions. L'exemple type de bons réseaux sont les associations de parents d'élèves, extrêmement productives car elles

renforcent et dynamisent l'institution scolaire. Il prend comme exemple de mauvais réseaux, les mafias, et tous les groupes purement centrés sur des intérêts lucratifs d'un groupe ethnique particulier, sans lien avec le reste de la société.

D'un point de vue stratégique et pédagogique, cette notion de « capital social » oblige à regarder le lien social comme une ressource économique et sociale. Pour Robert PUTNAM les réseaux ont de la valeur, il serait donc naturel d'en faire un critère d'évaluation des actions publiques, et évidemment des associations. Par ailleurs le « capital social » a un lien logique avec le développement durable, notamment avec sa dimension sociale, puisqu'il renseigne sur la capacité d'auto-organisation et la résilience d'une société (capacité d'une société de reproduire ses capacités d'auto-organisation et d'action).

En 2010, le rapport du CNIS a pris acte de ce fait en affirmant que si l'on exclut la production mesurable en matière d'économie, une part a priori importante de la plus-value associative relève du « capital social ». Le rôle des associations est sans doute particulièrement significatif dans la création et le renforcement des liens sociaux, ainsi que dans la formation de réseaux. C'est donc un champ de réflexion et de recherche digne d'intérêt.

## L'évaluation de l'utilité sociale des associations

Ce sont essentiellement des approches qualitatives. Des indicateurs peuvent intervenir pour approcher l'utilité sociale, mais elle ne se mesure pas par un indicateur unique. Il s'agit de démarches d'autoévaluation accompagnée, ce sont les associations elles-mêmes qui s'emparent de la question de l'utilité sociale. Par opposition aux démarches basées sur la performance des bonnes pratiques, l'évaluation d'utilité sociale se caractérise par le fait qu'elle repose sur la construction collective d'un référentiel spécifique à chaque structure évaluée... qui fait sens pour les acteurs concernés. Il y a une démarche d'indication, de réappropriation par la structure et une volonté de définir par soi-même ce qu'elle produit comme choses utiles pour la société ; elle ne se contente pas de prendre pour argent comptant les critères extérieurs.

Cela donne lieu à des grilles d'évaluation qui concernent : le lien social, l'égalité des chances, l'ouverture et la diversité culturelles, la solidarité envers les personnes en difficulté, la démocratie participative, la création d'emplois et d'activités, l'écodéveloppement, l'équité territoriale, l'innovation et la promotion d'un mode de développement solidaire et équitable. Derrière tous ces mots, il faut travailler pour élaborer des critères, des indicateurs, des éléments de description, etc.



Je ne sais pas si le problème est toujours aussi virulent, mais il y a eu opposition entre utilité sociale et notions liées à la performance, contraste entre des démarches d'évaluation de l'utilité sociale (généralement entreprises à l'initiative des associations, avec un questionnement ouvert, la prise en compte de la complexité, des effets de systèmes, de la globalité sociale) et des critères limités à quelques indicateurs préfixés, un référentiel à inventer avant chaque évaluation. Et derrière cela la responsabilité politique qui ne se limite pas à un cadre d'objectifs prédéfinis. À travers l'utilité sociale, les associations revendiquent de ne pas être de simples sous-traitants pour mettre en œuvre des politiques publiques, elles revendiquent une responsabilité de nature politique pour être associées à la définition d'une partie au moins de l'intérêt général. C'est donc une volonté de passer d'un statut d'exécutant à celui de coproducteur des référentiels de l'action collective qui implique un autre rôle des associations au service du lien social.

En conclusion, il est visible que dans ces relations entre les pouvoirs publics et les associations, il y a forcément des tensions dans la recherche d'un équilibre entre 2 exigences complémentaires. D'une part une exigence d'objectivité, de transparence, de compte rendu (*accountability*) et de contrôle impartial du bon usage de l'argent public (les contribuables ont le droit de savoir que l'argent public va à des activités qui sont conformes aux objectifs généraux de l'action publique) ; d'autre part la nécessité de permettre le développement de capacités d'auto organisation de la société (à travers des notions comme l'*empowerment* et la résilience) et la reconnaissance du fait que le bien commun se construit à partir d'initiatives socialement situées.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Nous venons d'avoir une intervention d'une grande densité qui rejoint de nombreux aspects abordés à propos de l'élaboration de grilles. Mais il est vrai que souvent, lors de l'élaboration de ces grilles nous sommes à la recherche de bases que nous découvrons de façon un peu empirique ; il me semble normal de passer par cet empirisme. Les notions apportées par Bernard PERRET donnent une vision beaucoup plus large qui, néanmoins, mène à des outils pratiques, car cette notion de capital social est une notion fructueuse qui finit par amener des batteries de critères, d'indicateurs, et autres.



*Daniel DENAT, Espace bénévolat*

Comme annoncé sur le programme, j'ai bien compris qu'il s'agit de réflexions actuelles dont les résultats sont toujours attendus, que c'est l'état de la réflexion. J'ai cru comprendre que votre recommandation invitait chaque association à bâtir, après ses réflexions, les critères qui sont les mieux ou les moins mal adaptés à son contexte, ai-je bien compris ?

*Bernard PERRET*

Je ne me suis pas présenté comme apportant des recommandations. Mon message est plutôt de montrer qu'il existe une tension assez irréductible entre 2 entités entre lesquelles une dialectique existe entre des personnes qui paient (l'État, une collectivité ou autre), en fonction de critères normés, qui obéissent à des normes exogènes, et de l'autre côté une tendance non moins légitime, et non moins importante pour la société, qui est la revendication de l'association d'être elle-même coproductrice des normes du bien commun. Mon message est de dire que l'évaluation est le terrain sur lequel ces 2 préoccupations doivent entrer en dialogue. Idéalement une bonne évaluation permet la confrontation et le dialogue de ces 2 tendances.

*François CAUCHY, délégué général du CI&RA (structure d'appui des Pyrénées-Orientales)*

Je renvoie à des travaux extrêmement aboutis de la Chambre régionale de l'économie sociale du Languedoc-Roussillon (CRES L-R), avec laquelle j'ai travaillé en lien avec Culture et promotion. Sur le site Internet de cette chambre régionale, il y a des outils de mesure d'évaluation de l'utilité sociale. Ces travaux ont notamment conduit au fait qu'il était difficile, voire impossible, d'avoir une définition unique de l'utilité sociale. Le résultat a été de dire que lorsqu'une structure veut mettre en place une démarche d'évaluation de son utilité sociale, elle doit d'abord réfléchir à sa propre définition de l'utilité sociale et, ensuite, elle doit utiliser un processus et des critères qui seront éventuellement préétablis. Il est possible de s'appuyer sur un ensemble de démarches, car des travaux avérés comme ceux de la CRES L-R ont maintenant 3 ans et ils ont commencé à être mis en œuvre. Je vous invite donc à



prendre connaissance des informations de ce site, qui propose une démarche, mais avec un préalable : définir sa propre utilité sociale.

*Daniel DENAT, Espace bénévolat*

Vous avez dit à propos de l'utilité sociale liée à la structure : « primauté du projet sur l'activité ». Je comprends qu'il faut privilégier les intentions à l'action !

*Bernard PERRET*

J'ai repris cette formulation du rapport GOULARD. Effectivement, on peut se demander ce que veut dire exactement cette formule. À mon avis elle signifie que l'association n'est pas simplement un prestataire de services qui se met sur un marché, mais que sa valeur est son projet : elle se projette, elle n'est pas simplement dans une logique de créneau, sa dynamique est créatrice. C'est aussi pour cela que la question de l'utilité sociale doit être prise dans un sens d'autodéfinition par la structure, car cela renvoie à cette notion que la plus-value spécifique de l'association est caractérisée par sa capacité à créer, à inventer son projet.

*Daniel DENAT, Espace bénévolat*

Je ne veux pas insister, mais je connais bon nombre d'associations qui ont un projet dans un cadre posé au-dessus de la cheminée, et leur action continue quand même.

*Henri BUSNEL, RNMA*

En ce qui concerne les sources, François CAUCHY en a cité, je voulais indiquer que l'Agence pour la valorisation des initiatives socio-économiques (AVISE, gestionnaire des dispositifs locaux d'accompagnement) a réalisé des cahiers. Le cahier n° 5 s'intitule « Evaluer l'utilité sociale de votre association ». Nous y retrouvons les bases de réflexion que Bernard PERRET a abordées, ainsi que des outils qu'il faut prendre le temps de s'approprier.

*Bernard PERRET*

Je suis très positif par rapport à tout ce travail de qualité, que ce soit celui fait par l'AVISE ou celui de Culture et promotion.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Ces documents aident à construire, à schématiser, à créer vos propres outils car la notion d'autoconstruction est importante.

*Stéphane GROSCLAUDE, coordinateur de la plate-forme interrégionale, association qui regroupe des agences régionales de développement culturel*

Une mission interministérielle a été mise en place par le gouvernement au regard des directives européennes sur les indicateurs du développement durable, en 2008 ou 2009. Cette mission interministérielle a-t-elle produit quelque chose ? Est-ce le rapport GOULARD ? Par ailleurs, bien que la notion de diversité culturelle soit présente dans votre intervention, je suis surpris de ne pas avoir entendu la notion de culture dans le développement durable. Le 17 novembre 2010, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) a quand même reconnu la culture comme 4<sup>e</sup> pilier du développement durable. Des pratiques sociales, la culture et les identités culturelles relèvent pour une grande partie de la culture de chacun.

*Bernard PERRET*

En matière d'indicateurs de développement durable, je ne connais que les indicateurs de la stratégie nationale de développement durable, qui sont cohérents avec les indicateurs de la stratégie européenne de développement durable. C'est un fait, et je ne peux que vous donner raison, il y a des aspects environnementaux, économiques, sociaux, mais la culture en tant que telle est effectivement peu présente dans cette approche du développement durable. Cependant le développement durable n'est pas non plus une notion qui a vocation à tout englober, si tout entrait dans le développement durable, ce serait une notion vide.



*Stéphane GROSCLAUDE, coordinateur de la plate-forme interrégionale, association qui regroupe des agences régionales de développement culturel*

Un mot est revenu très souvent dans votre discours : « social ». On parle d'utilité sociale, d'action sociale, de lien social et même les plans sont sociaux quand il s'agit de licencier les travailleurs !

Dans l'évocation du « capital social », l'une des définitions consistait à dire que c'était une tentative de penser le social comme une ressource mesurable. En fait, si l'on exclut les performances sportives ou la qualité d'un spectacle, généralement le social permet de prévenir. Comment évaluer, comment mesurer ce qui ne s'est pas produit ?

Vous avez dit qu'est utilité sociale ce qui n'est pas pris en compte par le marché. Je trouve que vous avez raison, mais c'est un constat terrible car cela signifie qu'encore une fois le profit est défini comme privé et la dette comme publique.

*Bernard PERRET*

Mesurer ce qui ne s'est pas produit, correspond à ce que fait PUTNAM quand il établit des corrélations entre les indicateurs de capital social et la criminalité, la souffrance infantile et tout un ensemble de problèmes sociaux. Il répond indirectement à votre question en disant qu'en positif, le social correspond à l'état de la société qui permet d'éviter ce qui est identifié comme problèmes sociaux.

*François CAUCHY, délégué général du CI&RA (structure d'appui des Pyrénées-Orientales)*

J'ai été surpris de ne pas voir apparaître la notion de « coûts évités ». Un travail remarquable a été fait par Patrick VIVERET il y a 10 ou 15 ans dans son livre « Nouveaux indicateurs de richesses ». Il identifie cette nouvelle mesure et donne un certain nombre de pistes pour essayer de la quantifier. Patrick VIVERET a depuis longtemps remis en cause les calculs du produit intérieur brut.

*Bernard PERRET*

L'inconvénient d'utiliser la notion de coût évité serait de laisser entendre que la production associative peut entièrement se ramener à des critères économiques. Il faut être clair, ce n'est qu'un élément, il est possible de le mettre en avant, mais tout ne peut pas se ramener à des critères de coûts évités.

*Henri BUSNEL, RNMA*

Nous allons maintenant passer la parole à un économiste, il a beaucoup été question d'économie cet après-midi. Nous sommes partis dans notre démarche d'une autre répartition des moyens aux associations et nous voyons bien que la question du sens est quelque chose d'essentiel et que celle de l'évaluation et de l'appropriation de ce sens l'est tout autant, et elle concerne aussi bien les associations que les acteurs privés.



# Vers quels modèles associatifs allons-nous ? Quelles transformations possibles des modèles économiques associatifs ?



**Henry NOGUES**, docteur d'État en sciences économiques de l'Université de Rennes, président de l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (ADDES), ancien président du conseil scientifique du Crédit documentaire (CREDOC), membre du Conseil de prospective de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) et du conseil d'administration de la FONDA (laboratoire d'idées créé en 1981, dans le prolongement de l'association pour le développement des associations de progrès).

Il m'a été demandé de réfléchir à partir du travail de prospective que la FONDA mène avec la plupart des réseaux associatifs sur les associations en 2020 : « Vers quel modèle économique allons-nous ? ».

## Avertissement

Je suis chercheur et professeur d'économie, professeur émérite c'est-à-dire à la retraite. Je suis militant associatif, au conseil de prospective de l'UNIOPSS et à la FONDA. Je préside l'ADDES.

En 1994, alors que j'accompagnais mes étudiants à Londres, nous avons pu lire dans le métro de Londres une phrase dont je ne me rappelle plus le nom de l'auteur : « Les experts n'ont pas plus souvent raison que les autres, mais quand ils ont tort c'est toujours pour des raisons beaucoup plus sophistiquées ».

Je vous propose de réfléchir en 2 temps. La première partie abordera le rôle économique des associations, de manière transverse, tous secteurs confondus. J'ai surtout travaillé dans le domaine médico-social, cependant je pense que mes propos s'appliquent également aux sports et aux activités culturelles. Pour avoir travaillé avec le mouvement olympique et sportif, je crois qu'il y a plus de similitudes que de différences, sauf peut-être dans les rapports à la performance et aux résultats. La seconde partie aura trait aux scénarios tels qu'ils pourraient être esquissés.

## Le rôle économique des associations

L'argument général est que les avantages comparatifs des associations les conduisent plutôt là où l'action publique a du mal à intervenir, dans ses manques, et dans les secteurs non rentables pour le marché. Les associations existent dans presque tous les secteurs, mais elles ont cependant des localisations privilégiées.

C'est pour cela qu'elles jouent un rôle économique important, au-delà de leur poids et de leur masse. La valeur ajoutée des associations est de 3 à 4 % ; avec le bénévolat formel il faut ajouter 1, peut-être 1,5 %. C'est peu par rapport à l'ensemble de l'activité économique ; mais dans un véhicule automobile, l'huile ne pèse pas beaucoup ; or si vous l'enlevez, vous constaterez qu'elle manque. Si les associations étaient réparties de manière homothétique, il ne serait pas très grave d'en perdre 3 à 4 %. Il est vrai que d'une certaine manière, elles vont sur le terrain, elles œuvrent dans le domaine de la culture, elles sont présentes dans tout l'espace rural. Elles ne sont pas là où les marchés les appellent, là où la concentration de la richesse les attend. Mais elles ne sont pas forcément également réparties.

Dans la notion de « capital social », il est question de la spécificité des associations ; François BLOCH-LAINE disait « spécificités méritoires »

Aujourd'hui, le partenariat avec les pouvoirs publics cède plutôt la place à une mise en compétition. Bernard PERRET soulignait les limites de la marchandisation ; je ne suis pas convaincu que nous en



sommes parfaitement conscients, notamment dans les hautes sphères, mais aussi dans les médias, dans la culture moyenne, car nous avons été contaminés pendant plusieurs décennies par le slogan de Margarethe THATCHER « TINA = *there is no alternative* ». Il n'y aurait pas d'autre solution et une partie de la culture économique a été véhiculée et transmise de cette façon.

### **Au commencement, souvent l'association...**

... car certains facteurs n'attirent pas l'entreprise lucrative. C'est le désert, il n'y a pas de services, il n'y a pas de référents. Les associations sont souvent pionnières pour un grand nombre de métiers ; les économies sociales d'une certaine manière, même les banques de dépôt ont commencé par les caisses rurales de Crédit Mutuel. L'aide à domicile a pris naissance avec les associations familiales, et grâce à l'implication des associations familiales et de quelques bureaux d'aide sociale.

Les gens sont peu concernés. Ils ont souvent des problèmes, surtout dans le secteur social, c'est peut-être moins vrai dans les secteurs sportif et culturel.

Ils ne sont pas très solvables, ils ne sont pas très nombreux.

Parfois ils ne demandent rien, car ils ne savent même pas qu'il est possible de faire quelque chose.

Aucun de ces critères n'attire de capitaux, même pour qui aime le risque.

### **... Avec ses avantages comparatifs**

Certains facteurs sont favorables aux « entrepreneurs associatifs ».

Ils connaissent les problèmes, ils les vivent directement ou par le biais de leurs voisins, ils sont directement concernés.

Ils sont mobilisés par une motivation qui peut être de nature diverse. Par leur engagement bénévole, gratuit, ils apportent des ressources. Leur contribution est liée à la proximité du problème et des personnes, elle dépasse le local et peut atteindre les échanges internationaux.

Les entrepreneurs associatifs ont l'intuition qu'il faut inventer des réponses. Puisque rien n'existe, il faut au moins essayer d'améliorer la situation, par tâtonnements et expérimentations.

Les risques sont limités et l'expérimentation est plus facile car les entrepreneurs associatifs peuvent mobiliser des ressources réduites, ils ont une bonne connaissance du problème, et ils ne recherchent pas une rentabilité à 2 chiffres. Bien que le statut des associations Loi 1901 n'ait pas été créé pour faire de l'économie, il est possible de parler « d'entreprises associatives », car ce statut interdit l'enrichissement personnel, la distribution des bénéfices, même aux membres de l'association, mais il autorise de faire des excédents, il faut uniquement être vigilant quant à l'usage de ces excédents. L'administration et parfois les collectivités territoriales ne sont pas toujours prêtes à admettre qu'une association puisse avoir des excédents, notamment à partir des ressources bénévoles qu'elle apporte. Mais priver une association de ses excédents, c'est la maintenir dans un statut économique de mineur, elle ne peut avoir aucune autonomie d'action et elle perd une grande partie de ses capacités.

### **Et une grande diversité de logiques d'action**

Voici une typologie d'associatifs.

Le modèle « passionné » est un acteur intéressé, mobilisé pour pratiquer une activité, pour le plaisir, pour une idée), c'est le plus important.

Le modèle des « œuvres », c'est un associatif qui agit pour les autres, dans des projets orientés vers la bienfaisance.

Le modèle « professionnel » crée une partie des associations. Certains des professionnels ne peuvent pas aller au bout de leur action dans leur cadre institutionnel, la fonction publique par exemple. Des psychiatres peuvent envoyer leurs patients à l'extérieur pour qu'ils vivent le plus normalement possible ; en s'apercevant que cela ne fonctionne pas, ils vont s'investir dans des activités extérieures, mais bénévolement. À Bordeaux, la première association d'aides à domicile a été créée par un fonctionnaire de la préfecture (à l'époque il n'y avait pas de ministère social), c'est également vrai pour l'Ecole de la seconde chance, l'insertion à partir des centres sociaux dont les animateurs ont créé des activités.



Le modèle « militant » est un acteur concerné, organisé en mouvement sur la base de principes de réciprocité.

### **L'innovation associative transforme l'environnement social**

Les associations essaient de créer des réponses ; elles ne rédigent pas seulement des cahiers de doléances, elles proposent des solutions pour améliorer les choses.

Des associations se créent et s'engagent dans des activités économiques, parce que cela répond à leur projet, aux raisons pour lesquelles elles se sont créées ou regroupées. Elles vont modifier leur environnement dans des proportions importantes. Elles vont mettre en lumière des besoins non satisfaits qui existent mais dont on n'avait pas conscience ; elles les mettent sur la place publique, c'est leur fonction tribunitienne. Les associations font parfois glisser des activités du monde domestique vers le monde professionnel et marchand (DUSSUET, LAUZANAS, 2007). Ce fut les cas pour l'insertion scolaire des enfants handicapés : les familles se sont regroupées pour créer des structures pour l'enfance inadaptée. Auparavant les femmes, parfois les conjoints

prenaient en charge les personnes âgées dépendantes : ils ont créé le métier de travailleur familial, d'aide à domicile. Or l'invention de métiers contribue à la marchandisation. Nous avons l'impression que la marchandisation vient toujours de l'extérieur, c'est faux, d'une certaine manière elle est le fruit logique des actions des associations, éventuellement le fruit vénéneux, mais jamais complètement extérieur. Les associations créent les conditions d'un marché, cela vaut également pour la culture, et c'est encore un enjeu important pour l'organisation de ce secteur.

En prolongeant leurs initiatives dans un mouvement social, les associations influencent l'agenda politique et favorisent une meilleure solvabilisation du besoin (SALOMON et SOKOLOWSKI, 2001). Cette dimension historique de la question montre que les associations participent à la définition de l'intérêt général ; les domestiquer, les vassaliser, les instrumentaliser, leur nie cette compétence. Lorsque des enfants ne peuvent pas aller à l'école, les associations disent que tous les enfants ont droit à une partie de la richesse collective, peut-être plus pour compenser la situation spécifique dans laquelle ils se trouvent : le besoin est solvabilisé. À partir du moment où le besoin est solvabilisé, le plus souvent par le pouvoir public, les risques sont considérablement diminués et cela intéresse tous les acteurs lucratifs. Alors, il n'y aura plus de monopole associatif, d'autres acteurs arriveront.

### **L'engagement associatif se produit plutôt dans les « creux » du marché et de l'action publique**

#### Les « défaillances » de l'action publique

Un exemple très simple permet de revenir à l'idée de bon et de mauvais réseau, mais il faut manier cette idée avec précaution. Il est possible de montrer que la quantité idéale de biens publics est sans doute inaccessible, en tout cas difficile à définir (optimalité inaccessible ; WEISBROD, 1977 ; JAMES, 1986). Imaginez qu'il s'agisse d'un programme d'aide aux pauvres : certaines personnes pensent que les pauvres doivent se débrouiller par eux-mêmes, qu'il ne faut pas en faire trop ; d'autres pensent qu'il faut en faire un peu ; d'autres encore qu'il faut en faire beaucoup. Généralement, l'élu va décider en fonction de la position médiane : il y aura beaucoup de mécontents pour des raisons opposées, l'accord sera donc impossible ; cela illustre la difficulté de l'action politique. Mais ceux qui estiment qu'on n'en fait pas assez peuvent s'associer pour en faire plus, et c'est ce qu'ils font. Ceux qui estiment qu'on en fait trop, peuvent constituer une association de contribuables spoliés pour demander à ce que l'on en fasse moins, et ils le feront d'autant plus facilement qu'ils diront que d'autres associations le font, qu'il est inutile de demander à l'État de le faire : c'est la « *big society* » de David CAMERON qui se met en place. Nous sommes dans une position délicate, entre deux chaises.

L'incapacité technique à agir ; dans le domaine de l'action sociale et de l'accompagnement social, il est difficile d'aider, d'émanciper et en même temps de contraindre, de surveiller. La fonction publique ne peut pas mener correctement à bien certaines missions, elle peut travailler pour le droit général, mais difficilement dans des domaines complexes et nouveaux, or ce sont des domaines où les associations interviennent (lutte contre la pauvreté).

#### Les « défaillances » de l'économie lucrative

Certaines raisons font que les marchés ne fonctionnent pas correctement (échec contractuel des marchés - HANSMANN, 1980).

Et il y a surtout l'insuffisante rentabilité de l'activité.



Pour toutes ces raisons, il n'est pas possible de répondre uniquement par le marché, et uniquement par l'entreprise lucrative ; nous le savons, l'histoire nous l'a montré. Nous sommes dans une économie plurielle dans laquelle les associations ont un rôle.

### Les rôles des associations

Il est possible de dresser une typologie vraisemblablement incomplète des rôles des associations :

- veille, repérage et alerte (il y a toujours de nouveaux besoins, de nouvelles situations) ;
- aiguillon des pouvoirs publics (l'État-providence n'a jamais existé, l'État est aveugle, sourd et paralysé) ;
- défense de causes, de valeurs, du patrimoine (y compris culturel) ;
- préservation de la cohésion sociale ;
- expérimentation de solutions ;
- animation de la vie locale.

Il y a à la fois des associations d'expression et des associations de gestion.

### L'emploi associatif en 2008

Ces données positionnent l'emploi associatif essentiellement dans l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale (45 %), alors qu'il ne représente que 4,5 % en équivalent temps plein dans l'ensemble de l'économie. L'emploi associatif est fortement concentré dans quelques associations. Quand on parle des associations qui ont une activité économique, on pense d'abord à celles qui ont des salariés ; mais en 2006, 83 % des associations n'avaient pas de salariés, ce qui ne veut pas dire qu'elles n'avaient pas d'activité économique.

**Tableau 2.2 : Emplois associatifs en 2008 – Mesure hors postes annexes et mesure ETP**

Secteur	Emploi associatif			Emploi total		
	Tous postes	Postes non annexes	ETP	Tous postes	Postes non annexes	ETP
<b>Total</b>	<b>1 768 168</b>	<b>1 434 147</b>		<b>22 799 096</b>	<b>20 383 976</b>	
dont						
Commerce, transports, hébergement et restauration		1,6%	1,8%	23,7%	23,5%	
Information et communication, activités immobilières, soutien aux entreprises		6,1%	6,5%	14,5%	14,5%	
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale		72,2%	71,9%	30,9%	30,1%	
- dont enseignement		19,1%	19,3%	7,3%	7,4%	
- dont santé humaine		7,2%	7,5%	6,8%	6,7%	
- dont action sociale		45,9%	45,2%	6,0%	5,4%	
Autres services		19,4%	19,1%	3,6%	3,4%	
- dont arts, spectacles et activités récréatives		6,4%	6,3%	1,2%	1,1%	

Source : ARCHAMBAULT ACCARDO J., LAOUISSET

Source : Insee, Clap. Note : (1) postes de travail au 31 décembre (hors agriculture-sylviculture-pêche, intérimaires).

E., B.

(2010), *Connaissance des associations*,

Rapport du Conseil National de l'Information statistique (CNIS) n° 122, p.30

### 5 % des associations (de 50 à 200 salariés ou plus) ont 46 % des salariés...

**Tableau 70. – Répartition des associations et des salariés, selon la taille de l'association**

	Nombre d'associations	Nombre d'associations	Nombre d'emplois salariés	Pourcentage d'emplois salariés
1 ou 2 salariés	75 800	44 %	93 300	5 %
3 ou 4 salariés	26 500	15 %	84 800	4 %
5 à 9 salariés	25 000	15 %	159 500	8 %
10 à 49 salariés	37 000	21 %	704 700	37 %
50 à 99 salariés	4 600	3 %	294 900	16 %
100 à 199 salariés	1 900	1 %	210 400	11 %
200 salariés et plus	1 200	1 %	354 400	19 %
<b>Total</b>	<b>172 000</b>	<b>100 %</b>	<b>1 902 000</b>	<b>100 %</b>

Source : Enquête CNRS – Matisse/Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations – 2005-2006

Source : V. TCHERONOG, *Le paysage associatif français*, Dalloz, 2007



... et, selon les secteurs, leur activité est complétée par le bénévolat.

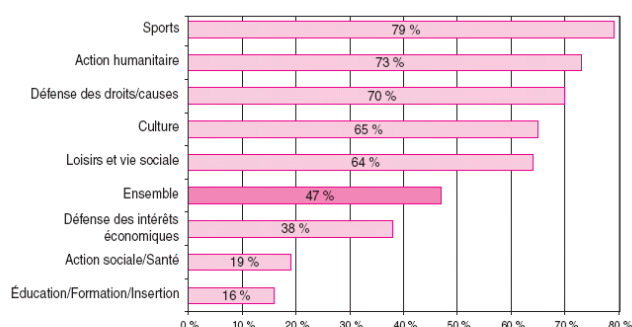


Figure 30. – Classement des secteurs d'activité, selon la part du travail bénévole dans le volume total de travail\*

\* Hors cependant le travail mis à disposition des associations et rémunéré sur d'autres budgets  
 Lire : Dans le secteur sportif, le travail bénévole représente 79 % du volume total de travail salarié et bénévole des associations

Source : Enquête CNRS – Matisse/Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations – 2005-2006

Ajouter les heures de travail des bénévoles et celles des salariés est très hétérogène, en outre nous ne savons pas quelles sont les heures les plus productives, ni quelles sont les plus qualifiées. Le sport est le secteur avec le plus de bénévoles formés. Dans le social et le caritatif, il y a beaucoup de professionnels, y compris parce que la réglementation l'oblige.

#### Un poids économique limité mais ciblé

Selon Philippe KAMINSKI (ADDES, 2009), l'emploi associatif représente 3 % de la part de la valeur ajoutée brute dans le PIB. Selon les données de Lionel PROUTEAU, en ajoutant le bénévolat, cela varie entre 1 % (évaluation au SMIC) et 2 % (salaire du secteur correspondant).

Tableau 3.3 : La valeur monétaire affectée au bénévolat associatif français en 2005

	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 5
Valeur (en milliards d'euros)	16,3	28,7	36,0	31,7	31,9
(dont associations sans salariés)	12,4	21,9	27,4	24,2	24,3
Proportion du PIB	0,94 %	1,66 %	2,1 %	1,8 %	1,9 %

Source : Archambault E., Prouteau L., « Mesurer le bénévolat pour en améliorer la connaissance et satisfaire à une recommandation internationale », *RECMA - Revue internationale de l'économie sociale* n° 314, 2009.  
 Lecture : Les variantes diffèrent en fonction du salaire de référence. Variante 1 : SMIC. Variante 2 : salaire moyen dans le domaine de l'action sociale. Variante 3 : salaire du poste R21 (« activités associatives ») de la NES 114. Variante 4 : salaire du poste 913E (« associations non classées par ailleurs ») de la Nomenclature d'activités française (NAF rev 1). Variante 5 : le salaire est modulé selon le domaine associatif. Dans tous les cas, le salaire considéré est le salaire superbrut, c'est-à-dire qu'il intègre les cotisations sociales des employeurs.

ARCHAMBAULT E., ACCARDO J., LAOUISSET B. (2010), *Connaissance des associations*,

*Rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) n° 122, pp. 35-37*

#### **Ce potentiel favorise le partenariat avec les pouvoirs publics.**

Les ressources monétaires et bénévoles collectées ont un effet de levier. Si une commune demande aux citoyens de venir faire du travail bénévole, ceux qui sont en désaccord avec la municipalité ne viendront pas. Les associations constituent un espace moins politisé, même si parfois leur préférence politique est marquée. Je suis pour mesurer le bénévolat car les associations sont souvent jugées comme budgétivores alors que leur bénévolat n'est pas pris en compte. La subvention a un effet de levier, puisqu'elle permet de récupérer d'autres ressources, qui ne le seront pas, à moins de posséder un esprit civique non partisan (ce qui est rarement de mise en France).

Les missions de contrôle et de police intéressent les pouvoirs publics car elles créent une distance avec les associations.



Ils le sont également par la non-lucrativité, qui est facteur de confiance pour les acteurs (et parfois remis en cause comme ce fut le cas de l'Association pour la recherche sur le cancer – ARC - ou du Carrefour du développement).

Pour un problème donné, les associations ont parfois la meilleure des capacités d'expertise existantes en matière d'expression et de satisfaction des besoins sociaux. Dans l'environnement, les capacités d'expertise de l'administration sont inférieures à celles que peuvent mobiliser certains acteurs associatifs.

La coproduction de l'action publique est parfois reconnue, comme dans la charte du 27 mars 2002 entre l'UNIOPSS et le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, en ce qui concerne les associations de solidarité puisqu'il y est écrit : « L'État reconnaît la contribution des associations à la définition de l'intérêt général et à l'élaboration comme à la mise en œuvre des politiques sanitaires et sociales tant au plan national que local. ». Mais, pour le gouvernement suivant, cette déclaration est devenue un vœu pieux.

### **La remise en cause de la dynamique associative**

La loi de 2002 en organisant les schémas d'organisation sociale ou médico-sociale met implicitement en place une « concurrence administrée » (C. MARIVAL).

Une logique d'appels d'offres implicite apparaît par le biais de commandes publiques.

La loi Hôpital, patients, santé et territoires (HPST) de 2010, introduit l'appel à projets.

Des procédures d'appel d'offres selon le code des marchés publics se développent.

Ceci est en partie lié à l'Europe, mais l'État français aurait pu prendre beaucoup plus de libertés. Selon moi, l'État français a été timoré et utilise l'Europe pour avancer vers des formes marchandes. L'Europe est en train de se rendre compte que les services sociaux d'intérêt général ne peuvent pas être de marché. Ce n'est pas en donnant des subventions à des associations locales que l'on va fausser les échanges entre les États : les personnes les mieux placées sont les personnes du cru, et non celles qui viendraient d'un autre pays d'Europe pour fournir une prestation de services. L'Europe avance plus vite que notre État, il faut espérer que nous la rattrapions rapidement.

L'initiative risque de passer des promoteurs aux pouvoirs publics. Nous sommes dans une logique autre que celle qui amenait les associations à établir des partenariats.

*Une tendance amplifiée dans le contexte actuel* avec le processus de mondialisation, l'imprégnation libérale et le phénomène « TINA » (qui est la négation de la politique), la réorientation de l'action publique, l'individuation des personnes, l'extension de la marchandisation (SSIG). J'ai étudié des services de soins palliatifs, d'abord placés dans la catégorie T2A, tarification de l'activité qui correspond à donner un forfait pour que les personnes partent le plus vite possible, ce qui ne peut convenir à des soins palliatifs. Il est nécessaire que les malades quittent régulièrement l'hôpital sinon ils coûtent plus que ce que l'hôpital reçoit. Je suis pour la logique marchande, pour une bonne gestion des ressources, pour le management, mais pas n'importe comment.

### **La marchandisation : un processus multiple**



Source : Ingo BODE, Université de Duisbourg, mars 2005



## Diversité de l'offre plurielle en région (basée sur les rémunérations)

Répartition des rémunérations versées selon le secteur dans l'action sociale-aide à domicile par région en 2004

Région	Nature de l'organisation employeur			Total
	Association	Secteur public	Entreprises privées	
Limousin	46,9	50,3	2,8	100
Poitou-Charentes	47,8	36,7	15,5	100
Auvergne	48,2	44,1	7,7	100
Provence-Alpes-Côtes d'Azur	49,3	31,3	19,4	100
Centre	49,9	38,1	12,1	100
Languedoc-Roussillon	53,2	33,9	12,9	100
Picardie	53,4	33,1	13,5	100
Haute Normandie	53,5	35,6	10,9	100
Bretagne	53,8	40,1	6	100
<b>Bourgogne</b>	<b>54,6</b>	<b>31,5</b>	<b>14</b>	<b>100</b>
Basse Normandie	55,8	34,9	9,4	100
Pays de la Loire	56,9	31,5	11,6	100
Rhône-Alpes	57,5	26,2	16,3	100
Aquitaine	57,7	29,3	13	100
Nord-Pas-de-Calais	59,3	34,5	6,1	100
Corse	59,4	4,3	36,4	100
Midi-Pyrénées	60,1	27,8	12	100
Franche-Comté	67,8	27,2	5	100
Lorraine	72,9	22,8	4,3	100
Alsace	77	14,3	8,7	100
<b>France</b>	<b>54,6</b>	<b>31</b>	<b>14,4</b>	<b>100</b>

Source : SIRENE, DADS, Insee, Unedic.

En 2004, une étude a été menée par des chercheurs de l'université de Poitiers sur l'économie sociale (essentiellement les associations, plus quelques mutuelles et quelques œuvres mutualistes dans l'action sociale et des services à domicile). Il est complexe de quantifier les places, les lits, surtout dans les services en milieu ouvert, ils se sont donc appuyés sur la part des rémunérations. Ils ont fait le cumul des rémunérations et regardé où étaient les emplois dans les secteurs d'activité de la nomenclature INSEE. Bien que nous ayons vécu dans un état très centralisé pendant longtemps (et la décentralisation n'est pas la cause des résultats obtenus), il y a des différences et des cultures locales. C'est dans le Limousin et l'Auvergne qu'il y a le plus de secteur public, 40 % de l'emploi ou plus, alors que la moyenne nationale est de 30 %. C'est en Alsace et en Lorraine que les associations sont les plus importantes, la troisième région étant la Franche-Comté, le fait que les régions soient géographiquement proches n'est pas un hasard. Pour le secteur lucratif, la Corse arrive en tête avec 36 % suivie par Provence – Alpes – Côte d'Azur avec 19 %. Les associations sont plus ou moins engagées selon les régions.

### Un changement de situation

Selon Jean-Michel BLOCH-LAINE, dans un texte de travail de la FONDA à propos des associations : « Les resserrements des financements publics, la tendance – encouragée par les règles européennes – à la banalisation (des opérateurs), l'homogénéisation des modes de commandes publiques (appel d'offres ou appels à projets), les doutes – non exprimés mais réels – relatifs aux « spécificités méritoires » : autant de facteurs susceptibles de conduire les collectivités publiques à moins considérer comme allant de soi de réserver une place particulière de co-élaborateurs des politiques sociales à des acteurs ne se distinguant plus guère, aux yeux de certains, d'autres gestionnaires et prestataires que par leurs statuts juridiques. ». Dans ce contexte en évolution, les associations sont inquiètes, elles connaissent leurs atouts et leurs faiblesses, et se demandent que sera leur avenir (ce dernier point est l'un des objectifs de l'université d'automne de la FONDA ; 22 et 23 novembre 2011).

## Perspectives et enjeux

Les sources d'inquiétudes exprimées sont, d'après l'enquête 2011 de la FONDA :

- la persistance du chômage et des difficultés économiques ;
- l'aggravation des déficits publics (c'est un vrai souci, et depuis longtemps, la protection sociale a été financée à crédit, ce qui est économiquement indéfendable) ;
- le recul des services publics ;



- la montée des inégalités sociales et territoriales ;
- la concentration des difficultés dans les quartiers ;
- la nouvelle organisation des collectivités territoriales.

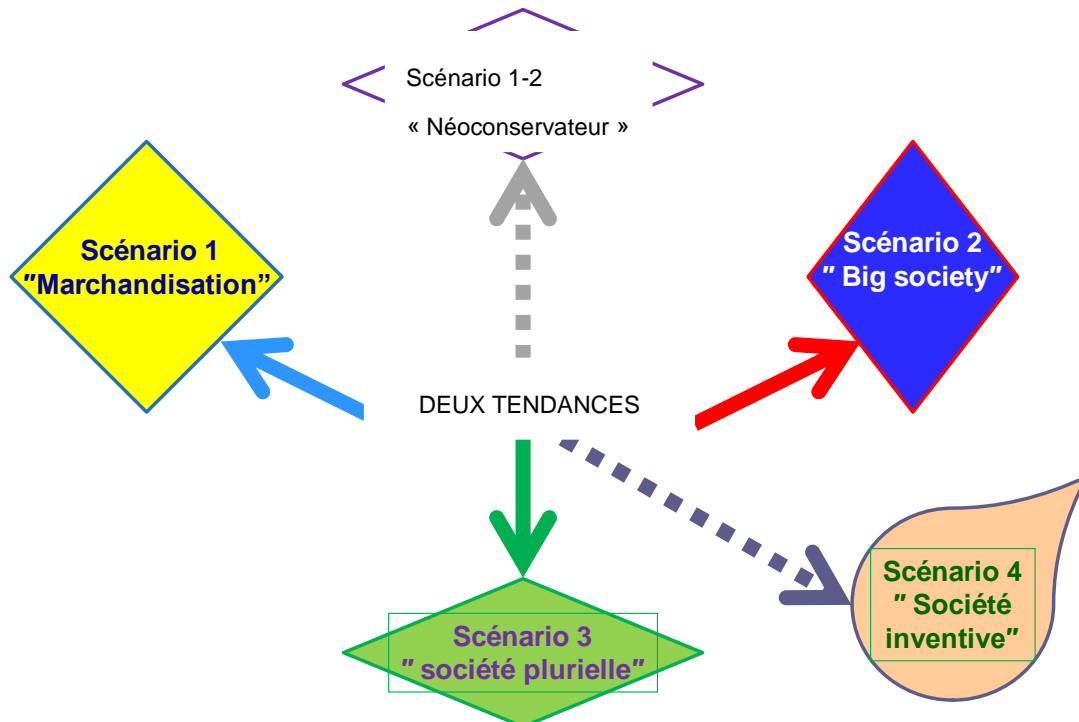
Les *faiblesses des associations* sont, d'après l'enquête 2011 de la FONDA :

- le faible renouvellement de l'organisation et de la gouvernance (62 %) ; le relais est un problème complexe ;
- la division entre les associations (57 %) ;
- l'incapacité à évoluer et à se remettre en cause (43 %) ; les associations ne sont pas toujours très dynamiques ;
- l'insuffisance des ressources propres (92 %) ;
- des emplois précaires et mal rémunérés (84 %) ; les situations sont très diverses, il est préférable d'être employé dans des fondations que dans des associations ;
- une insuffisante représentativité (jeunes, femmes, diversité) (75 %) ; ce sont les responsables associatifs qui le disent ;
- un risque de banalisation (66 %) ; les associations fonctionneront comme des entreprises ;
- des problèmes de transparence (40 %).

Les *atouts des associations* sont, d'après l'enquête 2011 de la FONDA :

- la proximité avec les populations ;
- la capacité à proposer des espaces de convivialité et d'échanges ; le lien social ;
- la capacité à détecter les problèmes émergents ; la relative réactivité face à des problèmes ;
- la capacité à explorer des solutions inventives ;
- la capacité à agir auprès des pouvoirs publics ;
- le rôle de formation des personnes ;
- la spécificité de leur action marquée par la présence de bénévoles ;
- la capacité à mobiliser des salariés motivés par des projets d'intérêt général et pas toujours par des rémunérations.

À partir des résultats présentés, et d'autres données, des scénarios ont été imaginés (FONDA, 2011).



Des tendances ont été poussées à l'extrême afin d'imaginer ce que pourraient faire les associations.

Scénario 1 : la marchandisation à tout crin ; la seule règle serait le marché, des logiques et des valeurs autres auraient peu de place.



Scénario 2 : *Big society* ; les associations seraient tenues de prendre le relais des services publics pour alléger l'État qui doit demeurer *smart* ; l'État n'assumerait plus ses responsabilités et il demanderait de faire « à sa place » aux familles, aux individus (qui seraient poursuivis s'ils ne réalisaient pas correctement cette tâche), aux groupes organisés, éventuellement aux églises, voire aux sectes.

Scénario 1-2 ou « néoconservateur » : les scénarios 1 et 2 seraient menés de pair.

Scénario 3 : la marchandisation serait contenue afin de conserver une société plurielle ; le marché serait important, mais n'envahirait pas l'ensemble de l'espace ; les pouvoirs publics conserveraient un socle de responsabilités fondamentales, mais s'allégeraient d'une autre partie de leurs responsabilités ; dans cette société plurielle, des acteurs pourraient dialoguer dans la démocratie de l'économie et des formes d'organisation d'économie sociale.

Scénario 4 : les choses s'accéléraient, une autre société se construirait, où les associations trouveraient leur place ; cela suppose que le scénario 2 soit écarté, et d'être un tant soit peu utopiste, mais des germes existent.

Deux variables déterminantes : régulations publiques et stratégies associatives

		Stratégies associatives		
		INDIVIDUELLE	COLLECTIVE	
R E G U L A T I O N S	P U B L I Q U E	FAIBLE	Eviction associative + isomorphisme	Adaptation associative conflictuelle
	S	FORTE	Concentration associative + isomorphisme	Adaptation associative + Identité défendue

Vu du côté de l'économie, le marché est une bonne chose, mais il doit être régulé. Il est assez paradoxal, que ce marché ne soit pas encore régulé pour la finance, alors que la finance a été dérégulée depuis 30 ans ; en fait c'est une bombe, et parmi les économistes et beaucoup d'hommes politiques, un consensus apparaît pour réguler. Cependant le secteur sanitaire et social est en pleine dérégulation.

Un marché sans régulation pose des problèmes car tous les acteurs doivent se comporter de la même façon : si la régulation est trop faible, c'est ce qui va se passer.

Les stratégies associatives sont mal connues. Pour le moment les associations sont divisées, chacune essaie de sauver sa peau avec l'aide de ses partenaires privilégiés. Il n'y a pas beaucoup de stratégie collective à l'échelon national, et pas davantage à l'échelon local.

Au pire, si les associations s'organisent mal et si la régulation publique est trop faible, beaucoup d'associations ne perdureront pas car elles vont perdre leurs bénévoles qui ne voudront pas donner de leur temps pour aller jouer au « Monopoly » et essayer de tailler des croupières aux grands groupes marchands. Ce serait l'isomorphisme, les associations se comportant comme des entreprises.

Si les associations s'organisent mal, mais si la régulation publique est forte, il risque d'y avoir concentration associative, seules certaines grosses associations survivront (celles qui pourront répondre à des appels d'offres). L'eugénisme associatif ou un darwinisme associatif est alors en marche. Les règles sont telles qu'une partie du tissu associatif ne peut pas y répondre, non pas parce qu'il est mauvais, mais parce qu'il est trop petit. L'isomorphisme serait présent.

Si les associations ont des stratégies collectives, et si les régulations publiques sont insuffisantes, les associations pourront s'adapter plus facilement, mais il pourrait y avoir des conflits avec les pouvoirs publics qui devraient trancher politiquement.

Si la stratégie collective des associations est forte et si la régulation l'est également, il est possible de penser que les spécificités associatives méritoires seraient conservées.



## Trois scénarios pour les associations de solidarité

### Scénario A - l'épuisement associatif

Disparition progressive des associations du champ économique

Faillites

Reprise par des chaînes lucratives

Découragement des administrateurs bénévoles

Seules subsistent les entreprises sociales, plus chics et plus modernes que les associations ; Fabio CAPPELLO de l'ESSEC dit que l'entreprise sociale est le sauvetage de l'entreprise capitaliste, car elle est capable d'être un opérateur social. C'est une manière de défendre un capitalisme qui ne change pas beaucoup, car les objectifs sont changés et beaucoup d'entreprises sociales font des choses intéressantes mais il manque l'aspect démocratique. Il ne s'agit pas d'associations, les entreprises sociales sont peut-être plus compétitives en référence aux critères de performance, certainement plus concurrentielles sur les marchés, comme le *social business*, mais elles ne sont pas forcément source d'autant de lien social que les associations ; il y aura des entreprises sociales, il ne faut pas empêcher leur émergence, mais elles ne doivent pas être un substitut à la vie associative

Persistance d'associations plus marginalisées (cultures alternatives)

Réactions militantes et bénévoles contestataires

Apparition d'une économie souterraine des marges

### Scénario B - Le conformisme associatif

Adaptation progressive des associations

Mouvement de concentration fort

Renforcement du pouvoir gestionnaire

Diversification des financements (mécénat)

Phénomène d'isomorphisme accentué

Les associations se comportent comme des entreprises

Développement du modèle du *social business* et des entreprises sociales

Recul des fonctions tribunitiennes mais développement des associations de consommateurs

Il y aurait mutualisation car la taille des certaines associations est bien trop faible. Le mécénat serait de mise, ce qui est une bonne chose, car la dépendance au financement public est un handicap pour la vie associative ; mais il faut une charte, un comité de charte. La dépendance privée ne doit pas se traduire par la programmation des activités par le mécène ; ROCKFELLER a clairement dit qu'il avait créé sa fondation pour empêcher l'État de se développer, et les impôts d'augmenter ; cependant c'est une structure dynamique qui a des réalisations remarquables à son actif.

### Scénario C - La persistance associative

Adaptation maîtrisée des associations

Mouvement de mutualisations efficaces ; elles rendent des comptes, l'efficacité est quelque chose de normal, les bénévoles souhaitent que leurs apports soient bien gérés

Équilibre entre pouvoir politique et gestionnaire, alors que dans le scénario B la gestion l'emporte

Maintien des spécificités associatives par la valorisation de leurs avantages comparatifs



Développement des partenariats des associations, y compris avec des entreprises ; cela serait plus facile si la régulation du système était bonne et si les entreprises lucratives avaient un sens très fort de leurs responsabilités sociales

Régulation intelligente d'une offre plurielle

La RSE des entreprises lucratives devient une réalité

L'administration contrôle sérieusement la non-lucrativité et les cahiers des charges

## Conclusions

*L'inquiétude est majoritaire* parmi les responsables associatifs.

**Tableau 1 Poids de chaque type dans l'ensemble des répondants**

	Poids en %
Résolument optimistes	9%
Prudents et confiants	35%
Inquiets	38%
Pessimistes et critiques	18%
Total	100%

Source : Enquête FONDA, 2011

## La ressource du capital immatériel des associations est capitale.

- capital réseau très important : adhérents, bénévoles, partenaires et personnes aidées
- capital humain : fidélisation des permanents et des bénévoles, qualité d'écoute du trio « président-conseil d'administration-dirigeants »
- capital réputation et notoriété ; en France, les associations sont placées parmi les structures dans lesquelles le public a confiance avec plus de 70 % (en Allemagne et en Angleterre, le capital de confiance atteint plus de 80 %) ; selon la revue Association n° 31, Cabinet DELOITTE, oct. 2008, p. 9 : « La confiance du public en la réputation construite par l'association », « L'association comme un système relationnel élargi, ouvert... ».

*et l'espérance d'un « pouvoir d'agir »*

**Tableau 2 Opinion des acteurs sur la capacité des associations à peser sur l'avenir**

	Tout à fait	Assez	Pas vraiment	Pas du tout	Total
Type A Résolument optimistes	62	21	13	4	100
Type D Confiants	47	50	3		100
Type C Inquiets	11	59	30		100
Type B Pessimistes	23	38	38	2	100
Total	30	48	21	1	100

Source : enquête FONDA, 2011

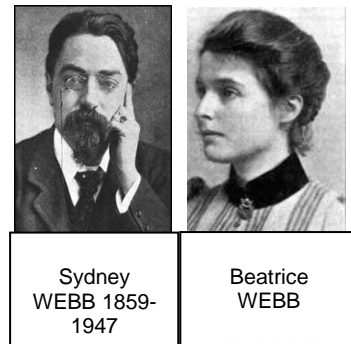
Même les pessimistes pensent que les associations peuvent peser sur l'avenir ; le pessimisme ne va pas de pair avec le fait de baisser les bras.



### Le point de vue anglo-saxon

Je souhaite conclure par une idée qui m'est chère. Elle fut formulée en 1908 par Benjamin K. GRAY un américain cité dans une thèse en travail social par Helen NETTING, il s'agit des « barres parallèles ». Cette idée est issue des débats du début du XX<sup>e</sup> siècle, lors de l'émergence de l'éducation physique et sportive et des associations sportives. L'un d'entre eux était de savoir « qui » devait faire : l'État ou la société civile (souvent organisée dans le cadre d'associations). Benjamin K. GRAY est le premier à dire que les 2 doivent intervenir et solidement, à l'aide de « barres parallèles » et pas de « barres asymétriques ». La solidarité publique collective doit jouer son rôle et l'action privée bénévole et volontaire doit jouer le sien : elles ne sont pas substituables, elles sont complémentaires. Si vous voulez vous reposer sur l'une, la *big society* par exemple, c'est un transfert dans un sens, et l'État-providence est un transfert de l'autre sens, et il est tout aussi dangereux.

Cette image de barres parallèles a été reprise par Sydney WEBB et Beatrice WEBB, socialistes anglais de l'école de FABIAN qui ont fait partie des fondateurs de la *London school of economics*. Beatrice WEBB présidait le groupe d'études sur la pauvreté qui a fourni un rapport en 1911 sur la prévention du dénuement (*The prevention of destitution*). Sydney WEBB a ajouté l'image de « l'échelle coulissante » : pour qu'une société progresse, il faut que des personnes prennent des initiatives, des risques, notamment des pionniers associatifs ; mais pour que l'ensemble soit stabilisé et que chacun en profite, l'État doit intervenir. Le problème est que l'échelle coulissante peut descendre aussi, et j'espère que cela ne sera pas le cas.



*Stéphane GROSCLAUDE, coordinateur de la plate-forme interrégionale, association qui regroupe des agences régionales de développement culturel*

Cette vision financière et budgétaire des associations me fait un peu peur et j'ai l'impression qu'on oublie tout le pan de l'économie globale d'un secteur, en l'occurrence celui des associations. Mon premier exemple, malgré les a priori que l'on peut avoir, concerne les intermittents du spectacle lors du festival d'Avignon de 2003. Schématiquement, parmi les acteurs de ce festival, le festival *in* en compte 20 % qui sont des professionnels, et le festival *out* 80 % qui sont des amateurs. Lorsque les intermittents ont fait grève, cela a rejailli sur l'économie entière d'Avignon (hôtellerie, restauration, etc.) et leur poids a été colossal. C'est ainsi que l'autorité publique a commencé à prendre en compte l'importance des intermittents du spectacle.

Après un certain nombre d'états des lieux sur la pratique orale en amateur, la plate-forme interrégionale a mené une enquête sur l'économie induite par la pratique orale. Nous nous sommes rendu compte que l'économie d'une chorale est composée pour 80 % de financements mis à disposition par une mairie au travers d'une salle, par un conservatoire au travers d'un chef de chœur qui est professeur de chant ou professeur de chant choral dont le temps de travail est mis à disposition, des artistes interviennent, du matériel est utilisé. Il s'agit d'une économie liée aux représentations, à la vie sociale de la chorale, etc. A partir du moment où l'ensemble de cette économie est prise en compte, pas simplement les subventions et schématiquement les mouvements de fonds intervenant dans une vie associative, nous arrivons à un autre poids dans un univers économique. Je n'ai pas eu l'impression d'entendre tout cela dans votre intervention.

*Henry NOGUES*

Je suis totalement d'accord avec vous, mais je ne traitais pas cette question ; je n'ai pas traité de l'impact. Pour moi les associations sont irremplaçables, et il faut en prendre conscience, mesurer marché par marché, ne pas considérer les associations comme des prestataires de services sans voir les effets externes : la subvention un effet multiplicateur. Mais je n'étais pas dans la justification des subventions (sujet abordé par Bernard PERRET), j'étais dans les menaces pour les associations dans une situation où elles seraient seulement considérées comme des prestataires de services. Je vais aller plus loin en disant que les associations doivent argumenter sur ce terrain. J'ai vu des associations se plaindre de ne pas avoir assez d'argent, mais accepter de faire gratuitement des



missions de service public ; en voyant cela les hommes politiques se disent qu'elles peuvent le faire gratuitement. Donc avant de demander une revalorisation des tarifs, il faut arrêter de faire des actions gratuites qui laissent penser que les associations ont des réserves suffisantes pour les mener à bien sans financement supplémentaire.

J'ai signé le manifeste des économistes atterrés ; nous savons qu'il faut balayer un peu devant notre porte. Il y a plusieurs courants dans la pensée économique, il y a une tendance à ne penser l'économie que d'une seule façon, à ne s'appuyer que sur les raisonnements de ce type d'économiste et c'est une déviation. Comme Charles GIDE, je pense que l'économie est un peu ancrée dans des doctrines et des choix de valeurs. C'est une science morale, et il est préférable de dire que nous avons des choix plutôt que de laisser penser que l'économie est totalement indemne de ces biais.

Jean DU BOUETIEZ, Angers

Il a été beaucoup question de l'appel à projets, de l'appel à concurrence, de l'appel d'offres, appellations qui recouvrent des choses différentes sur le plan juridique mais toutes procèdent d'une logique qui tend vers un libéralisme économique parfois écervelé. Nous le constatons à l'échelle de l'État, mais également à celle des régions voire des communes. Or il ne s'agit pas forcément des mêmes acteurs, mais les courants politiques sont les mêmes, et nous sommes réellement pris dans cette logique et j'ai du mal à comprendre pourquoi cela dure depuis plusieurs années.

Henry NOGUES

La logique des appels d'offres n'est pas stupide, quand vous utilisez de l'argent public qui n'est pas infini, qui doit être bien dépensé, proposer à l'opérateur le mieux-disant de le réaliser est plutôt une bonne idée. Le problème existe, dans le cas de bâtiments, lorsque des erreurs sont faites dans le cadre de marchés publics, ce fut le cas récemment avec pourtant des partenaires économiques lucratifs très réputés. Ce n'est pas sans faille, et si vous êtes plus coûteux qu'un autre, il faut expliquer pourquoi avec des arguments robustes. Quelques études ont été faites à ce sujet, par exemple dans les services de tutelle aux majeurs protégés et dans les services de tutelle aux prestations sociales. Les tutelles aux prestations sociales étaient rémunérées environ deux fois plus que les services de tutelle aux majeurs, pour une activité très proche au moins pour une partie des publics. Dans les services où il y avait deux fois plus d'argent, il était utilisé rationnellement, il n'était pas gaspillé et cet apport n'était pas inutile. Mais dans les services où l'argent était en moins grande quantité, l'on faisait autrement et sans doute moins, et moins bien. Mais il n'est pas possible de prendre systématiquement la solution la plus coûteuse. Avant les marchés publics, il y avait des agréments département par département, caisse d'allocations familiales par caisse d'allocations familiales, il y avait des inégalités d'une région à l'autre, inégalités qui sont économiquement insoutenables, indéfendables. Là où le marché public est dangereux, c'est quand il ne définit pas bien les missions. En prenant comme exemple les services d'accueil de la petite enfance, que veut-on ? Un rapport très bien fait d'un laboratoire de recherche européen (INNOCENTI) explique que pour tenir compte d'objectifs sociaux, pour que toutes les familles aient accès à un service de qualité et notamment celles aux revenus les plus modestes, il faut une double régulation de la part des pouvoirs publics. Une régulation qui rend solvables toutes les demandes et une régulation qui veille à la qualité du service rendu, en empêchant la concurrence de jouer en sacrifiant la qualité. Le marché ne peut pas assurer la transparence de la prestation, donc l'administration doit intervenir. Avec un cahier des charges bien définies, que l'on choisisse celui qui gère bien les choses, qui ne paie pas de salaires excessifs à son directeur, etc. pourquoi pas ?

*Réaction d'un participant*

L'appel d'offres peut-être systématiquement dévoyé par le moins-disant.

Henri BUSNEL, RNMA

Cet échange est dense et intéressant. Je crois que nous trouverons dans les interventions suivantes une matière très riche que nous devons nous approprier et pour cela, le RNMA transmettra les liens qui permettront d'avoir accès aux documents présentés.

Il faut retenir que, dès lors que la question des moyens à répartir aux associations est posée, en même temps il faut se projeter et savoir ce que nous voulons provoquer : il faut vouloir faire exister le secteur associatif comme corps intermédiaires. Il faut aussi savoir ce que l'on ne veut pas, il y a nécessairement des choix.



Quand on parle de réintroduction du politique, du rôle des élus comme politiques, la question se pose de la vision que l'on projette, des tendances du secteur associatif. Les scénarios présentés selon le mode de régulation forte ou faible, selon le mode d'organisation du secteur associatif fort ou faible, nous renvoient très directement à ce que nous souhaitons réaliser comme soutien au secteur associatif. Le soutien n'est pas que l'aide financière, c'est aussi une conception de la relation dont il faut parler avec les associations. Je ne veux pas faire des acrobaties pour introduire le débat suivant et la table ronde ; j'essaie de relier les éléments de cette journée.

Ce matin nous avons abordé la notion d'aides publiques, du secteur privé au secteur associatif, en voyant bien les contraintes qui peuvent être celles des décideurs quand il s'agit de définir des politiques d'aide. Nous avons vu des premières tentatives de villes (Aubagne et Saint-Herblain) pour définir une attitude la plus cohérente possible, la plus ouverte possible, et nous nous sommes aperçus que cette pratique d'une nouvelle forme d'aide suscitait, provoquait des effets sur le secteur associatif. Cet après-midi nous sommes davantage dans la projection, comment allons-nous définir ce qui est socialement utile, comment allons-nous évaluer ?

Nous voyons bien que rien n'est possible sans une forte concertation avec le secteur associatif. Il faut de la matière grise, il faut échanger autour des moyens et des projections en partant de ce qui nous a été proposé.

Avec André PINEAU, président de Niort Associations et Georges POIRIER, de la mairie de LAVAL, nous allons voir comment, dans certains lieux, il a été possible de provoquer des mobilisations à propos de cette nouvelle politique d'aide au secteur associatif.



## Table ronde

# Favoriser la mise en œuvre des changements : Quels points de difficultés, quelles avancées, quelle concertation avec le secteur associatif, quel accompagnement apporté aux acteurs ?

**André PINEAU, président de Niort Associations**



Après ce que nous venons d'entendre, parler de nos petites expériences locales me rend un peu mal à l'aise. J'ai été longtemps militant associatif dans le domaine du sport, je le suis aujourd'hui dans le domaine de la culture et également au sein d'une association de solidarité internationale. Pour faire le lien avec les intervenants précédents, je voudrais vous dire combien je suis heureux dans ce que je fais depuis de très longues années ; dans une autre vie j'ai été également élu municipal. Tout cela est complémentaire et c'est un travail extraordinaire que nous menons au niveau local, pour la vivacité de la vie associative. Et cela ne se comptabilise pas.

La ville de Niort compte 60 000 habitants, nous sommes la porte du Marais poitevin, et la ville est le siège social de plusieurs grandes mutuelles d'assurances comme la MACIF, la MAIF, la MAAF et la SMACL (Société mutuelle d'assurance des collectivités locales).

Tout a commencé dans les années 1987/1988, sur une initiative conjointe de la municipalité de l'époque (dont je faisais partie) et d'un noyau de militants associatifs dans le domaine de la culture en particulier, mais aussi du sport et du social. Nous avons alors mis en place un Comité local de la vie associative, dont je suis actuellement président.

L'année suivante, dans un quartier populaire, nous avons créé la Maison des associations.

Dans les années qui ont suivi, en particulier avec les associations sportives, avec l'Office municipal des sports, nous avons mis au point des critères pour les subventions aux associations sportives. La tâche en a été confiée au Comité des associations sportives qui faisait dès cette époque des propositions de subventions à la municipalité.

Par la suite un nouvel office a pris le relais, il y a également élaboré des critères pour l'établissement des subventions en direction du monde sportif. Restaient 2 autres grandes catégories d'associations : les associations culturelles et les associations de solidarité qui faisaient des propositions de subventions sans aucun critère.

Tout cela a fonctionné pendant de longues années et nous sommes arrivés en 2008/2009. Le monde associatif en concertation avec la ville de Niort, avec les élus, a considéré que notre système qui avait eu toutes ses qualités était devenu lourd, complexe et un peu trop compartimenté (sport d'un côté, culture de l'autre, etc.). Vous savez combien la vie associative et structurée verticalement, dans de grandes fédérations, pour de grandes causes de solidarité, pour les sports, etc. Donc, nous avons mis en route la dissolution des 5 offices existants et nous avons créé un nouveau comité niortais qui s'intitule Niort Associations, avec aujourd'hui l'adhésion directe de 540 associations, chacune apportant une cotisation annuelle de 25 €. Cette cotisation est symbolique, mais elle signifie l'adhésion à ce comité local structuré au sein d'une même association en 4 pôles : le pôle de la culture, des sports, de la solidarité et de la diversité. En commun avec les élus, et nous avons la chance d'avoir un service Vie associative et une adjointe avec laquelle nous travaillons en étroite collaboration. Des critères communs à l'ensemble des associations ont été définis. Il y a un volet particulier un peu plus complexe pour les associations sportives, car elles regroupent 3 catégories en matière d'appréciation et de critères : 9 associations de sports dits de haut niveau, des associations dites de compétition qui sont les plus nombreuses, et une dizaine d'associations de sport-loisir.

Au terme d'une année de travail en liaison avec les élus locaux, nous avons mis au point des critères. Les responsables des services ont joué le jeu, mais nous ont handicapés par moments en souhaitant reprendre le monopole de ce travail. Mais les élus ont confirmé la nécessité d'une responsabilisation



du monde associatif, la volonté qu'il soit une force de proposition pour la collectivité locale. Les choses sont bien en place désormais et nous avons un dossier spécifique avec des critères qui concerne toutes les associations niortaises, hors sports. Les réponses sont dépouillées, analysées, et les propositions sont faites à la collectivité jusqu'à un montant de 1 500 €, ce qui correspond aux demandes de la très grande majorité des associations. Pour de petites subventions (de 100 € à 1 500 €), les critères ont été simplifiés : nous avons convenu avec la collectivité qu'il ne fallait pas imposer aux associations des dossiers trop complexes pour des valeurs d'un montant très faible, alors qu'on est parfois moins regardant à l'égard de grosses associations, dans le domaine sportif en particulier. La simplification avait pour but d'être à la portée de toutes les petites associations, et au sein de la Maison des associations, pendant 1 mois 1/2, une personne est disponible pour aider à remplir les dossiers, en particulier la partie financière sur laquelle nous sommes très exigeants, car effectivement s'il y a de l'argent public distribué, il faut que tout soit clair au niveau de la gestion associative. De plus il y a des formations.

Les critères sont plus complexes au niveau des sportifs, car il y a des compétitions, des déplacements, des entraîneurs à payer. Nous essayons de valoriser le travail des bénévoles et c'est dans le domaine sportif qu'ils sont le plus nombreux, mais en même temps les associations sportives sont également les plus nombreuses à bénéficier des équipements municipaux. Il y a donc cette complémentarité, ces « barres parallèles », ces responsabilités de la collectivité territoriale, en particulier sur les équipements, la responsabilité associative, sur l'animation, la vie quotidienne des associations sportives. Tous les dossiers sportifs sont dépouillés, examinés d'abord par un technicien du service Vie associative, puis soumis au cours de 2 réunions au secteur sportif municipal et aux associations. Il y a donc concertation qui se conclut assez rapidement.

Voici notre type de fonctionnement, même s'il ne donne jamais satisfaction en totalité. Effectivement depuis que nous avons mis en place des dispositifs, il y a eu des plus pour certains, des moins pour d'autres, car il y a eu régularisation de situations anciennes. Presque tout a été actualisé, il y a encore quelques exceptions, des cas particuliers bien entendu, rien n'est parfait, mais nous avons convenu avec la collectivité que chaque année, après un exercice, après examen des dossiers, une rencontre aurait lieu pour modifier à nouveau les questions posées dans les dossiers de demande de subvention. Et chaque année nous apportons des corrections.

Ce qui me semble essentiel, après avoir écouté ce qui s'est dit ce matin surtout, c'est que pour une saine concertation, le préalable est d'avoir à l'échelon local pour une ville de la taille de Niort, un collectif associatif qui fonctionne, qui repose sur la diversité associative, avec les difficultés que nous connaissons, car chaque responsable d'association est d'abord passionné par la réussite de SON association. Nous avons tous intérêt, collectivités et associations, à faire émerger localement, un noyau dur, un noyau important de responsables associatifs qui voient au-delà de l'intérêt qu'ils attachent à leur propre association, qui mettent le pied dans la responsabilité de l'intérêt général du monde associatif. C'est effectivement difficile de trouver des personnes qui veulent bien « monter d'un étage », avoir une vision globale des besoins, des attentes du monde associatif, d'assister aux débats avec les élus locaux car cela n'apporte pas de bénéfices immédiats à une association particulière, c'est un travail d'intérêt général. Je crois fondamental qu'au niveau d'une collectivité territoriale l'intérêt général ne soit pas seulement représenté par les élus locaux, mais également par la société civile. Le monde associatif a son mot à dire dans sa diversité et pour cela il faut faire un travail de repérage de tous les responsables connus qui ont des compétences à apporter aux appréciations sur l'intérêt général.

*Henri BUSNEL, RNMA*

L'intervention a été claire et convaincante, ce matin il a été question de l'initiative associative et il vient d'être expliqué que cela nécessite de décompartmenter une organisation associative, d'avoir une réflexion qui aille au-delà des intérêts individuels des associations. Actuellement, la question du jeu collectif associatif est l'une des orientations déterminantes qui doivent inspirer toute politique associative, car le jeu le plus habituel est la relation interindividuelle entre l' élu et son ou ses associations, et dans ce cas-là, l'adjectif « possessif » prend une place importante.



## Georges POIRIER, de la ville de LAVAL



Une nouvelle équipe municipale est arrivée en 2008 à Laval (à part un ou deux adjoints). Nous étions presque tous des nouveaux de l'action publique, moi-même étant un ancien président d'un réseau fédératif national de 65 associations. Je connais donc le milieu, et venant de prendre ma retraite, j'ai été « happé » par le maire pour prendre en charge les associations. Quand nous sommes arrivés, nous avons en quelque sorte fait le tour du propriétaire. Je me suis rendu compte que 12 services municipaux distribuaient des subventions, que chacun le faisait à sa façon, chacun avait presque son dossier de demande subvention.

En 2008/2009, la première chose faite fut de proposer au monde associatif un dossier unique de demande de subvention, avec quelques pages supplémentaires pour les sports pour des raisons pratiques. Le dossier de demande de subvention qui était de 16 pages en moyenne a été réduit à 10 pages. Nous avons également créé le « service du partenariat associatif ». Son nom était déjà une indication sur notre volonté : les associations n'ont plus qu'un guichet unique pour s'adresser à la ville ; à charge au service du partenariat associatif (aujourd'hui composé de 2 permanents et de 2 secrétaires) de redistribuer les dossiers dans les autres services municipaux.

En 2009 la « JAVA » est née : la Journée annuelle de la vie associative. Le deuxième samedi de septembre est désormais journée de rencontre des associations quel que soit leur milieu ; c'est également une journée de formation. Un intervenant extérieur (sociologue, universitaire, etc.) informe sur un thème (le dernier en date était le renouvellement des dirigeants associatifs), ce qui permet un débat avec la salle où se retrouvent généralement 300 à 400 responsables d'associations. Il y a parfois une table ronde ; lors de la première JAVA des organismes pouvant aider le monde associatif tenaient des stands tout autour de la salle. La journée se termine par un discours du maire qui lance un chantier pour l'année à venir.

Nous voulions sortir de la politique du guichet, de la relation purement financière avec le monde associatif, avoir des valeurs communes et d'en partir pour décliner des objectifs. Nous avons commencé à organiser des réunions à la fois en interne et en externe. En 6 mois nous avons fait 21 réunions, dont 12 en interne avec les services municipaux pour expliquer la démarche, expliquer aux chefs de services et aux adjoints concernés où nous voulions aller.

**Le premier chantier fait avec le monde associatif a été de co-construire une déclaration**

À Laval, il y a un millier d'associations, dont 400 sont subventionnées par la municipalité, elles ont été invitées à assister à une réunion de secteur. Nous avons défini 5 secteurs : sport, culture au sens large, social au sens large (du logement à la santé), jeunesse et quartiers, divers (des anciens combattants à la SPA...). Il y a eu en moyenne 80 associations par réunion, et 5 réunions. Nous avons présenté notre projet, et au cours de la discussion des projets consensuels sont apparus.

L'étape suivante était d'écrire. Nous avons demandé à ce que, dans le secteur sportif par exemple, pour avoir un échantillonnage, il y ait des représentants de 3 types d'associations (un grand club, un petit club, et une troisième association représentative). Nous avons réuni 20 associations sélectionnées par les groupes eux-mêmes pour rédiger. Cela allait de la Jeune chambre économique à la SPA, la Prévention routière, le stade lavallois, AIDES, soit un panel très large. Avec ce « groupe des 20 », il y a eu une réunion par semaine au cours de 3 semaines. La méthode était de travailler pendant 2 heures, la première semaine sur les valeurs partagées, la deuxième sur les engagements de la ville et la troisième sur les engagements associatifs. À partir des discussions, un texte était rédigé au cours des 2 ou 3 jours qui suivaient ; l'idée étant de faire valider aussitôt par le maire afin de revenir la semaine suivante avec ce document validé et d'affiner sa rédaction, puis de continuer sur le thème prévu pour la réunion.

En mai/juin 2010, un texte a été présenté à l'ensemble des associations ayant participé aux 5 groupes. Les têtes de chapitre sont les suivantes : valeurs partagées, reconnaissance réciproque garante du partenariat, référence commune aux principes républicains, force du lien social pour bien



vivre ensemble, contribution pertinente à l'intérêt général, dynamique des réseaux et mutualisation, transparence et équité dans les engagements de la ville puis engagements des associations. À la JAVA de 2010, il y a une signature solennelle par les représentants du « groupe des 20 », et 1 an ½ après, 250 associations ont signé cette déclaration. Ce fut le premier gros chantier, le socle de la réflexion de notre travail avec le monde associatif.

Lors de la JAVA 2010, nous avons lancé 3 nouveaux chantiers : celui des critères d'attribution des subventions, un chantier sur le passeport bénévole en lien avec France bénévolat, et un chantier sur le renouvellement du Forum des associations qui se tenait tous les 2 ans. Il y a eu 2 réunions concernant le renouvellement du Forum des associations. Sur les critères d'attribution des subventions, une série de réunions a été lancée avec les 5 secteurs, ainsi qu'une série de réunions en interne avec les chefs de service et les adjoints concernés.

Lors de la JAVA 2011, le maire a annoncé que les futurs critères seraient appliqués à partir de 2012, après qu'ils aient été testés, notamment sur le secteur Jeunesse. Il a surtout annoncé que dorénavant il y aurait une part fixe et une part variable dans les subventions. C'est le grand choix qui a été fait, mais tout n'est pas entièrement validé. La part fixe serait assurée aux associations sous réserve qu'elles répondent aux critères de la déclaration commune, elle représenterait 50 % de la subvention accordée l'année précédente ; 20, 30 ou 80 % des 50 % de part variable seraient octroyés selon les projets. Les critères seront multipliés pour que chacun s'y retrouve, il ne s'agira pas de répondre à tous les critères mais par exemple, d'indiquer l'attention portée aux publics en difficulté, la présence de jeunes au conseil d'administration, etc. Nous sommes en train d'y travailler, la validation politique n'est pas terminée.

Au printemps 2012, il y aura présentation au monde associatif de ce qui sera appliqué fin 2012 pour les subventions 2013. C'est vraiment un travail de co-construction avec le monde associatif

*Henri BUSNEL, RNMA*

Ce qui nous a été apporté est vraiment une approche extrêmement concrète d'une façon de créer une dynamique locale, chacun s'y prenant à sa façon. André PINEAU a dit : « Ce sont nous les associatifs, avec le soutien des élus qui avons pris le dessus car il y a certains services qui ne voulaient pas avancer ». À Laval la démarche est assez différente. Il est également intéressant de voir que des services se sont fondus en un service du partenariat associatif. Il y a eu tout un travail de rapprochement de points de vue, de modes d'organisation de dossiers ; cela se passe peut-être davantage du côté des coulisses, mais c'est quelque chose d'extrêmement intéressant. J'ai vu des échanges extrêmement ouverts à tous les responsables de services concernés par la vie associative. Il s'est créé une culture commune à l'échelon local, sur des objectifs devenus communs, il est vrai que cela transfigure petit à petit le secteur associatif. Nous avons là une façon, localement, de dynamiser tout un secteur, de poser des défis à tous. En comparant les expériences présentées au cours de cette journée, nous voyons à chaque fois des façons différentes de jouer avec les ressources locales. Tout à l'heure Henry NOGUES parlait des atouts du secteur associatif, et pas seulement de ses faiblesses : chaque tissu local doit composer avec ses propres richesses, il va toujours s'appuyer sur un contexte particulier, il devra donc trouver sa propre démarche.

Aujourd'hui nous n'avons pas essayé de vous livrer des recettes prêtes à appliquer, nous nous sommes mis en position d'échanges. Je suis certain que les expériences présentées vous auront intéressés, mais il y a bien d'autres représentants présents dans la salle qui auraient pu faire partager les leurs.

La proposition que nous allons pouvoir faire, au-delà de vous envoyer un retour sur cette journée (actes ou autre forme de document, mise à disposition des présentations) est de vous solliciter pour enrichir ce qui aura été consigné. Nous avons voulu structurer les échanges, mais la construction de cette réflexion n'est pas prédéterminée, donc il sera fructueux que d'autres apports viennent enrichir cette journée, et que certains aspects en soient approfondis.



# Conclusion

**Luc DE BACKER**, président du RNMA

Tous les apports et tous les témoignages ont été extrêmement intéressants, je souhaite cependant positionner le rôle des Maisons des associations. Toute la journée a été posée la question de la relation entre les associations et les collectivités territoriales (élus et services municipaux qui instruisent les dossiers) via les subventions. Où se trouve la Maison des associations dans cet édifice ?

André PINEAU a dit quelque chose qui m'a fait un peu bondir : « il est indispensable au préalable que le tissu associatif s'organise et prenne sa place ». Je conteste ce « au préalable » : c'est idéal, je le souhaite, historiquement cela s'est fait de la même manière à Tourcoing, mais c'est rarement le cas.

Généralement le monde associatif est présent dans sa diversité, dans ses contradictions, dans sa non-formation, dans son atomisation. Face aux pouvoirs publics il n'est pas organisé pour être cet interlocuteur nécessaire à ce dialogue. Il est indispensable qu'il y ait une structure qui puisse assurer la formation des bénévoles associatifs, leur accompagnement, leur mise à distance à la fois vis-à-vis de leur projet individuel et des volontés de la puissance publique. La Maison des associations doit être ce lieu intermédiaire, ce lieu qui permet aux associations d'être chez elles, et non pas chez le maire, ou à la mairie, ou dans un service municipal. Il faut que les associations aient un lieu d'extériorité, qu'elles puissent se retrouver pour se former, pour discuter, pour débattre, pour créer de l'interassociatif. Le rôle d'une Maison des associations, même si son statut est municipal, même si les agents qui animent cette Maison sont des agents municipaux, est d'avoir le souci d'être à distance des collectivités, à distance des pouvoirs publics.

Comment les associations pourraient-elles faire confiance à des accompagnateurs qui ne seraient que la courroie de transmission de la mairie ?

Comment est-il possible d'exposer ses problèmes, ses projets, ses ambitions à des gens qui sont en même temps les financeurs et qui finalement ont droit de vie et de mort sur les associations, si elles ne touchent plus de subventions ?

Je crois important qu'une Maison des associations soit réellement ce lieu intermédiaire qui permettra le dialogue entre les associations et les collectivités, les financeurs publics.

Dans notre Réseau nous avons eu parfois des débats vigoureux sur le thème : « Faut-il qu'une Maison des associations soit associative ou municipale ? » Ce fut un problème, mais actuellement ce n'est pas le statut juridique d'une Maison des associations qui est en cause, c'est le positionnement des acteurs de la Maison des associations : comment réussir à s'émanciper suffisamment pour être soi-même agent émancipateur, capable de veiller à l'autonomie du secteur associatif ?

Au bout du compte, au bout de ce travail, il est premier de donner aux associations la capacité d'être des lieux d'autonomisation des individus, de fournir la capacité à des individus réunis en collectif d'avoir prise sur leur vie, dans un moment où l'on a tendance à baisser les bras, à dire à quoi bon après tout ? Comment faire pour que les habitants de ce pays soient des acteurs collectifs, car c'est à cette condition qu'il y aura une réelle démocratie participative dans notre territoire. Et vus sous cet angle, les politiques, les pouvoirs publics, les financeurs ont tout à gagner d'avoir des associations solides, structurées, revendicatives éventuellement, car c'est le prix à payer pour avoir une démocratie de proximité et de qualité. Nous avons, en tant que Maisons des associations, un rôle non seulement d'accompagnement technique, mais un véritable rôle citoyen vis-à-vis des associations.



***Ont contribué à la réalisation de ce document :***

- **photographies : Claude ROGEAUX (Vélizy Associations), Philippe LE GLEUT (Service vie associative de Ploemeur)**
- **conseils pour la mise en page Claire BOURDAIS de OXALIS Troisième Fleuve**
- **retranscription : Rozen MORVAN, Crealead (coopérative d'activités et d'entrepreneurs), [morvan.rozen@orange.fr](mailto:morvan.rozen@orange.fr)**
- **Coordination, écriture et mise en page : Carole ORCHAMPT, déléguée nationale RNMA**

## **Réseau National des Maisons des Associations**

S3A - Maison des Associations - 1018 Quartier du Grand Parc - 14 200 Hérouville Saint Clair

Tél: 02.31.06.17.50 Fax: 02.31.06.17.59 - [www.maisonsdesassociations.fr](http://www.maisonsdesassociations.fr)

