



« LES RELATIONS ASSOCIATIONS – POUVOIRS PUBLICS »

Pour une autre politique associative en Bourgogne

RAPPORT

présenté par

Nelly HOLLINGER et Jean-Pierre PAPET

COMMISSION N°4

Relations européennes et internationales, habitat, culture, sports et loisirs,
santé et politiques sociales

SEANCE PLENIERE DU 17 OCTOBRE 2007

A Carmen HAZARD

« La structure associative est, dans notre droit,
la forme la plus libre du regroupement des hommes et des femmes.
Elle est aujourd'hui un concept particulièrement moderne
et adapté aux interrogations de notre époque. »

Dominique de Villepin, Premier ministre
Discours lors de la Conférence de la vie associative, 23 janvier 2006

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES	5
COMMISSION N°4	6
LISTE DES ABREVIATIONS	7
INTRODUCTION	8
1. HISTORIQUE, INSTANCES ET TYPOLOGIES ASSOCIATIVES	10
1.1. LA LOI DU 1 ^{ER} JUILLET 1901 ET LES EVOLUTIONS	10
1.2. LES INSTANCES.....	11
1.2.1. <i>Le Conseil national de la vie associative (CNVA)</i>	11
1.2.2. <i>Le Conseil du développement de la vie associative (CDVA)</i>	11
1.2.3. <i>Direction de la vie associative, de l'emploi et de la formation (DVAEF)</i>	12
1.2.4. <i>Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG)</i>	12
1.2.5. <i>La Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA)</i>	13
1.3. LA DIVERSITE DES STATUTS ASSOCIATIFS DANS LE DROIT FRANÇAIS	14
1.3.1. <i>L'association de fait ou association non déclarée</i>	14
1.3.2. <i>L'association déclarée</i>	14
1.3.3. <i>Les associations agréées</i>	15
1.3.4. <i>Les associations reconnues d'utilité publique (RUP)</i>	15
1.3.5. <i>Les associations intermédiaires</i>	15
1.3.6. <i>Les associations administratives, « faux-nez de l'administration »</i>	16
2. EVOLUTION DU SECTEUR ASSOCIATIF (2001-2005)	17
2.1. LES DYNAMIQUES DE CREATION D'ASSOCIATIONS EN FRANCE, DE 2001 A 2005.....	17
2.1.1. <i>Depuis 1995, le nombre de créations annuelles d'associations se stabilise</i>	17
2.1.2. <i>Le taux de créations d'associations pour 1 000 habitants, en France et en Bourgogne, de 2001 à 2005</i>	18
2.1.3. <i>Le poids inégal des régions dans la création d'associations</i>	18
2.2. FINANCEMENTS, SPECIFICITES COMPTABLES ET FISCALITE DES ASSOCIATIONS	19
2.2.1. <i>La subvention, le marché public et la délégation de service public</i>	19
2.2.2. <i>Les spécificités comptables des associations</i>	20
2.2.3. <i>La fiscalité des associations</i>	22
3. POUR UNE AUTRE POLITIQUE ASSOCIATIVE	25
3.1. POUR UNE AUTRE LECTURE DU FAIT ASSOCIATIF EN REGION : QUEL ROLE POUR L'ASSOCIATION DANS L'ACTION PUBLIQUE ?	25
3.1.1. <i>Pour le moment, « le fait associatif » ne peut être appréhendé qu'à partir de catégories empiriques reposant sur l'observation</i>	25
3.1.2. <i>D'où la question : quelle politique associative pour une région ?</i>	26
3.1.3. <i>La gestion politique de la vie associative</i>	27
3.2. POUR UNE AUTRE APPROCHE DE L'ECONOMIE DE MARCHÉ	28
3.2.1. <i>Le poids économique des associations</i>	29
3.2.2. <i>Quels mécanismes expliquent une concurrence accrue avec des entreprises de l'économie de marché ?</i>	30
3.2.3. <i>La concurrence accrue oblige les associations à adapter leur fonctionnement à des contraintes extérieures et les conduit à une remise en cause de leur projet</i>	31
3.2.4. <i>Le rapport des associations à l'économie de marché recèle des enjeux politiques et sociaux majeurs qui amènent à revendiquer des « règles du jeu » adaptées aux acteurs sociaux</i>	31
3.3. LE BENEVOLAT, LE VOLONTARIAT ASSOCIATIF ET L'EMPLOI SALARIE	32
3.3.1. <i>Le bénévolat</i>	32
3.3.2. <i>Le volontariat associatif</i>	33
3.3.3. <i>L'emploi salarié</i>	33

4. PAROLES DU TERRAIN.....	35
4.1. CREATION ET ROLE DES ASSOCIATIONS	35
4.2. EVOLUTIONS DES MOTIVATIONS PREMIERES ET DU ROLE DES ASSOCIATIONS	36
4.3. RELATIONS DES ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	37
4.4. L'AVENIR DES ASSOCIATIONS ET LES ATTENTES RECIPROQUES ASSOCIATIONS/POUVOIRS PUBLICS	41
4.5. AUTRES QUESTIONS OU REFLEXIONS	45
5. SANS CONCLUSION - INVENTAIRE DES QUESTIONS SOULEVEES.....	47
5.1. LES ACQUIS.....	48
5.1.1. <i>Une reconnaissance de fait</i>	48
5.1.2. <i>Un dialogue réel</i>	48
5.1.3. <i>Une professionnalisation de l'encadrement</i>	48
5.1.4. <i>Des financements importants et en évolution</i>	49
5.2. CE QUI RESTE A FAIRE	49
5.2.1. <i>Ce qui reste à faire pour les associations</i>	49
5.2.2. <i>Ce qui reste à faire dans le cadre des politiques publiques</i>	50
BIBLIOGRAPHIE	53
TABLE DES ILLUSTRATIONS	54
ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRES	55
ANNEXE 2 : SYNTHESE DES AUDITIONS DES REPRESENTANTS DES POUVOIRS PUBLICS.....	56
ANNEXE 3 : SYNTHESE DES AUDITIONS DES REPRESENTANTS D'ASSOCIATION.....	63

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES

Julien ADDA, délégué général de la Conférence permanente des coordinations associatives

Christion CHATTON, maire d'Escamps

Jean COEURDEVEY, secrétaire général de la section de Dijon de la Ligue des droits de l'homme

Daniel DECERLE, vice-président chargé de la jeunesse au Conseil général de Saône-et-Loire,

Thierry GROSJEAN, président de la Confédération associative pour l'environnement et la nature de Saône-et-Loire

Robert LECAS, maire de Magny-Cours

Jean-Patrick MASSON, adjoint délégué à la démocratie locale et à la vie associative à la mairie de Dijon

Chantal MEHAY, responsable du pôle social et médico-social à la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales de Côte-d'Or

Jean MERITE, vice-président de la Fédération régionale des maisons des jeunes et de la culture de Bourgogne

Vincent MOLINA, vice-président de la Fédération des Chantiers d'insertion de Côte-d'Or

Philippe SIGNORET, président du Club Alliance Dijon Natation

Françoise VERJUX-PELLETIER, conseillère régionale, présidente de la commission Emploi, développement économique – Economie sociale, solidaire et insertion au Conseil régional de Bourgogne

Jocelyne WROBEL, présidente de Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux de Bourgogne

COMMISSION N°4

Relations européennes et internationales, habitat, culture, sports et loisirs,
santé et politiques sociales

Présidente : Kheira BOUZIANE, représentante du logement, famille, cadre de vie

Vice-présidents : Jacques LOURY, représentant de la CGT
Guy TOURDIAS, représentant des organisations syndicales d'artisans

Secrétaire : Nelly HOLLINGER, représentante des associations caritatives

Membres :

Charles BARRIERE, représentant des professions libérales de santé
Jean-Louis BILLET, représentant de l'union régionale des syndicats FO
Pierre BODINEAU, représentant du CREAL Bourgogne
Alain DUROUX, représentant de l'union régionale des syndicats CFDT
Vincent GUICHARD, représentant des organismes culturels (patrimoine)
Maddy GUY, représentante de l'union sociale pour l'habitat en Bourgogne
Claude KAROUBI, représentant des organismes culturels (culture vivante)
Michel MARTIN, représentant de la coopération et mutualité
Michel MORINEAU, représentant des associations de jeunesse et d'éducation populaire
Jean-Pierre PAPET, représentant du comité régional olympique et sportif
Jocelyne WROBEL, représentante de l'URIOPSS

Membre associé :

Carmen HAZARD, représentante des associations de consommateurs

Cabinet

Michelle DUBOIS, chargée d'études associée aux travaux de la commission n° 4
Marie-Claude LEONARD, assistante

LISTE DES ABREVIATIONS

ADN	Club alliance Dijon natation
CAPEN-71	Confédération associative pour l'environnement et la nature de Saône-et-Loire
CDD	Contrat à durée déterminée
CDVA	Conseil de développement de la vie associative
CDIAE	Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique
CEDAG	Comité européen des associations d'intérêt général
CNAJEP	Comité national des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CNOSF	Comité national olympique et sportif français
CNVA	Conseil national de la vie associative
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives
CRC	Comité de la régulation comptable
CROS	Comité régional olympique sportif
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DGCL	Direction générale des collectivités locales
ETP	Équivalent temps-plein
FONDA	Association pour la promotion de la vie associative
FRMJC	Fédération régionale des maisons des jeunes et de la culture
FNDVA	Fonds national de développement de la vie associative
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LDH	Ligue des droits de l'homme
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PCG	Plan comptable général
PIB	Produit intérieur brut
RUP	Association reconnue d'utilité publique
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UE	Union européenne
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
URIOPSS	Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
URSSAF	Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

INTRODUCTION

En octobre 2000, le CESR a rendu un avis sur « *Les associations, acteurs de la cohésion sociale en Bourgogne* » dont l'objectif était de « *formuler des propositions visant à renforcer la reconnaissance de l'utilité des associations, à consolider leur indépendance et à soutenir le milieu associatif au même titre que les autres acteurs économiques sociaux* ».

Depuis, les évolutions ont couru -positives pour certaines, plus inquiétantes pour d'autres- et de nouvelles interrogations en ressortent. En effet, le centenaire de la loi de 1901 qui a éclairé la réalité du mouvement associatif français d'un jour nouveau en le consacrant « Grande cause nationale » en 2001, la Charte nationale des engagements réciproques « État-associations », signée à cette occasion par le Premier ministre Lionel Jospin, puis la Conférence nationale sur le développement associatif sous l'égide du Premier ministre Dominique de Villepin en 2006, sans parler de l'essor économique du mouvement associatif dans le même laps de temps (près de deux millions de salariés dont 70 000 en Bourgogne), sont **autant d'indicateurs qui témoignent d'une évolution permanente dans ce secteur de l'activité nationale et régionale.**

Un point de situation, sept ans après le premier avis, s'imposait donc pour le Conseil économique et social de Bourgogne.

L'angle de l'examen sera cependant plus resserré que précédemment. Les questions les plus importantes à examiner aujourd'hui concernent en effet plus particulièrement les associations impliquées dans les politiques de développement économique, social et culturel des territoires et les rapports qu'elles entretiennent de ce fait avec la puissance publique (élus et administrations). C'est dans ce champ particulier de la vie associative, occupant une place conséquente dans les politiques publiques, que surgissent des problèmes qu'il faut examiner en commençant par en faire l'inventaire précis et par les définir correctement.

Une observation de simple bon sens permet de relever, dans tous les domaines de la vie sociale territoriale, l'omniprésence des associations, petites ou grandes, leur poids dans les finances publiques, l'importance des missions qui leur sont confiées, la mobilisation civique qu'elles entraînent. Toute cette énergie est déployée au service des collectivités et de l'intérêt général de nos concitoyens. Il convient d'en faire l'analyse.

Néanmoins, la présence de ces associations dans les politiques publiques (présence relativement récente, une dizaine d'années environ), est allée plus vite dans les faits que les dispositifs légaux d'encadrement de leurs initiatives. On tente seulement maintenant de rationaliser cette présence, d'établir des règles, de fixer des principes pour que le rôle des associations impliquées dans ces politiques de développement et leur rapport avec la puissance publique s'établissent plus clairement et plus équitablement, tout en préservant le bénéfice pour la collectivité du dynamisme de l'engagement associatif. Nous en sommes encore à l'ère du tâtonnement, de l'expérimentation ; dans ces nouvelles pratiques sociales, nous ne disposons d'aucune « culture administrative et politique établie » : c'est un domaine « impensé », où la concertation associations - pouvoirs publics doit pouvoir faire des progrès car les volontés existent de part et d'autre.

La présente autosaisine « *Les relations associations - pouvoirs publics* » centre donc son étude sur les associations loi de 1901, à but non lucratif, impliquées dans les politiques publiques des territoires et concourant à l'intérêt général. **Deux grandes questions ont guidé dans ce contexte, la recherche du CESR :**

- **La place actuelle et souhaitable des associations dans le dialogue civil et social.** Autrement dit, quels problèmes sont posés par leur participation en amont, aux concertations puis à l'évaluation, en aval, des politiques territoriales ?

- **Les modalités actuelles de financement** de la vie associative d'une part, les modalités de financement des missions de service public d'autre part. Autrement dit, quels sont les problèmes qui découlent du financement des associations qui concourent par voie de contrats ou de conventions aux missions d'intérêt général ?

↳ **Il s'agit là d'une saisine de préfiguration dont l'objectif consiste à connaître les représentations et les attentes des différents acteurs concernant la mise en place d'une politique régionale associative, coordonnée entre l'État, les collectivités territoriales et les associations. Les questions et les problématiques élucidées qui ressortiront de cette étude pourront ensuite faire l'objet de saisines particulières.**

1. HISTORIQUE, INSTANCES ET TYPOLOGIES ASSOCIATIVES

1.1. LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 1901 ET LES EVOLUTIONS

Les éléments de ce paragraphe sont extraits de la synthèse, consultable sur le site internet du Conseil d'État, du « **Rapport public 2000 : les associations et la loi de 1901, cent ans après** »¹. Ils constituent un rappel des données de base concernant la vie associative en France.

La liberté d'association existe en France depuis un siècle : une arrivée bien tardive dans l'histoire des libertés publiques. Qu'il ait fallu attendre plus d'un siècle après la Révolution pour que la loi de 1901 jette enfin les bases de cette liberté publique essentielle ne saurait laisser indifférent. Que le droit de l'Ancien Régime n'ait pas reconnu la liberté d'association n'avait rien pour surprendre : illicites, et donc réprimées, quand elles se formaient sans autorisation, les associations, pour pouvoir bénéficier d'une reconnaissance légale, se voyaient assigner un statut quasi-officiel. Mais qui se serait attendu à ce que la Révolution de 1789, refusant de rompre avec cette ligne répressive, s'abstienne de donner sa reconnaissance à la liberté associative ? Tel a pourtant été le cas, en dehors d'une brève parenthèse de 1791 à 1794. C'est que la méfiance à l'égard des corps intermédiaires n'aura pas été moindre après qu'avant la Révolution.

La loi du 1^{er} juillet 1901 marquait donc une rupture avec une longue tradition de réticence à l'égard des pratiques associatives. La libre formation de l'association était enfin explicitement reconnue dans l'article 2 de cette loi : une simple déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture confère à l'association la personnalité morale.

Pourtant la loi de 1901 aura, sans que son contenu ait beaucoup changé en un siècle, accompagné avec succès un immense développement de la pratique associative. De plus, le champ d'intervention des associations a connu une extension spectaculaire, au point qu'aucun aspect de la vie en société ne leur est étranger. **Ce changement d'échelle, dans l'ordre quantitatif, s'est en outre accompagné d'une transformation qualitative du rôle des associations, et donc de leur place dans la société.** Sans doute les associations demeurent-elles, dans leur grande majorité, le lieu naturel d'engagement des citoyens désireux de défendre leurs intérêts sectoriels, de promouvoir les causes auxquelles ils sont attachés et d'organiser les conditions de leur épanouissement personnel.

Mais au-delà, deux tendances majeures se sont manifestées, qui ont profondément modifié le rôle économique et social du monde associatif.

D'une part, les associations ont pris en charge, dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de l'éducation, du sport, des actions que la sphère marchande n'entend pas assumer ou que les pouvoirs publics -à tort ou à raison- ne souhaitent pas conserver dans leur champ de compétences : ainsi, certaines associations, qui ont pourtant un statut de personne morale de droit privé, se voient confier de véritables missions de service public et, parfois même, sont investies de prérogatives de puissance publique.

D'autre part, le rôle économique des associations n'a fait que croître. La loi du 1^{er} juillet 1901 prévoit certes que les associations se constituent dans un but autre que de partager les bénéfices. Pourtant, même si, à l'origine, elles ont été, par essence, conçues pour remplir des fonctions désintéressées, elles se sont vu reconnaître la possibilité d'avoir des activités lucratives, dès lors que la réalisation des bénéfices ne s'accompagne pas d'un partage entre les adhérents.

¹ Rapport public 2000 : les associations et la loi de 1901, cent ans après Rapport du Conseil d'État.

Cependant, en dépit de ses qualités de souplesse et d'adaptabilité, le régime juridique de la loi du 1^{er} juillet 1901 apparaît, à bien des égards, moins adapté à l'évolution des organisations associatives.

1.2. LES INSTANCES

1.2.1. Le Conseil national de la vie associative (CNVA)²

Le Conseil national de la vie associative est une **instance de consultation** placée auprès du Premier ministre. Créé par décret du 25 février 1983 plusieurs fois modifié, le Conseil est composé de 66 membres titulaires et 66 membres suppléants, désormais désignés par leur association après que celle-ci ait été nommée par le Premier ministre. En outre, des représentants des collectivités territoriales (Association des régions de France, Assemblée des départements de France et Association des maires de France) participent avec voix consultative aux réunions du Conseil.

Enfin, une commission permanente a été créée qui comprend les membres du bureau du CNVA, des représentants des ministres en fonction de l'ordre du jour et les représentants des associations d'élus. Cette commission, présidée par le président du CNVA, a pour mission d'assurer le dialogue permanent entre le CNVA et les ministères sur tous les travaux en cours relatifs aux associations.

Le Conseil a pour mission :

- d'étudier et de suivre l'ensemble des questions intéressant la vie associative,
- de donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires,
- de proposer des mesures utiles au développement de la vie associative,
- d'établir au cours de chaque mandature un rapport d'ensemble sur la vie associative et son évolution (article premier du décret du 20 novembre 2003).

Le Conseil peut être saisi par le Premier ministre d'une demande d'avis sur un sujet particulier, il peut aussi s'autosaisir. Il produit des avis et des rapports (cf. les publications du CNVA), des ouvrages dont un bilan de la vie associative tous les 3 ans et, par ailleurs, il réalise une lettre d'information.

Le dernier avis rendu par le CNVA, à la demande du Premier ministre, porte sur les rapports des groupes de travail préparatoires à la Conférence Nationale de la Vie Associative³.

1.2.2. Le Conseil du développement de la vie associative (CDVA)⁴

Le Conseil du développement de la vie associative (CDVA), créé par le décret n°2004-657 du 2 juillet 2004, se substitue au Conseil de gestion du fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) dont les crédits sont désormais directement inscrits au budget du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Il est présidé par le ministre en charge de la vie associative et comprend le délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale, un représentant de chacun des 9 ministres les plus concernés par la vie associative, huit représentants associatifs désignés par la CPCA et trois personnalités qualifiées sur proposition du CNVA. **Ce conseil reprend les attributions du Fonds national de développement de la vie associative en matière de formation, d'études et d'expérimentations.**

² Site internet : www.associations.gouv.fr

³ Avis du CNVA sur les rapports des groupes de travail préparatoires à la Conférence Nationale de la Vie Associative, Avis du 10 janvier 2006

⁴ Site internet : www.associations.gouv.fr

1.2.3. Direction de la vie associative, de l'emploi et de la formation (DVAEF)

Les informations présentées ci-dessous émanent du site internet du ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, consulté le 21 août 2007 (mise à jour des informations au 12 décembre 2005)⁵.

La Direction de la vie associative, de l'emploi et des formations (DVAEF) élabore, coordonne et évalue les politiques en faveur de la vie associative ainsi que les politiques de l'emploi et des formations dans le domaine de compétence du ministère.

➤ **En matière de vie associative**

La Direction de la vie associative, de l'emploi et des formations participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de développement de la vie associative. Elle assure le suivi et la gestion du conseil du développement de la vie associative (CDVA) ainsi que la promotion et le développement de toutes les formes d'engagement associatif (bénévolat, volontariat, mécénat de compétences). Elle promeut la parité entre hommes et femmes au sein des instances dirigeantes des associations.

Elle participe à l'élaboration de la réglementation liée à la vie associative, exerce une fonction d'expertise de la vie associative auprès des autres administrations et coordonne les actions interministérielles conduites dans ce domaine. Elle est également chargée d'animer et de coordonner l'action des services déconcentrés en matière de vie associative.

➤ **En matière d'emploi et de formation**

La DVAEF élabore et met en œuvre les politiques qui, dans le domaine de l'animation, du sport et de la vie associative, concourent à la promotion des filières économiques, à l'aménagement du territoire, au développement durable et favorisent le développement de l'emploi et de la vie associative.

1.2.4. Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG)

Le **CEDAG⁶** est le réseau des associations d'intérêt général des pays membres de l'Union européenne (UE). Ses membres sont des coordinations nationales et des associations nationales ou régionales, qui représentent ensemble plus de **50.000 associations** avec plus de **9 millions de membres individuels**. Le réseau a été créé en 1989 pour faire entendre le secteur associatif au niveau européen sur les questions communes à l'ensemble des associations.

Le CEDAG considère que :

- L'association est un projet citoyen, porteur de plus-values de solidarité et facteur de cohésion économique, sociale et territoriale.
- Le champ d'action des associations ne se limite pas à la seule mission caritative de réparation des maux de la société. Une dynamique de développement des projets associatifs doit être respectée.
- L'intervention économique des associations est porteuse d'une culture d'entreprise différente, d'une valeur sociale ajoutée et d'une pratique participative.

⁵ DVAEF informations disponibles lien : http://www.jeunesse-sports.gouv.fr/ministere_7/organisation-du-ministere_242/organisation-administration-centrale_243/direction-vie-associative-emploi-formations-dvaef_807.html

⁶ Site : www.cedag-eu.org

L'objet du CEDAG est de :

- **promouvoir** la reconnaissance du secteur associatif par l'UE, en particulier la contribution économique des associations, leur mode de gestion désintéressée et démocratique, leur caractère d'intérêt général et leur finalité au service des personnes, et promouvoir en conséquence une législation européenne, y compris fiscale, favorisant le développement du secteur,
- **faire valoir** le droit du secteur d'être consulté sur les politiques communautaires qui le concernent,
- **servir de forum d'échanges** de bonnes pratiques entre les associations d'intérêt général en Europe,
- **informer** les membres sur toute matière présentant pour eux un intérêt au niveau européen, sur les développements des politiques de l'UE et sur les possibilités de financements européens pour le secteur.

1.2.5. La Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA)

➤ **historique**

Née d'une volonté de donner une cohérence politique au mouvement associatif, la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) a été créée le 21 février 1992, par 12 coordinations associatives nationales, représentatives des principales activités en matière éducative, sociale, familiale, sportive, de jeunesse, de développement rural, d'environnement et de solidarité internationale. Durant ses premières années, la CPCA est essentiellement une base de concertation et de proposition sur les questions communes aux douze coordinations, **mais dès 1992, apparaissent les principaux thèmes d'interpellation des pouvoirs publics :**

- le respect des conventions signées par les pouvoirs publics,
- la spécificité des actions associatives et le respect de l'intérêt collectif,
- une fiscalité adaptée,
- l'adoption d'un statut d'association européenne,
- le soutien du bénévolat.

De 1993 à 1996, la CPCA poursuit son action en matière fiscale (21 propositions sont faites en 1995 sur le plan comptable des associations) et s'insurge chaque année contre la baisse régulière des crédits accordés au fonds de formation du monde associatif (FNDVA). A partir de 1994, la place des associations françaises au niveau européen fait l'objet de travaux et de communiqués réguliers.

En 1997, la volonté des coordinations d'exercer plus fortement une action de lobbying politique se traduit par l'engagement personnel des présidents des coordinations, un renforcement avec le CNVA et une interpellation plus vigoureuse des pouvoirs publics.

En 1998, la CPCA, reçue en audience par le Président de la République, lui expose les propositions du monde associatif dans le cadre de la modernisation de la vie publique, puis son action se concentre sur les problèmes fiscaux et la première étape de la préparation des Assises nationales de la vie associative.

En 1999, la CPCA se constitue en association déclarée. Elle participe activement à ce moment fondateur des Assises nationales. Le Premier ministre reconnaît son action et sa position d'interlocuteur politique ; elle est dès lors un partenaire du dispositif institutionnel de suivi des assises, chargé notamment d'examiner l'actualité des questions politiques et législatives touchant la vie associative. Elle se positionne fortement sur l'organisation territoriale d'aide à la vie associative via la question des Missions d'Accueil et d'Information des Associations (MAIA) comme vis-à-vis du G.I.P. (Réseau Information Gestion). La CPCA prépare également le centenaire de la loi 1901.

En 2001, la CPCA est déclarée porteuse de la « **Grande Cause Nationale 2001** » **consacrée à l'engagement associatif** ; elle élabore et signe avec le gouvernement la Charte des engagements réciproques et est l'interlocuteur du gouvernement au sein du groupe permanent de la vie associative. La CPCA poursuit et achève sa structuration régionale.

En 2002, la CPCA organise une campagne sur "l'avenir des Nouveaux services - Emplois Jeunes" et défend le principe de la continuité et de la cohérence des politiques publiques de l'emploi dans le secteur non marchand.

En 2003, pour faire face aux problèmes conjoncturels (gels de crédits) et structurels du financement de la vie associative, la CPCA lance une campagne nationale intitulée « Que serait la vie sans les associations ? » et défend le principe d'une « sécurisation » des actions associatives conventionnées par les pouvoirs publics, à travers le respect des dispositions budgétaires les concernant et la mise en œuvre effective des mesures de simplification administrative.

En 2005, la CPCA agit dans le cadre de la conférence nationale sur le développement associatif organisée par le CNVA, notamment sur les trois thèmes retenus : « consolider les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations », « spécifier la place des associations dans le dialogue civil » et « mieux accompagner et reconnaître l'activité bénévole ».

Début 2006, se tient la **conférence nationale de la vie associative**, le Premier ministre présente les mesures retenues aux responsables associatifs qui ont participé aux travaux.

➤ Les objectifs de la CPCA

- Promouvoir la vie associative dans son ensemble.
- Défendre les acteurs de la vie associative qui adhèrent aux valeurs de citoyenneté, de démocratie et de droits de l'Homme.
- Faciliter la pleine reconnaissance des associations par le dialogue et la négociation avec les pouvoirs publics.

1.3. LA DIVERSITE DES STATUTS ASSOCIATIFS DANS LE DROIT FRANÇAIS

1.3.1. L'association de fait ou association non déclarée

En vertu du principe de la liberté d'association, une association peut fonctionner sans être déclarée. Il s'agit de personnes qui se regroupent **de façon informelle** autour d'une idée commune. Dans ce cas, l'association de fait ne jouit pas de la capacité juridique, ne peut donc pas recevoir de subvention, ni ouvrir un compte bancaire, ni signer de contrat...

1.3.2. L'association déclarée

Pour avoir la capacité juridique, c'est-à-dire pour pouvoir demander des subventions, soutenir une action en justice, acheter ou vendre en son nom..., une association doit être rendue publique. Cela implique deux formalités : d'une part, **la déclaration à la préfecture** ou à la sous-préfecture, et d'autre part, **la publicité de cet acte par une insertion au Journal Officiel**.

Pour mémoire, il convient de noter que la création d'une association en Alsace-Moselle ne relève pas de la loi du 1^{er} juillet 1901, mais de dispositions particulières. Cette spécificité explique que les données statistiques de la figure 1 du paragraphe 2.1.1 « isolent » les associations d'Alsace-Moselle dans les tableaux.

1.3.3. Les associations agréées

Les associations sont tenues d'obtenir **un agrément pour exercer certaines activités réglementées** ou **pour participer à certaines missions qui répondent à un intérêt général**. C'est notamment le cas des associations de tourisme, de défense des consommateurs, de pêche, de sport. Certaines missions de service public peuvent être accomplies par des associations agréées lorsqu'elles sont instituées unilatéralement par des textes législatifs ou réglementaires ou lorsqu'elles sont déléguées par convention. Les domaines d'intervention de ces associations sont extrêmement variés : l'enseignement, la santé, la formation, l'environnement...

Pour être agréée, une association doit d'une part, être déclarée, et, d'autre part, satisfaire à certaines conditions imposées par les textes, permettant ainsi de vérifier les garanties qualitatives et quantitatives qu'elle peut présenter. En contrepartie, elle pourra bénéficier de certains avantages (subventions, garanties d'emprunts, libéralités, exonérations fiscales...). L'agrément accordé par décision de l'autorité administrative habilitée (ministre, préfet ou commission spéciale...) peut être suspendu ou retiré par cette même autorité si l'association cesse de remplir les conditions ou si elle ne respecte plus ses obligations.

1.3.4. Les associations reconnues d'utilité publique (RUP)

Les associations reconnues d'utilité publique (RUP)⁷ sont une catégorie d'associations ayant acquis un statut particulier, suite à une procédure d'accréditation. **Cette reconnaissance, accordée par décret en Conseil d'État**, concerne les associations dont la mission d'intérêt général ou d'utilité publique s'étend aux domaines philanthropiques, social, sanitaire, éducatif, scientifique, culturel ou concerne la qualité de la vie, l'environnement, la défense des sites et des monuments, la solidarité internationale.

Les associations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir, outre des dons manuels, des donations et des legs. Au-delà de ses effets proprement juridiques, la reconnaissance d'utilité publique est perçue par le monde associatif comme un label conférant à l'association qui en bénéficie une légitimité particulière dans son domaine d'action.

1.3.5. Les associations intermédiaires

Une association intermédiaire est une association conventionnée par le préfet au titre de l'insertion par l'activité économique, après avis du Conseil départemental pour l'insertion par l'activité économique (CDIAE)⁸.

Une association intermédiaire a pour objet d'embaucher les personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières afin de faciliter leur insertion en les mettant à titre onéreux à disposition de personnes physiques ou morales. Elle assure l'accueil de ces personnes ainsi que l'accompagnement et le suivi de leur itinéraire de réinsertion.

⁷ Source : site internet www.service.public.fr

⁸ Source : site internet www.service.public.fr

1.3.6. Les associations administratives, « faux-nez de l'administration »

L'association est créée par la collectivité territoriale elle-même, parfois avec le concours de l'État. Il s'agit, selon l'expression du juriste André de Laubadère, de « *faux-nez de l'administration* », créés afin de bénéficier du statut libéral conféré à l'association par la loi du 1^{er} juillet 1901 et d'échapper ainsi aux règles de la comptabilité publique et du droit de la fonction publique. Ces associations sont constituées, par exemple, pour gérer les offices de tourisme, les syndicats d'initiative, les équipements accueillant des congrès, les manifestations culturelles...

Quatre critères cumulatifs les caractérisent : les pouvoirs publics sont à l'origine de leur création, elles sont dirigées par les pouvoirs publics, les élus étant membres des conseils d'administration, leur financement provient des pouvoirs publics pour une part substantielle et enfin ces associations remplissent une mission de service public.

Cette création d'associations administratives présente cependant des risques considérables pour la collectivité et pour les élus : risque financier (gestion de fait pour le fonctionnaire ou l'élu qui manie des deniers publics), risque pénal (prise illégale d'intérêt) et risques administratifs (annulation de la délibération à laquelle a participé un élu dirigeant de l'association, ou engagement de la responsabilité de la collectivité pour faute de gestion en cas de liquidation judiciaire d'une association administrative).

2. EVOLUTION DU SECTEUR ASSOCIATIF (2001-2005)

L'ensemble de ce chapitre s'appuie sur l'étude du CNVA « Bilan de la vie associative 2004-2007 », dont la troisième partie est consacrée aux évolutions du secteur associatif sur la période 2001-2005, les créations d'associations ayant été comptabilisées à partir des déclarations d'associations au Journal officiel.

2.1. LES DYNAMIQUES DE CREATION D'ASSOCIATIONS EN FRANCE, DE 2001 A 2005

2.1.1. Depuis 1995, le nombre de créations annuelles d'associations se stabilise

Si l'on a pu observer, des années 1970 à la fin des années 1980, une très forte progression du nombre de créations d'associations, on constate un ralentissement de cette progression depuis 1995. Ainsi, si l'on a pu compter près de 70 000 créations d'associations en 2001, on en recense 68 657 en 2005.

Département	Total 2001	% (*)	Total 2002	% (*)	Total 2003	% (*)	Total 2004	% (*)	Total 2005	% (*)
Côte-d'Or	632	0.90 %	463	0.78 %	634	0.88 %	536	0.80 %	582	0.85 %
Nièvre	220	0.31 %	210	0.35 %	195	0.27 %	200	0.30 %	191	0.28 %
Saône-et-Loire	570	0.81 %	457	0.77 %	603	0.84 %	514	0.77 %	570	0.83 %
Yonne	360	0.51 %	305	0.51 %	385	0.54 %	280	0.42 %	324	0.47 %
Total Bourgogne	1 782	2,53 %	1 435	2,41 %	1 817	2,53 %	1 530	2,29 %	1 667	2,43 %
Total métropole	65 619	93,74 %	55 481	93,48 %	67 645	94,06 %	62 901	94,03 %	64 337	93,76 %
Total (y compris Outre-mer et Droit local)	69 998	100 %	59 351	100 %	71 915	100 %	66 892	100 %	68 657	100 %

(*) En pourcentage du nombre total de créations d'associations

Figure 1 - Créations d'associations de 2001 à 2005 en France et en Bourgogne

Source : CNVA

Ce sont **700 associations, en moyenne par département**, qui ont été créées en 2005 en France métropolitaine.

2.1.2. Le taux de créations d'associations pour 1 000 habitants, en France et en Bourgogne, de 2001 à 2005

Le taux de créations pour 1 000 habitants permet une vision plus précise du dynamisme de chaque département ou région. Le Rapport du CNVA « *Bilan de la vie associative 2004-2007* »⁹ présente le taux de créations pour 1 000 habitants, calculé à partir d'estimations de populations réalisées par l'INSEE.

Département	Taux pour 1000 habitants en 2001	Taux pour 1000 habitants en 2002	Taux pour 1000 habitants en 2003	Taux pour 1000 habitants en 2004	Taux pour 1000 habitants en 2005
Côte-d'Or	1,24	0,91	1,24	1,04	1,13
Nièvre	0,98	0,94	0,87	0,90	0,86
Saône-et-Loire	1,04	0,84	1,10	0,94	1,04
Yonne	1,07	0,91	1,14	0,83	0,96
Moyenne Bourgogne	1,10	0,89	1,12	0,94	1,03
Moyenne France	1,15	0,97	1,16	1,07	1,10

Figure 2 - Taux de créations d'associations en France et en Bourgogne, de 2001 à 2005

Source : CNVA

On constate une grande disparité du nombre et de la répartition des créations d'associations. Parmi les 23 régions (y compris l'Outre-mer), la Bourgogne se situe à la 14^{ème} place en 2004, à la 13^{ème} place en 2001, 2003 et 2005 ; elle occupait le 12^{ème} rang en 2002.

2.1.3. Le poids inégal des régions dans la création d'associations

L'enquête réalisée par le CNVA¹⁰ a montré que la **région Île-de-France regroupe à elle seule près de 20 %** du total des créations, et les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes, chacune **plus de 10 %**.

Viennent ensuite 6 régions qui regroupent **entre 4 et 6 % des créations** chacune : Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

La Bourgogne se situe parmi les 8 régions (Auvergne, Picardie, Haute-Normandie, Lorraine, Poitou-Charentes, Centre, Outre-mer) **qui comptent entre 2 et 4 % des créations.**

Enfin les 6 régions ayant les plus faibles parts de créations (Corse, Limousin, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Basse-Normandie et Alsace) regroupent chacune **moins de 2 %** du total des créations.

⁹ Bilan de la vie associative 2004-2007, Centre national de la Vie associative, la Documentation française, Paris, 2007 (281 pages).

¹⁰ Ibidem.

2.2. FINANCEMENTS, SPECIFICITES COMPTABLES ET FISCALITE DES ASSOCIATIONS

2.2.1. La subvention, le marché public et la délégation de service public

« **Le 23 janvier 2006, à l'occasion de la clôture de la première Conférence de la vie associative, le Premier ministre a décidé de mettre à la disposition des autorités publiques et des associations un guide destiné à clarifier les termes de subvention, de marché public et de délégation de service public.** Ce guide a pour objectif de leur permettre de choisir la procédure la mieux adaptée à chaque situation et d'identifier, notamment, les conditions dans lesquelles la technique de la subvention peut être utilisée sans encourir un risque de requalification du juge »¹¹.

Ainsi le guide intitulé « *La subvention, le marché public et la délégation de service public, Mode d'emploi* » réalisé par la Direction de la vie associative, de l'emploi et de la formation (DVAEF) est disponible depuis mars 2007. Ce document, **à vocation pédagogique**, a reçu un avis favorable du CNVA, lors de sa réunion plénière du 30 janvier 2007.

Ce guide **destiné aux autorités administratives** prend en compte les préoccupations des collectivités territoriales confrontées aux questions portant sur l'application des normes relatives aux marchés publics, délégations de service public et divers concours financiers publics dont peuvent bénéficier les personnes morales de droit privé, et les associations en particulier. **Il vise également à apporter aux dirigeants des associations les informations nécessaires pour appréhender les caractéristiques de ces contrats ou conventions.**

En l'absence d'une définition juridique de la subvention, le guide propose de **cerner la notion de subvention par l'application de trois critères cumulatifs** permettant de la distinguer des autres formes de dépense publique :

- l'initiative du projet qui ne provient pas de l'autorité administrative qui finance,
- l'absence de contrepartie directe pour l'autorité administrative,
- l'absence de droit à subvention (selon le principe discrétionnaire de la décision d'octroi de la subvention).

On distingue trois grandes catégories de la dépense publique :

- La dépense publique résultant d'un contrat entre l'autorité publique et un cocontractant sous la condition d'une contrepartie directe au profit de l'autorité administrative versante qui doit en principe donner lieu à la conclusion **d'un marché public.**
- La dépense publique engagée à l'initiative d'une personne morale de droit public dans le cadre d'un contrat confiant à un tiers la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité.
- Le concours financier versé sans contrepartie équivalente pour la collectivité versante : les aides versées par transfert direct aux bénéficiaires.

¹¹ Préambule du guide : La subvention publique, le marché public et la délégation de service public, Mode d'emploi, DVAEF, 1^{er} mars 2007.

2.2.2. Les spécificités comptables des associations

Marc PILLON, Conseiller technique URIOPSS Rhône-Alpes¹², souligne que « ***l'association représente un modèle d'entreprendre original qui nécessite une adaptation du traitement comptable de certaines opérations prenant en compte le caractère non lucratif et l'action d'intérêt général de l'association.*** La part croissante de son poids économique a récemment permis de prendre en compte ses spécificités comptables qui portent principalement sur ses ressources et le traitement de son résultat. Une attention particulière a été apportée par la réglementation comptable **au souci de transparence financière**, souci revendiqué et partagé par les acteurs de terrain dont la majorité des ressources provient de fonds publics (collectivités publiques et générosité publique notamment) ».

Contrairement à la société commerciale, **l'association** est caractérisée par les absences de partage de bénéfices et de boni de liquidation qui déterminent son caractère non lucratif. De même, **la fondation** est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif. **Ce caractère non lucratif fondamental s'inscrit dans une logique d'action d'intérêt général qui a longtemps cantonné les associations dans un système considéré comme hors du champ économique traditionnel.** Aussi, depuis longtemps, les coordinations associatives sont-elles intervenues auprès des pouvoirs publics en vue de la parution d'un arrêté afin de disposer d'une norme de référence uniforme et opposable. **L'arrêté interministériel du 8 avril 1999** porte homologation du règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du Comité de la réglementation comptable (CRC) « **relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations** ».

Depuis le 1er janvier 2000, toutes les associations et fondations soumises à l'obligation législative ou réglementaire d'établissement des comptes annuels doivent appliquer le Plan comptable général (PCG) sous réserve des adaptations prévues par l'annexe du Règlement n° 99-01 du CRC.

Différents éléments font l'objet d'un traitement spécifique :

- **Les apports avec ou sans droit de reprise**

La comptabilisation des apports externes dans les associations est très différente de la pratique des sociétés où ils prennent la forme de « capital ». Selon le règlement n° 99-01 du CRC, « *l'apport à une association ou fondation est un acte à titre onéreux qui a pour l'apporteur une contrepartie morale* ». A la différence de la libéralité (acte gratuit), l'apport est effectué à titre onéreux : il a pour l'apporteur une contrepartie, ne fut-elle que morale (considération sociale, poids particulier dans l'association...). Le fait d'avoir apporté un bien à une association n'entraîne pas d'ailleurs nécessairement adhésion de l'apporteur à la dite association. Le propriétaire des biens peut disposer d'un droit de reprise sur les biens apportés.

- **Les subventions**

Il est communément admis que les subventions soient définies comme des aides financières octroyées aux entités, notamment les associations et fondations, par l'État ou par des collectivités publiques ou leurs établissements pour assumer des activités d'intérêt général. **Selon la jurisprudence, il s'agit d'aides octroyées par l'autorité administrative, de façon discrétionnaire, à titre précaire et**

¹²L'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés à but non lucratif sanitaires et sociaux) est le Centre national d'animation et de ressources (CNAR) Action sociale, médico-sociale et santé au sein du Dispositif local d'accompagnement (DLA), dispositif national d'appui aux activités et services d'utilité sociale. Plus d'informations sur ce dispositif : www.avise.org

Dans le cadre de cette mission, l'UNIOPSS propose des « fiches pratiques de gestion » pour outiller les associations et les accompagner dans leur démarche de pérennisation de leurs activités d'utilité sociale afin de consolider et développer les emplois. Elles sont notamment accessibles aux adhérents de l'UNIOPSS et des URIOPSS identifiés, sur les sites Internet du réseau UNIOPSS-URIOPSS : www.uniopss.asso.fr

facultatif (il n'existe pas de contrepartie). Les subventions se répartissent en subventions de fonctionnement et d'investissement.

De manière à encadrer les **subventions de fonctionnement**, les pouvoirs publics subordonnent leur octroi à la signature d'une convention d'attribution qui contient généralement des conditions suspensives ou des conditions résolutoires qui vont elles-mêmes conditionner leur inscription en comptabilité.

Le traitement des **subventions d'investissement** est différent en fonction du caractère renouvelable ou non du bien par l'association.

- **Les dons manuels**

Dans la pratique, toutes les associations déclarées peuvent encaisser librement des fonds privés sous forme de dons manuels. Les dons manuels, quelle que soit leur destination (exploitation ou investissement) ou leur forme (ressources en nature vendues, dons en numéraire ou en monnaie fiduciaire, titres au porteur) sont portés au crédit d'un compte de produits.

- **Les legs et donations**

Les legs et donations sont réalisés par acte authentique. Seules certaines associations ont la capacité de bénéficier pour l'accomplissement de leur objet, de legs ou donations. Le traitement comptable des legs et donations distingue les biens destinés à être cédés, les biens destinés à être conservés et les biens affectés.

- **Les ressources en nature**

Les ressources reçues en nature peuvent être soit consommées ou redistribuées en l'état par l'organisme pour les besoins de son activité, soit stockées, soit vendues.

- **Les contributions volontaires en nature**

Les contributions volontaires sont, par nature, effectuées à titre gratuit. **Elles correspondent au bénévolat, aux mises à disposition de personnes par des entités tierces ainsi que de biens meubles ou immeubles**, auxquels il convient d'assimiler les dons en nature redistribués ou consommés en l'état par l'association ou la fondation.

- **Le commodat**

Le prêt à usage ou commodat est un contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir, à charge par le preneur de la rendre après s'en être servi. Ce prêt est essentiellement gratuit. **Dans les associations ou fondations, les biens objets de commodats sont en général des ensembles immobiliers affectés à des activités** dont les propriétaires ne souhaitent pas, pendant la durée du commodat, assurer eux-mêmes la gestion. Ils se contentent de contrôler l'utilisation du bien et la manière dont les charges d'entretien sont assumées.

L'existence d'un contrat de commodat permet à l'association d'inscrire en comptabilité les biens mis à sa disposition. Un mécanisme particulier d'amortissement des biens est prévu, permettant de constater l'extinction progressive du droit à usage.

- **Le résultat et son affectation**

Alors que l'entreprise commerciale adopte une logique de recherche de bénéfices et de partage de ceux-ci, **une association ou une fondation est dans une logique de réalisation de projets et de couverture des charges y afférant par des ressources d'origines variées, d'ordre privé mais également public**. Le résultat comptable ne pouvant être attribué aux adhérents, qui n'ont aucun droit individuel sur celui-ci, le résultat positif est appelé « excédent » et le résultat négatif « déficit ».

Le résultat comptable des associations et fondations comprend le résultat définitivement acquis et, pour certaines associations et fondations, des résultats pouvant être repris par un tiers financeur (cas des établissements et services sanitaires et sociaux).

- **Les documents de synthèse**

Les documents de synthèse (bilan, compte de résultat et annexe) de l'association sont nécessairement adaptés en fonction des spécificités ci-avant énoncées et comprennent des informations spécifiques supplémentaires.

2.2.3. La fiscalité des associations

L'UNIOPSS a réalisé une « fiche pratique de gestion » relative à la fiscalité des associations afin d'aider celles-ci dans leur démarche de pérennisation de leurs activités d'utilité sociale.¹³

L'auteur de cette fiche pratique, Marc PILLON, conseiller technique URIOPSS Rhône-Alpes précise que *« comme tout acteur économique, les associations et fondations sont potentiellement redevables des impôts commerciaux. Toutefois, du fait de leur utilité sociale, certaines d'entre elles bénéficiaient d'un régime d'exonération de ces impôts connu sous le nom de « doctrine des œuvres ». **Les évolutions récentes, tant des activités économiques des associations que du contexte général économique et politique, y compris au niveau européen, ont amené à préciser les conditions de soumission et d'exonération de celles-ci aux impôts commerciaux.** »*

➤ Avant 1998

Jusqu'en 1998, la fiscalité associative reposait essentiellement sur une instruction du 27 mai 1977 qui avait défini, sous le terme de « doctrine des œuvres », les conditions de non assujettissement aux impôts commerciaux des associations et fondations. Il s'agissait par là même de reconnaître le caractère non lucratif de leurs activités.

Depuis 1977, le secteur associatif a considérablement évolué dans ses réponses aux besoins ainsi que dans ses modes de gestion qui sont devenus plus performants. Par ailleurs, la restriction des fonds publics a amené les associations à rechercher des recettes nouvelles en développant des activités annexes.

L'imprécision de la réglementation, cause du développement d'une jurisprudence importante, ainsi que son inadaptation, ont entraîné de **nombreux redressements fiscaux pouvant mettre en cause la vie même des associations, menant à une situation telle que l'on a pu parler « d'insécurité fiscale ».**

➤ Économie générale de la mesure

Les instructions fiscales de 1977 établissaient le principe de l'exonération des impôts commerciaux pour les organismes à but non lucratif sous un certain nombre de conditions. La loi du 1^{er} juillet 1901, en posant le principe de la liberté d'association, définit l'association comme *« la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices »*. Cette définition signifie que **la démarche de ces personnes doit être désintéressée et que l'association n'est pas guidée par la recherche du profit.**

En conséquence, ces associations, et plus généralement les organismes réputés être sans but lucratif¹⁴, ne sont pas, en principe, soumis aux impôts dus par les structures exerçant une activité commerciale (notamment la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle). Toutefois, si ces organismes exercent des activités lucratives, ils doivent être soumis aux impôts commerciaux afin de garantir le respect du principe d'égalité devant les charges publiques et d'éviter des distorsions de concurrence.

¹³ Disponible sur le site internet : www.uniopss.fr

¹⁴ Organismes sans but lucratif : associations régies par la loi de 1901, congrégations religieuses, associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, fondations reconnues d'utilité publique et fondations d'entreprises

➤ L'instruction fiscale du 15 septembre 1998

Suite aux évolutions du secteur associatif et de la jurisprudence, **l'instruction du 15 septembre 1998 expose les nouveaux critères qu'il convient de prendre en compte pour apprécier si une association peut ne pas être soumise aux impôts commerciaux.**¹⁵

Le schéma ci-dessous permet de visualiser les différentes étapes de l'analyse afin de déterminer si l'association est ou n'est pas soumise aux impôts commerciaux.

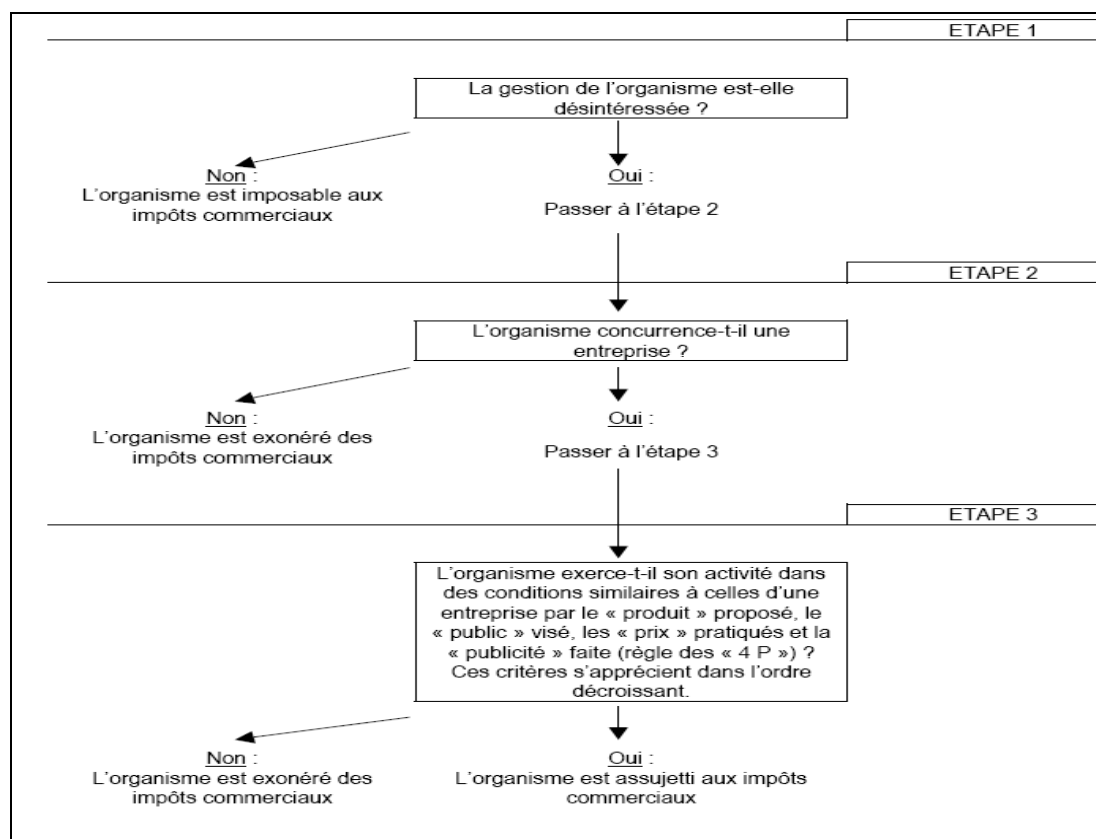


Figure 3 - Analyse de l'assujettissement de l'association aux impôts commerciaux

Source : UNIOPSS

➔ **Analyse détaillée** :

1) Examiner si la gestion de l'organisme est désintéressée.

Si la gestion est intéressée, l'organisme est nécessairement soumis aux impôts commerciaux. La définition du caractère désintéressé de la gestion à but non lucratif est codifiée à l'article 261-7-1° d) du code général des impôts :

- « L'organisme est géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ». Toutefois, une rémunération peut être admise dans certaines limites ($\frac{3}{4}$ du SMIC).
- « L'organisme ne doit procéder à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelque forme que ce soit ». Les excédents doivent recevoir une destination conforme à la mission désintéressée que l'organisme s'est fixée.

¹⁵ Instruction fiscale du 15 septembre 1998, Bulletin officiel des impôts, Direction générale des impôts, service de la législation fiscale.

- « Les membres de l'organisme et leurs ayants droit ne doivent pas pouvoir être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif, sous réserve du droit de reprise des apports ». Le caractère désintéressé de la gestion d'un organisme n'est pas remis en cause lorsqu'en cas de dissolution son patrimoine est dévolu à un autre organisme ayant un but effectivement non lucratif.

2) Si la gestion est désintéressée, examiner si l'organisme concurrence le secteur commercial.

La situation de l'organisme s'apprécie par rapport à des entreprises ou des organismes lucratifs exerçant la **même activité** (c'est à un niveau fin que l'identité d'activité doit être appréciée), dans le **même secteur géographique** (zone de chalandise). S'il ne concurrence pas le secteur commercial l'organisme n'est pas imposable.

3) S'il concurrence le secteur commercial, examiner si l'organisme exerce son activité selon des modalités de gestion similaires à celles des entreprises commerciales.

Pour cela, quatre éléments (**règle des « 4P »**) doivent être pris en compte selon la méthode du faisceau d'indices, mais leur importance dans l'appréciation de la « commercialité » n'est pas la même. Ainsi, il convient d'étudier dans l'ordre décroissant : le « **Produit** » proposé par l'organisme, le « **Public** » visé, les « **Prix** » pratiqués et la « **Publicité** » faite. Il s'agit de considérer l'utilité sociale (« Produit » et « Public ») de l'activité, l'affectation des excédents dégagés par l'exploitation, ainsi que les conditions dans lesquelles le service est accessible, enfin les méthodes auxquelles l'organisme a recours pour exercer son activité.

Les instructions fiscales commentent également les exonérations spécifiques à certains organismes non lucratifs et exposent les règles applicables aux organismes qui exercent à la fois des activités lucratives et non lucratives. Par ailleurs, certains organismes ayant pour objet d'aider des personnes défavorisées peuvent, dans certaines conditions¹⁶, ne pas être soumis aux impôts commerciaux.

L'instruction fiscale du 18 décembre 2006¹⁷ précise d'autre part que « **L'assujettissement aux impôts commerciaux d'une association qui réalise des activités lucratives n'est pas, à lui seul, de nature à remettre en cause sa situation juridique, au regard de la loi du 1er juillet 1901** dès lors que, notamment, sa gestion reste désintéressée. La soumission d'une association aux impôts commerciaux, du fait de la qualification de son activité comme lucrative au sens fiscal du terme, est, en droit, sans incidence sur les agréments, habilitations ou conventions qui sont susceptibles de lui être délivrés au titre d'une réglementation particulière. De même, l'octroi de concours publics aux organismes concernés reste soumis aux dispositions qui leur sont spécifiques. »

¹⁶ Voir fiche pratique de gestion « la fiscalité des associations, CNAR / UNIOPSS, février 2007

¹⁷ Art 285.de l'instruction fiscale [4 H-5-06 N° 208 du 18 décembre 2006](#)

3. POUR UNE AUTRE POLITIQUE ASSOCIATIVE

3.1. POUR UNE AUTRE LECTURE DU FAIT ASSOCIATIF EN REGION : QUEL ROLE POUR L'ASSOCIATION DANS L'ACTION PUBLIQUE ?

Qu'est-ce qu'une politique associative ?

La première remarque qui vient à l'esprit est qu'aucune institution ou service de l'État ne possède un outil fiable pour en rendre compte ! On sait à peu près combien il y a d'associations déclarées loi 1901, mais sait-on combien sont encore en vie ? Combien d'adhérents ? Quel profil des responsables associatifs ? Quelle place pour les jeunes et pour les femmes ? Quel budget ? Combien de salariés ? Quel profil du public touché ? Il n'existe pour le moment aucun instrument susceptible de rassembler et de synthétiser ces données. **La question pourrait être prise en charge par un observatoire régional de la vie associative.**

3.1.1. Pour le moment, « le fait associatif » ne peut être appréhendé qu'à partir de catégories empiriques reposant sur l'observation

Ainsi, on peut observer que :

❶ Les associations sont présentes dans presque tous les champs de la vie sociale :

- éducation, formation, insertion,
- culture,
- action sociale,
- action caritative et humanitaire,
- sports,
- loisirs (chasse, pêche...),
- défense des droits de l'Homme, d'intérêts catégoriels ou d'opinions,
- débat d'idées, civisme.

❷ Les associations sont présentes à tous les niveaux du territoire :

- associations de quartiers, de villages,
- associations qui rayonnent sur toute la ville,
- associations qui rayonnent sur le département, sur la région, la France entière...

❸ Certaines associations **sont fédérées** à de grands réseaux départementaux et nationaux dont elles tirent une partie de leur dynamisme et de leurs activités, d'autres sont **totalelement indépendantes**. Le fait de se fédérer est important car c'est souvent lui qui peut garantir la pérennité de l'association locale, la qualité des interventions par les prestations apportées, la formation de l'encadrement, la réflexion sur les enjeux, etc. Une politique territoriale doit pouvoir s'appuyer sur les réseaux fédératifs.

❹ Les associations pour la plupart se rattachent (à leur origine), adhèrent ou se sentent des affinités, avec des grands courants de pensée qui structurent plus ou moins leur action. Ces filiations idéologiques (philosophiques, religieuses, morales) sont importantes à regarder car elles concourent à expliquer la très grande diversité -par ailleurs très souhaitable- des associations. La dimension idéologique -quand elle existe- a souvent été vécue et présentée comme un inconvénient, un handicap, un critère de « sélectivité » de la subvention... Elle est cependant un fait incontournable, sauf à vouloir « uniformiser » la société ! **La diversité dans une société plurielle est au prix de la reconnaissance de ces différences** et elle fait la richesse d'une vie associative. Il faut donc l'encourager plutôt que de chercher à la réduire.

Quant au rapport des associations « au politique » qui doit être examiné corrélativement à leur diversité, les responsables associatifs ont parfois de leur côté mélangé les rôles : l'association est un outil qui concourt, s'il est bien utilisé, à « **faire des citoyens** ». Il ne s'agit en aucun cas de s'en servir pour « concourir à l'expression du suffrage » qui reste l'apanage des partis politiques. C'est une différence essentielle à faire entre une action partisane et une action politique.

⑤ Pour terminer ces observations rapides sur la complexité du « monde associatif », on peut ajouter que certaines d'entre elles sont devenues de véritables entreprises avec des salariés, des conventions collectives, une hiérarchie, des modes de fonctionnement similaires à ceux d'une entreprise classique, à deux exceptions près, mais de taille : d'une part dans la procédure des décisions et de gouvernance de l'association, **un homme égale une voix**, et d'autre part les excédents de gestion sont réinvestis dans l'action et **non distribués aux administrateurs et adhérents**. Ces deux caractéristiques inscrivent les associations dans **le champ de l'économie sociale** qui est un secteur à part entière de l'économie, à côté de l'économie de marché.

3.1.2. D'où la question : quelle politique associative pour une région ?

Pour y répondre, il faut tenter « une lecture politique » des constats établis ci-dessus.

① **Les associations qui se constituent et se développent pour répondre à des besoins particuliers de leurs adhérents.** Il s'agit d'organiser collectivement une prestation, une réponse qu'aucun particulier ne pourrait satisfaire à lui tout seul. Il faut en passer par le collectif. Les adhérents sont alors des usagers, voire de simples consommateurs, d'une prestation utile (de loisirs, de sports, de culture...) qui satisfait leurs besoins ou leurs aspirations personnelles. Ces associations se limitent en général à leur objet, vivent essentiellement du produit de leurs prestations, elles sont souvent très pointues dans un domaine technique (modélisme, jeux de société, sports divers...), et **elles créent indiscutablement du lien social** en permettant la rencontre et l'échange entre adhérents qui sans l'association s'ignoraient. Elles sont souvent affiliées à des fédérations nationales de leur discipline. Ces associations sont probablement majoritaires.

② **Les associations qui remplissent des missions d'intérêt général, en réponse à des besoins d'une population ou d'une catégorie de population, et qui le font souvent au titre de la puissance publique ou par délégation de mission de service public.** Ces associations se sont constituées pour répondre à un besoin social, lequel, une fois mis en évidence, est souvent repris en charge par la collectivité qui lui assure davantage de développement et une certaine pérennité ; soit en contractualisant avec l'association d'origine, soit en faisant à sa place (se pose alors la question de savoir ce qu'il advient du dynamisme initial de l'association). C'est ainsi que nombre d'activités sociales associatives relevant de l'intérêt général sont contractualisées : les centres de loisirs, les maisons de quartier, les séjours de vacances pour enfants et adolescents, les classes de découverte, le soutien scolaire, l'information et la réflexion civique et sociale, les actions de soutien aux défavorisés, l'action caritative etc. Elles sont « d'intérêt général » parce qu'elles concernent une population donnée et non des individus, **qu'elles répondent à des besoins sociaux reconnus**. Elles sont aussi très fortement génératrices de lien social. Elles font souvent même dans « **la réparation sociale** » et, à tout le moins, dans la lutte contre les inégalités.

③ **Les associations de défense ou de promotion d'une cause particulière ou de promotion d'un objet particulier ou d'une philosophie.** On retrouve ici des associations très militantes qui ont une forte capacité de mobilisation, de protestation. Ces associations regroupent des adhérents motivés par les finalités de l'association, qui s'engagent volontiers, et pour certains, sont prosélytes. A noter que la cause à défendre peut être très liée à des intérêts individuels ou au contraire relever d'une défense d'un service public, mais dans l'intérêt de ses usagers. Quoi qu'il en soit, les modalités d'intervention de ces associations sont différentes des précédentes.

④ **Enfin les associations qui s'adressent « aux citoyens » exclusivement**, dans le but de les éduquer, de les sensibiliser, de les informer, de débattre, de les inciter à s'engager socialement (dans les structures politiques ou syndicales ou autres...). Elles portent une conception de la démocratie, de la République, du social. **Leur objectif principal est l'évolution des mentalités, l'organisation de débats est leur activité dominante.** Aucune question vive de la société contemporaine ne leur est étrangère. Ce sont celles qui seraient les plus proches d'un parti politique mais la prise du pouvoir n'est pas leur projet, elles sont d'ailleurs très pluralistes dans leur composition, et se situent quasi exclusivement sur le terrain de la réflexion à long terme, de « l'action dans la pensée ». Elles participent du débat public et de la constitution du champ de la citoyenneté. De ce fait, elles relèvent aussi de l'intérêt général dans la mesure où elles sont indispensables au débat démocratique.

Précautions :

Cette typologie n'est pas un classement au mérite des associations. Toutes les associations ont leur raison d'être. Il ne s'agit pas de les mesurer les unes aux autres. **Il s'agit de trouver les bons critères qui permettent de comprendre la nature du lien qui les rattache à la collectivité et à la société et, par conséquent, de trouver les modalités de l'aide publique qui soient les mieux adaptées à chacune de ces catégories.**

Cette typologie, qui n'est pas figée, appelle deux remarques importantes :

- La première, c'est qu'une association peut évidemment se retrouver dans deux, voire trois des catégories ci-dessus.
- La deuxième remarque, c'est qu'une même association peut avoir une partie de ses activités qui relève du type 1 (satisfaction de besoins personnels), et une autre partie de ses activités qui relève du type 2 (intérêt général).

Des combinaisons multiples sont ainsi possibles. Cette typologie oblige chaque association à expliciter son projet, voire à le remettre régulièrement sur le métier (ce que peu d'entre elles font par ailleurs). Et elle oblige une collectivité territoriale à se prononcer sur les priorités qu'elle veut voir se développer dans la vie associative et sur les aides, qu'en conséquence, elle souhaite distribuer.

3.1.3. La gestion politique de la vie associative

Les rapports entre une collectivité et les associations ne pouvant pas être de même nature selon le type d'association, les modalités d'aide et de financement, par conséquent, ne peuvent pas être uniformes.

Par ailleurs, une vie associative instrumentalisée n'est plus un lieu de promotion sociale pour les citoyens, faute d'enjeux (politiques, de responsabilité, de développement...), mais simplement l'outil d'un « service », un espace de consommation individuelle de prestations. D'où une explication plausible pour ce paradoxe maintes fois énoncé : il n'y a jamais eu autant d'associations et d'adhérents dans les associations (un Français sur trois environ), et dans le même temps, persiste une crise majeure de militants, de responsables engagés ! **Un paradoxe qui va aller en s'accroissant si une autre politique n'est pas mieux cernée.**

Deux principes de base sont, semble-t-il, à considérer dans une politique associative qui voudrait à la fois respecter la diversité associative et encourager sa participation à la vie locale.

- **Premier principe : reconnaître les associations pour ce qu'elles sont d'une part et pour ce qu'elles font d'autre part.**

Propositions :

❶ Reconnaître une association **pour ce qu'elle est**, c'est reconnaître la liberté de s'associer comme un des fondements du lien social. Il n'y a pas de liberté sans un minimum de moyens et par conséquent, il convient de financer l'exercice de cette liberté à sa juste mesure. Reconnaître une association dans ce cadre, c'est la subventionner. **La subvention annuelle**, certes fait du prince mais assumé comme tel, selon des critères à fixer (nombre d'adhérents, implantation, fonctionnement, etc.) est le moyen de la reconnaissance de l'association pour ce qu'elle est : un groupement qui participe de la vie sociale et concourt à la liberté et à la responsabilité.

❷ Reconnaître une association **pour ce qu'elle fait**, c'est distinguer dans ses activités celles qui, répondant à des critères d'intérêt général, sont utiles à tout ou partie d'une population en cohérence, dans son domaine, avec la politique territoriale. Par conséquent, le contrat ou la convention **-pluriannuel(le)-** est l'autre modalité à mettre en œuvre. Elle sous-entend négociation sur la mission, respect des règles de service public dans la gestion de l'action, évaluation des résultats, droit de regard de la collectivité, etc.

Une association pourrait ainsi soit être seulement subventionnée, soit être subventionnée et conventionnée. Remarquons que les associations « conventionnables » sont moins nombreuses, voire beaucoup moins que les premières. Cette clarification doit permettre à la collectivité de mieux maîtriser son volume d'aide et sa pérennisation.

Dans cet esprit, il serait logique qu'un principe de « territorialisation des aides » soit énoncé :

- la Région donne la priorité aux organisations associatives régionales,
- le Département aux organisations associatives départementales,
- la Commune ou le regroupement de communes aux associations locales ou intercommunales.

Sans que ce principe soit pour autant rigidifié ! Il demande à être tempéré par la « surface d'intérêt » de l'association : par exemple une association locale qui conduit une initiative à rayonnement régional, ou l'inverse.

Pour la Région, la reconnaissance des « têtes de réseaux » s'impose.

- **Deuxième principe : l'association, au même titre que le syndicat, doit devenir un acteur essentiel du dialogue social appelé aussi dialogue civil.**

Elle est dans le champ de la démocratie participative et, de ce fait, sa légitimité à être consultée et à s'exprimer, en particulier sur la vie régionale, doit être reconnue et sollicitée. **La CPCA est l'un des interlocuteurs possibles pour cela en Bourgogne.**

3.2. POUR UNE AUTRE APPROCHE DE L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ

Avec les mouvements coopératif et mutualiste, le monde associatif compose la famille de l'économie sociale (90 000 emplois en Bourgogne ! Une entreprise sur huit). Ses modalités de financement sont cependant inadaptées. Par exemple, contraindre l'association à se comporter comme une entreprise classique est une aberration : pour prendre en charge une mission d'intérêt général d'une certaine importance, elle doit aujourd'hui se soumettre au code des marchés publics, des appels d'offre, sans que soit prise en considération « une clause sociale » reconnaissant sa spécificité ! Les associations sont financées essentiellement pour « leur productivité » (leurs prestations) et rarement pour « ce qu'elles sont », des instances indispensables à la démocratie et à la solidarité, (comme les partis politiques et les syndicats). Résultat ? C'est la course aux contrats pour survivre, laquelle entraîne une forme « d'instrumentalisation ». Avec cette politique (qui n'est l'apanage d'aucun parti), elles perdent progressivement leurs capacités démocratiques d'anticipation,

d'interpellation, de proposition, bref, leur fonction critique, à un moment où notre société en a plus que jamais besoin.

3.2.1. Le poids économique des associations

La reconnaissance de l'utilité sociale des associations est un enjeu essentiel pour ces dernières, pour autant leur importance du point de vue économique doit être reconnue et soulignée. Selon l'enquête réalisée en 2005-2006 par Viviane Tchernonog, chercheur au CNRS, le secteur associatif a surmonté les difficultés économiques des dernières années. Le budget cumulé des 1,1 million d'associations comptabilisées dans l'étude s'est accru de 15 % en 6 ans, soit de 2,5 % par an depuis 1999 (alors que le PIB augmentait de 1,5 %).

Le secteur associatif apparaît ainsi en « bonne santé ». De nombreux travaux de l'INSEE ou de sociologues permettent aujourd'hui de dresser un état des lieux et une analyse du poids économique des associations en France, par secteur. Selon les sources, ce poids économique peut varier car il peut être évalué à partir des budgets ou à partir de la valeur ajoutée ; il peut intégrer ou non la totalité des associations et le bénévolat, lequel peut également être évalué de différentes manières.

L'évaluation à partir des budgets et hors bénévolat s'établit autour de 60 milliards d'euros (59 milliards en 2005 selon Viviane Tchernonog, 61 milliards en 2002 pour Philippe Kaminski, 59 milliards en 2002 pour la John Hopkins University).

Mais le véritable poids économique d'un secteur est représenté par sa valeur ajoutée qui exprime sa contribution au PIB. La valeur ajoutée étant constituée par l'apport propre d'un agent économique à la valeur d'un bien ou d'un service, elle est essentiellement constituée pour les associations (qui, généralement, ne vendent ni biens ni services), des charges de personnel, de l'intérêt des emprunts, de l'amortissement des investissements et éventuellement de l'excédent ; la valorisation du bénévolat pouvant aussi y être ajoutée au même titre que les charges de personnel.

Philippe Kaminski a réalisé en 2002 l'étude la plus rigoureuse sur la **contribution au PIB des associations employeurs en France**, à partir des déclarations annuelles des données sociales (DADS) aux URSSAF et d'un échantillon élaboré avec le laboratoire Matisse du CNRS. Les associations employeurs contribuent pour 45 milliards d'euros au PIB, soit 2 % de celui-ci, les coûts salariaux représentant les 4/5 de la valeur ajoutée. Selon la même étude, le social a le plus grand poids dans cette contribution ; et si l'on considère, comme on le fait communément, l'ensemble du secteur sanitaire et social, ce sont 60 % de la valeur ajoutée du monde associatif qui sont ainsi produits. Dans tous les secteurs, la masse salariale représente de 70 à 80 %, et plus, de la valeur ajoutée.

Par ailleurs, les associations qui n'emploient pas de salariés, non soumises à une déclaration comptable et ne recevant que peu de financements publics, restent méconnues dans les estimations économiques, alors qu'elles sont nombreuses dans la culture, les loisirs, le sport, l'environnement, la défense des droits...

Edith Archambault (Centre d'économie de la Sorbonne) a établi une comparaison entre le secteur associatif (associations employeurs ou non et bénévoles) et des secteurs économiques importants. La valeur ajoutée du monde associatif (s'il était une mono-activité) est équivalente à celle du BTP, du transport ou de la banque.

Toutes les études récentes convergent sur le nombre d'heures effectuées par les bénévoles dans les associations ; toutefois la question de leur équivalence avec des heures de salariés reste posée. **La valeur monétaire du travail bénévole serait de 14,8 milliards d'euros, soit 0,9 % du PIB**, mais cette **évaluation est faite a minima** puisque, par équivalence avec le salaire moyen offert par les associations d'un même secteur, **un ETP de bénévole est estimé à 18 000 euros annuels, soit le coût d'un salaire à peine supérieur au SMIC.**

Or, selon Philippe Kaminski, le coût moyen d'un salarié ETP d'une association se monte à 36 000 euros, le double du précédent. Il en est de même pour la John Hopkins University qui évalue à 937 000 ETP le bénévolat effectué en France, soit une ressource équivalant à 2,7 % du PIB (plus de 40 000 euros par ETP). Il faut noter que **le bénévolat est essentiellement assuré par des bénévoles réguliers qui possèdent ou acquièrent des compétences** équivalentes à celles des salariés, en particulier les dirigeants dont beaucoup sont diplômés ou au moins cadres intermédiaires. Il ne serait donc pas erroné **d'évaluer le travail des bénévoles à hauteur de celui des salariés**, ce qui aboutirait à une évaluation proche de celle de la John Hopkins University.

Le poids économique des associations et la part qu'y prend le bénévolat mettent en avant la **nécessité de définir de nouveaux indicateurs de richesse, le seul PIB ne rendant compte que partiellement et de façon partielle de la richesse de l'activité associative**. Le PIB, en effet, outil conçu dans un contexte de développement industriel essentiellement quantitatif, n'apparaît plus adapté à la société de services et d'information développés aujourd'hui et ne suffit plus à mesurer la richesse nationale.

Comme pour d'autres régions, il n'existe pas encore d'étude spécifique concernant le poids économique des associations en Bourgogne. Des enquêtes régionales de l'INSEE sur l'emploi dans l'économie sociale et solidaire, en distinguant les associations des mutuelles et des coopératives, permettent simplement **d'extrapoler un certain nombre d'informations**. Une constatation d'ensemble peut cependant être avancée : **dans les régions en difficulté économique, les associations sont souvent utilisées pour pallier les difficultés et prennent ainsi une place plus importante dans la vie économique** que dans les régions prospères. Si l'on compare le rang de chaque région en termes d'emploi associatif et de PIB par habitant, la Bourgogne se situe au 11^{ème} rang pour le PIB et son secteur associatif représente 6,7 % de la population active totale de la région (à comparer avec Champagne-Ardenne au 5^{ème} rang avec 4,9 % et la Corse au 20^{ème} rang et 8,5 % d'emploi associatif dans la population active).

3.2.2. Quels mécanismes expliquent une concurrence accrue avec des entreprises de l'économie de marché ?

La principale caractéristique des économies occidentales est le développement des services et surtout des services « relationnels », champ traditionnel de l'activité associative. La demande privée est devenue plus solvable en direction des services, d'où l'apparition de la concurrence. L'État providence s'est développé et a mis en place un système de protection sociale important. Ce développement a contribué à l'émergence et au développement d'un marché, l'État privilégiant la demande plutôt que l'offre de services (champ d'activité de nombreuses associations).

Les associations ont milité pour une amélioration de la qualité des actions, notamment auprès de certains publics, l'adoption de réglementation en termes de qualification, de taux d'encadrement ou d'aménagement, d'où la professionnalisation croissante de nombreuses activités (hausse de qualité demandée aussi par les usagers). Ces évolutions ont entraîné l'augmentation des coûts, donc des budgets, augmentation qui a naturellement favorisé l'apparition de concurrents lucratifs.

Les pouvoirs publics ont adopté progressivement des pratiques relationnelles de plus en plus concurrentielles au motif d'efficacité des dépenses publiques et/ou de transparence de celles-ci. Les logiques d'appels d'offres et de marché public ont favorisé la mise en concurrence des associations.

Constat important : Dans la quasi majorité des cas, l'activité associative préexistait au développement du marché, ce qui pose des questions :

- Dans une économie de services, le mode de production associatif peut-il constituer un révélateur de marchés futurs ?
- Les associations proposent-elles des modèles de développement économique plus efficaces, dans certains cas, que l'entreprise traditionnelle ?

3.2.3. La concurrence accrue oblige les associations à adapter leur fonctionnement à des contraintes extérieures et les conduit à une remise en cause de leur projet

Trois types de conséquences apparaissent :

- **Renforcement du besoin de professionnalisation en raison des contraintes administratives, de la nécessité de renforcer la qualité du projet au plan économique et technique.**

- Renforcement des contraintes internes (les bénévoles ne sont pas tous compétents).
- Le projet politique peut ainsi être remis en cause pour des motifs techniques.
- La vraie difficulté est dans la maîtrise ou non du projet et les conditions de la gouvernance associative qui en découle.

- **Uniformisation supposée des projets associatifs** qui s'appliquerait à la nature de l'activité associative et à la nécessité d'adopter des modes de gestion similaires à ceux des entreprises commerciales. La part de marché associative recule sur les marchés les plus concurrentiels : les associations peinent à faire valoir leur différence.

- **Des éléments de frein au développement des projets associatifs sur un marché concurrentiel :** les associations semblent pénalisées par le développement du marché du fait de l'absence de fonds propres. Il est quasiment impossible à une association d'entrer sur le marché par manque de capacité d'investissement.

3.2.4. Le rapport des associations à l'économie de marché recèle des enjeux politiques et sociaux majeurs qui amènent à revendiquer des « règles du jeu » adaptées aux acteurs sociaux

Les associations acteurs périphériques

Les associations sont-elles (positions du MEDEF) **des acteurs périphériques de l'économie de marché** permettant soit d'aider les personnes qui n'y ont pas accès, soit de faire émerger la demande ? La réponse (politique) passe par la critique des conditions de mise en place de la concurrence reposant sur une approche fondée sur le capital.

Comment se répartissent les fruits de la croissance ?

Dans l'approche traditionnelle, le marché recèle une efficacité éthique avec pour allié l'État providence qui compense les dysfonctionnements. Le principe de base pour cette théorie est la maximisation du profit sous contraintes, ce qui disqualifie toute autre logique de production (par exemple, la maximisation de l'utilité sociale sous contraintes).

Comment être plus opérationnels ?

- Favoriser une gouvernance capable d'affronter la concurrence en valorisant davantage l'idée d'un entrepreneur social (individu ou collectif) ? en formant et en intéressant des cadres de haut niveau ?
- Réfléchir aux conditions permettant aux associations de se constituer des fonds propres.
- Aider les associations à mieux valoriser leur projet social.
- Réhabiliter les associations en tant que producteurs avec des règles modifiées du fonctionnement du marché.
- Mettre en place des labels d'économie sociale permettant aux consommateurs de mieux identifier les producteurs associatifs (et de redevenir des usagers partageant un projet social).

- Réfléchir à des modes de production plus efficaces : fonctionner en réseau (y compris sur des activités concurrentielles), développer l'ancrage territorial et soutenir et accompagner les associations en difficultés économiques.

3.3. LE BENEVOLAT, LE VOLONTARIAT ASSOCIATIF ET L'EMPLOI SALARIE

3.3.1. Le bénévolat

Les bénévoles sont au cœur de la vie des associations : quatre associations sur cinq fonctionnent exclusivement avec des bénévoles. **On recense environ 12 millions de bénévoles pour un million d'associations.** L'engagement bénévole a cependant évolué depuis quelques années : les bénévoles sont toujours aussi nombreux, mais ils s'investissent de manière différente. C'est pour accompagner cette évolution que de nombreuses dispositions destinées à créer un environnement favorable à l'éclosion de la vie associative ont été adoptées, suite à la première Conférence de la vie associative qui s'est tenue le 23 janvier 2006¹⁸.

Qui sont les bénévoles ? Majoritairement des hommes (avec toutefois une progression du nombre de femmes), les salariés représentant un tiers du nombre des bénévoles, les retraités constituant la moitié des « bénévoles réguliers », consacrant 4 à 5 heures hebdomadaires de leur temps à une ou plusieurs associations.

Le bénévolat dans les associations équivaut à environ 800 000 emplois équivalents temps plein.

Selon Dominique Petit, Directrice de la Mission Vie associative au CNOSF, « **dans une association on peut distinguer trois sortes de bénévoles**¹⁹ :

- **le bénévole qui rend service**, c'est par exemple, le monsieur qui fait les gâteaux pour la fête du club ou la dame qui tous les matins emmène son fils pratiquer la natation synchronisée et puis la petite fille qui joue dans l'équipe de rugby. C'est donc le bénévole qui donne de son temps et si l'on n'a pas « ces gens-là », l'association ne fonctionne pas. Sa compétence, c'est le don de sa disponibilité.
- **le bénévole spécialiste**, c'est l'entraîneur du club ou le bénévole qui arbitre tous les dimanches. Ces bénévoles ont de plus en plus besoin de compétences techniques et pédagogiques. Il y a là nécessité d'avoir de solides connaissances.
- **enfin, il y a les dirigeants**, c'est à ce niveau-là que la difficulté de renouvellement est la plus grande. Le dirigeant est élu par les membres de l'association et l'activité qu'il développe devient un vrai métier. C'est une évolution dans le sport, comme dans d'autres types d'associations. En effet, quelle que soit la taille de son association, le dirigeant doit la gérer comme une entreprise, ce qui requiert des compétences en matière d'organisation, de conduite de projet associatif, de management de ressources humaines ».

¹⁸ Bénévoles – vos droits, les dispositions les plus récentes, ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, édition 2006

¹⁹ Les automnales du sport 2006, Dirigeant d'association... une question d'âge ? – actes du colloque, Comité régional olympique et sportif de Bourgogne,

3.3.2. Le volontariat associatif²⁰

Le contrat de volontariat associatif²¹ est un contrat passé entre une personne physique et une association ou une fondation reconnue d'utilité publique. Ce contrat est un contrat écrit qui organise une collaboration désintéressée entre l'organisme agréé et la personne volontaire. Il ne relève pas, sauf dispositions contraires prévues par la loi, des règles du Code du travail.

Ni salarié, ni bénévole, le volontaire s'investit dans une mission d'intérêt général de façon exclusive et contractuelle, exercée auprès d'une association ou d'une fondation d'utilité publique agréée. La mission de volontariat doit revêtir un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel, à la défense des droits ou à la diffusion de la culture, de la langue française et des connaissances scientifiques.

L'association ou la fondation reconnue d'utilité publique qui souhaite faire appel à des volontaires, doit être agréée par l'État. Assurée par l'organisme, la préparation du volontaire associatif comprend notamment un volet technique adapté à la nature de la mission et une information pertinente sur les conditions d'accomplissement de celle-ci. Le volontaire perçoit une indemnité (qui n'a pas le caractère d'un salaire) au titre de la mission qu'il accomplit.

3.3.3. L'emploi salarié

Pour répondre aux évolutions sociales, le secteur associatif a su, lui aussi, évoluer tout en restant fidèle à ses évolutions initiales. Le secteur figure parmi les familles d'employeurs les plus dynamiques (+ 58 % d'emplois créés entre 1990 et 1999). Le monde associatif présente en plus la particularité d'avoir créé ses propres métiers car l'émergence de nouveaux besoins a conduit à la construction de nouvelles filières professionnelles. Cette forte création d'emplois allait de pair avec la *professionnalisation liée au développement des services relationnels et à celui des politiques publiques concernant, entre autres, la lutte contre le chômage et la précarité.*

En préambule, il convient de rappeler que **15 % seulement des associations emploient des salariés. On recense environ 1,6 million de salariés**, ce qui représente plus de 6 % de l'emploi total en France, soit plus de 900 000 équivalents temps plein (ETP), **le secteur sanitaire et social étant le premier employeur du monde associatif avec près de la moitié des emplois en ETP.** Vient ensuite le secteur de l'éducation, de la formation et de l'insertion (près de 18 % des ETP), mais avec un pourcentage élevé d'emplois précaires. Les secteurs sportif et culturel représentent respectivement 7 % et 9 % des ETP et fonctionnent majoritairement sur la base du bénévolat. Les associations d'opinion, de défense de droits... sont nombreuses mais n'occupent que 3 % des effectifs salariés associatifs. Toutefois, l'éparpillement du salariat demeure dans tous les secteurs, le plus souvent dans les petites et moyennes structures. **85 % des associations n'emploient pas de salariés** étant donné que, d'après une étude de Viviane Tchernonog, 2/3 des associations ont des budgets annuels inférieurs à 7 500 euros.

Les 2/3 des emplois associatifs, selon l'UNEDIC, sont occupés par des femmes concernées par le travail à temps partiel et n'occupant que rarement des postes de cadres. La part des emplois précaires est élevée (CDD, vacataires, emplois aidés...), elle comprend 36 % des personnes employées dans les associations.

²⁰ Source : site internet : www.service-public.fr

²¹ Loi n°2006-586 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif et Décret n°2006-1205 du 29 septembre 2006 pris pour l'application de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006 et relatif au volontariat associatif

Diverses raisons peuvent expliquer cette précarité de l'emploi :

- la nature de l'activité,
- l'accueil fait aux emplois aidés, sans recherche systématique de flexibilité, en les considérant plutôt comme une occasion de dynamiser des jeunes ou des personnes en difficulté d'insertion,
- l'irrégularité des financements publics, s'agissant des engagements d'une part et des délais de versements d'autre part,
- la faible capacité des associations à dégager des ressources propres.

La France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, avec 7,4 % de la population active employée dans le secteur associatif (4,5 % pour l'Allemagne, 6,2 % pour le Royaume-Uni et 7,8 % pour les États-Unis). On retrouve les mêmes tendances générales au niveau régional, avec des disparités : emplois occasionnels ou à temps partiel (dans les secteurs culture, sports, loisirs), l'emploi de salariés jeunes dans ces secteurs, et le poids du sanitaire, du social et de l'éducatif.

En avril 2007, France Bénévolat²² a diffusé une étude portant sur « **les relations entre salariés et bénévoles dans les associations** », question récurrente et perçue comme traditionnellement difficile. Rappelant que ce problème ne concerne qu'environ 170 000 associations, Dominique Thierry, vice-président de France Bénévolat, analyse et développe plusieurs aspects de la question²³.

Le problème des rôles de chacun : sur quels critères distinguer le rôle du salarié et le rôle du bénévole ?

❶ **Tant que le nombre de salariés reste modeste par rapport au nombre de dirigeants et de bénévoles réellement impliqués**, la cohabitation ne pose pas de problème majeur.

❷ **La situation des associations assurant des services à la personne ou des actions d'accompagnement individuel est plus compliquée.** Au-delà des activités réglementées que seuls les salariés, que l'on appelle alors « les professionnels », peuvent assurer, la frontière du rôle entre salariés et bénévoles n'est jamais évidente.

« On se rend compte qu'il n'existe pas de critères universels pour distinguer salariés et bénévoles, de moins en moins de toutes façons celui de la compétence, puisque les associations ont besoin de bénévoles « de plus en plus pointus » pour remplir les missions et qu'on peut parler de professionnalisation des bénévoles ».²⁴

²² Site internet : www.francebenevolat.fr

²³ Notamment : un problème lié à la facilité du statut de la loi de 1901 et à l'absence, en France, de société à but non lucratif ; le problème de pouvoir au sein de l'association ; le problème de financement et de débat sociétal.

²⁴ Dominique Thierry, les relations entre salariés et bénévoles dans les associations, France Bénévolat, avril 2007

4. PAROLES DU TERRAIN

Les auditions menées de mai à juillet 2007, à partir de grilles d'entretien (voir annexe n°1), **ont permis d'auditionner :**

- **d'une part, des représentants des pouvoirs publics** : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales de Côte-d'Or, et collectivités territoriales : Région Bourgogne, Département de Saône-et-Loire, Ville de Dijon et les Communes d'Escamps et de Magny-Cours.
- **d'autre part, des représentants d'associations** (déterminées en croisant deux caractéristiques : l'implantation territoriales et le domaine d'activité) : la Fédération des chantiers d'insertion de Côte-d'Or (FCI-21), l'Union départementale des Maisons des jeunes et de la culture (UDMJC-71), le club Alliance Dijon Natation (ADN), l'Union interfédérale régionale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (URIOPSS), la Confédération des associations de protection de l'environnement et de la nature (CAPEN-71) et la section de Dijon de la Ligue des droits de l'Homme.

4.1. CREATION ET ROLE DES ASSOCIATIONS

ASSOCIATIONS	POUVOIRS PUBLICS
<p>➔ Réponse aux besoins élémentaires de la société surtout en périodes difficiles (accueil, nourriture, logement, santé...) de l'après-guerre, des Trente glorieuses et actuellement.</p> <p>➔ Réponse aux besoins de vivre mieux, d'oublier les difficultés, de se distraire, de se former...</p> <p>➔ Réponse aux préoccupations pour le présent et l'avenir : chômage, travail, retraites, protection sociale, accès aux droits et respect des personnes, sauvegarde de la nature, Europe-mondialisation, discrimination, égalité des chances, libertés individuelles et collectives.</p>	<p>➔ Importance reconnue au secteur associatif – rôle indispensable, incontournable de toutes les associations qui sont utiles et ont leur place.</p> <p>➔ Rôle double :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle de lien, de cohésion sociale (rappel de l'avis du CESR en 2000) : proximité, rupture d'isolement, accompagnement, révélation des compétences de chacun, convivialité, animation, éducation, solidarité, démocratie participative... • Rôle d'outil juridique, simple et pratique, relais et appui des décisions et politiques publiques, associations « partenaires » consultées dans le dialogue social avec des spécificités appréciées : initiative, souplesse, variété d'interventions, présence et répartition dans les territoires ainsi que des compétences d'expertise d'usage ou du quotidien (expérience du terrain).

4.2. EVOLUTIONS DES MOTIVATIONS PREMIERES ET DU ROLE DES ASSOCIATIONS

ASSOCIATIONS	POUVOIRS PUBLICS
<ul style="list-style-type: none"> • Évolutions pour s'adapter à celles de la société et des pouvoirs publics (décentralisation, nouvelles entités territoriales : plusieurs interlocuteurs, des politiques diverses non coordonnées, financements différents. • Chômage, délocalisations, mobilité, communication et moyens divers d'information, individualisme → esprit de consommation. → Regroupement des associations par secteurs ou par niveaux (régional par exemple) car sollicitations nouvelles, concurrence, esprit de consommation, dispersion, moyens éparpillés. • <u>Regroupements pour retrouver le sens du projet</u>, éviter la concurrence, mutualiser les moyens, assurer l'information et la formation et tenir un rôle politique efficace auprès des pouvoirs publics. • <u>Regroupements pour créer des partenariats</u> sur les territoires et obtenir des financements adaptés et durables. → Professionalisation des acteurs associatifs. 	<p>Rôle dans la société actuelle, évolutions</p> <p>→ L'importance donnée aux associations est subjective :</p> <ul style="list-style-type: none"> • selon la distinction faite par les pouvoirs publics ou les collectivités locales entre les types d'associations et leurs objectifs, • selon la correspondance entre les projets associatifs et les politiques publiques, • selon que les associations sont rassemblées en fédérations ou hors regroupements, • selon qu'elles sont ou non gestionnaires, reconnues ou non d'utilité publique, <p>→ Leur rôle de représentation des usagers est désormais effectif dans le secteur sanitaire, dans les organismes de sécurité sociale et dans des comités de concertation</p> <p>→ Le rôle des grandes associations devient de plus en plus important en amont de l'élaboration des lois (par exemple pour la rénovation du secteur social et médico-social, ou concernant le handicap).</p> <p>→ Les associations se professionnalisent et beaucoup sont employeurs.</p> <p>→ L'innovation et l'expérimentation sont plus faciles à mettre en œuvre dans une association que dans un service de l'État ou d'une collectivité.</p> <p>→ La vie associative dépend beaucoup du dynamisme et du soutien des collectivités.</p>

4.3. RELATIONS DES ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

ASSOCIATIONS Rôle actuel, place, possibilités d'action et rapports avec les pouvoirs publics	POUVOIRS PUBLICS Place accordée et rapports avec les associations
<ul style="list-style-type: none"> • par nécessité d'adaptation aux tâches ou actions à mener, d'adaptation aux publics concernés ainsi qu'à l'évolution des modes de financement → professionnalisation. • pour être reconnues fiables et compétentes. <p>Conséquences :</p> <ul style="list-style-type: none"> → Relations prenant un aspect souvent technique avec les services d'État et les collectivités. → Problèmes constatés : • de relations entre professionnels et bénévoles : ceux-ci remplacés dans leurs attributions initiales ou cantonnés dans des tâches moins motivantes, relations pouvant aboutir à des conflits. • d'instrumentalisation réelle ou ressentie, par les <u>structures</u> (conformité à des règles de financement et des contrôles, à des politiques non concertées) et par les <u>professionnels</u> (encadrés et contrôlés par les structures). • de concurrence avec des enjeux et des pièges : entre <u>associations employeurs et organismes privés</u>, confusion entre politique sociale et politique de l'emploi, (par exemple, dans le secteur de l'aide à domicile...), <u>concurrence entre associations</u> s'il y a appel d'offres. 	<p>→ Actuellement, la place accordée aux associations et les rapports que les pouvoirs publics entretiennent avec elles sont plus ou moins codifiés.</p> <p>Le Conseil général de Saône-et-Loire</p> <p>→ Examen de chaque projet associatif, à partir de plusieurs modalités selon les secteurs, avec le souci de la correspondance entre les projets et les objectifs de la collectivité,</p> <ul style="list-style-type: none"> • En essayant de compléter l'offre sur les territoires sans oublier les petites associations et sans mettre les associations en concurrence les unes avec les autres, • En aidant les fédérations de façon bilatérale, là où elles agissent et en considérant, pour chacune d'elles, plusieurs volets de leurs activités. • En passant des conventions pluriannuelles (triennales) avec certaines associations à partir de la définition de thématiques. • En abondant le dispositif Emplois-tremplin de la Région (mais sans aller jusqu'à « la mise sous perfusion » d'argent public). <p>La Direction départementale des affaires sanitaires et sociales</p> <p>→ La distinction est établie entre les associations sollicitées pour la mise en œuvre d'orientations avec un fonctionnement par appel d'offres et conventionnement et les associations gestionnaires qui sont encadrées avec des relations fortement basées sur le contrôle.</p> <p>→ L'État a besoin des associations (et inversement) mais la difficulté est d'avoir des structures capables de rester dans les objectifs définis, d'avoir également la réactivité des associations face à de nouveaux besoins, avec</p>

- **de recrutement : les associations font souvent appel**, faute de moyens suffisants, **à des emplois aidés** qui peuvent ne pas être renouvelés, ce qui entraîne la précarité des emplois.
- **d'adaptation aux dispositifs d'aide à l'emploi** qui peuvent, se succédant les uns aux autres, créer, outre une complexité administrative, des effets d'aubaine préjudiciables à la fois aux associations et aux personnes employées.
- **et surtout, problème de maintien de l'emploi devenu un enjeu aussi important que le projet associatif.**

→ **Le financement des associations a évolué : de la simple subvention** reconduite ou non annuellement au **contrat d'objectif et à la contractualisation** avec financement souvent triennal, obligeant les associations **à s'adapter** à des modalités diverses de financement **et parfois à en subir les compétences** en termes de mise en contradiction avec leur action ou leur projet associatif.

Par exemple, le cas des chantiers d'insertion : conditionner le financement aux résultats de l'année précédente alors que la démarche de l'association n'est pas commerciale et que les personnes prises en charge par celle-ci sont trop éloignées de l'emploi ordinaire pour y accéder à court terme.

- **La pérennisation même des structures peut être mise en cause** pour des raisons financières : en effet, **les retards dans le versement des fonds** entraînent des difficultés avec les banques (paiement d'agios dont

nécessité d'un dialogue permettant d'adapter les conventions aux réalités du terrain.

→ **L'organisation complexe engendre des difficultés.**

- **Le financement se décide et se répartit au niveau régional** et avec la mise en œuvre de la LOLF, il est **impossible de garantir**, dans l'année, un **montant et un délai de versement des aides aux associations**. D'autre part, beaucoup de **décisions de financement se prennent au niveau national**, les DDASS ne donnant qu'un avis.
- **Le financement des actions correspond de plus en plus à une action précise et nouvelle chaque année** alors que les associations ont un fonctionnement durable à assurer. **Aucune certitude ne leur est ainsi donnée de la reconduction des financements.**
- **Des améliorations** sont cependant **constatées** (simplification comptable) et **espérées** (contractualisation et pluri-annualité budgétaire).

Ville de Dijon :

→ Dijon a créé, en 2002, une délégation concernant à la fois la vie associative et la démocratie locale. La Ville de Dijon soutient le monde associatif : la Maison des associations abrite le siège social de 350 associations et permet une mutualisation des moyens (bureaux, équipements collectifs...).

→ Au lieu de gérer les associations par secteurs, **la municipalité a fait l'essai de la transversalité : elle favorise les contacts entre associations par des manifestations** comme le « *Grand Dèj* » (sur 2 jours, sous chapiteaux) qui permet aux associations de mieux se connaître, de rappeler à la population les rôles essentiels ou spécifiques du monde associatif, ou comme les « *Assises des associations* » qui se veulent un lieu d'écoute et d'échanges entre associations et avec les élus.

→ **Les assises ont fait émerger des demandes** auxquelles des réponses ont

le montant devient excessif...). De plus, **il est difficile** pour les associations de **constituer un fonds de roulement**, même pour des associations importantes.

- De plus en plus, **les associations prestataires de services bénéficient d'un financement par action** (par exemple, l'A.D.N. pour son rôle d'animation au cours de l'opération « Vacances pour ceux qui restent »).
- Cependant, **les contrats d'objectifs** permettent la réalisation d'actions plus prolongées et efficaces telles le projet « Mieux vivre ensemble, mené jusqu'en 2008 à Mâcon par la MJC des Planchettes en direction des habitants du quartier, grâce à l'aide du Conseil général via l'Union départementale (2.500 personnes participantes sur 4.500 habitants du quartier).
- **Même reconnues d'utilité publique**, certaines associations telles que celles fédérées au sein de l'URIOPSS **ont des contraintes de gestion** : en raison **des modes de tarification ou de dotations**, ce qui rend l'établissement des budgets prévisionnels difficile, de la **connaissance tardive des prix État ou collectivités** (Conseil général), du **manque de concertation entre financeurs à l'échelon local**, du **manque de visibilité dans l'organisation** des instances.
 - Avec en conséquence des pertes de temps et d'énergie ainsi **qu'une inquiétude économique pour les associations**.
- En dehors des financements un **soutien logistique** peut être apporté par les collectivités sous forme **de mise à disposition de locaux, de matériel ou d'aide à des formations ou à des rencontres** entre associations. C'est ce que demandent, d'une part la section de Dijon

été apportées ou sont en cours d'élaboration :

- **Le centre de ressources pour la vie associative : accessible** à tous les dijonnais intéressés, **avec vocation** d'information, de documentation spécialisée, de prestations à la demande et éventuellement de formation de bénévoles,
- La contractualisation pluriannuelle (demandes de conventions triennales),
- Le dossier unique de demande de subvention : à l'étude.

→ **Les subventions de fonctionnement** concernent toute association qui existe et joue son rôle.

→ **Pour le financement d'actions**, celles-ci doivent se développer sur le territoire communal et être compatibles avec la politique municipale.

→ **Le Conseil régional de Bourgogne :**

→ **Le Conseil régional reconnaît le mouvement associatif bourguignon** dans sa fonction citoyenne, sociale, économique **et le soutient par le dispositif des Emplois tremplin, par des subventions de fonctionnement et des aides** à l'investissement.

- **En matière économique**, le mouvement associatif fait partie du réseau de partenaires appelé « équipe économique ». Il peut signer la charte de collaboration du programme : « *J'entreprends en Bourgogne* » qui définit « qui fait quoi ».
- **En matière sportive**, les interlocuteurs du Conseil régional, sont plutôt les « têtes de réseaux ».
- **En matière d'éducation populaire**, le Conseil régional se base sur la définition de champs thématiques ou territoriaux spécifiques à chaque association ou fédération.

Ainsi, sont organisés des réseaux visibles et lisibles pour tous les porteurs de projets.

de la Ligue des Droits de l'homme qui a déjà obtenu le concours de plusieurs collectivités, et d'autre part la CAPEN qui recherche des moyens.

La commune d'Escamps

La commune d'Escamps, située dans l'Yonne, regroupe 21 hameaux et compte 800 habitants dont 30 % ont moins de 20 ans. La municipalité est présente et à l'écoute de la population et fait vivre la démocratie locale (commissions municipales ouvertes, listes ouvertes pour les élections, présentation des projets et bilans...).

- Elle aide au maximum les associations **financièrement** (près de 8 % du budget communal) et **matériellement** (locaux, terrain, car, outils). La gestion associative est soutenue ou assurée par les adjoints délégués si lassitude des bénévoles.
- **L'équilibre est recherché entre les actions** spécifiquement **municipales** (encouragement aux bénévoles, recours à des emplois aidés) et celles qui relèvent de **l'intercommunalité** (Communauté de communes du pays du Coulangeois).

La commune de Magny-Cours

- Située dans la Nièvre, à 12 km de Nevers, Magny-Cours compte 1 486 habitants dont 22,7 % de moins de 20 ans. Elle est devenue progressivement suburbaine (zones pavillonnaires, HLM, 150 logements sociaux, et tous commerces, services et équipements).
- Les associations sont nombreuses et variées. Bénéficiant des retombées du circuit de Formule 1 et du Grand prix qui s'y déroule, la commune assure ainsi un montant de subvention égal à 30 000 euros, dont 12 000 euros pour le centre social. Une « aide plancher » est accordée aux associations communales pour leur fonctionnement ainsi que la mise à disposition de locaux pour leurs manifestations. Cependant, la commune encourage particulièrement les associations qui rassemblent les pratiquants d'une même activité au sein de regroupements intercommunaux (60 000 euros sont, par exemple, consacrés au Contrat enfance passé avec la Caisse d'Allocations familiales et mis en œuvre dans l'intercommunalité).

4.4. L'AVENIR DES ASSOCIATIONS ET LES ATTENTES RECIPROQUES ASSOCIATIONS/POUVOIRS PUBLICS

ASSOCIATIONS Avenir et attentes, suggestions	POUVOIRS PUBLICS Attentes à l'égard des associations et propositions pour l'avenir
<p style="text-align: center;">→ <u>Vis-à-vis des pouvoirs publics :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les partenaires des associations reconnaissent l'intérêt de la forme associative autour d'un projet qui peut s'adapter au(x) public(s) concerné(s) avec souplesse et réactivité selon les besoins. Cette reconnaissance ne doit pas être occasionnelle ou « utilitariste ». • Les associations veulent que leur rôle, leur savoir-faire spécifique, leur place dans la société soient reconnus en tant que tels, qu'elles ne soient pas considérées seulement comme des outils auxquels on a recours ponctuellement pour la mise en œuvre d'un projet ou d'une action par le biais d'une commande. • Les associations ne veulent pas perdre leur rôle d'initiateurs, d'incitateurs en devenant uniquement des prestataires ou des délégués de service public. • Si les pouvoirs publics agissent pour l'intérêt général, pour les individus, pour les citoyens, dans les associations ce sont les individus, les citoyens eux-mêmes qui agissent et font vivre une forme nécessaire de démocratie participative sans opposition avec la démocratie représentative. • Il est difficile pour les associations, sur un territoire donné, de trouver leur place et le bon interlocuteur public, étant donné la multiplicité des regroupements de communes et la disparité établie par certaines collectivités entre leurs ressortissants et les personnes extérieures à leur territoire. 	<p style="text-align: center;">→ <u>En termes de participation à la réflexion avant les décisions</u></p> <p>Les associations ont besoin de la reconnaissance et du soutien des pouvoirs publics.</p> <p>→ Les pouvoirs publics ont besoin des associations pour leurs capacités spécifiques : repérage des besoins et mise en œuvre, souvent de façon pionnière, des actions pour y répondre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les mondes associatif et politique coexistent et sont souvent partenaires sans pour autant que l'un intervienne à la place de l'autre. Chacun d'eux a des attentes vis-à-vis de l'autre. L'important est d'abord d'écouter les associations. Il ne faut pas vouloir tout codifier car on perd le côté spontané qui permet de faire face rapidement à un nouveau besoin constaté. <p>❶ Il faudrait une réflexion et une articulation entre les collectivités et, de même, entre fédérations et entre associations afin de pouvoir servir la population, de façon équitable, sur tout le territoire (en Saône-et-Loire, par exemple, les activités des Francas et des Foyers ruraux pourraient se compléter, les uns s'occupant des vacances, les autres de la culture dans le rural. Une réflexion est engagée à ce sujet).</p> <p>❷ Pour que les associations participent à l'élaboration des politiques publiques avant d'être des acteurs de leur mise en œuvre, il faudrait résoudre la question délicate de leur représentativité.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Or, une association, même importante en termes d'adhérents, ne

- **Il ne faut pas** non plus **instaurer de discrimination entre les associations selon leur domaine d'activités** et il **faudrait éviter les concurrences entre elles**, qu'il s'agisse des activités pratiquées, des locaux et équipements mis à disposition ou de soutien logistique.
- **Les collectivités doivent prendre en compte les petites associations autant que les plus importantes**, non seulement de façon affective pour ce qu'elles apportent de lien social ou culturel **mais par une reconnaissance institutionnelle nécessaire**, sur des critères adaptés qu'il convient d'établir.
- **L'expérience de terrain des associations leur confère une certaine compétence d'expertise** mais, pour l'exercer et la développer, elles ont besoin de moyens.
- La concertation préalable à la décision étant, à l'évidence, préférable à l'interpellation ou à la contestation ultérieure, **la demande se confirme d'une présence des associations dans les lieux de concertation** ainsi que la demande **d'une participation effective à la mise en place et à l'évaluation des dispositifs**.
- **Au point de vue financier, les appels d'offres** suscitent de la part des associations une réponse ambiguë car, n'étant pas à l'initiative de la commande, la gestion qui leur est demandée peut différer de leur projet ou les mettre en contradiction avec celui-ci. En répondant à de tels appels, **les associations entrent en concurrence entre elles** ou sont confondues avec des prestataires ordinaires. Cependant, percevant les besoins, repérant les problèmes, **les associations** tout en apportant des solutions, **n'ont pas pour objectif la rentabilité économique**. Elles doivent être soutenues par des financements spécifiques leur **permettant de mettre en œuvre leurs capacités d'initiative et d'innovation**.
- Il y a nécessité de financer leurs moyens d'intervention **sans considérer uniquement les résultats mais en tenant compte des publics pris en charge**, ceux-ci pouvant sensiblement différer et demandant des méthodes et des durées d'action adaptées.

représente que les intérêts de ses adhérents.

- **L'intérêt général**, lui, correspond à la prise en charge d'une politique qui **tient compte des intérêts de tous les citoyens**, adhérents ou non d'associations.
 - La prise en charge d'un service collectif entraîne d'ailleurs le **risque de compétition** entre associations ou entre associations et offres privées lucratives.
- ③ Chaque association étant en droit de « s'auto-déclarer » représentative, il y a nécessité **d'une pondération de la part des élus** qui prennent les décisions d'opportunité.
- ④ **Faut-il fonder la représentativité sur le savoir-faire ?** Pour cela, une discussion préalable est à tenir sur les attentes réciproques, sur le projet, sur le calendrier de mise en œuvre et sur l'adaptation de fonctionnement de la structure concernée. **C'est une étape indispensable**.
- ⑤ **Il doit y avoir** en effet **correspondance** (ou compatibilité) **entre l'action menée par les associations et les objectifs de la collectivité** ou des collectivités qui en assurent le financement.
- ⑥ **Pour être représentées** (dans un secteur donné), **les associations peuvent se regrouper**, mais la concertation ne peut pas leur être imposée.

→ En termes de moyens

- **Une action qui concourt à la réalisation d'une politique publique**, (incomplètement ou non remplie par les pouvoirs publics) **trouve des financements publics**.
- **Les cofinancements**, il est vrai, **rendent la gestion complexe**, des fonds parvenant tardivement ou en plusieurs fois pour des actions annuelles.

- **Il faut financer les actions pour les mener à terme** plutôt que les postes qui, par contrecoup, seront eux aussi pérennes.
- **Les conventions** sont nécessaires mais ne portent que sur des projets **relativement ponctuels**.
- **Le problème fondamental est la rémunération des professionnels permanents**, celle-ci se révélant impossible pour les petites structures.
- Au lieu de dossiers différents de demandes de subventions auprès de plusieurs financeurs, il faudrait **une collectivité « chef de file »** et **un dossier unique**.
- **Dans le domaine social et médico-social**, il faut une concertation des décideurs entre eux, une identification des compétences, une pause législative et réglementaire.

→ Vis-à-vis des associations

- **Il faut être vigilant pour ne pas entrer dans une démarche uniquement économique** (risque de concurrence entre associations pour un même projet, au détriment des publics).
- **Dans chaque domaine d'intervention, il conviendrait de se rencontrer, voire d'instituer des instances de réflexion permanente.** Les collectivités et le CESR pourraient être sollicités à ce sujet (coordination, lieux de rencontre...).
- **La formation d'un réseau territorial** permet de proposer et de mener des actions en commun.
- **Des regroupements d'organismes ou d'associations dans un même lieu ainsi qu'une répartition entre eux des activités devraient être réfléchis.**

- **Faute de pluri-annualité, on se prive de possibilités d'action**, les associations n'ayant pas de certitude quant à la reconduction des financements accordés pour une année.
 - **Les appels à projet** pouvant mettre les associations en concurrence, il faut s'assurer de la mise en œuvre d'un projet sur l'ensemble du territoire mais pas forcément par les mêmes associations.
 - En ce sens, **le besoin de réflexion et d'articulation entre les acteurs sur le terrain** nécessiterait un financement spécifique pour le concrétiser.
 - **La contractualisation est appréciée** par les deux partenaires associatif et politique.
 - Cependant, quand la loi l'impose, **le recours aux marchés publics n'est pas discutable. La LOLF** ne facilite pas la présentation des dossiers et l'élaboration des conventions.
 - **Dans le domaine social et médico-social**, les moyens dépendant de l'État et d'autres décideurs, **il faudrait, pour améliorer la situation** parvenir à :
 - l'unicité des dossiers de demandes de subventions,
 - des règles de mandatement avec la trésorerie générale,
 - un aménagement des délais de versement des financements ou des subventions,
 - la simplification des pièces justificatives à produire.
- Dans le rural, il faut aider les associations au maximum.**
- **Toutes les occasions sont à saisir** pour détecter les personnes qui peuvent s'intéresser à la vie communale, créer une association ou s'intégrer aux associations existantes.
 - **Les emplois aidés sont d'une grande utilité** car le coût d'un emploi normal est insupportable pour les associations. Ils permettent de répondre aux besoins tout en créant du lieu social. Leur suppression serait dramatique.

<ul style="list-style-type: none"> • Pour pouvoir travailler avec les collectivités à différents niveaux, être plus souples, il faut apprendre, sans excès, à casser les schémas régionaux, départementaux et autres. • Il faudrait faire des propositions (par exemple, par le CDVA) de représentants associatifs dans les conseils de développement des pays. • Des groupes de travail seraient utiles pour mieux connaître les publics afin de leur assurer des prises en charge ou des propositions différenciées. • Pour des formations de qualité, il faudrait un financement adéquat (afin de faire face à la concurrence du secteur lucratif). • Il faut réfléchir à l'implication souhaitable des jeunes dans les associations et aux moyens de les motiver de façon durable. • Les termes d'intérêt général, d'utilité publique, d'utilité sociale, de contrat social, de dialogue social ou civil... demandent à être redéfinis ou précisés car ils ne sont pas toujours utilisés à bon escient alors qu'ils permettraient aux associations de mieux marquer (ou argumenter sur...) leurs spécificités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le personnel salarié des associations mérite d'être encore mieux formé pour un meilleur service aux usagers et bénéficiaires. La pluri-compétence et la disponibilité ne sont pas suffisantes, surtout en zone rurale. <p style="text-align: center;">→ <u>En termes d'aide à la formation des bénévoles</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les collectivités territoriales aident à la professionnalisation des bénévoles comme des salariés des associations. • Par exemple, Dijon a missionné deux associations avec contractualisation dans le cadre de l'Éducation nationale, pour l'intervention de bénévoles dans des écoles concernant l'éducation à l'environnement. • Le Conseil régional a signé une charte avec 17 fédérations d'éducation populaire. En particulier les bénévoles des associations bénéficiant d'emplois-tremplins sont souvent démunis face à leurs obligations d'employeurs. • En termes d'aide à la formation des bénévoles, la municipalité de Magny-Cours considère que les bénévoles doivent mesurer toutes les conséquences de leur prise de responsabilité. Il y a d'énormes progrès à réaliser pour leur assurer la capacité de gestion (aux aspects multiples) des associations.
---	---

4.5. AUTRES QUESTIONS OU REFLEXIONS

ASSOCIATIONS Autres réflexions	POUVOIRS PUBLICS Autres réflexions
<ul style="list-style-type: none"> • A terme, dans une démarche uniquement économique, se pose un problème de concurrence. Pour un même projet social par exemple, la différence se fera sur le coût. Déjà, la concurrence existe entre les membres de la FCI par exemple. • Le Conseil régional admet que les chantiers d'insertion font du social mais ne reconnaît pas l'accompagnement à l'emploi (tout en se basant sur des résultats en termes d'insertion en entreprise). • Le système d'appel d'offres, système marchand, semble difficile à adapter au niveau associatif, il y a un risque de « moins-disant », en termes de choix des opérations. • Répondant aux attentes des partenaires, « on est un peu les faire-valoir des acteurs territoriaux ». On perd aussi en se regroupant (départ des bénévoles, tâches complexes exécutées à d'autres niveaux, pertes possibles de fonds versés à un autre échelon, recherche de performance, face à la concurrence, ce qui peut faire dévier les projets initiaux). • Il faut insister sur la responsabilité du président d'association. • La législation de la rémunération de dirigeants d'associations (président, trésorier, secrétaire) paraît dangereuse et peut remettre en cause la notion de bénévolat. Le président d'association a un rôle politique, le directeur, un rôle technique. • Il faut former les bénévoles pour que le Conseil d'administration soit efficace et que le personnel ne prenne pas le dessus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Souvent le monde associatif lance une action et lorsque les résultats sont positifs, le projet est assimilé à une prestation, se pose alors la question de la mise en concurrence. Or, il faut développer une approche différente : dans le cadre de la « fourniture d'une même prestation » il convient de prendre en compte le rôle social de l'association, c'est-à-dire la « valeur ajoutée » apportée par l'association. • La Région, s'adressant à des têtes de réseau, constate qu'il est difficile d'apprécier finement telle ou telle action (dans le domaine du sport, par exemple). • Les appels à projet pouvant mettre les associations en concurrence, la concertation est nécessaire sur le territoire. • Les associations naissent spontanément ; il faut en tenir compte et conserver les deux catégories : les prestataires de service et les autres. • La proximité permet l'amélioration des relations avec les associations ainsi que celle des dispositifs. • Le département de Saône-et-Loire, dans le domaine de l'aide à domicile par exemple, subventionne la Fédération départementale, sans s'immiscer dans la gestion de cette dernière, ni dans la redistribution des moyens. Or, les petites associations locales qui travaillent avec des moyens réduits ne sont pas destinataires de ces fonds qui peuvent ou non être répartis équitablement, ce qui enlève de la lisibilité à l'action départementale. • Une vraie différence existe entre les charges de président, trésorier ou secrétaire selon que l'association a ou n'a pas de salariés. • Les bénévoles sont souvent démunis face à leurs obligations d'employeur. • C'est l'État (dont les exigences par rapport aux bénévoles ne cessent de croître) qui devrait donner les moyens pour former les bénévoles. • Les deux formes de démocratie, celle qui s'exprime par l'élection et celle qui se manifeste au travers de la vie associative, sont essentielles. • On cède souvent à la facilité en créant des associations quand l'État s'est

- **Les associations sont des « lanceurs d’alertes ».** Il faut renforcer les deux niveaux de représentativité de la population et établir un nouveau « contrat social ».

désengagé, parfois en reproduisant ce qui a disparu. On peut s’inquiéter car si l’État accorde des aides au début, si le recours aux emplois aidés permet d’atténuer le poids de la charge pour commencer, **les collectivités ne peuvent pas forcément assumer la pérennité des dispositifs**, et par ailleurs, le fond des problèmes demeure.

- **L’application des conventions collectives**, pour le personnel des associations, produit des **accroissements importants de la masse salariale**, sans rapport avec le développement des activités, et sans lien avec l’accroissement des compétences. Or, cette augmentation des charges ne pourra être supportée ni par les bénéficiaires, ni par les collectivités locales. **Ce problème est à examiner sans attendre.**

5. SANS CONCLUSION - INVENTAIRE DES QUESTIONS SOULEVEES

Les auditions de personnalités ont conforté les réflexions internes à la commission. Deux grandes remarques générales s'imposent toutefois avant d'entrer dans l'inventaire des questions.

Premièrement, alors que les théories administratives et politiques soutenaient, il n'y a pas si longtemps, que d'une part l'association « doit être inaperçue dans l'État » et d'autre part que le fait associatif se situe « à la marginalité des choses économiques et sociales sérieuses », **ce fait associatif est devenu** -surtout depuis le début des années 90- de façon indiscutable, **un acteur social et politique majeur dans notre démocratie républicaine.**

Le bilan dans les 20 dernières années est convaincant : l'emploi a progressé en volume de même que les comptes de gestion de nombreuses associations. De grandes questions sociales, environnementales, de droits fondamentaux... ont été portées par des associations à la connaissance du grand public et opportunément médiatisées, obligeant les responsables politiques à agir et à reprendre, bien souvent, les propositions avancées.

Dans les domaines relevant de la responsabilité de l'État (logement, droits de l'Homme, éducation, culture, santé...) les mouvements associatifs ont pointé les dysfonctionnements et proposé -souvent à travers des expériences locales- des solutions originales qui ont fait reculer bien des misères et mis en œuvre des solidarités et des services effectifs.

Certes, les initiatives des associations ont également connu des échecs, des reculs, des abandons, qu'il conviendrait tout autant d'examiner. De plus, si, dans bien des cas, les associations sont un stimulant, « le poil à gratter » des pouvoirs publics, elles peuvent aussi, à d'autres moments ou selon les cas, être des lieux de conformisme, de conservatisme, jusqu'à bloquer toute évolution sociétale. Il y a là un paradoxe dont il faut tenir compte.

Par conséquent, le regard et l'analyse qui peuvent être portés sur les associations en général doivent être sans cesse corrigés par la prise en compte de la complexité et des contradictions de celles-ci. La grille de lecture du fait associatif est évolutive et la pertinence des jugements en dépend ; elle requiert une vigilance que le CESR a tenté de maintenir tout au long de ses travaux.

La deuxième remarque concerne le champ de cette autosaisine. Dans l'infinie diversité et la grande complexité du monde associatif actuel, dans son évolution comme dans ses acquis, les associations qui rencontrent le plus de difficultés sont celles qui ont partie liée avec les politiques publiques ou territoriales résultant des choix du suffrage universel.

Les collectivités territoriales et l'État sont entrés, depuis deux décennies environ, **dans des partenariats à géométrie multiple** avec des associations qui ont pour caractéristiques de se préoccuper aussi de « l'intérêt général » et pas simplement de leurs adhérents. Ces associations développent en effet des initiatives en direction de populations ou secteurs territoriaux, qui concourent au développement global de la société : soit en initiant, en suggérant, des politiques publiques, soit en s'en faisant le relais et l'agent exécutif, soit encore en étant aux deux bouts de la chaîne de l'action publique : définition préalable et exécution. Il est entendu qu'aucune des ces associations ne conteste que la décision politique revienne aux élus nationaux ou territoriaux.

Ce partenariat à géométrie variable se construit progressivement « en marchant », en tâtonnant, non sans soulever des difficultés. **L'enjeu**, au travers de ces partenariats, est vraisemblablement **l'invention d'une culture politique différente** en même temps que **la transformation des pratiques sociales.** Cela suppose d'être d'accord sur ce qu'on appelle un partenariat, une délégation de mission, une

politique contractuelle, et au-delà sur le sens que l'on donne à « l'intérêt général », « au dialogue » et à « la concertation » (différente de la consultation).

L'important pour le CESR **était donc de comprendre comment se légitiment ces nouvelles pratiques**, et particulièrement pour cette catégorie d'associations. Celles-ci sont relativement nombreuses bien que leur recensement précis reste à faire. Cerner les questions de façon précise, sortir des idées convenues, dégager les « nœuds » de problèmes, regarder aussi les solutions déjà mises en œuvre... **l'objet de cette saisine était bien de préparer le terrain pour d'autres études** en vue d'apporter des solutions **afin que progressent des collaborations devenues incontournables entre pouvoirs publics et associations.**

En ce sens, les **auditions ont apporté un éclairage certain** permettant de distinguer « ce qui est fait » de « ce qui reste à faire » dans ce domaine.

5.1. LES ACQUIS

5.1.1. Une reconnaissance de fait

Parce qu'elles répondent aux besoins élémentaires de la société surtout en périodes difficiles (accueil, nourriture, logement, santé...), parce qu'elles répondent aux préoccupations pour le présent et l'avenir (chômage, travail, retraites, protection sociale, accès aux droits et respect des personnes, sauvegarde de la nature, discrimination, égalité des chances, libertés individuelles et collectives, éducation et culture...), **les associations** qui se préoccupent de ces domaines d'intérêt général **ont une importance et un rôle aujourd'hui confirmés, affirmés par les pouvoirs publics à tous les niveaux** : rôle dans la cohésion sociale, rôle dans le progrès social et dans le développement des territoires. Il est reconnu que l'innovation et l'expérimentation sont plus faciles à mettre en œuvre dans une association que dans un service de l'État ou d'une collectivité.

Le Conseil régional, par exemple, reconnaît ainsi le mouvement associatif bourguignon dans sa fonction citoyenne, sociale, économique et le soutient tant par le dispositif des « Emplois tremplins », que par des subventions de fonctionnement, des aides à l'investissement et à la formation...

Cependant, **de la reconnaissance de fait découle la question générale de la représentation et de la représentativité des associations**, question à la fois cruciale et délicate qui reste à approfondir.

5.1.2. Un dialogue réel

La fonction de représentation des usagers est désormais effective dans le secteur familial, sanitaire, dans de nombreux organismes de sécurité sociale et dans des comités de concertation. Par ailleurs, le rôle des grandes associations devient de plus en plus important en amont de l'élaboration des lois et des politiques publiques (par exemple pour la rénovation du secteur social et médico-social ou le handicap).

Ce dialogue s'établit à partir d'une confrontation entre les projets associatifs et les projets ou objectifs de la collectivité. Celle-ci, par exemple, a le souci de compléter l'offre d'activités et de services sur un territoire en évitant de mettre des associations en concurrence, mais ce n'est pas toujours le cas.

5.1.3. Une professionnalisation de l'encadrement

La fiabilité d'une association repose pour beaucoup sur la compétence de son encadrement technique et professionnel. Dès lors qu'elle souhaite s'inscrire dans les politiques publiques, elle doit nécessairement s'adapter aux tâches de plus en plus complexes à réaliser de même qu'à la diversité des publics ou à l'évolution des modes de financement.

Mais **si la professionnalisation est nécessaire, elle a aussi contribué au désengagement du bénévole**, et l'enjeu pour demain, alors que les mutations sont en cours, est de repenser la fonction de l'élu associatif bénévole, responsable du personnel permanent.

5.1.4. Des financements importants et en évolution

Le financement des associations a évolué et s'est complexifié : de la simple subvention, reconduite ou non annuellement, au contrat d'objectif et à la contractualisation avec financement triennal. Les associations subissent parfois **les conséquences de ces diverses modalités de financement** en termes de mise en contradiction avec leur projet associatif, ou en termes d'insécurité financière, plusieurs logiques s'opposant. De plus, **la mise en place de la LOLF**, si elle clarifie l'affectation des moyens et la lisibilité des financements, **ajoute à la complexité des démarches pour les obtenir**.

Il reste que les financements aux associations, quelle qu'en soit la forme, sont aujourd'hui très importants dans les budgets des collectivités territoriales comme l'ont montré plusieurs témoignages.

5.2. CE QUI RESTE A FAIRE

Le tour d'horizon effectué par le CESR a permis de **cibler les questions les plus importantes qui demeurent aujourd'hui sans réponse globalement partagée**. Or, une réflexion s'impose car elle conditionne un développement harmonieux des relations entre les associations et les pouvoirs publics dans la prise en charge « des actions d'intérêt général ». Ces questions ne sont pas de même nature selon qu'elles concernent les associations elles-mêmes ou les pouvoirs publics et collectivités territoriales.

5.2.1. Ce qui reste à faire pour les associations

Plusieurs remarques ont attiré l'attention du CESR au cours des auditions.

Il s'agit d'abord de **l'affaïssement des « projets associatifs », ou de leur non-actualisation** et des risques de décalage qui s'accroissent entre le projet initial et l'évolution de la société, même si ces risques sont perçus par les associations. Ceci est plus important encore dans les grosses associations gestionnaires qui recherchent les contrats afin, entre autres, de maintenir l'emploi.

Comment les associations pourront-elles demain affronter les nouveaux enjeux de la société sans un effort de redéfinition de leur « logiciel » de départ ? Sans un travail approfondi sur le sens de leur action, en rapport avec leur environnement en constante évolution ? **L'intercommunalité**, par exemple, laisse désemparées les associations qui, pour la plupart, n'ont pas encore la bonne adaptation à cette évolution, comme le montre leur faible présence dans les Conseils de développement des « pays »²⁵.

En outre, **la réalité des associations n'est pas que dans « le faire », elle est d'abord dans « le penser »**. Leur rapport avec les pouvoirs publics -dont dépend en partie la considération que ceux-ci leur portent- ne repose pas que sur leur surface économique, ou la qualité de leurs prestations de service, il est aussi dans la pertinence de leurs analyses et de leurs propositions, dans leur capacité à éclairer un problème ou un avenir. **Comment fonder « sa représentativité » sur « le savoir » et pas seulement sur le « savoir-faire »** ? Telle est la première question à résoudre.

D'autre part, s'agissant en particulier des initiatives liées aux missions d'intérêt général, il est urgent que **la qualité de réflexion des associations** sur les problèmes qu'elles traitent, **s'appuie davantage sur une « re-politisation » de leur objet**, au sens civique du terme (en relation avec la cité, avec les citoyens et les enjeux de société). Leur souci constamment affirmé, à juste titre, d'être des « initiateurs

²⁵ Conseil économique et social de Bourgogne – G mottet

et des incitateurs » pour les politiques territoriales -et pas seulement des prestataires- requiert de **renouer avec leurs motivations initiales**. La question est dans **le comment**.

En résumé, **la question principale pour les années à venir concernant les associations** partie prenante des politiques publiques, **est de savoir comment, avec qui, selon quelle méthode elles vont parvenir à tenir d'un côté leurs engagements de prestataires de service, et de l'autre leur vocation à rester des instances de réflexion sur les questions de société** (du local au mondial), cultivant l'esprit critique, la recherche, l'initiation de solutions originales en même temps que la formation et la promotion civique des citoyens engagés ou non dans leurs rangs. **La démocratie ne peut vivre sans cet effort constant** que les associations ont su jusqu'alors entretenir. L'avenir des associations, leur visibilité renouvelée dans la société en mutation, leur utilité aussi relèvent sans doute d'une réactivation des fonctions ainsi rappelées, réactivation que les pouvoirs publics doivent encourager, en particulier à travers des têtes de réseau qui peuvent avoir un effet d'entraînement.

5.2.2. Ce qui reste à faire dans le cadre des politiques publiques

Les questions à poser relèvent davantage du domaine de la science politique que de celui de la gestion administrative. Elles sont importantes puisqu'**elles conditionnent la politique et l'attitude que les pouvoirs publics développeront dans l'avenir envers les associations**. En effet les personnalités auditionnées sont restées dans l'acception générale de **certains concepts qui souffrent d'imprécision**. Il a donc paru nécessaire d'échanger sur les termes mêmes qui organisent la pensée et l'action des associations aussi bien que des pouvoirs publics : **intérêt général, utilité publique, utilité sociale, dialogue social ou civil...** Ce sont des termes fréquemment utilisés par les uns et les autres pour justifier l'action, la concertation, le partenariat, les financements mais ils **demandent à être redéfinis ou précisés** car ils peuvent générer bien des incompréhensions. Ils sont en effet des mots « voyageurs » dont l'évolution du sens est attachée à l'évolution de notre « modernité politique ».

Ainsi :

L'intérêt général

Née au XVIIIème siècle, cette notion se situe au cœur de la pensée politique et juridique française. L'intérêt général n'est pas réductible à la somme des intérêts particuliers, ni même au simple intérêt collectif. Il se veut « **supérieur par nature** » car **il fonde et garantit la cohésion sociale**. **Cette conception**, incarnée notamment par les services publics, **est aujourd'hui questionnée** : qui est légitime à dire l'intérêt général ? Ce qui est d'intérêt général se définit-il uniquement par la sanction du suffrage ? L'intérêt général peut-il s'exprimer au travers d'institutions privées ? Les associations peuvent-elles concourir à l'expression de l'intérêt général ? Une association, même importante en nombre d'adhérents, ne représente-t-elle que les intérêts de ses adhérents ? A partir de quel moment une expression particulière d'intérêts particuliers peut-elle accéder à l'intérêt général ?

Autant de questions qui devront **trouver des compromis car la confusion et les malentendus risquent de perdurer** (par exemple, les débats sur l'environnement relèvent de ces malentendus). **La voix du suffrage est actuellement décisive** pour garantir les actions d'intérêt général, conférant à ce concept une grande charge symbolique et politique où la raison des philosophes ne se retrouve pas toujours. Peut-être faudrait-il **s'en remettre à un principe politique reconnu** pour que l'intérêt général ne soit confisqué par aucune collectivité, aucun parti, aucun groupe, **à savoir : faire fonctionner la démocratie de telle sorte** qu'une idée minoritaire puisse garder ses chances de devenir un jour majoritaire, si elle en vaut la peine et le démontre.

Un autre concept mérite réflexion et débat.

↳ Le dialogue civil

La concertation préalable à la décision étant, à l'évidence, préférable à l'interpellation ou à la contestation ultérieure, **la demande se confirme d'une présence des associations dans les lieux d'élaboration de ces décisions, ainsi que d'une participation effective à la mise en œuvre et à l'évaluation des dispositifs.**

Derrière cette demande exprimée lors des auditions, il s'agit en première analyse **d'assurer au dialogue civil une place équivalente et analogue à celle qui est reconnue depuis longtemps au dialogue social. Une difficulté est à surmonter** : il n'y a pas en matière de dialogue civil, l'équivalent du Code du travail. **La loi de 1901 n'envisage l'association que comme une liberté et pas comme une institution.** Par conséquent l'association est, pour le moment, exclue du champ de la production de l'intérêt général, et même si les pratiques des pouvoirs publics ont, depuis longtemps, dépassé cette position, il en reste quelque chose dans les représentations.

Par ailleurs, il faut **éviter de figer le dialogue civil autour de critères établis une fois pour toutes.** Dès lors, **comment refonder des pratiques démocratiques** par l'écoute et la prise en compte des dynamiques associatives, **par un dialogue approfondi**, (l'institutionnalisation du dialogue civil) **à tous les niveaux des territoires** qui laisse chacun dans son rôle mais reconnaît que les pouvoirs publics ne sont plus seuls à exprimer, à incarner l'intérêt général, même s'ils en restent les garants ?

Le ministre de la Jeunesse, des Sports et de la vie Associative, Jean François Lamour, ne suggérait pas autre chose en 2005, lorsqu'il déclarait : « Les associations occupent une place importante dans la vie économique, sociale et culturelle de notre pays. **Elles constituent également un corps intermédiaire à part entière, essentiel à l'exercice de la démocratie et au développement des solidarités.** Partenaires des pouvoirs publics, les associations **contribuent à la prise en compte de l'intérêt général** par leur fonction de veille, d'innovation et d'animation des territoires ».

C'est autour de cette grande question essentielle que se jouera demain la place des associations dans la société civile.

↳ La représentation et/ou la représentativité des associations

La représentation des associations ne repose aujourd'hui sur aucune règle réellement établie. Cela suppose une réflexion à conduire, en particulier au niveau des collectivités territoriales.

L'architecture d'ensemble des instances consultatives n'a jamais été réellement pensée et **la création d'instances représentatives de la société civile s'est toujours faite à titre subsidiaire.** Présentes dans les CESR, dans les conseils de développement de certains Pays ou d'agglomérations, dans des conseils de quartiers, des associations le sont, soit insuffisamment par rapport au rôle qu'elles occupent dans les politiques publiques, soit de façon arbitraire lorsque l'autorité de désignation « choisit » en toute légalité ses interlocuteurs.

La représentation des associations est beaucoup mieux assurée dans les instances administratives ou de gestion à caractère public ou privé, par exemple, dans le domaine du logement ou dans le secteur du sanitaire et du social. La question posée est ainsi celle de **l'organisation cohérente d'un dialogue institutionnalisé qui puisse s'appuyer sur de vrais collègues associatifs et sur des normes établies** de désignation ou d'élection.

En ce qui concerne **la représentativité des associations**, les élus auditionnés ont déclaré que cette question délicate devait être d'abord résolue par les associations avant de prétendre participer à l'élaboration des politiques publiques. La représentativité nécessite elle aussi **une réflexion qui concerne davantage les associations elles-mêmes.** On sait comment mesurer la représentativité

syndicale (voir le code du travail) mais on peine à trouver les outils pour définir la représentativité associative. Pour autant, et les auditions l'ont confirmé, cette question ne peut être laissée en l'état.

↳ Les relations contractuelles pouvoirs publics et associations

C'est un sujet sensible puisqu'il touche au financement des associations. Ce financement des associations a évolué **mais le projet associatif reste cependant l'élément central du partenariat entre pouvoirs publics et associations**, cela a été souligné de part et d'autre dans les auditions.

Le financement s'inscrivant désormais dans une nouvelle architecture budgétaire dont la LOLF est devenue, depuis 2001, clé de voûte, **il appartient aux associations de tirer parti de la convergence entre la logique de la LOLF et la logique de projet en faisant ressortir la plus-value apportée par celui-ci.**

Reste que l'obligation de souscrire à la procédure des marchés publics et des appels d'offre pour des contrats importants oblige les associations à changer de culture. Cette évolution est encore loin d'être assimilée pour des raisons déjà évoquées : risque de contradiction entre la commande publique et le projet associatif initial, concurrence établie entre associations ou confusion avec des prestataires ordinaires, objectifs distincts de la rentabilité économique, volonté de garder des capacités d'initiative et d'innovation.

Un approfondissement global des questions touchant aux financements des associations s'impose, les auditions ayant clairement montré les difficultés rencontrées par les responsables associatifs à ce sujet. L'exemple positif d'un dialogue organisé dans le champ de l'éducation populaire en Bourgogne, ne peut-il pas servir pour les autres structures publiques et territoriales ? **Ne pourrait-on envisager des discussions préalables aux négociations sur les contrats ou subventions** pour « fixer les règles du jeu », les responsabilités, les modalités du fonctionnement contractuel dans tous les champs où les associations sont présentes ?

A cet égard, **l'importance des têtes de réseau doit être soulignée** ; le monde associatif en Bourgogne s'organise ainsi progressivement. Ce fait nouveau doit permettre que des interlocuteurs crédibles et mandatés puissent discuter avec les pouvoirs publics, pour ensuite jouer au mieux leur rôle fédératif de soutien/démultipliateur auprès des structures locales et départementales.

Enfin, **d'autres questions pourraient aussi être l'objet d'études au sein du CESR**, instance appropriée pour faire avancer des propositions -et parmi celles-ci :

↳ Les subventions et contrats

Comment faire vivre simultanément le système traditionnel de financement de la vie associative par les subventions et le financement contractuel des associations impliquées dans les missions de service public ? Une demande récurrente de ces dernières concerne leurs frais généraux et de structure qu'elles souhaitent voir intégrés dans le coût des opérations conventionnées. Or, **en l'absence d'une définition juridique de la subvention la distinguant clairement de la commande publique et de la délégation de service public**, cette demande est refusée par les services de l'État alors que la Région y est plus favorable. Une harmonisation des réponses sur des critères négociés est-elle envisageable ?

↳ Les aides à l'emploi ou l'aide aux projets ?

Les emplois aidés sont très utiles car le coût d'un emploi est lourd dans le budget d'une association. Mais **la pérennité de l'emploi dépend essentiellement de la pérennité du projet** dans lequel il s'inscrit. Un emploi aidé sans financement du projet lui-même est menacé.

Par contre, un financement du projet incluant des moyens pour l'emploi qui va l'accompagner, change la nature de la négociation avec les pouvoirs publics. À quelles conditions pourrait-on créer **une politique régionale de financement de projets associatifs** dans le cadre des politiques publiques, **et dont l'emploi serait la conséquence et non l'origine du projet ?**

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES OFFICIELS

Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association (version consolidée au 29 juillet 2005 consultable sur le site : www.legifrance.gouv.fr)

RAPPORTS ET ETUDES

- Les associations et la loi de 1901, cent ans après, rapport public 2000, Conseil d'État.
- Avis et rapports du CNVA dans la rubrique [rapports et études](#) (site internet : associations.gouv.fr)
- La tribune Fonda n°183, février 2007
- Contrats des associations, contrats publics N°68, juillet – août 2007
- Bilan de la vie associative 2004-2007, Centre national de la vie associative, la Documentation française, 2007
- La subvention publique, le marché public et la délégation de service public, mode d'emploi, DVAEF, mars 2007
- Fiches pratiques de gestion, accessibles sur les sites internet du réseau UNIOPSS-URIOPSS
- Bénévoles, vos droits, les dispositions les plus récentes, Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, édition 2006

www.associations.gouv.fr

www.cnajep.asso.fr/

www.franceolympique.com/

www.cPCA.asso.fr

www.cEDAG-eu.org

www.minefe.gouv.fr

www.centre.franceolympique.com

www.fonda.asso.fr

www.mjc-cmjcf.asso.fr

www.francebenevolat.fr

www.service-public.fr

www.uniopss.fr

www.uriopss.fr

Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative - Créer, comprendre s'informer sur les associations

CNAJEP

CNOSF

CPCA

CEMAG

Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

CROSF

FONDA

Confédération des maisons des jeunes et de la culture de France

France bénévolat

Portail de l'administration française

UNIOPSS

URIOPSS

TABLE DES ILLUSTRATIONS

FIGURE 1 - CREATIONS D'ASSOCIATIONS DE 2001 A 2005 EN FRANCE ET EN BOURGOGNE	17
FIGURE 2 - TAUX DE CREATIONS D'ASSOCIATIONS EN FRANCE ET EN BOURGOGNE, DE 2001 A 2005	18
FIGURE 3 - ANALYSE DE L'ASSUJETTISSEMENT DE L'ASSOCIATION AUX IMPOTS COMMERCIAUX	23

ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRES

Autosaisine : Les relations associations – pouvoirs publics

QUESTIONNEMENT AUX ASSOCIATIONS

- ↳ ❶ Quelle(s) motivation(s) – besoins, projets – a (ont) précédé la création de votre association (ou de votre groupement d'associations) ?
- ↳ ❷ Vos motivations premières et votre rôle ont-ils évolué par volonté de votre part ou par nécessité de vous adapter à l'évolution des besoins ainsi qu'à celle des pouvoirs publics ?
- ↳ ❸ Comment voyez-vous actuellement votre rôle, votre place, vos possibilités d'action et comment analysez-vous vos rapports avec les pouvoirs publics et/ou les collectivités territoriales ?
- ↳ ❹ Comment envisagez-vous votre avenir et quelles sont vos attentes et suggestions pour continuer à être acteur (actrice) de la vie quotidienne de votre territoire sans perdre votre éthique initiale ?
- ↳ ❺ Autres questions ou réflexions dont vous voudrez bien nous faire part.

Autosaisine : Les relations associations – pouvoirs publics

QUESTIONNEMENT AUX REPRESENTANTS DES POUVOIRS PUBLICS OU DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- ↳ ❶ **Pensez-vous que le rôle des associations** (prises en compte dans l'étude du CESR) **soit important pour la société ?**
- ↳ ❷ **Quelle analyse faites-vous de ce rôle dans la société actuelle ?**
Pensez-vous qu'il soit de plus en plus important (associations actrices dans la vie économique et sociale, porteuses d'innovations, de liens et de cohésion sociaux, rassembleuses d'énergie, corps intermédiaires entre la population et les élus, participantes d'un dialogue civil nécessaire à tous les niveaux du territoire et plus largement dans les rapports européens et internationaux...) ?
- ↳ ❸ **Quelle place accordez-vous aux associations œuvrant sur votre territoire et quels sont vos rapports avec elles actuellement ?**
- ↳ ❹ **Quelles attentes avez-vous à leur égard et que proposez-vous pour l'avenir ?**
* En termes de participation à la réflexion dans les processus de décisions que vous avez à prendre ?
* En termes de moyens pour la réalisation des actions ou projets proposés par ces associations ?
(Utilisez-vous les dispositifs légaux : appels d'offres, contractualisation... et comment les jugez-vous ?)
* En termes d'aide à la formation des bénévoles dont les effectifs sont importants dans les associations
- ↳ ❺ **Autres questions ou réflexions dont vous voudrez bien nous faire part.**

ANNEXE 2 : SYNTHÈSE DES AUDITIONS DES REPRESENTANTS DES POUVOIRS PUBLICS

👉 **❶** *Pensez-vous que le rôle des associations (prises en compte dans l'étude du CESR) soit important pour la société ?*

Du niveau communal au niveau régional, les représentants des collectivités territoriales ou de l'instance socio-sanitaire interrogés sont unanimes à reconnaître l'importance du secteur associatif qui voit se créer chaque année de nombreuses associations. Toutes ont leur utilité. Toutes ont leur place. Leur rôle est indispensable, voire incontournable.

Un double rôle : Selon les intervenants, ce rôle s'apprécie sous deux aspects :

D'une part, les associations ont un rôle social, un rôle de lien qui s'exerce dans la proximité, dans les villages, les petits bourgs ou dans les quartiers de villes importantes. Elles rompent l'isolement, elles accompagnent les personnes qu'elles rassemblent. Elles leur permettent de découvrir et d'utiliser leurs compétences, de s'affirmer en participant à des projets élaborés en commun. Elles sont donc des acteurs de convivialité, d'animation culturelle, sportive ou de loisir mais également d'éducation et de solidarité.

Elles sont ainsi des lieux de démocratie participative par leur fonctionnement interne qui se doit d'être démocratique, par leur réflexion critique concernant les problèmes sociaux ou sociétaux constatés et par l'élaboration de la mise en œuvre des actions.

D'autre part, selon les propres termes des personnes auditionnées :

- L'association est un outil juridique, un outil simple et pratique.
- Les associations sont des vecteurs, des relais des politiques publiques.
- Elles travaillent en appui de décisions des collectivités. Elles mettent en œuvre les politiques publiques.
- Elles sont « une forme de bras armé » de l'action politique sur le terrain.
- Elles sont indispensables dans le dialogue social afin d'apporter des réponses, de proposer des solutions aux problèmes de société.

Des spécificités : Les pouvoirs publics reconnaissent également les spécificités (essentielles) des associations :

- Leur rôle d'initiateurs, d'incitateurs,
- Leur souplesse d'organisation, leur capacité à rassembler rapidement les acteurs et les éléments de mise en œuvre d'une action,
- La présence du bénévolat dont l'implication est essentielle pour la réflexion, l'éthique des projets, l'action voire la gestion, et ce dans la durée.
- Les possibilités diverses d'intervention et de répartition, de présence, dans les territoires.
- Leur compétence, basée sur l'expérience de terrain, en tant qu'« experts d'usage » ou « experts du quotidien ».

👉 **❷** *Quelle analyse faites-vous de ce rôle dans la société actuelle ? Pensez vous qu'il soit de plus en plus important (...) ?*

Une progression est constatée dans la reconnaissance du rôle des associations, de leur place parmi les acteurs de la société civile et de leur représentation malgré quelques réserves sur les possibilités d'action qui leur sont offertes. L'importance donnée aux associations peut-être subjective car il y a lieu de considérer différents types d'associations selon leurs objectifs et de trouver des réponses en rapport avec leurs demandes.

La distinction proposée par la municipalité de Dijon est la suivante :

- Les associations de témoignage (Anciens combattants...)
- Les associations à finalité militante (services de quartiers, défense de l'environnement ou des droits fondamentaux, défense d'intérêts corporatistes ou locaux).
- Les associations structurées, sportives, culturelles ou sociales avec du personnel salarié.

- Les associations à finalité de création économique (dont le secteur de l'économie solidaire).
- En outre, des associations existent ou apparaissent hors des fédérations et des offices municipaux, associations dites orphelines (par exemple concernant des sports nouveaux ou dans le domaine de la consommation).

Les usagers sont désormais représentés dans le secteur sanitaire et dans les organismes de Sécurité sociale (Conférence de santé publique –CROSS- commissions pour la cohésion sociale ou pour les handicapés...). Ils ont aussi leur place avec leurs associations dans les comités de pilotage et de concertation.

La délégation de service public est une réalité pour nombre de politiques (jeunesse, petite enfance, vieillissement, accompagnement des demandeurs d'emploi, insertion, gestion de l'eau...). Des associations sont devenues gestionnaires d'établissements sociaux et médicaux sociaux (personnes âgées, handicap, CHRS...), opérateurs de l'aide à domicile (ADMR, FEDOSAD...) ou de dispositifs sociaux de logement temporaire ou d'urgence (ALT, Maisons relais, résidences sociales) ainsi que dans le domaine de la famille (médiation, conseil conjugal, réseaux d'écoute et d'aide aux parents, tutelles...) ou dans le domaine de la santé publique (promotion de la santé...).

De plus en plus, les associations sont professionnalisées et beaucoup sont employeurs.

Le rôle des associations devient aussi de plus en plus important en amont de l'élaboration des lois, les grandes associations nationales étant consultées sur la rénovation du secteur social et médico-social (loi du 02.01.2002, loi sur le handicap du 19.02.2005). Les associations peuvent même contribuer à l'accélération de la législation (loi sur le droit au logement opposable, par exemple).

Quand l'état ou les autres collectivités n'ont pas ou plus les moyens de leurs politiques, ils recourent au privé (organismes à but lucratif ou milieu associatif).

L'innovation et l'expérimentation sont plus faciles à mettre en œuvre dans une association que dans un service de l'État ou d'une collectivité mais, souvent, si le marché apparaît rentable, cette expérimentation est récupérée par des organismes privés.

Dans une commune rurale, petite ou moyenne, la vie associative dépend, pour son développement et sa pérennité, de sa situation géographique, de la configuration de son territoire, de son évolution (celle de sa population en particulier au cours des années) mais aussi du dynamisme et du soutien de l'équipe municipale.

③ Quelle place accordez-vous aux associations œuvrant sur votre territoire et quels sont vos rapports avec elles actuellement ?

Le Conseil général de Saône-et-Loire

Le Conseil général de Saône et Loire part du projet de chaque association, lequel est examiné de plusieurs façons selon les secteurs associatifs :

- Sans passer par les élus mais selon le règlement d'intervention du département,
- En commission de secteur (7 commissions) avec débat sur l'opportunité de l'aide,
- En assemblée plénière pour des projets très importants. De plus, une réunion du président et des vice-présidents -en raison de leur expérience dans tous les domaines- joue un grand rôle dans l'appréciation des projets.
- En tout état de cause, il doit y avoir correspondance entre les associations et les objectifs du Conseil général afin de faciliter une certaine équité dans les territoires.

Dans le domaine culturel particulièrement, l'aide apportée est diversifiée en tenant compte du niveau d'offre des spectacles, du rayonnement sur les territoires et de l'existence de toutes petites associations, le but étant de compléter l'offre sans mettre des associations en concurrence.

Les relations avec les fédérations sont bilatérales en raison des territoires où elles agissent et de la diversité de leurs activités. L'aide concerne, pour chacune d'elles, plusieurs volets de ses activités. Cependant, certaines fédérations ne répartissent pas forcément l'argent aux associations locales alors que celles-ci fournissent souvent

un travail exemplaire. Des conventions pluriannuelles (3 ans) sont passées avec plusieurs associations à partir de la définition de thématiques. Elles donnent de la perspective aux actions menées et sécurisent les associations comme les élus.

Le conseil général de Saône-et-Loire abonde de 25 % le dispositif « Emploi tremplin » de la région pour développer de nouvelles activités et offrir aux jeunes concernés, outre une professionnalisation, l'occasion de lier les jeunes et les associations. Cependant, les associations considèrent que leur travail se professionnalise de plus en plus, elles ont surtout besoin de salariés... mais qu'il faut rémunérer. - Au-delà de l'aide apportée, le Conseil général estime qu'il ne faut pas aller jusqu'à « la mise sous perfusion » d'argent public et que les associations doivent conserver une part de ressources propres.

↳ **La DDASS de Côte-d'Or**

Il y a les associations que l'on sollicite et sur lesquelles on s'appuie pour la mise en œuvre de nouvelles orientations avec un fonctionnement par appel d'offres et conventionnement et les associations gestionnaires que l'on encadre en qualité de tarificateur avec des relations fortement basées sur le contrôle.

L'État a besoin des associations et les associations ont besoin de l'État. Si l'État met tout en œuvre lui-même, il devient omniprésent, décide de tout et se contrôle ; or, les procédures et les lourdeurs administratives entravent sa réactivité. S'il fait appel aux associations, la difficulté est d'avoir des structures capables de rester dans les objectifs et les orientations définis, ce qui est plus ou moins sûr avec les petites associations. Des associations sont très réactives, capables de se prendre en charge ou de se reconvertir très vite en raison de nouveaux besoins. D'autres, plus anciennes, éprouvent quelquefois des difficultés à s'adapter aux nouveaux dispositifs. Toutefois, le dialogue permet d'adapter les conventions aux réalités du terrain.

Cette organisation complexe engendre des difficultés :

- D'une part, le financement se décide et se répartit au niveau régional ; avec la mise en œuvre difficile de la LOLF, il est impossible de garantir, dans l'année, un montant et un délai de versement des aides aux associations, ce qui établit entre celles-ci une sélection selon la trésorerie dont elles peuvent ou non disposer.
- D'autre part, beaucoup de décisions de financement remontent au niveau national, les DDASS ne donnant qu'un avis.

Des améliorations cependant sont constatées (en termes de simplification comptable) ou espérées (concernant la contractualisation et la pluri annualité budgétaire). Le financement des actions correspond de plus en plus à une action précise et nouvelle chaque année alors que les associations ont un fonctionnement durable à assurer. Aucune certitude ne leur est ainsi donnée de la reconduction des financements.

Se pose également le problème de l'évaluation des actions. Celle-ci apparaît souvent trop compliquée et des associations renoncent en conséquence à demander une subvention (pour les fonds F.S.E par exemple).

↳ **La Ville de DIJON**

La ville de Dijon a créé en 2002 une délégation à la vie associative et la démocratie locale. Cette délégation est dotée de moyens financiers modestes (15 000€ par an) hors les investissements réalisés pour la réhabilitation des bâtiments. La ville héberge environ 250 associations et elle accorde des moyens sous diverses formes à 1200 associations.

Les subventions accordées chaque année représentent plus de 12 millions d'euros. Auparavant, les associations étaient gérées par secteur : sportif, culturel, de l'environnement... La municipalité, à l'inverse, a voulu faire un essai de transversalité, en favorisant les contacts entre associations pour permettre des rapprochements, des échanges, des souhaits et mettre en valeur la dimension citoyenne des associations.

Par exemple le Grand Dèj, qui se tient sous chapiteaux sur deux jours, a pour objectif principal de rappeler les rôles du monde associatif et de les faire mieux connaître à la population (acteur de la lutte contre les discriminations, porteur de solidarité et de lien social, créateur d'emploi, partenaire des collectivités territoriales...).

Les Assises des associations dont la première réunion a eu lieu en 2002 se veulent un lieu d'écoute, d'échanges, de réflexion et de dialogue entre associations et elles et les élus.- Il ne s'agit pas de faire du clientélisme mais d'adapter strictement aux besoins réels des associations, les moyens mis à leur disposition :

- Pour simplifier leur vie administrative, la réponse a consisté à domicilier le siège social de très nombreuses associations à la Maison des associations qui en abrite aujourd'hui 350 au lieu de 80 auparavant. Ceci a été rendu possible par une mutualisation des moyens : partage des bureaux entre associations, « bureaux passagers » le temps d'un rendez-vous mais aussi accès à des équipements collectifs (ordinateur, connexion internet, photocopieuses...) Les assises des associations ont, d'autre part, suscité l'émergence de demandes pertinentes auxquelles des réponses ont été apportées ou sont en cours d'élaboration.

- Le centre de ressources pour la vie associative, géré par deux associations attributaires d'un marché de la ville pour assurer cette mission. Ce centre est accessible à tous les Dijonnais intéressés avec vocation d'information, de documentation spécialisée, de prestation à la demande et éventuellement de formation de bénévoles.

- Le dossier unique de demande de subvention qui est à l'étude mais pose problème aux services municipaux.

- La contractualisation pluriannuelle (les conventions triennales sont souvent demandées). Mais la contractualisation pose la question difficile de l'évaluation de l'action associative par la collectivité qui finance. En effet, l'évaluation n'est pas toujours intégrée au mode de pensée des associations. Une évaluation négative de la part de la collectivité peut entraîner pour celle-ci des difficultés relationnelles ou en termes d'image.

- Et quel est le bon critère d'évaluation ? Pourquoi prendre en compte tel critère plutôt que tel autre ? La solution consiste à travailler avec chaque association sur les modalités d'évaluation qui lui seront applicables à partir d'un constat de départ partagé. Pour les subventions de fonctionnement, il suffit que l'association existe et joue son rôle. Pour le financement d'actions, il faut que les actions menées se développent sur le territoire communal et qu'elles soient compatibles avec la politique municipale.

↳ **Le Conseil régional de Bourgogne**

Le Conseil régional de Bourgogne reconnaît le mouvement associatif dans sa fonction citoyenne, sociale, économique.- Il le soutient par les emplois tremplin, les subventions de fonctionnement et les aides à l'investissement. Par exemple, le budget de l'économie sociale et solidaire a triplé depuis 2004, avec une ligne budgétaire spécifique. En matière économique, le mouvement associatif fait partie du réseau de partenaires nommés « équipe économique ». Il a accès à l'espace collaboratif en signant la Charte de collaboration du programme « J'entreprends en Bourgogne » qui définit le « Qui fait quoi ». En matière sportive, les interlocuteurs du Conseil régional sont plutôt les « têtes de réseau ». Cependant, la dimension régionale rend difficile l'appréciation fine de telle ou telle action. En matière d'éducation populaire, le Conseil régional se base sur la définition de champs thématiques ou territoriaux spécifiques à chaque association ou fédération (afin de ne pas financer la même action plusieurs fois pour les mêmes bénéficiaires). Le « qui fait quoi » permet également dans ce secteur, d'obtenir un réseau organisé, visible et lisible pour les porteurs de projets.

↳ **La Commune d'Escamps dans l'Yonne**

Cette commune regroupe 21 hameaux et compte 800 habitants, 30 % de jeunes de moins de 20 ans. Pour permettre les contacts et les rapprochements entre les habitants de la commune : anciens et nouveaux, habitants des hameaux et habitants du bourg centre, et pour susciter une vie communale et associative dynamique, la municipalité se doit d'être très présente et à l'écoute constante de la population.

La commune fait vivre la démocratie locale en ouvrant les commissions municipales ainsi que les listes lors des scrutins électoraux afin d'encourager la participation des habitants selon leur motivation et leurs compétences. Elle présente régulièrement les projets et les bilans concernant la vie communale.

Escamps aide au maximum les associations

- Financièrement (le montant des subventions dépasse 13 000 euros, ce qui représente près de 8% du budget communal)

- Matériellement par la mise à disposition de locaux (salle des fêtes, salle de sport, local culturel), d'un terrain multisports et de loisirs, d'un car communal ainsi que par l'offre d'outils divers (pour le tirage de documents de communication par exemple).

Chacun des 5 adjoints est délégué dans un domaine approprié et peut présider une association, certains bénévoles pouvant se lasser devant une gestion devenue trop lourde et compliquée. La municipalité veille aussi à garder l'équilibre entre ce qui est fait dans le cadre communal et ce qui ressort de l'intercommunalité afin de ne pas décourager des bénévoles dont les responsabilités pourraient être reprises par des professionnels à un autre niveau.

La municipalité a toutefois municipalisé la cantine scolaire, auparavant gérée par une association, suite à des conflits de personnes mais aussi en raison du nombre très important d'enfants qui y sont inscrits, la gestion devenant dès lors très lourde. La cantine et l'accueil périscolaire qui fonctionne également pendant les vacances mobilisent 7 personnes, employées en contrats aidés (Contrats d'accompagnement à l'emploi). Auparavant, la municipalité a eu recours à des « emplois jeunes », ce qui a permis à plusieurs jeunes de trouver ensuite un emploi pérenne.

↳ **La Commune de Magny-Cours dans la Nièvre**

La commune de Magny-Cours, située à 12 km de Nevers, compte 1486 habitants dont près de 23 % de moins de 20 ans. C'est une commune rurale progressivement devenue « urbaine ». Commune d'élevage du Charolais, renommée en raison du circuit de Formule 1 et du grand prix qui s'y déroule régulièrement, Magny-Cours bénéficie surtout des retombées de ce dernier et de la taxe professionnelle des entreprises concernant l'automobile. La commune encourage les nombreuses associations, principalement celles qui regroupent les pratiquants d'une même activité au sein de regroupements intercommunaux, et le centre social. Le personnel salarié des associations mérite d'être encore mieux formé pour un meilleur service aux usagers. La pluri-compétence et la disponibilité ne sont pas suffisantes, surtout en zone rurale. Quant aux bénévoles, ils doivent mesurer toutes les conséquences de leur prise de responsabilité. Il y a d'énormes progrès à réaliser pour leur assurer la capacité de gestion - aux aspects multiples - des associations.

↳ **4 Quelles attentes avez-vous à leur égard et que proposez-vous pour l'avenir ?**

- **En termes de participation à la réflexion dans les processus de décisions que vous avez à prendre ?**
- **En termes de moyens pour la réalisation des actions ou projets proposés par ces associations ? (Utilisez-vous les dispositifs légaux : appels d'offres, contractualisation... et comment les jugez-vous ?)**
- **En termes d'aide à la formation des bénévoles dont les effectifs sont importants dans les associations ?**

Les associations ont besoin, pour leur fonctionnement, leur développement et la réalisation de leurs projets, de la reconnaissance et du soutien des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics ont besoin des associations pour leurs capacités spécifiques permettant le repérage des besoins de la population et la mise en œuvre (souvent en tant que pionnières) des actions pour y répondre. Ainsi, les mondes associatif et politique existent et sont souvent partenaires sans pour autant que l'un intervienne à la place de l'autre. Chacun d'eux exprime des attentes vis-à-vis de l'autre.

Qu'en est-il des pouvoirs publics à l'égard des associations ?

En termes de participation des associations à la réflexion dans les processus de décisions :

a) Il faudrait une réflexion et une articulation entre les collectivités et de même entre fédérations et entre associations afin de pouvoir servir la population sur tout le territoire de façon équitable, par exemple en ciblant une catégorie de population, une classe d'âge, un besoin ou une attente spécifique. Une réflexion est en cours à ce sujet en Saône-et-Loire : à titre d'exemple, les Francas entre autre domaines s'occupent des vacances, les Foyers ruraux, eux ont en charge la culture dans le rural : leur activités pourraient se compléter. Cependant, il ne faut pas vouloir tout codifier car on perd le côté spontané qui permet de faire face à un nouveau besoin constaté. L'important est d'abord d'écouter les associations.

b) Pour que les associations participent à l'élaboration des politiques publiques avant d'être des acteurs de leur mise en œuvre, il faudrait résoudre la question délicate de leur représentativité. Or, une association, même importante en termes d'adhérents, ne représente que les intérêts de ses adhérents. Elle peut aussi être la somme d'intérêts particuliers pour un intérêt général local (de quartier par exemple) et pour un temps plus ou moins long tandis que l'intérêt général correspond à la prise en charge d'une politique qui tient compte des intérêts de tous les citoyens, adhérents ou non d'une association.

La prise en charge d'un service collectif entraîne d'ailleurs le risque de compétition entre associations ou entre associations et offres privées lucratives (à titre d'exemple, dans le domaine sanitaire, on constate souvent la défense des catégories plutôt que celle de l'intérêt général).

c) Les associations comme les collectivités territoriales ou leurs services « autoproclament » volontiers leur représentativité alors qu'il s'agit de refléter les besoins ou les attentes de la société tout entière. Il y a donc nécessité de pondération de la part des élus qui prennent les décisions d'opportunité.

d) La représentativité ne devrait-elle pas se fonder sur le savoir-faire ? Pour cela, une discussion préalable est à retenir sur les attentes réciproques, sur l'importance du projet, sur le calendrier de mise en œuvre et sur le fonctionnement adapté de la structure concernée. Cette discussion est une étape indispensable qui est trop souvent négligée.

e) Il doit y avoir en effet, à l'évidence, correspondance entre l'action menée par les associations et les objectifs de la collectivité (ou des collectivités) qui en assure le fonctionnement.

f) Enfin, les associations peuvent se regrouper pour être représentées (dans un domaine donné) mais la concertation ne peut pas leur être imposée.

En termes de moyens pour la réalisation des actions ou projets proposés par les associations :

- Une action qui concourt à la réalisation d'une politique publique, incomplètement ou non remplie par les pouvoirs publics, trouve des financements publics. Il est vrai que les cofinancements rendent la gestion complexe, des fonds parvenant tardivement ou en plusieurs fois pour des actions annuelles.- Faute de pluri-annualité, on se prive aussi de possibilités d'action, les associations n'ayant aucune certitude de la reconduction des financements accordés pour une année.

- Le besoin de réflexion et d'articulation entre les acteurs sur le terrain est reconnu mais il nécessite un financement spécifique. Les appels à projets mettent, quant à eux, les associations en concurrence : il faut alors s'assurer qu'un projet soit mis en œuvre sur l'ensemble du territoire mais pas forcément par les mêmes associations. La contractualisation est appréciée des partenaires : les associations sont sécurisées sur une plus longue durée qu'auparavant et les pouvoirs publics ont des garanties apportées par les justificatifs produits par les associations.- Quand la loi l'impose, le recours aux marchés publics n'est pas discutable même si peut l'être le bien-fondé d'une mise en concurrence de certains secteurs.

- Dans le domaine social et médico-social, les moyens dépendent de l'État et d'autres décideurs, la DDAS ne donnant qu'un avis sur les montants et les critères de répartition des enveloppes financières. Aussi, pour améliorer cette situation, il faudrait parvenir à :

- l'unicité des dossiers de demandes de subventions ;
- des règles de mandatement avec la Trésorerie générale ;
- un aménagement des délais (de versement des financements ou des subventions) ;
- la simplification des pièces (justificatives) à produire.

- Cependant, la LOLF ne facilite pas non plus la présentation des dossiers et l'élaboration des conventions, d'autre part la décentralisation n'est pas terminée.

- Dans le rural, pour développer la vie associative, il faut tenir compte des composantes de la population, de leur répartition sur le territoire communal et être à leur écoute de façon constante. Toutes les occasions sont à saisir pour détecter les personnes motivées et compétentes qui peuvent s'intéresser à la vie communale et créer une association ou s'intégrer à celles qui existent déjà. Ainsi, les 1000 ans de la commune d'Escamps ont été à l'origine de la création d'une association culturelle importante « l'Association du Millénaire » qui, au-delà des festivités requises pour cette célébration, a permis la réalisation d'une monographie de la commune, puis la gestion de l'aide aux devoirs et un partenariat réussi avec l'association « Lire et faire lire ».

Par ailleurs, les emplois aidés ont été et sont actuellement d'une grande utilité, à la fois pour les associations et la municipalité mais aussi pour les personnes employées. Le coût d'un emploi normal est difficilement supportable voire insupportable pour les associations. Les emplois aidés permettent de répondre aux besoins tout en créant du lien social. Leur suppression serait dramatique.

- En termes d'aide à la formation des bénévoles

Les collectivités territoriales aident à la professionnalisation des bénévoles comme des salariés des associations. A Dijon, par exemple, des bénévoles font une intervention pédagogique dans des écoles (éducation à l'environnement entre autres...). Cela représente 2 mi-temps dans 2 associations, avec contractualisation dans

le cadre de l'Education nationale. Le Conseil régional s'est engagé, de son côté, dans une charte signée avec 17 fédérations d'éducation populaire.

Il y a également beaucoup à faire envers les associations qui bénéficient des emplois-tremplin car les bénévoles sont souvent démunis face à leurs obligations d'employeurs. Une vraie différence existe en effet entre les charges de président, de trésorier ou de secrétaire selon que l'association a ou n'a pas de salariés.

Dans les petites ou moyennes communes intégrées dans un regroupement, il convient de pratiquer une intercommunalité souple afin de maintenir dans les communes un « vivier » d'initiatives et de prises de responsabilités propres à ce niveau ainsi qu'une liberté d'expérimentation.

↳ 5 **Autres questions ou réflexions dont vous voudrez bien nous faire part.**

La formule associative est une « formule passe-partout » pratique.

Les associations naissent spontanément ; il faut en tenir compte et conserver les deux catégories : les prestataires de services et les autres.

- Les associations ont une logique de fonctionnement, or, on leur demande de justifier des actions.
- Dans le domaine social et médico-social il faut soit des dispositifs avec accompagnement individualisé, soit des dispositifs avec fonctionnements partagés (aide aux jeunes- maisons de l'emploi, points info-familles, accès aux droits sociaux).

Le dispositif d'État étant omniprésent, la mise en place d'associations par des tiers permet d'adapter les décisions à partir de critiques et de propositions. Il faut également expliquer les dispositifs et réorganiser les contrôles. La proximité permet l'amélioration des relations avec les associations et aussi celle des dispositifs. Une certaine autonomie des associations peut être un inconvénient, la taille ou l'ancienneté des associations pouvant entraîner une différence de réactivité.

Les associations s'institutionnalisent fortement et paradoxalement, elles oublient elles-mêmes de mettre en avant ce qu'elles apportent comme valeur ajoutée dans leur action ou dans leur prestation. En se professionnalisant, elles perdent de vue leur projet associatif.

On ne peut pas donner des moyens à une association en les prenant à une autre, sachant que le budget de la collectivité est à respecter. Il faut donc être rigoureux et ne donner ni plus, ni moins que ce qui est demandé et admis.

Un constat pose question : Les intitulés de deux ministères (concernant les associations) ont sensiblement changé :

- Le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative est devenu ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports. **La « Vie associative » a disparu, ce qui pose la question de la reconnaissance du monde associatif par le gouvernement.**
- Le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité est devenu ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité : cela pose la question de la signification à attribuer au remplacement du mot « affaires » par le mot « relations ».

↳ **La Commune de Magny-Cours dans la Nièvre**

C'est l'État, dont les exigences par rapport aux bénévoles ne cessent de croître, qui devrait donner les moyens pour former les bénévoles.

On cède souvent à la facilité en créant des associations quand l'État (entreprises et services publics) s'est désengagé, parfois en reproduisant ce qui a disparu. On peut s'inquiéter car si l'État accorde des aides au début, si le recours aux emplois aidés permet d'atténuer la charge pour commencer, les collectivités ne peuvent pas forcément assumer la pérennité des dispositifs et le fond des problèmes demeure. L'application des conventions collectives pour le personnel des associations produit des accroissements importants de la masse salariale sans rapport avec le développement des activités et sans lien avec l'accroissement des compétences. Or, cette augmentation des charges ne pourra être supportée ni par les bénéficiaires des actions, ni par les collectivités locales. Le problème est à examiner sans attendre.

ANNEXE 3 : SYNTHÈSE DES AUDITIONS DES REPRESENTANTS D'ASSOCIATION

👉 ① **Quelle(s) motivation(s) -besoins, projets- a (ont) précédé la création de votre association (ou de votre groupement d'associations) ?**

Les associations auditionnées ont une origine relativement ancienne, de 20 ans pour la Ligue des droits de l'homme (L.D.H.), en passant par le mouvement écologiste (plus de 30 ans), les chantiers d'insertion (30 ans), 40 ans pour les Maisons des jeunes et de la culture (M.J.C) et près de 60 ans pour l'URIOPSS.

Créées par des militants dans une période d'après-guerre, elles ont essayé de répondre aux besoins d'une société éprouvée par un long conflit et une insupportable occupation, besoins élémentaires d'abord (accueil-nourriture-logement-santé) avec la création de la Sécurité sociale ; besoins également de vivre mieux, de se former, de se distraire (les congés payés, accordés en 1936, y ont contribué...)

Jusqu'aux années 70, se sont écoulées ce qu'on a appelé les « Trente Glorieuses » mais qui n'ont pas été glorieuses pour tout le monde : rappelons l'appel de l'Abbé Pierre dans le rude hiver 1954, l'existence des bidonvilles, la création presque simultanée des Mouvements Emmaüs et A.T.D.- Quart Monde, sans oublier le Secours catholique, le Secours populaire et d'autres encore. N'oublions pas non plus le grand mouvement revendicatif de 1968 avec, précédemment, les conséquences des Guerres d'Indochine et d'Algérie.

Puis les dernières décennies du XX^{ème} siècle ont vu monter un chômage de masse, exploser la précarité, la pauvreté et l'exclusion, mais aussi s'exprimer des préoccupations citoyennes touchant notamment à la défense des droits, au respect des personnes et des libertés, à la sauvegarde de la nature.

Chacune dans sa spécificité, les associations interrogées ont dû s'adapter aux besoins, aux événements, aux problèmes rencontrés, inventer des réponses isolément ou en se regroupant.

👉 ② **Vos motivations premières et votre rôle ont-ils évolué par volonté de votre part ou par nécessité de vous adapter à l'évolution des besoins ainsi qu'à celle des pouvoirs publics ?**

L'évolution conjointe de la société et des pouvoirs publics aux différents niveaux, avec les étapes successives de décentralisation, le transfert de compétences de l'État à l'échelon régional ou départemental ainsi que la création de nouvelles entités territoriales (communautés de communes ou d'agglomérations, pays...) a obligé les associations à évoluer, elles aussi. Elles doivent tenir compte désormais de plusieurs interlocuteurs, de leurs politiques ou demandes différentes, souvent non coordonnées et de modalités diverses de financement.

Une évolution essentielle des associations est le regroupement

- en fédération ou en union
 - en 2000, Fédération des chantiers d'insertion (F.C.I.), avec un échelon régional à l'étude
 - en 2003, CAPEN avec une fédération régionale en projet
 - Fédération régionale des sections de la L.D.H.
 - Unions départementales et fédération régionale des M.J.C.
 - Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (URIOPSS)
- En club important avec une orientation dominante (ADN)

Les raisons de ces regroupements sont analogues :

- réalisés à **la demande des professionnels et des structures**, locales ou départementales
 - pour éviter des concurrences entre associations ou une trop grande dispersion, nuisible à l'efficacité du but poursuivi.
 - pour retrouver un sens au projet associatif, se remettre en cause.
 - pour mieux répondre à des sollicitations nouvelles.
 - pour mieux fonctionner, au besoin en réseau, avec l'utilisation des NTIC.
 - pour mutualiser les moyens humains ou matériels.

- pour élaborer des projets communs, des actions communes.
- pour assurer l'information et la formation interne ou vers l'extérieur.
- pour tenir un rôle politique auprès des pouvoirs publics et/ou obtenir des financements adaptés et plus sûrs.

L'organisation des regroupements s'est faite en rapport avec les différents niveaux des instances : les échelons associatifs se sont ainsi rapprochés les uns des autres en créant éventuellement l'échelon qui manquait, souvent le régional. Parallèlement, **la recherche d'autres structures à rassembler ou à créer** témoigne de la volonté des associations de rechercher des complémentarités, de travailler ensemble pour des objectifs communs, **souvent sur un même territoire**.

Par exemple :

- la MJC de Mâcon, avec les associations du quartier des Planchettes.
- la CAPEN 71 avec des associations de producteurs, de consommateurs ou des syndicats.
- l'URIOPSS avec les Collectifs Alerte 21 et 71.
- La L.D.H. avec le Collectif S.O.S refoulement.

📍 ③ Comment voyez-vous actuellement votre rôle, votre place, vos possibilités d'action et comment analysez-vous vos rapports avec les pouvoirs publics et/ou les collectivités territoriales ?

Situation actuelle des associations

Une autre évolution importante a suscité ou activé des regroupements d'associations : **la professionnalisation des acteurs**. Cette professionnalisation correspond à une adaptation aux tâches à exercer, aux publics concernés, mais aussi à l'évolution des modes de financement.

Soucieuses de pérennité, les associations veulent être reconnues fiables, compétentes. Elles ont donc recours à des professionnels pour animer ou gérer leurs activités qu'elles limitent ou recentrent éventuellement pour plus d'efficacité et de qualité. Par exemple, l'ADN emploie ainsi 4 salariés à temps plein, 30 en CDI avec annualisation et un directeur technique. Le secteur sanitaire, social et médico-social représente 33% des contrats de travail de l'économie solidaire. Les relations avec les services de l'État ou les collectivités prennent alors souvent un aspect technique et laissent peu de place aux échanges humains.

La professionnalisation pose plusieurs problèmes :

• de relations entre professionnels et bénévoles

- Le remplacement des bénévoles par des professionnels crée chez les premiers le sentiment d'être au service des seconds, d'être cantonnés dans des tâches administratives peu motivantes.
- Le mode de gestion ne permet plus aux bénévoles de s'impliquer, comme auparavant, dans les grandes décisions qui assurent la vitalité des structures, ce qui leur apparaît comme un abandon plus ou moins marqué du projet initial. Les rapports entre bénévoles et professionnels sont parfois difficiles à gérer et peuvent même aboutir à des conflits.

• d'instrumentalisation réelle ou ressentie :

- Les professionnels eux aussi, même diplômés et ayant une expérience de terrain, réalisent des actions qui sont encadrées et contrôlées par les structures qui les emploient, structures qui, elles-mêmes, sont contraintes par des règles de financement.

• de concurrence avec des enjeux et des pièges

- **Les associations employeur(e)s sont en concurrence** avec des organismes privés, telles les associations regroupées dans l'URIOPSS dont le champ d'activité concerne la population à tous les âges de la vie. Par exemple, dans le **secteur de l'aide à domicile**, les personnes prises en charge demandent une attention particulière. Il ne s'agit pas d'un travail ordinaire. Or, il est constaté une **confusion entre la politique sociale et celle de l'emploi** (l'ordonnance Borloo de 2004 ne confie-t-elle pas l'agrément qualité à la DRTEFP), ce qui pose la question de l'emploi, auprès de personnes fragiles, de personnes elles-mêmes en difficultés.

- **Des employés associatifs demeurent précaires** car les associations font appel à des emplois aidés : l'ADN par exemple, en lien avec l'ANPE pour des CAE ou avec le Conseil régional pour des emplois tremplin.
- **La succession des dispositifs** d'aide à l'emploi, outre la **complexité administrative** des contrats peut également créer des effets d'aubaine préjudiciables à la fois aux personnes recrutées et aux associations : la personne peut, par exemple, quitter l'emploi sans préavis si le contrat lui en donne la possibilité.
- **Le maintien de l'emploi** est devenu en conséquence pour les associations **un enjeu aussi important que le projet associatif**, faisant parfois négliger celui-ci.

Financement des associations :

Dépendantes des pouvoirs publics pour une part plus ou moins importante de leurs ressources, les associations doivent **s'adapter à des modalités diverses de financement et parfois subir les conséquences** de dispositions qui peuvent les mettre en **contradiction avec le sens de leur action** ou de leur projet.

- Ainsi, le financement des **chantiers d'insertion** est conditionné par les résultats de l'année précédente (à savoir le nombre de personnes placées dans les entreprises) alors que ces associations ne se situent pas dans une démarche commerciale et que le public pris en charge est à 50 % trop éloigné de l'emploi ordinaire pour y accéder à court terme.

- Mise par la Municipalité devant le choix de fonctionner soit en délégation de service public, soit selon la procédure des marchés publics, **les M.I.C de Mâcon ont**, elle aussi, **réaffirmé leur philosophie d'action** : l'émancipation des personnes, la formation de citoyens actifs et responsables **et elles ont créé leur Union départementale**. Cependant, elles ont signé un **Contrat d'objectif** de 3 ans **avec le Conseil Général**, doté d'un financement réparti à 50 % pour le projet contractualisé et à 50% pour élargir le développement de l'Union.

- **L'A.D.N., elle, est prestataire de services auprès de la ville de Dijon et bénéficie d'un financement par action** pour son rôle d'animation du type « Vacances pour ceux qui restent » ou « Dijon plage ». Quant à **la formation des sportifs de haut niveau**, elle **bénéficie d'équipements et de l'aide du Conseil régional**.

- **L'URIOPSS**, (reconnue d'utilité publique) sans être prestataire, **a des contraintes de gestion :**

- en raison de la tarification à l'acte, de la raréfaction des « rentrées » (crédits), des dotations globales ou des prix de journée avec une triple tarification de l'aide sociale (hébergement), du Conseil Général (dépendance), de la Sécurité sociale (soins) **ce qui rend difficile, en début d'année, l'établissement des budgets prévisionnels**.

- du fait également des « **prix État** » **connus trop tard** et de ceux qu'établit le Conseil Général pour l'A.S.E.

- du **manque de concertation locale entre financeurs** (1 poste d'aide soignant(e) est financé à 70% par le budget des soins et à 30% par celui de la dépendance).

- du fait que l'État donne, au préalable, ses orientations à travers des **schémas départementaux disjoints**.

- et que, n'ayant pas modifié sa propre organisation et ayant ajouté d'autres instances (des agences) à ses propres services, il en résulte **un manque de visibilité, une perte de temps et d'énergie ainsi qu'une inquiétude économique** pour les associations.

- **La CAPEN** reconnaît qu'un dialogue est devenu possible avec la création des « pays » et de divers comités ou commissions ainsi qu'au CESR mais **l'action des associations bourguignonnes regroupées a besoin de moyens**.

- **La L.D.H.**, elle aussi, cherche à communiquer avec toutes les collectivités territoriales dont certaines ont permis **l'organisation de colloques** (municipalités de Chenôve et de Dijon, Conseil général) ou la tenue de **l'opération « Vocation citoyenne »** de même que la rédaction (en projet avec la Région) d'une **brochure sur les droits de l'Homme** à destination des collégiens et des lycéens. La L.D.H. est ainsi à la **recherche d'appuis logistiques autant que financiers** mais se refuse à être confondue avec les associations humanitaires.

- **La F.C.I. insiste sur la pérennisation nécessaire des structures**. Celles-ci doivent pouvoir se **concentrer sur les moyens de faire** et non pas sur les moyens d'exister. Les retards des administrations ou des collectivités dans le versement des fonds entraînent des **difficultés vis-à-vis des banques**. De plus, il est **difficile** pour les associations, même les plus fortes, de **constituer un fonds de roulement** car, s'il a excédent de trésorerie, une restitution des sommes non utilisées peut être demandée (par le F.S.E. par exemple).

👉 **Comment envisagez-vous votre avenir et quelles sont vos attentes et suggestions pour continuer à être acteur (actrice) de la vie quotidienne de votre territoire sans perdre votre éthique initiale ?**

1) Vis-à-vis des pouvoirs publics :

- Les partenaires des associations reconnaissent **l'intérêt de la forme associative** autour d'un projet qui peut s'adapter au(x) public(s) concerné(s) avec souplesse et réactivité selon les besoins. Mais cette reconnaissance ne doit pas être occasionnelle ou « utilitariste ». Les associations veulent **que leur rôle, que leur savoir-faire, que leur place dans la société soient reconnus en tant que tels** et qu'elles ne soient pas considérées comme des outils, des instruments auxquels on a recours ponctuellement pour la mise en œuvre d'un projet ou d'une action par le biais d'une commande.
- Les associations ne veulent pas perdre **leur rôle d'initiateur, d'incitateur** en devenant uniquement des prestataires ou des délégués de service public.
- **Les appels d'offres** suscitent de leur part une réponse ambiguë car, n'étant pas initiatrices de la commande, la gestion qui leur est demandée peut différer de leur projet ou les mettre en contradiction avec celui-ci. En répondant à de tels appels, **les associations entrent en comparaison ou sont confondues avec des prestataires ordinaires** bien qu'ayant des spécificités. En effet, à l'écoute des populations, percevant les besoins, repérant les problèmes, les associations conviennent des solutions à apporter mais **elles n'ont pas pour objectif la rentabilité économique**.
- Si les pouvoirs publics agissent **pour l'intérêt général, pour les individus, pour les citoyens**, dans les associations, **ce sont les individus, les citoyens eux-mêmes qui agissent** et font vivre une forme nécessaire de démocratie participative, sans opposition avec la démocratie représentative.
- **L'innovation et l'initiative** sont ainsi **deux caractéristiques essentielles des associations** et pour que cette fonction dynamique puisse vivre, il faut que les associations soient soutenues par des financements spécifiques.
- Il y a nécessité de **financer** des moyens d'intervention **sans s'appuyer uniquement sur des résultats** mais **en tenant compte des personnes prises en charge** par les associations car les projets associatifs ne sont pas uniformes (même dans un domaine déterminé) et les publics concernés peuvent sensiblement différer, nécessitant des méthodes et des durées d'action adaptées.
- Il faut **pérenniser les structures**, se concentrer sur les **moyens de faire**, donc **financer les actions pour les mener à terme** plutôt que les postes qui, par contre-coup, seront eux aussi pérennes.
- Les **conventions** sont nécessaires mais elles ne portent que sur des **projets relativement ponctuels**.
- Le **problème fondamental** est la **rémunération des professionnels permanents**, celle-ci se révélant impossible pour les petites structures.
- Il faut une **concertation des décideurs entre eux, une identification des compétences, une pause législative et réglementaire**.
- Au lieu de dossiers différents de demande de subvention auprès de plusieurs financeurs, il faudrait une **collectivité « chef de file » et un dossier unique**.
- Il est difficile pour les associations, sur un territoire donné, **de trouver leur place et le bon interlocuteur public** étant donné la multiplicité des regroupements de communes et la disparité établie entre leurs ressortissants et les personnes extérieures à leur territoire.
- Il ne faut pas non plus instituer de **discrimination** entre les associations selon leur domaine d'activités (par exemple entre le sport et l'éducation populaire) **et il faut éviter les concurrences entre elles** qu'il s'agisse des activités pratiquées, des locaux et équipements mis à disposition ou du soutien logistique.
- Les collectivités doivent prendre **en compte les petites associations autant que les plus importantes**, non seulement de façon « affective » pour ce qu'elles apportent, les unes et les autres, de lien social ou culturel mais par une **reconnaissance institutionnelle nécessaire, sur des critères adaptés** qui restent à établir.
- L'expérience de terrain des associations leur confère une certaine **compétence d'expertise** mais elles ont **besoin de moyens** pour l'exercer et la développer.
- **La demande se confirme d'une présence des associations dans les lieux de concertation** pour les décisions à prendre **ainsi que d'une participation effective à la mise en place et à l'évaluation des dispositifs**. La concertation préalable est, à l'évidence, préférable à l'interpellation ou à la contestation après la décision.

1) Vis-à-vis des associations

- Il faut **être vigilant** pour ne pas entrer dans une démarche uniquement économique car, à terme va se poser – si ce n'est déjà fait – un **problème de concurrence entre associations, au détriment du ou des publics**. Pour un même projet social, le choix risque alors de se faire sur le coût des prestations sans assurer, pour autant à celles-ci, la qualité la meilleure.

- Il conviendrait, dans chaque domaine d'interventions associatives, **de se rencontrer, d'échanger, voire d'instituer des instances de réflexion permanente**. Les collectivités et le CESR pourraient être sollicités à ce sujet pour un rôle de coordination, la mise à disposition de lieux de rencontre...
- Des regroupements d'organismes ou d'associations **dans un même lieu** ainsi qu'une **répartition entre eux des activités** devraient être réfléchis car on ne s'ouvre pas assez aux autres sur un même territoire.
- Pour pouvoir travailler avec les collectivités à différents niveaux et « être plus souples », **il nous faut apprendre -sans excès- à casser les schémas régionaux, départementaux et autres**. La formation d'un **réseau territorial** permet de proposer et de mener des actions en commun. Il faudrait faire des propositions (par exemple par le CDVA) **de représentants associatifs dans les Conseils de développement des « pays »**.
- Il faut réfléchir à **l'implication souhaitable des jeunes dans les associations** et aux moyens de les motiver de **façon durable**.
- Des groupes de travail seraient utiles pour **mieux connaître les publics** afin de leur assurer des prises en charge ou des propositions différenciées.
- Pour que les **formations soient de qualité**, il faudrait un **financement adéquat** (afin de mieux faire face à la concurrence du secteur lucratif).
- **Les termes d'intérêt général, d'utilité publique, d'utilité sociale, de contrat social... demandent à être redéfinis ou précisés** car ils ne sont pas toujours utilisés à bon escient alors qu'ils permettraient aux associations de mieux marquer (ou argumenter sur...) leur spécificité. Peut-être faut-il commencer par se mettre d'accord sur ce vocabulaire ?