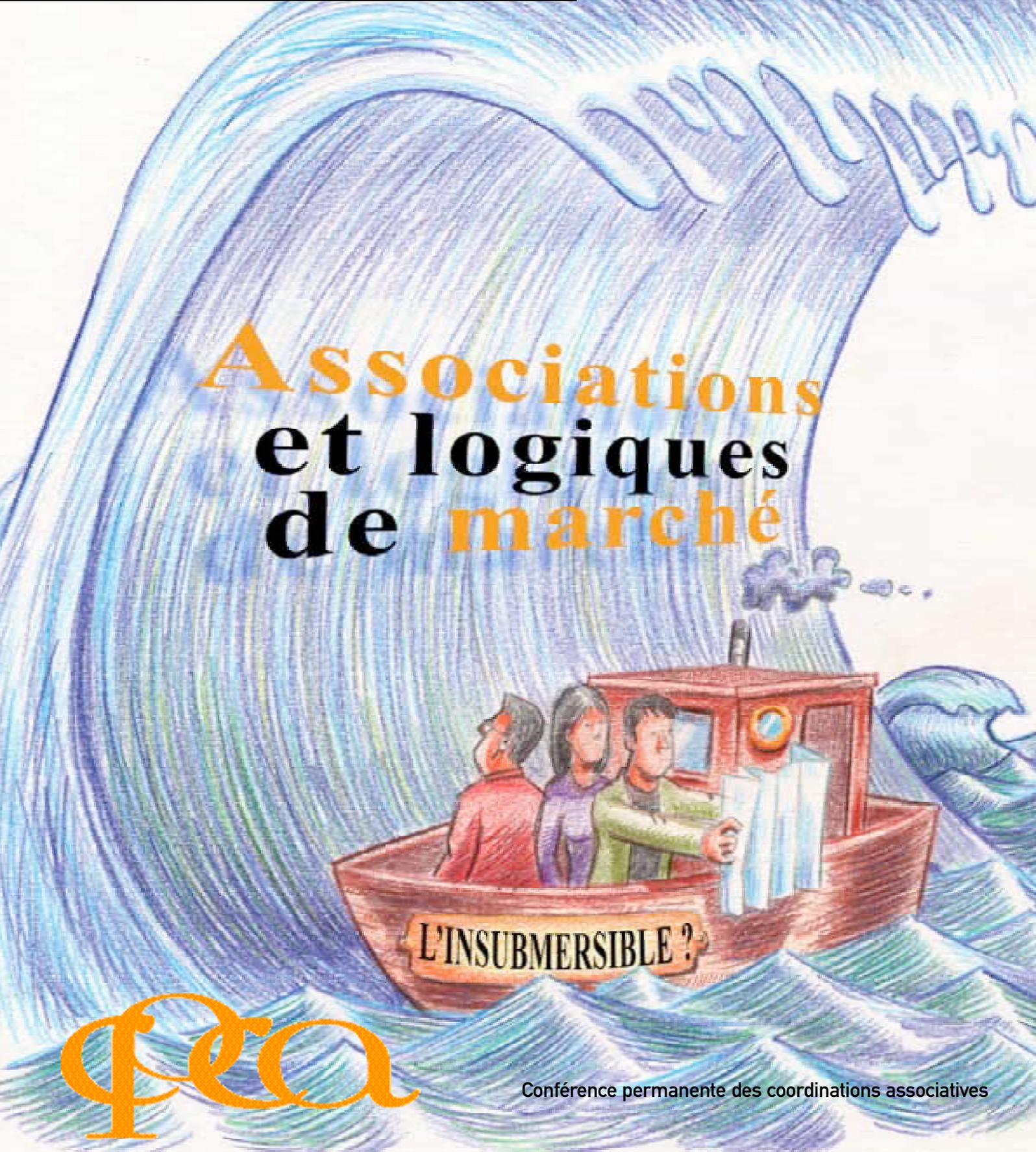


La Vie Associative

Bulletin de la Conférence permanente des coordinations associatives N° 12 Octobre 2009



Associations et logiques de marché



Des associations entrepreneuriales

Éditorial

Directeur de la publication :

Jacques Henrard

Responsable de la rédaction :

Hubert Allier (vice-président de la CPCA en charge de l'économie sociale, des relations contractuelles et des financements)

Rédaction :

Julien Adda, Virginie Roé (CPCA)

Hélène Spoladore (La Pirogue)

Ont participé à ce numéro :

Emmanuel Gagnerot (CPCA), Emmanuelle Besançon (Institut Godin)

Serge Cordellier a animé les groupes de discussion réunis par la CPCA autour de ces questions et assuré la rédaction du rapport *Associations et logiques de marché*, CPCA, juin 2009.

Illustrations :

Flow

Maquette :

Stéphane Prévôt

Publication éditée par la CPCA :

28, place Saint-Georges 75009 Paris

Tél. 01 40 36 80 10

info@cpc.asso.fr – www.cpc.asso.fr

ISSN : 1761-9149

Dépôt légal : octobre 2009

Éditée en 4 000 exemplaires

Impression :

Expressions II, Scop-Sarl

10 bis, rue Bisson 75020 Paris

Publication réalisée avec le soutien de de la Caisse des dépôts et de la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES).

Nos partenaires, le Crédit Coopératif, le Groupe Chèque Déjeuner, Chorum et la Maif, nous soutiennent au titre du mécénat d'entreprise pour le développement d'un mouvement associatif organisé, autonome et d'intérêt général.

Vous pouvez commander ce numéro par mail à info@cpc.asso.fr ou en téléchargeant le bon de commande sur www.cpc.asso.fr. Le PDF de cette publication y est librement téléchargeable.

Exemplaire papier (frais de port inclus) :

1 exemplaire : 5€ – 2 exemplaires : 8 €

3 exemplaires : 10 €



Jacques Henrard,
président de la CPCA

Depuis plus de cent ans, le monde associatif représente un acteur fondamental de la société civile dans le champ de l'intérêt général, de l'utilité publique, de l'utilité sociale. Il est devenu un acteur-clé du développement de l'État providence en repérant les besoins sociétaux et en y répondant d'une façon de plus en plus professionnalisée. Mieux, ce développement est plébiscité par les Français qui citent les associations en tête des organisations auxquelles ils font confiance et qui espèrent encore son développement économique à l'avenir.

Considérer la réalité de l'économie associative, c'est comprendre qu'elle n'est pas le fruit du seul échec du marché et/ou de l'État, et que l'association n'a pas qu'une raison d'être philanthropique mais qu'elle s'inscrit pleinement dans une économie concurrentielle marchande et non marchande. Disons-le simplement : le projet associatif, articulé selon une double démarche politique et sociétale, peut être soutenu par une logique économique, qui peut être marchande mais toujours non lucrative. Il faut insister sur le fait que non lucratif n'implique aucunement la recherche d'absence de résultats économiques. Les associations sont entrepreneuriales et continuent naturellement à se multiplier en créant de nouveaux projets, répondant à de nouveaux besoins, à de nouvelles causes. Si elles se retrouvent en situation de concurrence forte pour l'accès aux financements publics (contraints) et privés (en développement relatif), elles cherchent également à profiter des avancées technologiques produites par le monde économique en matière de gestion et de développement.

Dans un contexte de crise de légitimité des acteurs politiques institutionnels et des grands groupes économiques, le mouvement associatif organisé souhaite réaffirmer la place et le rôle des associations dans notre société. Ce nouveau numéro de *La Vie associative* a ainsi pour ambition de montrer, par plusieurs angles de vue issus de la diversité des coordinations et fédérations associatives, que la marchandisation des activités associatives n'est pas l'option souhaitée.

Nous voulons croire en l'opportunité de la 2^e Conférence nationale de la vie associative, le 17 décembre prochain, pour prendre toute la mesure des enjeux du développement de la vie associative dans notre pays.

Sommaire

5

*Contexte général,
par la CPCA*

Interview d'Hubert Allier, CPCA et
Uniopss

12

L'association entrepreneur

L'association entrepreneur
de l'économie sociale

Employeur associatif

L'enjeu du management

Verbatim

Des groupes de discussion ont été réunis par la CPCA autour de cette thématique au premier trimestre 2009. Y ont participé des représentants et responsables de différents réseaux. Des citations, des bribes de témoignages ou des éléments de débat jalonnent ce numéro.

16

*Associations et
logiques de marché*

Concurrence sur les financements

Interview de Denis Maïer, Unarec

Marché et appel d'offres

Interview de Bernard Delanglade, CPCA

PACA

Quand les activités prennent le pas
sur le projet

Les services à la personne

Interviews croisées de Sylvie Mathieu,
Uriopss Lorraine, d'Emmanuel Verny,
UNA, de Thierry d'Aboville, UNADMR et
de Florence Jany-Catrice, professeur à
Lille 1

Nouveaux partenariats

*Les relations partenariales
entre associations et entreprises,
une enquête de la CPCA*

36

*Réponses associatives
aux logiques de marché*

Gouvernance : un enjeu ?

Construire l'équilibre
salariés / bénévoles

Capacité d'innovations et droit à
l'initiative

De la coordination à la
mutualisation

49

*Synthèse et rebonds,
par la CPCA*

Contexte général

Le couple historique associations – pouvoirs publics est aujourd’hui mis en tension par des évolutions structurelles qui interrogent à nouveau la légitimité de l’initiative citoyenne portée par les associations dans le marché. En clair, c’est bien la question de leur implication comme agent économique porteur de finalités autres que l’unique accumulation de profit qui est posée.

Le contrat d’association est venu légitimer l’initiative des citoyens qui s’organisent pour répondre à des besoins. Ces initiatives privées non lucratives ont rapidement débouché sur de la création d’activités et donc de richesses. Cette dynamique s’est développée partout dans les sociétés modernes et a accompagné les grandes mutations (protection sociale, éducation populaire, accès à la culture, développement de la citoyenneté, protection de l’environnement, etc.).

En 2001, la Charte des engagements réciproques a énoncé un principe d’action partagé par les associations et l’État afin « de concourir dans un but autre que le partage des bénéfices à la création de richesses, qu’elles soient sociales, culturelles ou économiques, afin que l’économie de marché ne dégénère pas en société de marché mais puisse, au contraire, permettre l’affirmation d’une plus grande solidarité ».

Cette charte cosignée n’a cependant pas connu les effets escomptés, ni le suivi et l’évaluation parlementaire pourtant annoncés. Le « partenariat renouvelé entre

l’État et les associations »¹ reste naturellement un enjeu déterminant pour l’avenir des associations. La remise en cause de ce partenariat fondateur du contrat social vient interroger l’identité associative et ses pratiques en matière de gouvernance, de gestion des ressources humaines et des choix de modèles économiques dans un contexte confirmé de contraction des financements d’État².

Restructuration

Pour compléter ces éléments de contexte, nous devons distinguer deux grandes évolutions aux conséquences lourdes pour les modèles économiques associatifs.

Première évolution, la restructuration de l’État qui modifie profondément ses missions et ses financements en cherchant d’une part, des opérateurs privés de politiques publiques et, d’autre part, des partenariats dits « d’intérêt général » pour prolonger ou anticiper voir se substituer à son action publique. Cette évolution s’accompagne d’un processus de modernisation des finances publiques dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf) et de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), couplé d’une réforme des modes d’action publique (décentralisation, déconcentration, agences nationales, Code des marchés publics).

Deuxième évolution, la crise de légitimité du monde entrepreneurial classique et les attentes fortes sur la responsabilité sociale des entreprises (qu’apportent-elles à la société ? Que doivent-elles à la société ?) démontre la nécessaire coopération entre les acteurs économiques privés et, en particulier, ceux de l’économie sociale, coopératives, mutuelles, associations et fondations pour « faire économie ».

Ce contexte peut être porteur d’une meilleure implication des associations dans le partenariat public-privé non lucratif de délivrance de services. Il peut aussi encourager une réelle clarification des relations contractuelles entre l’État et les associations d’une part, et des relations entre les entreprises et les associations d’autre part. Il appartient au monde associatif de répondre collectivement à ces enjeux déterminants pour son avenir. ■

¹ Rapport de Jean-Louis Langlais, juin 2008.

² Constatée dans les dernières enquêtes (Matisse, CNRS et enquête sur les besoins de financement de la CPCA).

« Il nous faut une matrice permettant de respecter l'identité et les spécificités de l'association dans sa présentation, son positionnement, ses négociations et ses financements. »



Hubert Allier est directeur général de l'Uniopss, vice-président de la CPCA en charge de l'économie sociale, des relations contractuelles et des financements

Quelle est l'origine de la réflexion sur le thème « projets associatifs et logiques de marché » ?

Le dossier « économie sociale, financements et relations contractuelles » est au cœur des thématiques de travail de la CPCA depuis sa création. Après plusieurs études et enquêtes sur l'économie et le financement des associations¹, nous avons recherché une méthode de réflexion et de travail visant à approfondir et à formuler collectivement une matrice commune autour de l'identité associative. Pour cela, nous sommes partis d'un constat partagé : l'ensemble des coordinations de la CPCA affirme que les associations se caractérisent par un projet, une parole politique et sociétale, des acteurs (femmes et hommes) d'horizons et de statuts divers, une organisation et une gouvernance propres, une gestion spécifique des ressources humaines, une mise en œuvre du projet qui passe notamment, mais pas obligatoirement, par la gestion d'activités économiques dans le cadre d'un « entreprendre autrement », l'appartenance à l'économie sociale.

Pour autant, l'affirmation de ces fondamentaux n'est pas suffisante et nombre d'interlocuteurs du monde associatif (élus, pouvoirs publics, opinion publique, médias, etc.), tant en France qu'en Europe, ne perçoivent pas, pas toujours, mal ou de manière partielle et incomplète ce que les associations considèrent être leur « carte d'identité ».

Il revient donc à la CPCA de mieux expliciter ce que sont les associations dans leur grande diversité pour mieux défendre ce qu'elles font, comment et pourquoi. C'est pourquoi la CPCA a souhaité travailler une « matrice » qui permette à chacune des coordinations de s'y retrouver quand il s'agit d'affirmer son appartenance à l'économie sociale en mettant en avant ses propres spécificités si nécessaire. Toutes les associations ne développent pas d'« entreprises associatives », toutes n'emploient pas de salariés, toutes ne font pas appel aux dons, au mécénat, etc. Mais toutes se revendiquent « associations ».

Comment situez-vous cette démarche de réflexion dans l'environnement institutionnel politique et économique de cette fin d'année 2009 ?

La réflexion collective engagée à la CPCA s'inscrit clairement dans un contexte politique : celui de la redéfinition de la place et du rôle des associations gestionnaires d'activités économiques. Ce contexte est porté notamment par le rapport Langlais², par le rapport de la mission parlementaire Morange³ sur la gouvernance et le financement des associations, et par le rapport Thierry⁴. De fait, mettre à l'agenda politique la problématique identitaire associative relative aux fonctions économiques appelle la mobilisation du mouvement associatif organisé pour afficher une position claire et offensive sur la question.

Il s'agit de prendre le sujet dans toute sa globalité, par exemple de reconsidérer la question du marché et de la concurrence du point de vue des valeurs, pratiques et activités associatives, de reconsidérer également le rapport ambivalent aux services publics au moment où ceux-ci ont clairement vocation à être soit « libéralisés », soit délégués à des organismes privés.

Comment s'est organisé le travail à la CPCA pour réfléchir collectivement sur cette épineuse thématique ?

La démarche s'est voulue très ouverte et elle ne s'est limitée ni aux associations « gestionnaires » ni à tel ou tel modèle de gouvernance ou d'activités. Elle a été conçue comme une instruction collective selon un processus de co-construction au pas à pas. Elle s'est adressée à l'ensemble des champs associatifs qui, au-delà de leur diversité, partagent pour partie des préoccupations et des constats communs. Il s'agissait de mieux comprendre en quoi l'identité associative tend à être remise en cause à la fois dans son rôle d'acteur politique et dans sa fonction d'innovation et de transformation sociales et de mesurer le risque de

¹ Toutes les études CPCA sont téléchargeables sur :

<http://cpcas.asso.fr/spip.php?rubrique13>

² Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations :

http://www.cpcas.asso.fr/spip.php?article1686&var_recherche=Langlais

³ Interview CPCA de Pierre Morange : <http://www.cpcas.asso.fr/spip.php?article1800>

voir les associations confinées aux seuls secteurs non solvables et assignées à des rôles de simples prestataires.

La méthode choisie a permis de mobiliser près de 30 groupes de discussion et d'organiser un séminaire de travail entre janvier et mars 2009, impliquant près de 130 acteurs associatifs, administrateurs et salariés militants, dont la moitié issus des régions. Une douzaine d'entretiens ont eu lieu sur la période avec des responsables de coordinations membres de la CPCA et quelques personnes ressources. Le matériau recueilli lors des premiers entretiens a nourri un écrit (constats, questionnements...) qui a servi à l'organisation de premiers groupes de discussion début 2009. Il est important de noter que ces groupes n'étaient pas des commissions statutaires : ils étaient composés de militants et responsables issus de toutes les familles associatives et il ne s'agissait pas d'élaborer des positions, mais de mettre en commun leurs expériences pour formuler collectivement des constats et interrogations. La démarche était donc inter-associative et non institutionnelle.

Qu'attendez-vous de cet ambitieux projet ?

Ce projet de réflexion a pour ambition d'« armer » avec des outils et des positionnements communs les coordinations et fédérations membres de la CPCA en vue notamment de la prochaine Conférence nationale de la vie associative annoncée pour le 17 décembre 2009, mais également dans la perspective des différentes échéances électorales (régionales en 2010, cantonales et sénatoriales en 2011, présidentielles et législatives en 2012).

Encore une fois, le travail de réflexion engagé à la CPCA depuis septembre 2008 est fondé sur un questionnaire déterminant : celui de l'avenir des associations « opérateurs » de politiques publiques notamment, dans une période marquée par des mutations profondes convergentes : restructuration des finances publiques, réforme de l'action publique, décentralisation, européanisation des règles en matière de financement public et de délivrance de services sociaux. Ce contexte de mutations profondes se caractérise notamment par un recours accru à la commande publique et à la mise en concurrence des associations, par une banalisation de la prestation associative dans le cadre des partenariats public-privé au service de l'intérêt général.

De manière différente selon les familles, ce

contexte touche de plein fouet l'économie sociale et bouleverse son organisation. Ce contexte est propice au développement de propositions de recomposition du paysage statutaire de l'économie sociale et solidaire, notamment par la remise en cause des statuts et l'ouverture assumée aux logiques de marché. Il est donc urgent de souligner à nouveau la réalité massive du partenariat public-privé non lucratif dans notre pays et ses spécificités au regard des objectifs même de modernisation de l'action publique : contractualisation, performance, participation, évaluation, efficience, etc.

Quels sont les premiers enseignements que vous retirez de ce travail de réflexion collective ?

Je vous invite à consulter la première partie du rapport réalisé par Serge Cordellier pour la CPCA³. Cette partie rassemble les réflexions de responsables associatifs dans toute leur diversité et met en valeur la densité de perceptions et de positionnement que nous avons, nous, acteurs associatifs, sur nous-mêmes. Il apparaît en effet fondamental de « dire nous-même ce que nous pensons de nous » car « cela montre qui nous sommes ». Ce premier document issu de notre projet de réflexion collective répond donc de manière encourageante à un de nos objectifs clefs : « donner des armes » à un mouvement associatif organisé, qui voit ses perspectives d'avenir de plus en plus définies par des organisations et personnes extérieures, au moment même où les citoyens et citoyennes réaffirment leur confiance dans les associations et acteurs non lucratifs de la société civile.

La présente publication est riche des expériences et des témoignages des acteurs associatifs, responsables bénévoles et salariés, qui se sont engagés dans cette réflexion collective. Vous retrouverez tout au long de la revue des citations issues des espaces de réflexion et de débats organisés depuis plus de neuf mois à la CPCA. Ces verbatim sont riches de sens et nous invitent à poursuivre le travail.

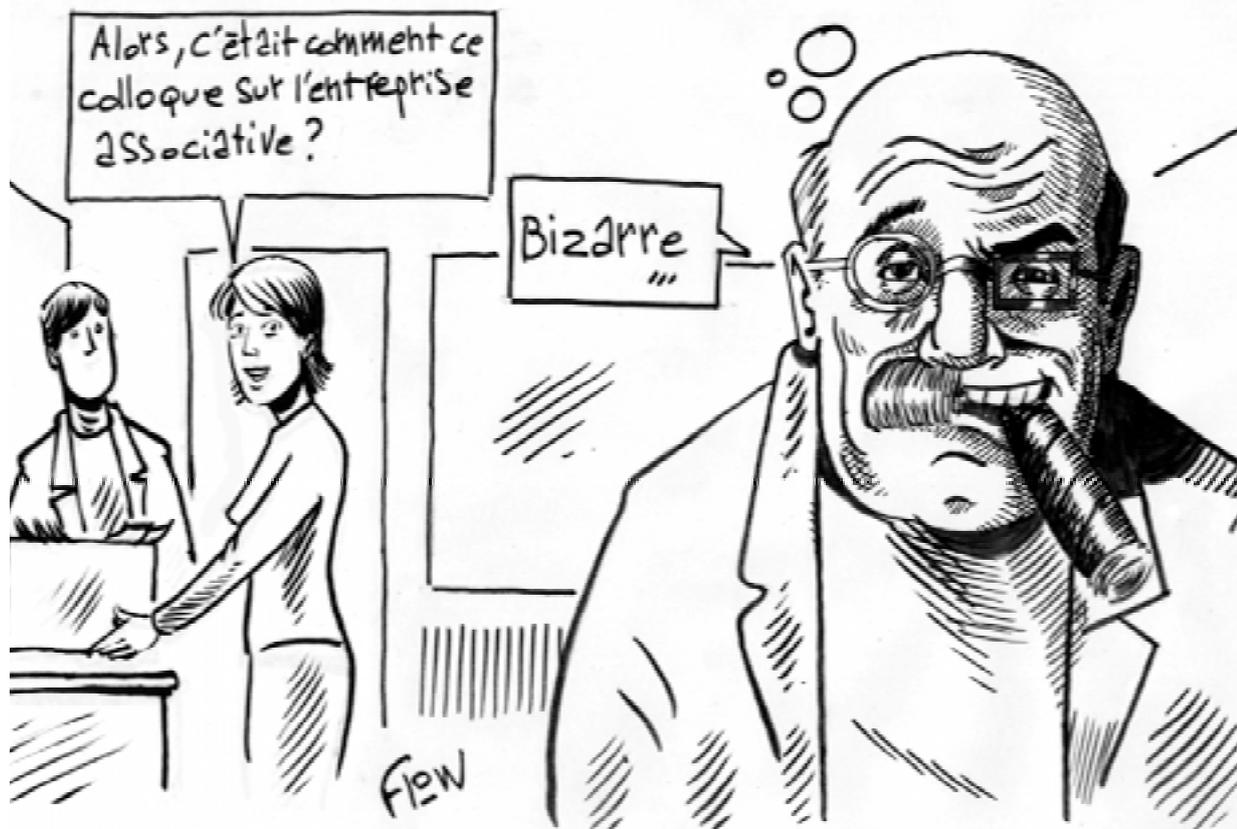
³ Analyse du rapport Thierry par le collectif SSIG :

http://www.que-serait-leurope-sans-les-associations.org/spip.php?article51&var_recherche=Thierry

⁵ « Associations et logiques de marché », partie 1, juin 2009 :

<http://www.cpcaso.fr/spip.php?article1863>

Des associations entrepreneurs ?



Les associations produisent des biens et des services, emploient des salariés et, à ce titre, participent de l'économie nationale. Les associations exercent des fonctions entrepreneuriales... comme les autres opérateurs économiques. Vraiment comme les autres ? La question pourrait étonner et de nombreuses associations se presseront de répondre par l'affirmative. Ce n'est pas parce qu'elles sont des organismes sans but lucratif, qu'elles ne sont pas bonnes gestionnaires ou des entreprises sérieuses. Pourtant, à l'heure où les logiques de marché commandent l'ensemble des secteurs de la vie économique, y compris publics, voire associatifs, la question mérite d'être reposée. Le but des associations est-il vraiment de produire comme les autres ? Peut-on vraiment exiger d'être reconnu comme un opérateur à part dès lors qu'on accepte la banalisation ? Peut-on se prévaloir d'être du tiers secteur quand les évolutions sociales et économiques rendent les frontières plus confuses ? Qu'est-ce que les associations, entreprises de l'économie sociale et solidaire, ont à faire valoir face aux logiques de marché et la concurrence ?

L'association entrepreneur de l'économie sociale

Parce que les associations sont des organismes à but non lucratif, on croit souvent à tort qu'elles ne peuvent exercer d'activités commerciales, marchandes, donc lucratives. Pourtant, dans le même temps et sous l'impulsion de la législation européenne, les activités traditionnellement portées par les associations sont jugées *a priori* comme devant relever de la concurrence, même si fiscalement, les opérateurs associatifs peuvent être exonérés pour ne pas exercer ces activités selon les conditions du marché. Une situation apparemment contradictoire qui rend plus prégnant le débat autour de la transposition de la directive européenne « services » dans les secteurs associatifs.

La mise en concurrence par le biais d'appels d'offres de services assurés par les associations rappelle qu'elles sont bien « productrices » de biens et de services. Leur valeur ajoutée ne représente-t-elle pas plus de 4 % du PIB¹ ? En complément de leurs ressources internes, les associations ont développé des activités économiques en soutien à leur projet.

Activités de production

On entend par activités économiques des activités de production, de transformation ou de distribution de biens ou de

prestations commerciales. Autant dire que la plupart des activités associatives, dès lors qu'elles sont tarifées, entrent dans ce cadre. Il convient toutefois de distinguer les associations pour lesquelles ces activités ne sont qu'accessoires (ce qui donne d'ailleurs lieu à exonération des impôts commerciaux) et celles dans lesquelles elles sont au cœur du projet (et inscrites dans les statuts) ; et dans ce cas, les règles de la fiscalité applicables sont très strictes et n'exonèrent pas forcément les acteurs associatifs. Le Conseil d'État reconnaît d'ailleurs aux associations la possibilité de développer des activités lucratives dès lors que les bénéfices dégagés ne sont pas redistribués entre leurs mem-

bres, mais bien investis dans le développement du projet.

Activités concurrentielles ?

On se souvient de la polémique lancée par le Medef sur la concurrence déloyale des associations vis-à-vis des opérateurs commerciaux dans la mesure où elles bénéficient de subventions publiques et d'exemptions fiscales qui leur permettent d'intervenir à moindre coût². Pour sa défense, le secteur associatif avait avancé que *primo*, les entreprises n'étaient pas exemptes d'exonérations fiscales, voire sociales, et que des pans entiers du secteur commercial étaient largement subventionnés sur des fonds publics. *Secundo*, si les associations recevaient des subventions, c'était bien au titre de la prise en charge d'une préoccupation sociale d'intérêt général : réinsertion de personnes en grande difficulté, maintien du lien social sur un territoire donné par des activités sociales, sportives, culturelles, etc. Les conditions mêmes de l'exercice de ces activités diffèrent (tarification différenciée, prise en charge de publics non solvables, de besoins non satisfaits par le marché, etc.), et surtout elles se font dans le cadre d'une gestion désintéressée.

Si les associations revendiquent leur pleine inscription dans la sphère économique et sociale, la concurrence déloyale est rarement avérée.

Un statut adapté ou dévoyé ?

La question reste entière quand les associations se positionnent sur un secteur marchand. Sabine Caron, fondatrice d'Artasia³, une boutique de vêtements équitables sous forme associative, explique, dans une interview accordée à

la CPCA : « Je ne concevais pas cette activité (monter des filières de commerce équitable autour de la soie au Laos et en Thaïlande) comme purement commerciale et le statut associatif me semblait plus cohérent avec l'objet de fond d'Artasia. » Elle a donc développé son activité dans un cadre purement bénévole, difficile à maintenir aujourd'hui. L'association demande un emploi-tremplin pour sortir sa dirigeante de la précarité. « À chaque statut ses dispositifs d'aide et ses avantages particuliers. Certaines aides sont accordées aux entreprises du secteur de la mode qu'il n'est pas coutume d'accorder à des associations. La question, c'est qu'aujourd'hui les frontières des catégories tendent à s'estomper. » Gilles Cavé, président de la CPCA Pays de la Loire et directeur de la Ligue de l'enseignement de Loire-Atlantique clarifie pourtant les termes du débat : « Je parlerais plutôt d'entreprise de l'économie sociale et solidaire que d'entreprise "associative". Car ce terme renvoie pour moi à une dérive dommageable : le recours au statut associatif comme support à la création d'entreprise. L'association a un objet, l'emploi et les activités exercées n'y sont qu'un moyen. »

Mission sociale

Des participants au séminaire organisé par la CPCA sur « projets associatifs et logiques de marché » sont plus nuancés : « L'association dans sa version entreprise peut être un outil pour la reprise d'activités abandonnées ou le développement de niches d'activités nouvelles. Elle est un instrument d'innovation. » Ils rappellent toutefois quelques fondamentaux : l'association, quand elle produit des services, « permet l'accès de tous à ces services dans l'intérêt général de la société ». L'association doit conserver ces « spécificités méritoires » : gestion désintéressée, mixité des ressources, l'humain au cœur du projet, émergence des besoins, gouvernance, innovation managériale (cf. supra)...

Un responsable s'interroge : « Que sera l'association dans dix ans ? Qu'elle mène ou non des activités entrepreneuriales au plan économique, elle doit

conserver sa fonction sociale, celle d'acteur fondamental du dialogue civil, ainsi que son rôle dans les processus participatifs pour enrichir la démocratie représentative. Si on désarrime de ces missions la fonction entrepreneuriale, on court un grand risque. »

L'irruption de la concurrence

Mais la question du statut particulier de l'association entrepreneur est tout autre quand, sous le prétexte d'efficacité économique et sous l'impulsion de la législation européenne, des secteurs qu'elle animait traditionnellement, parfois avec le soutien des pouvoirs publics, deviennent des marchés soumis à la concurrence. Ce sont ainsi des pans entiers de l'éducation populaire, de l'action sanitaire et sociale, des loisirs et du tourisme social ou de la formation professionnelle qui s'insèrent dans des logiques de marché. Il n'est plus question d'intervention associative en faveur de la cohésion sociale, mais de services nécessairement marchands. Et aux conventionnements passés dans le cadre de l'intérêt général,

L'enjeu européen ?

Les collectivités territoriales justifient le passage d'appels d'offres par l'application de la législation européenne, renvoyant les associations à leur fonction d'entreprise telle que définie dans le cadre européen. Carole Salères de l'Uniopss rappelle : « Est considérée comme activité économique "toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise, indépendamment du statut juridique de cette dernière ou de son mode de financement" (Arrêt Pavel Pavlov, 2000). C'est donc la notion d'activité économique qui détermine le champ d'application du droit communautaire [et non le statut]. »

Cette définition européenne est source de contentieux juridique du fait de la rencontre entre le droit européen des marchés publics et le droit français de la commande publique. Une clarification s'impose, que les associations appellent de leurs vœux.

Bernard Delanglade, de la CPCA PACA remarque toutefois : « Il y a un consensus général autour des bienfaits des marchés publics et inflation d'ap-

Verbatim

« Notre force est non seulement de dispenser des services, mais aussi d'être un lieu d'engagement. »

Une administratrice d'une fédération nationale d'éducation populaire.

succèdent des appels d'offres et des mises en concurrence avec des opérateurs lucratifs qui voient là l'aboutissement d'un lobbying organisé depuis la fin des années 1990⁴.

Si dans un premier temps les associations ont pu se battre pour le maintien des anciennes modalités contractuelles d'intervention (subventions et conventions pluriannuelles d'objectifs), beaucoup parlent aujourd'hui d'une évolution inéluctable face à laquelle elles doivent se positionner comme acteurs économiques certes, mais avec une dimension sociale fondamentale.

pels d'offres alors même que la directive "services", tant invoquée pour justifier le recours aux appels d'offres, exclut un certain nombre de services de son champ d'application. »

Les services de la directive

À la demande du gouvernement et pour clarifier le champ des exceptions à cette directive européenne du 12 décembre 2006, la notion de mandat d'intérêt général et le régime communautaire des aides publiques, Michel Thierry (inspecteur général des ►►

►► affaires sociales) a rédigé un rapport qui tente de « mieux sécuriser le fonctionnement et le financement public des services d'intérêt économique général (SIEG), notamment de ceux intervenant dans le champ social ».

Cette directive a pour objectif principal de développer le marché intérieur des services (simplification des procédures administratives et suppression des obstacles aux activités de services, liberté d'établissement des prestataires et libre circulation des services). Si son champ d'application est très large, elle n'en exclut pas moins « les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière temporaire ou permanente dans une situation de besoin, qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ». Une combinaison de domaines d'activité et de statuts des opérateurs qui, selon Michel Thierry, rend difficile sa mise en œuvre.

Service d'intérêt économique général...

Autre point d'achoppement de la législation européenne, la notion de mandat d'intérêt général, issue du « paquet Monti/Kroes » du 28 novembre 2005, « qui définit les conditions de compatibilité des aides publiques, sous forme de compensations de service public, avec les règles de concurrence issues du

traité ». Et l'ensemble des associations sont ici concernées.

Le rapport Thierry souligne « le défaut d'information et de sensibilisation des collectivités territoriales et des opérateurs » et de communication gouvernementale sur le sujet. D'où les « nombreuses approximations ou contresens ». Michel Clézio ne dit pas autre chose quand il évoque la procédure contentieuse que sa fédération (UROF) a entreprise auprès du tribunal administratif à l'encontre du conseil régional du Limousin.

Retour sur les faits : Actuellement, les conseils régionaux mettent en place un service public régional de formation (SPRF) que la plupart qualifie de service d'intérêt économique général (SIEG). « Nous ne pouvions que nous réjouir de ce premier pas vers l'assouplissement, reconnaît Michel Clézio, puisque les SIEG, en empêchant l'application stricte des règles de la concurrence, permettent de sanctuariser l'intervention des opérateurs et de mieux faire respecter les grands principes de l'intervention publique. » Sauf que le conseil régional du Limousin s'est servi de cette qualification pour favoriser les acteurs publics (Afp, Greta, Cnam, CFPPA), les acteurs associatifs continuant d'être soumis à un appel d'offres.

« Nous avons décidé d'aller au contentieux car il y a confusion entre service public et intérêt général. Pour nos associations, faire un clivage entre un service public subventionné et des acteurs privés revient à réintroduire de la concurrence, et donc la soumission au

Code des marchés publics (CMP) »... et à méconnaître le rôle éminent des associations dans l'accompagnement des chômeurs. Deux voies de contentieux étaient mobilisables : le droit national – l'entrave au droit à la concurrence constituant une infraction au CMP – ou le droit communautaire « pour dire aux associations et aux élus qu'il y a de vraies possibilités d'assouplir les règles de contractualisation. » Comme le rappelle Michel Thierry, il est temps de « fixer officiellement la doctrine de l'action publique en matière de SIEG ».

...ou service social d'intérêt général

Il se montre également favorable à une reconnaissance, au niveau européen des services sociaux d'intérêt général rejoignant en cela les représentants du monde associatif, réunis dans le collectif SSIG⁵. Toute la difficulté consiste à faire admettre une définition large de ces services sociaux et à « accentuer la reconnaissance des SSIG et de leurs spécificités dans le champ social ». La CPCA a publié un manifeste européen qui s'inscrit dans le cadre de sa campagne « Que serait l'Europe sans les associations ? ». Elle y plaide pour la création d'une directive des services sociaux d'intérêt général (SSIG). Rappelons que la transposition de la directive « services » doit intervenir avant la fin décembre 2009 et qu'elle se fera dans le cadre de dispositions sectorielles. La mobilisation des associations est plus que jamais nécessaire si elles veulent faire admettre qu'elles ne sont pas des entreprises comme les autres. ■

Repères

Extension du domaine du marché

Lors du deuxième Forum européen sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) organisé sous la présidence française en octobre 2008, un fonctionnaire de la Commission européenne (DG marché intérieur) reconnaît que pour les prestations externes à la puissance publique, la mise en concurrence est inévitable. À la question de savoir si l'on doit forcément réserver le même sort aux associations non lucratives, il répond : « elles doivent être traitées comme les autres entreprises. La philosophie générale est qu'une entreprise privée peut être moins chère qu'une association, alors pourquoi protéger ces dernières *a priori* ? ». Difficile ensuite pour les participants d'expliquer en quoi les réponses associatives aux problèmes sociaux ne relèvent ni d'une théorie de la concurrence pure et parfaite, ni du mieux-disant économique...

¹cf. *La Vie associative* n° 9, « L'Économie des associations », pp. 4 et 5.

²Medef, *Marché unique, acteurs pluriels, pour de nouvelles règles du jeu*, mai 2002, www.medef.fr/medias/upload/1504_FICHIE R.pdf

³également membre de l'association Minga. www.minga.net/

⁴Le rapport du Medef de 2002 est très clair sur l'usage du droit communautaire pour étendre le droit de la concurrence aux services publics et sociaux.

⁵www.ssig-fr.org/

Employeur associatif

Les associations sont souvent assimilées au bénévolat, rarement à l'emploi. Elles représentent pourtant 8 % de l'emploi salarié privé en France. La diversité de l'emploi associatif ne doit pas faire oublier la similitude des questions qui se posent aux employeurs associatifs, en termes de gouvernance, de conduite de projets, de développement et de responsabilités vis-à-vis de l'emploi. Depuis les premières analyses de la CPCA, cette tendance à la professionnalisation s'est confirmée avec un taux de création d'emploi associatif 2,5 fois supérieur à la moyenne nationale depuis le début des années 2000. Elle correspond à des logiques de fond de l'économie des pays développés en termes de besoins en services relationnels (démographie, lien social, insertion professionnelle, etc.).

Qu'est-ce qui rapproche une association gestionnaire qui emploie des salariés pour leurs compétences techniques, qui a mis en place (et de longue date) un service du personnel, voire une direction des ressources humaines, est soumise à une réglementation très stricte liée à la nature de ces activités, et une petite association, devenue primo-employeur à la faveur des emplois aidés ? La loi de 1901 permet autant la gestion de structures de plusieurs milliers de salariés que des plus petites. Pour peu qu'elles suivent les évolutions du droit du travail et assument leurs fonctions d'employeur, grâce notamment à la formation des dirigeants bénévoles.

« Nous sommes des employeurs, pas des patrons »

Le credo des syndicats d'employeurs associatifs dit bien la spécificité de cette fonction dans les associations. Celles-ci se caractérisent par d'autres modalités de prises de décision, par un capital humain et un fonctionnement démocratique.

Mais partagent-elles la même culture d'employeur ? Le fonctionnement associatif, fondé sur la relation bénévoles/salariés, implique une gestion des ressources humaines différenciée. Une différenciation qui n'est pas toujours comprise. « Certains bénévoles ont pensé que les salariés allaient prendre leur place », raconte André Leclercq, vice-président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), délégué sport et société,

pour remarquer ensuite que les jeunes sont sans doute plus ouverts à la mixité. Certains pointent toutefois que, dans certains domaines associatifs, « il existe une zone de friction majeure entre les bénévoles et les professionnels car les syndicats ont fait passer l'idée d'une présomption de salariat ou considèrent qu'il y a concurrence avec des salariés statutaires ».

Ce qui fait des associations des employeurs spécifiques réside, pour André Leclercq, « dans une relation humaine différente. La production de l'association est le résultat d'une équipe qui s'exprime en valeur humaine. Sans bénévoles, l'association ne fonctionne pas. » D'autant que la responsabilité d'employeur leur revient.

Devenir employeur

André Leclercq rappelle : « Le secteur sportif est celui qui comprend le plus de bénévoles, mais il emploie plus de 100 000 équivalents temps plein (ETP), un mouvement de salarisation qui se poursuit aujourd'hui. La plupart des associations sportives sont devenues employeurs à la faveur des emplois-jeunes en 1997. Elles ont alors changé de braquet. Les dirigeants sont passés d'un bénévolat de pénurie à un bénévolat de responsabilité. Les emplois-jeunes ont été embauchés sur des postes d'agents de développement qui permettaient au club de mieux s'adapter à la demande sociale de son territoire. Ils ont induit un changement de dimension des actions de formation. »

Les dirigeants étaient-ils prêts à accueillir ces salariés ? « Sans doute pas à ce niveau-là d'autant que la professionnalisation s'est accélérée à la fin des années 1990, ce qui a posé deux types de problèmes : matériels d'abord, qui ont abouti à la mise en place de groupements d'employeurs et de clubs omnisports pour gérer l'emploi à temps partiel. De fond

ensuite, puisqu'il s'agissait de comprendre la nécessité de l'emploi et l'impact qu'il aurait sur le club, vis-à-vis des bénévoles notamment. Et pour les salariés, il s'agissait de comprendre que les horaires ne seraient pas ceux d'une entreprise... »

Se former

Dans de telles conditions, le besoin de formation s'est fait plus prégnant. Confrontés à cette professionnalisation, bon nombre de dirigeants se sont trouvés bien démunis. Être employeur, c'est instaurer un lien de subordination avec des salariés (qui peut d'ailleurs aller à l'encontre de principes d'égalité développés dans certaines structures), leur donner des missions ou des fonctions dans le développement du projet, c'est aussi s'acquitter des charges sociales afférentes aux salaires et des responsabilités

sous-tendues par le salariat. Devenir employeur ne s'improvise pas. Le CNOSF a donc monté des formations à l'intention des dirigeants des associations sportives. « Les formations ont permis de professionnaliser le mouvement associatif : les professionnels pour qu'ils puissent répondre efficacement aux besoins, les structures pour qu'elles soient en mesure d'accueillir ces professionnels, les dirigeants pour qu'ils intègrent bien leur fonction d'employeur. »

La première préoccupation est liée à la gestion du projet associatif, « qui n'a pas pour finalité le développement de l'emploi », rappelle André Leclercq. L'emploi n'est qu'une conséquence de son développement. Pour y faire face les associations ont dû étayer leurs compétences techniques et impliquer les bénévoles dans cette exigence de qualification. La fédération, en lien avec les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), aide aujourd'hui les dirigeants à faire face au développement des projets, qui implique le soutien à l'emploi.

« La maîtrise des fonctions employeur est la condition même du développement. Si les associations

veulent participer au dialogue civil, elles ont besoin de s'engager dans une démarche analytique pour expliquer leur projet ; ce qui demande des compétences ».

Emploi et gouvernance

Comme le soulignent les participants aux groupes de discussion de la CPCA, la question de la fonction employeur doit être examinée au regard de la gouvernance. Pour Alain Boisson, de la Fédération des centres sociaux et culturels de France (FCSF), certains salariés ne reconnaissent pour seul employeur que le directeur. Si ce directeur assume les fonctions managériale, c'est bien le président qui assume les responsabilités d'employeur. N'est-ce pas lui qui ira aux prud'hommes en cas de conflit avec les salariés, voire au tribunal si un des salariés est victime d'une négligence ? « La relation bénévoles/professionnels est une vieille question, constate André Leclercq. Elle oppose les compétences de responsabilité des dirigeants liées à l'élection à celles de professionnels recrutés pour leur expertise. »

Comment sortir de cette apparente dichotomie ? Une fois de plus, par la formation des dirigeants à la fonction employeur. Une participante insiste : « Nous devons ne pas fuir notre rôle d'employeur. C'est certes ingrat, mais c'est notre rôle et il faut l'assumer politiquement. »

Enfin, les obligations gestionnaires (normes, réglementation, qualification) ne vont-elles pas à l'encontre de la militance ? Plusieurs responsables associatifs se demandent si la montée en compétences, par le biais de la professionnalisation, ne « tue » pas le projet associatif ?

« Je ne pense pas qu'il y ait opposition, rétorque André Leclercq. Au contraire, c'est quand l'association développe un projet ambitieux avec des salariés qu'elle attire des bénévoles. Les bénévoles viennent là où les projets peuvent se développer. Et un projet dynamique conduit les bénévoles à prendre des responsabilités. Les bénévoles s'enrichissent des compétences des professionnels. »

Dialogue social

Pour les participants aux groupes de discussion de la CPCA, la question du dialogue social est également centrale. « La tension entre intérêts associatifs, dans le sens du projet porté par l'association employeur, et les revendications des salariés doit être assumée », considère la responsable d'une fédération nationale.

André Leclercq reconnaît que de nombreux employeurs associatifs se sont retrouvés élus aux prud'hommes, qui, il est vrai, prennent mieux en compte les spécificités associatives. « Mais avant l'adoption de la convention collective nationale du sport (CCNS), on jouait la politique de l'autruche, on s'arrangeait en bricolant la convention collective de l'animation. Avec la CCNS, nous sommes devenus des employeurs à part entière. Elle a participé à la maturation du mouvement sportif pour qu'il se reconnaisse comme employeur, avec des syndicats employeurs [le CoSMos pour le mouvement sportif] ». Une évolution rencontrée dans bien d'autres secteurs.

On peut conclure avec Matthieu Hély, sociologue, interviewé par la CPCA : « Il faut que les employeurs de l'économie sociale aillent plus loin en travaillant à partir de leurs pratiques sur leurs différences avec les employeurs classiques. Ça veut dire quoi « être employeur autrement » ? Quelles pratiques ? Quelles spécificités ? Au moment où les entreprises capitalistes communiquent de plus en plus sur leur "responsabilité sociale", mettre en avant l'appartenance statutaire à l'économie sociale et le mode de gouvernance qui en découle n'est plus suffisant pour se différencier. » ■

Pour aller plus loin :

- Le Livre vert CPCA-USgeres 2007 : www.cPCA.asso.fr/spip.php?article189
- *La Vie associative* n° 7 : [/www.cPCA.asso.fr/spip.php?article1585](http://www.cPCA.asso.fr/spip.php?article1585)
- *Etudes et documents* n° 2 sur l'emploi : www.cPCA.asso.fr/spip.php?article246
- Interview de Matthieu Hély : www.cPCA.asso.fr/spip.php?article1808

L'enjeu du management

Qu'est-ce qui distingue le management associatif du management dans le secteur à but lucratif ? Eu égard à la très grande diversité de l'emploi dans les associations, on peut tout de suite se demander si les mêmes modalités de management ont cours dans l'ensemble des associations. Si les administrateurs bénévoles sont normalement en charge de « manager » les équipes, salariées comme bénévoles, l'arrivée de directeurs, voire de directeurs des ressources humaines dans certaines associations, implique-t-elle de nouvelles formes de management ? Et au-delà, le fonctionnement particulier des associations leur permet-il d'innover en la matière ?

Ces questions pratiques et théoriques sont depuis longtemps réfléchies dans le monde associatif et ont eu des répercussions importantes par exemple dans le domaine de la sociologie ou des théories économiques des organisations. Aujourd'hui, il apparaît nécessaire de reformuler la spécificité des modes de gestion et de gouvernance des associations. En effet, les bailleurs publics et le public en général, accentuent fortement leur demande managériale auprès des associations. Depuis le milieu des années 1980, cette demande a placé la comptabilité au cœur de la bonne gouvernance associative ; depuis le début des années 2000, elle a située la performance chiffrée comme critère de bonne gestion. Ces évolutions de fond

sont issues des modèles de gestion de l'entreprise privée et percutent directement l'organisation associative.

À chaque association son management ?

D'abord une évidence : le management des diverses ressources humaines de l'association ne peut être que différent selon que l'association compte des milliers de salariés ou un seul, que le poids des bénévoles est très fort, qu'elle réserve cette fonction à ses administrateurs élus ou à des directeurs salariés, qu'elle est employeur depuis des dizaines d'années ou qu'elle vient de le devenir, que les salariés sont embauchés sur leurs compétences, leur engagement militant ou que leur emploi constitue l'objet social de l'as-

sociation (dans les structures d'insertion notamment). Un responsable associatif remarque que dans les grosses structures, les pratiques quotidiennes de management et les conflits liés au travail rejoignent fortement ce qui se fait dans les grosses entreprises. Et la confusion peut encore s'accroître avec l'adoption par le secteur à but lucratif d'innovations managériales associatives, la prise en charge des diverses activités par des « chefs de projet » par exemple. Et plus encore quand il se réclame d'une responsabilité sociale, une valeur au fondement du management associatif... D'autres responsables associatifs, de structures plus modestes, n'hésitent pas à parler d'une gestion de PME, voire d'artisans.

Lien de subordination

Dès lors qu'il y a salariat dans une association, il y a lien de subordination, fixation de tâches à exécuter, obligations de l'employeur en regard. Même si la hiérarchie est souvent moindre dans les associations, notamment quand elles sont militantes. Mais il arrive que les intérêts des salariés ne rejoignent pas ceux du projet associatif, et par conséquent de l'employeur. Mais est-ce vraiment différent dans les entreprises à but lucratif ? Bien sûr, on ne saurait mettre de côté la question de l'engagement sans doute plus fort, ou au moins plus militant dans les associations. Combien de dirigeants, qui se donnent corps et âme dans le projet, reprochent à leurs salariés de ne pas s'investir à la même hauteur, quand ces derniers plaident pour l'application d'un temps de travail légal ?

Des situations qui peuvent d'ailleurs conduire les deux parties aux prud'hommes... comme dans les entreprises à but lucratif. Et même cette question d'engagement tend à s'estomper tant la pression exercée par le marché ou par la crainte du chô-

mage peut conduire les salariés d'une entreprise à outrepasser leur temps de travail. Et parfois avec plaisir et conviction. Si différence il y a, elle n'est sans doute pas à chercher ici.

Influence du marché sur les pratiques managériales

Certains évoquent d'ailleurs l'influence des logiques de marché sur le management associatif. Que cette influence soit le fait de directeurs salariés venus tout droit du secteur commercial et qui tendent à reproduire ce qu'ils ont connu ailleurs, voire de dirigeants associatifs de longue date, par « mimétisme » comme le dit Marc Genève, chargé de mission à l'UNAT. Il ajoute : « En acceptant la rémunération même symbolique des dirigeants, les associations reconnaissent qu'il n'était pas tenable de leur demander d'assumer des responsabilités sans mettre certains moyens en face, mais elles banalisaient un peu plus leur originalité. »

Plus globalement, on pourrait parler de la généralisation des logiques de

Verbatim

« La gestion associative sur le mode de l'entreprise est-elle inévitable ? En quoi la gouvernance participative favorise ou permet-elle le management ? »

Une directrice salariée d'une association de protection de l'environnement et développement rural

marché dans la commande publique (réglementation et appels d'offres) qui n'est sans doute pas sans influence sur le management associatif, surtout quand des exigences de compétences et de professionnalisation sont formulées. Et plus encore si les administrateurs, en charge du projet politique, ont abandonné leurs prérogatives aux directeurs.

Permanences et innovations

Quand on interroge les participants des groupes de discussion organisés

par la CPCA sur l'amélioration du management associatif, tous soulignent l'importance de la responsabilité des dirigeants bénévoles et la nécessaire complémentarité entre ces administrateurs et les cadres salariés, dans un fonctionnement de « co-construction ». La qualité du dialogue entre ces deux acteurs est le gage du développement en commun des compétences. Ce que souligne André Leclercq du CNOSF qui parle d'un « enrichissement de l'engagement bénévole grâce aux compétences apportées par les professionnels ». D'autres évoquent, au nombre des défis du management associatif, « le renouvellement et la dynamisation de la gouvernance (du conseil d'administration notamment), une clarification du statut de « travailleur associatif » (statut de droit privé, mais missions de service public), la nécessité de concilier et de conserver les compétences professionnelles et les fondamentaux de l'association. Certains suggèrent de repenser la stratégie de l'association en fonction d'une prévention ou d'une anticipation des risques de conflit et de situations de crise, d'y associer toutes les parties prenantes de l'association, de clarifier les relations contractuelles liant les unes aux autres. Et enfin, de renforcer la communication sur les compétences globales des associations, car c'est bien de toutes ces dimensions humaines qu'elles tirent leur valorisation. ■

Pour aller plus loin :

■ La gouvernance des associations : <http://www.cPCA.asso.fr/spip.php?article1844>

Repères

Quand les sciences de la gestion s'intéressent aux innovations managériales associatives

Dans un article intitulé « Le managérialisme et les associations »¹, Philippe Avare et Samuel Sponem (Groupe de recherche en économie et gestion – CNAM) rappellent comment le management a été constitué dans les années 1920 aux États-Unis pour les grandes entreprises. Ce modèle s'est diffusé à toutes les organisations économiques, y compris les associations. L'enjeu pour elles est de ne pas verser dans le « managérialisme », c'est-à-dire une vision du monde à partir des seules catégories de la gestion. En clair, ne pas confondre une gestion du projet avec le projet de la gestion. Les logiques purement quantitatives, comptables et techniques ne peuvent définir les objectifs du projet associatif ni n'en mesurer la performance. Les auteurs plaident, preuves à l'appui, pour la co-construction d'outils de gestion adaptés par les parties prenantes du projet associatif (pouvoirs publics, associations, usagers etc.). Ainsi, si les associations n'ont pas ou peu de culture de la mesure, « pour pouvoir construire une représentation de la performance dans les associations, il faut donc avant tout mettre en œuvre une réflexion sur les dispositifs de mesure qui doit être plurielle, adaptative, non instrumentalisée. »

¹ *La Gouvernance des associations*, de Christian Hoarau et Jean-Louis Laville (dir.), éd. Erès, 2008.

Projets associatifs et logiques de marché



Au nom de l'efficacité économique, de l'imposition des règles européennes, de la modernisation de l'État..., les associations sont confrontées à un nouveau contexte qui impacte directement leur projet et leurs activités. La tendance à considérer la régulation par les seules lois du marché comme la garantie de l'efficacité de l'intervention publique ne peut que biaiser la relation partenariale, construite de longue date, entre pouvoirs publics et associations et sur laquelle s'appuyait pourtant une large part de la cohésion sociale. Le dialogue entre partenaires cède le pas à l'ordre induit par la commande. Doit-on passer du service rendu à la collectivité à la prestation de services payée par les collectivités ? Considérer les activités associatives comme autant de marchés potentiels à ouvrir à la concurrence commerciale ? Que peuvent faire les associations face à l'irruption des logiques de marché et à l'imposition de pratiques commerciales ?

Concurrence sur les financements

Les phénomènes de concurrence pour l'accès aux financements ne sont pas nouveaux pour les associations, loin de là. Certaines concurrences interassociatives sont mêmes historiques et nombre de jeunes structures se plaignent régulièrement de la position de quasi-monopole d'associations plus anciennes. Mais avec la généralisation des logiques de marché dans les secteurs associatifs et des appels d'offres sur les marchés publics, le paradigme change, qui oblige les associations à un nouveau positionnement et de nouvelles stratégies.

Querelles de territoires ?

Patrick Bonneau, président de la CPCA Poitou-Charentes, rappelle : « La concurrence doit être examinée à deux niveaux : au sens développé par la Commission européenne notamment de mise en concurrence dans le cadre d'un marché public et dans une acception plus ancienne, en dehors des marchés publics, à laquelle les associations ont toujours été confrontées : la concurrence inter-associative. » Les témoignages abondent de jeunes structures locales qui se plaignent du poids des habitudes dans l'attribution des subventions, les associations historiques en trustant l'accès, et, à l'inverse d'associations implantées de longue date qui voient arriver d'un mauvais œil de jeunes structures innovantes et dynamiques,

qui jouent la concurrence sur leurs territoires.

« La concurrence entre associations a toujours existé, ajoute Jacques Chauvin, de la Ligue de l'enseignement, mais à une échelle fort modeste et souvent à la marge de certaines activités. Et, jusqu'à des années récentes, un équilibre existait. » Pour les participants aux groupes de discussion organisés par la CPCA, la

rupture de l'équilibre est directement liée à « l'évolution des modes de dévolution ou de délégations des actions à conduire. » Une ancienne responsable d'une association d'éducation populaire déplore lors du colloque organisé par la CPCA PACA : « Les concurrences existent au sein des associations. Parfois, elles en oublient même l'objectif de transformation sociale qu'elles s'étaient donné, parfois elles jouent la méfiance inter-secteur comme entre le socio-éducatif et le sanitaire et social. » Un participant au groupe de discussion de la CPCA conclut : « Via les appels d'offres et l'évolution de la commande publique, on est en effet passé de situations de partage de territoires ou d'activités selon les compétences, l'implantation historique ou l'expérience des uns ou des autres, à des compétitions parfois sans principes, à des querelles de marchés. »

Mieux-disant économique ou social ?

Les logiques de marché auraient donc une influence néfaste sur les comportements associatifs. Mais la concurrence sur l'accès à des territoires ou à des subventions reste ici l'affaire

Verbatim

« La plus-value associative, c'est de répondre à la mise en concurrence par la solidarité. »

Une directrice salariée d'une association de lutte contre les exclusions.

« Rien n'impose que les appels d'offres ne prennent en compte que les seules contraintes techniques des bailleurs. »



Denis Maïer,
délégué
général de
l'Union
nationale des
associations
régionales
études et
chantiers
(Unarec)

Comment concilier Code des marchés publics et besoins spécifiques liés à l'IAE ?

Historiquement, les chantiers d'insertion intervenaient pour le compte de collectivités territoriales sur des activités d'intérêt général. Il y avait dialogue entre élus et associations, et donc, le plus souvent, recherche d'adéquation entre la prestation technique réalisée pour le compte de la collectivité et la prestation pédagogique assurée pour les personnes. Mais quand la loi a inscrit les prestations des chantiers sur la seule vente de biens et de services, les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ont accepté une modification qui les positionnait de fait sur le Code des marchés publics (CMP) et les appels d'offres.

Malheureusement, bon nombre de collectivités laissent leurs seuls services techniques rédiger les appels d'offres dans des termes et selon des rythmes souvent incompatibles avec le projet et les besoins pédagogiques de progression d'un parcours d'insertion de qualité. Pourtant, le rapprochement des services de la collectivité et des SIAE en amont de la procédure – sans pour autant contredire les règles de la concurrence – permettrait d'accorder les appels d'offres aux réalités de l'IAE. Si certaines collectivités peuvent être attachées au projet social de l'IAE, c'est l'absence de connaissance des services technique qui pose problème. Pour nous, une insertion efficace passe par des projets globaux, inscrits dans des dynamiques territoriales et non dans des successions de tranches de travaux incohérents entre eux ...

Pour autant, certaines associations s'inquiètent du passage en appels d'offres...

Je ne dis pas que la crainte des associations vis-à-vis des appels d'offres n'est pas justifiée, je me demande juste si on ne se trompe pas de combat : faut-il se battre pour qu'elles soient exclues des procédures de marché public ou pour que le marché accepte de prendre en compte d'autres besoins comme le lien social, le vivre ensemble, la socialisation, la citoyenneté, la progression des personnes, etc. ? Nous aurions tout intérêt à repérer les bonnes pratiques des collectivités locales, conformes à la loi mais qui intègrent ces éléments comme partie intégrante des services attendus. Puisque l'innovation et la plus-value sociale des associations sont reconnues, pourquoi ne trouveraient-elles pas une place dans l'ensem-

ble des règles qui régissent désormais leurs relations avec les pouvoirs publics?

Tous les services portés par les associations doivent-ils être l'objet de marché ?

Rien ne peut empêcher que, sur certains services, il y ait un volet marchand. Si on prend l'exemple du transport de personnes âgées en milieu rural, le nombre de kilomètres parcourus peut être un critère marchand sur lequel il convient de passer un marché. Mais si ça devient le seul critère, c'est la plus-value sociale des associations qui disparaît. En revanche, elles peuvent se battre auprès de la collectivité pour que le marché soit « transport et accompagnement social des personnes âgées en milieu rural » ; rien n'impose en effet que l'appel d'offres se fasse sur les seuls critères quantitatifs et économiques... Le problème tient à ce qu'actuellement la plus-value sociale des associations n'est pas toujours prise en compte. Il faut trouver un argumentaire pour qu'elle le soit et donner de l'intelligence à un système qui peut et doit en avoir. Nous représentons une force constituée de citoyens bénévoles engagés, de salariés dont les rémunérations sont moins élevées que dans le privé, nous ne redistribuons pas les bénéfices réalisés et agissons sur les territoires au-delà de la seule production dite marchande. Les élus et agents qui comprennent ces enjeux et mesurent la plus-value apportée aux quartiers ou aux zones rurales fragiles, trouvent des solutions pour que les projets associatifs ne disparaissent pas en pure perte. Il est temps de faire remonter les bonnes pratiques dont les associations et les collectivités territoriales pourront s'emparer.

L'hybridation des ressources est-elle une solution ?

Elle est aujourd'hui une réalité. Mais je suis choqué par le fait que, pour assurer une mission d'intérêt général de long terme, les pouvoirs publics m'invitent à compléter mes financements reconnus insuffisants par des subventions de fondations privées qui n'inscrivent que très rarement leur participation sur le long terme ou attendent un retour parfois très éloigné du sens du projet social de l'association. Les fonds privés ne permettent pas la stabilisation des financements pourtant nécessaire à l'action sociale et territoriale.

d'associations et oppose des structures dont la finalité sociale n'était pas si différente au fond. La donne change quand la mise en concurrence oppose associations et entreprises à but lucratif.

Jacques Chauvin regrette ainsi : « Bon nombre de collectivités territoriales systématisent les procédures d'appels d'offres au détriment des relations partenariales antérieures. Ceci est tout à fait regrettable et même préjudiciable. On peut en effet comprendre que le moins-disant économique l'emporte quand il s'agit de refaire les peintures d'un bâtiment public, mais on ne peut que nourrir de grandes inquiétudes quand il s'agit d'un séjour de vacances pour les mineurs ! ». Nombreux sont les responsables associatifs, de l'aide à domicile à l'éducation populaire, à poser la seule question qui vaille : quelle société veut-on pour demain ? Privilégier le prix n'est-ce pas au détriment de la cohésion sociale ? Mais si les associations peuvent alerter, c'est bien aux collectivités territoriales et aux pouvoirs publics d'y répondre.

Entreprises perturbatrices

Jacques Chauvin ajoute : « Aujourd'hui, l'élément "perturbateur", c'est l'arrivée d'entreprises commerciales qui se positionnent sur des secteurs qui n'étaient investis que par le secteur associatif. Or les associations œuvraient dans un souci de réponse à une demande sociale et absolument pas dans une logique mercantile. » Et Gille Cavé, président de la CPCA Pays de la Loire d'ajouter : « La concurrence peut être plus rude sur des marchés qui n'entrent pas dans le cadre d'appels d'offres : les clubs de gym, l'accompagnement social à domicile, etc. »

Pour Jacques Chauvin, deux types d'activités illustrent parfaitement cette évolution : celui de l'accompagnement des personnes et celui de l'aide aux devoirs. « Jusqu'à présent, de grands réseaux associatifs se pré-occupaient de l'accompagnement des personnes, généralement âgées ou malades, et principalement en milieu

rural. Ces organisations ont d'ailleurs été créées pour répondre à ces demandes bien particulières pas ou peu couvertes par les pouvoirs publics. Depuis 2 ou 3 ans, des entreprises proposent ce type de services. Si les "prestations" sont de même nature, elles ne s'adressent pas aux mêmes publics : le niveau de tarification est particulièrement élevé. Et surtout, elles exploitent les nouveaux dispositifs fiscaux qui permettent aux bénéficiaires de bénéficier de déductions. Bien entendu, ces dispositifs ne bénéficient qu'aux catégories sociales qui paient des impôts ! »

Verbatim

« Plusieurs associations issues du secteur mutualiste ont créé des UES, d'autres associations du tourisme social ont constitué des filiales. Une filiale contrôlée à 100 % par l'association ne pose aucun problème. »

Un directeur salarié d'une association de tourisme social.

Même évolution dans l'accompagnement des enfants en difficulté scolaire. « Les associations ont toujours existé dans ce secteur. Les bénévoles qui s'y sont investis n'auraient jamais imaginé que ces activités puissent un jour devenir un marché. Or aujourd'hui, on voit exploser le nombre d'entreprises commerciales qui surfent sur la vague de l'angoisse des parents. Là encore, ce développement s'appuie sur les dispositifs fiscaux. »

Mutualisation et concurrence

Autre évolution liée au développement de logiques de marché dans les secteurs associatifs, les regroupements associatifs et autres mutualisations sont venus aggraver la concurrence sur certains territoires. Largement soutenus par les bailleurs publics, au nom de la rationalisation des procédures de financement public (un seul interlocuteur, une seule discussion budgétaire), ces regroupements ont été meurtriers pour les

petites structures locales pourvoyeuses traditionnelles du service mis en concurrence. Ghislaine Bouget, de l'Amicale du nid, constate que l'heure n'est plus à l'isolement, mais « à la mutualisation ou à de nouvelles formes de coopération qui nous renforcent ».

Une ancienne responsable d'une association d'éducation populaire remarquait ainsi lors du colloque organisé par la CPCA PACA : « La contrainte extérieure créée par les pouvoirs publics amène de l'innovation associative, les logiques de plateforme interassociative par exemple... » Elle

raconte ainsi comment un conseil général a demandé à plusieurs associations socio-éducatives et du sanitaire et social de se regrouper pour l'utilisation des équipements socio-éducatifs et de hiérarchiser les travaux de rénovation. Ce regroupement a permis une proposition coordonnée que le conseil général a acceptée. « Une histoire d'anticipation de la transversalité interassociative produite par la décentralisation et ce, à l'inverse des enjeux de concurrence verticale du monde associatif. »

Le mouvement de mutualisation s'est ainsi développé dans de nombreux secteurs... ne serait-ce que pour être mieux armé dans les appels d'offres. Si coupable il y a, il est plus à rechercher derrière les collectivités publiques qui imposent ce type de procédures que derrière les associations qui s'organisent pour y faire face. ■

Marché et appel d'offres

Les associations sont de plus en plus confrontées aux appels d'offres dans le cadre de l'application du Code des marchés publics. À tel point que dans certains secteurs, ce mode de contractualisation est même devenu la norme des relations entre associations et pouvoirs publics. Pour ne pas devenir prestataires là où elles étaient partenaires, les associations doivent être force de proposition, valoriser la spécificité associative dans la réponse à un appel d'offres, co-construire pour se co-responsabiliser.

Organisatrice d'un séminaire interassociatif consacré à l'« impact des logiques de mise en concurrence sur les associations »¹, la CPCA PACA constate : « Les relations entre les collectivités publiques et les associations sont aujourd'hui marquées par le passage d'une logique de partenariat à une logique de prestation de services par le biais de la mise en concurrence, l'appel d'offres, l'ouverture de marchés publics ou encore l'appel à projets. »

Du partenariat à la prestation

Comme le relèvent plusieurs partici-

pants aux groupes de discussion mis en place par la CPCA sur le sujet, on passe « de la culture de la subvention à celle de la commande publique » pour reprendre les termes du rapport de Jean-Louis Langlais *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*. Patrick Bonneau, président de la CPCA Poitou-Charentes, analyse cette évolution : « Avec les grandes lois de décentralisation, on a vu le développement des conventions qui constituaient un progrès pour les associations puisqu'elles instaurent un dialogue avec la collectivité autour d'un objet, d'un projet, puis sur les moyens mis en œuvre, les publics visés, les résultats attendus... Associations et collectivités sont ainsi parvenues à des rapports adultes, sortant du fait du prince que constituait la subvention à un certain niveau. L'apparition des appels d'offres bouscule cet état de fait. Quand il y a un marché, c'est le maître d'ouvrage qui juge de qui est le plus à même de remplir une prestation qu'il a fixée. Le cœur même du partenariat est touché. Car si on respecte les règles de la concurrence, si une personne aide à la rédaction des termes du marché, elle ne peut y répondre. Théoriquement, les associations ne peuvent donc pas être concertées en amont. »

Instrumentalisation ou disparition ?

Quels que soient les secteurs associatifs concernés, le constat est identique : l'État ou les collectivités territoriales ont tendance à se transformer en donneurs d'ordre faisant des associations de simples prestataires de services, là où elles étaient auparavant des partenaires des politiques publiques. Dans un éditorial paru dans le journal de l'Ardeva (Association régionale pour le développement de la vie associative)², les auteurs déplorent

que « le marché devien[n]e l'ordonnateur de la relation [...]. La conception initiale des objectifs, l'échange préalable sur la pertinence, l'apport en amont des expériences et le savoir-faire des associations, leurs propres engagements et projets associatifs sont évacués. » Anne Postic, directrice de l'Uriopss Pays de la Loire ne dit pas autre chose ; elle remarque ainsi que, 60 ans après la création de l'Uniopss, l'État souhaite à nouveau tout piloter par le biais de la commande publique. « La co-construction des politiques publiques, la fonction d'observation sociale des associations, la subsidiarité, voire l'intérêt général, sont mis à mal par ces nouvelles formes d'organisation qui aboutissent à la mise en concurrence d'organismes sans but lucratif. Une situation qui risque encore de s'aggraver avec la loi Hôpital, Santé Territoires. »

Car derrière la mise en place de procédures d'appels d'offres, c'est bien la crainte d'être instrumentalisé qui traverse le monde associatif : « On risque d'être réduit au seul rôle de gestionnaire, comme simple sous-traitant de l'État qui recherche des opérateurs », remarque un participant aux groupes de discussion réunis par la CPCA. Un autre parle d'une volonté de « contrôle » et de « tutelle » des pouvoirs publics qui méconnaissent la vie associative et, plus largement, l'économie sociale et solidaire, fondée contre les excès du marché et qui joue le rôle de contre-pouvoir démocratique vis-à-vis des pouvoirs publics. D'autres encore parlent d'associations pilotées par les conseils généraux. Or, comme le sou-

ligne un dirigeant d'une importante fédération d'éducation populaire, « les collectivités ont bien entendu à assumer leurs missions, mais les associations ont un rôle propre à jouer ».

Double peine

« Déjà confrontées à la crise et à la baisse drastique des financements publics, les associations sont aujourd'hui remises en cause sur leurs terrains d'intervention habituels », s'alarme Anne-Marie Bourrouilh, chargée de mission à la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC). « Le secteur des MJC est en effet suffisamment attractif pour le secteur marchand, mais ce sera au détriment des objectifs éducatifs. » Animation de quartier, tourisme social, accompagnement scolaire, secteur sanitaire, social et socio-judiciaire..., on ne compte plus les secteurs touchés par ces mises en concurrence. « En Poitou-Charentes, la CPCA a organisé une formation aux appels d'offres, raconte Patrick Bonneau, président de la CPCA régionale. Elle a *malheureusement* – pour ainsi dire – eu beaucoup de succès et auprès de tous les secteurs (environnement, social, formation professionnelle, éducation populaire...). C'est un bon indicateur de la généralisation de ces procédures. »

Dans le secteur de la formation professionnelle, désigné parfois comme précurseur en la matière, « dès qu'un marché devient solvable, les acteurs lucratifs font leur apparition. Sur le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les petites

associations locales cèdent le pas aux grosses entreprises d'intérim et de consulting qui postulent sur les lots les plus rentables et les plus solvables. L'allotissement est une manière de rejeter les petits acteurs », remarque Michel Clezio, président de la Fédération nationale des Unions régionales des organismes de formation (UROF). « La marchandisation systématique des actions de formation n'a rien arrangé, ni éclairci la commande et le besoin, car le bénéficiaire du marché n'est pas forcément le moins-disant économique ni le mieux-disant pédagogique. Cette logique de mise en concurrence a ainsi fait disparaître les petits organismes de formation, surtout ceux basés sur des mono-activités comme l'accompagnement des chômeurs par exemple », remarque un participant au séminaire de la CPCA PACA.

« Pour diminuer le nombre de structures, les pouvoirs publics font pression sur les associations pour qu'elles se rassemblent », explique le directeur d'une association de solidarité internationale. Anne Postic raconte : « On s'est entendu dire qu'une association trop petite et qui ne disposait pas de l'ingénierie nécessaire pour répondre aux appels d'offres, n'avait certainement pas les compétences pour accompagner les personnes en grande difficulté sociale, que les procédures d'appels d'offres permettaient d'assainir le marché. »

Parapluie ou choix politique ?

Pour la CPCA PACA, « la généralisation de cette mise en concurrence souvent justifiée par la volonté de rationaliser l'action publique à travers notamment l'application de critères de performance est également l'expression du droit communautaire, en particulier dans le cadre des directives européennes sur les marchés publics ». L'appel d'offres est aussi une manière d'imposer une baisse du coût d'une prestation, ce qui n'est pas sans impact sur la spécificité associative. La CPCA PACA s'interroge : quel est le sens de cette « culture » de la commande publique qui se développe : celui du « parapluie » ▶▶

Verbatim

« Une SARL est à égalité avec une association sur les appels d'offres, mais l'association offre autre chose, un plus en matière d'utilité sociale. »

Un administrateur d'une fédération nationale d'associations culturelles.

►► déployé par les collectivités publiques redoutant des contentieux ou celui plus politique, induit par un nouveau regard de ces collectivités sur les associations ? » Des représentants d'une fédération d'éducation populaire se demandent s'il ne s'agit

constitue pour une dimension partenariale caractéristique de la société française. De nombreux élus vous le diront : sans partenariat avec les associations, leur territoire mourrait. » Que peuvent donc faire les associations ? « Jouer leur fonction d'alerte,

pour les amener à ne plus passer d'appels d'offres dans les secteurs où les associations ne peuvent être de simples prestataires... avec un succès mesuré. Quand le marché public est imposé, on tente de se départir de la logique de l'appel d'offres pour faire valoir la plus-value associative (proximité territoriale, ancienneté, expérience, etc.). » L'Uniopss a également publié une notice d'information à destination des élus pour expliquer le sens de l'intervention associative et le danger à vouloir marchandiser ces services. Patrick Bonneau remarque toutefois que les élus sont tiraillés entre les acteurs de terrain et les services qui imposent et exécutent les appels d'offres. « Les élus peuvent avoir une logique différente, mais, le plus souvent, les associations ne sont plus en relation qu'avec les services qui maîtrisent la technicité de la procédure. »

Verbatim

« Du côté des pouvoirs publics, on observe une assez grande ignorance de ce qu'est la vie démocratique associative et de ce qu'est un contre-pouvoir démocratique entre excès du marché et État, et, plus largement, de ce qu'est l'économie sociale et solidaire. »

Un administrateur d'une coordination d'associations de solidarité.

que d'une question de réglementation. Eu égard aux « approches significativement différentes d'une collectivité à une autre », ils affirment que c'est bien « l'orientation de la politique publique qui est au centre des pratiques induites ». Ancienne directrice de la MJC de Cannes, Anne-Marie Bourrouilh explique : « Depuis 4 ans en effet, la ville a mis en place des marchés à bons de commande pour contractualiser avec les opérateurs. C'est une question de positionnement politique face à la réalité du terrain, les associations sont prises entre deux feux : disparaître ou répondre au marché. Nous avons une obligation de réoccuper le terrain pour maintenir le projet associatif. »

Organiser la résistance

Pour réoccuper le terrain, les réponses associatives sont diverses : de la négociation avec les services techniques à l'information des élus, de la formation des associations affiliées aux procédures contentieuses. Patrick Bonneau propose d'« insister sur le danger que ce type de procédure

organiser des débats avec les élus, montrer les conséquences dans certains secteurs, démontrer la performance associative et la dimension économique du bénévolat, voire de l'implication des salariés au-delà de leur temps de travail... qui disparaîtra si les associations ne sont plus que prestataires. »

Gilles Cavé, président de la CPCA Pays de la Loire (et directeur de la Ligue de l'enseignement Loire-Atlantique), poursuit : « Nous ne pouvons que contester le développement des appels d'offres, mais dans une certaine schizophrénie, puisque dans le même temps, nous nous y adaptons. Aujourd'hui à la Ligue de l'enseignement Loire-Atlantique, deux services font de la veille sur les appels d'offres et un commercial a été embauché pour suivre ces annonces. Nous ne pouvons plus nous contenter des règles de bricolages précédentes, nous sommes obligés de nous organiser. » Mais il reconnaît que cela ne peut suffire si les associations veulent préserver leur spécificité. « Nous essayons donc de faire entendre notre différence auprès des collectivités locales. Une plaquette d'information a notamment été distribuée aux élus

Préserver le dialogue ou aller au contentieux

Dans le secteur de la solidarité internationale, plutôt préservé des logiques de marché par le respect du droit à l'initiative des associations, le passage des outils opérationnels de financement du ministère des Affaires étrangères à l'Agence française de développement (AFD) et la multiplication des appels à proposition au niveau européen n'ont pu qu'inquiéter les associations. « Jusqu'à présent dans le fonctionnement de l'AFD, il ne pouvait y avoir de concertation sur les appels à proposition, les associations étant considérées comme de simples prestataires, une position difficile à faire comprendre aux partenaires du Sud, surtout quand ces appels exigent de travailler avec des gouvernements « coupés » de leur société civile », explique Denis Brante, du Defap (Service protestant de mission). Coordination SUD a donc milité pour la création de deux espaces de dialogue et concertation : l'un politique et stratégique, l'autre plus opérationnel et technique. Mais cela ne va pas sans mal. Il s'agit pourtant de préserver le dialogue, « de sortir de la seule dénonciation pour aller vers des proposi-



Conventions de partenariat d'intérêt général

Se pose ici la question du mandatement « avec octroi de droits spéciaux », tel que permis par la législation européenne. Utilisé par l'État, il n'est pas autorisé pour les Régions qui pensent pourtant qu'il serait bien plus adapté aux prestations de formation professionnelle. Le droit à expérimentation issu de la loi du 13 août 2004 pourrait débloquer la situation. Pourtant, certaines Régions ont fait le choix de l'application de la législation européenne. La région Poitou-Charentes a désigné comme services d'intérêt économique général (SIEG) les services de formation professionnelle, ce qui lui permet de concerter l'ensemble des acteurs du secteur, les associations en premier lieu, pour mettre en œuvre sa politique publique. Michel Thierry, inspecteur général des affaires sociales, dans son rapport sur la sécurisation juridique des services d'intérêt général, préférerait créer des conventions de partenariat d'intérêt général, afin d'éviter la marchandisation pure et simple.

Reste enfin posée la question des services sociaux d'intérêt général (SSIG) sur lesquels l'Union européenne ne souhaite pas légiférer quand les associations appellent de leur vœux la mise en place d'un tel règlement sectoriel. Un enjeu majeur de la transposition de la directive « services » dans le droit français, plus encore pour les associations œuvrant en faveur de l'intérêt général. ■

tions », puis de « faire descendre les fruits du dialogue dans les services concernés par les projets », ce qui est loin d'être aisé tant le décalage est grand entre la vision et les moyens. Les associations de solidarité internationale peuvent certes profiter de leur poids médiatique, de la diversité de leur mode de financement ou de leurs partenariats.

Quand la négociation n'aboutit pas, restent les procédures contentieuses. Ce qu'a tenté la Cimade lorsque le ministère de l'Immigration a décidé que les centres de rétention devaient relever d'un marché public, soumis à appel d'offres avec allotissement. Si le Conseil d'État n'a pas suivi la Cimade sur le fait que la prise en charge des étrangers retenus perdrait en cohérence si le marché était éclaté en plusieurs lots, il a toutefois mis en garde sur un des termes de l'appel d'offres qui remplaçait l'assistance juridique en simple information, un recul notoire pour le droit des étrangers retenus. Une disposition qui avait poussé le tribunal administratif de Paris à suspendre l'appel d'offres.

L'Europe une voie de sortie ?

Michel Clézio envisage une autre voie de résistance : « La formation

professionnelle a été un des premiers secteurs à être soumis au Code des marchés publics (CMP), dès 2003, avec des applications différentes selon les régions. À l'époque, nous étions déjà intervenus pour dire que la formation des chômeurs participait de la politique de cohésion sociale et que le CMP ne pouvait pas s'appliquer. Nous avons échoué. Le champ de la formation professionnelle a ensuite été caractérisé d'« économique ».

Nous nous sommes donc orientés vers la seule porte de sortie qui pouvait assouplir la commande publique : le droit communautaire. Dans un appel d'offres, il ne peut pas y avoir de critères discriminants sur la connaissance du maillage local, l'ancrage territorial, l'expertise des soumissionnaires, des critères pourtant essentiels pour la mise en œuvre de politiques publiques efficaces. Le CMP est inapproprié. Nous mettons donc en avant les services d'intérêt économique général (SIEG) qui, en empêchant l'application stricte des règles de la concurrence, permettent de sanctuariser l'intervention des opérateurs et de mieux faire respecter les grands principes de l'intervention publique : la non-discrimination, l'égalité de traitement... »

¹ « Impact des logiques de mise en concurrence sur les associations : partenaires ou désormais prestataires ? », séminaire inter-associatif organisé par la CPCA PACA le 26 mars 2009.

² « Edito : Associations d'éducation populaire collectivités locales. Des relations en débat dans l'espace public », *L'éduc pop en Île-de-France*, le journal de l'Ardeva, n°3, mai 2009.

« Il faut organiser la résistance et démontrer que l'appel d'offres n'est pas forcément nécessaire. »



Bernard Delanglade, président de la CPCA PACA

Pourquoi avoir organisé un séminaire sur les associations face aux logiques de marché¹ ?

Dans le secteur sanitaire et social, la question de la commande publique est relativement nouvelle. Après la mise en place du nouveau Code des marchés publics (2006), nous avons cherché à mobiliser pour que les collectivités territoriales recourent autant que possible aux procédures adaptées de l'article 30. À l'époque, nous n'avons pas été entendus, certaines associations ne voyant pas ce qui pouvait poser problème. Moyennant quoi, elles s'entredéchiraient pour accéder au marché sans mettre en place de stratégie commune qui les aurait protégées de l'irruption du secteur commercial. Aujourd'hui encore, certaines voient dans l'appel d'offres un avantage notoire : celui de ne pas avoir à chercher de financements complémentaires, obligatoires dans le cadre du conventionnement. Mais elles oublient que le passage au marché, c'est la disparition de ce qui caractérise l'intervention associative : l'initiative et l'innovation sociale. Et quid du bénévolat dans une logique de prestation ? Si les associations se lancent dans le marché, qu'est-ce qui justifie encore une fiscalité spécifique ? Ce serait une erreur stratégique de basculer dans le tout marché.

Mais peut-on éviter ce basculement quand les collectivités privilégient ces procédures ?

Les pratiques sont contradictoires. Bercy parle de marché dans le cas des mesures de placement extérieur des détenus. Mais interrogé par l'Association des départements de France sur les mesures d'accompagnement social mises en place par la réforme des tutelles, le ministère affirme que ce type d'activités ne peut relever du marché, que les acteurs susceptibles de les mettre en œuvre ne sont pas des opérateurs ordinaires, que la directive « services » du 12 décembre 2006 exclut ces activités de son champ d'application... Idem pour l'accompagnement social des bénéficiaires du RMI. Le problème tient à la méconnaissance juridique de certains conseils généraux qui affirment que la directive « services » rend obligatoire cette procédure pour toutes les politiques publiques. Il y a un consensus autour de l'appel d'offres au nom de la transparence, du moindre coût – Brigitte Clavagnier³ prouve pourtant le contraire – ou de la protection à l'égard du délit de favoritisme... Est-ce qu'une convention bien faite ne permet pas

d'encadrer strictement les activités dans le sens souhaité par la maîtrise des finances publiques tout en permettant que les associations restent bien partenaires ? On attend beaucoup des conclusions du rapport Thierry, reprises par le gouvernement en prévision de la Conférence nationale de la vie associative, qui pourraient servir de base légale au conventionnement de partenariat d'intérêt général.

Méconnaissance ou stratégie pour écarter les associations ?

Je préfère reconnaître aux collectivités le bénéfice de l'ignorance que de parler d'une stratégie anti-associative délibérée. Mais un retour de bâton des marchés contestés pourrait ralentir le mouvement. Le recours contentieux de la Cimade montre que cela est possible. Il faut démontrer que le marché public n'est pas sécurisant, il faut jouer la pédagogie surtout avec la transposition de la directive « services » qui ne rend pas obligatoire le passage par les marchés publics. Il faut que les associations résistent, qu'elles soient en capacité juridique d'interpeller les collectivités locales quand elles jugent la procédure abusive. Elles doivent comprendre que leur survie individuelle ne dépend que d'une stratégie collective. Si elles s'en tiennent à un rôle de gestionnaire et qu'elle n'exercent plus leur spécificité associative, elles seront considérées comme des prestataires comme les autres. Nous avons un ennemi commun : le marché. Il est sans doute plus intelligent de construire des alliances, quitte à se partager les lots d'un appel d'offres. Le conseil général suivra si leur proposition apporte une réponse coordonnée sur le territoire.

Ce faisant, est-ce qu'elles n'acceptent pas implicitement ce passage au marché public... ?

Il faut d'abord organiser la résistance et démontrer que, dans de nombreux cas, un appel d'offres n'est pas nécessaire et que les arguments politique, juridique et européen ne sont pas recevables. Ensuite que les associations fassent du contentieux dès lors qu'elles estiment que les critères du marché sont insuffisants². Pour l'heure, cette procédure constitue le seul frein à l'emballement du marché. Enfin, si un marché est passé sans contestation possible, il faut organiser collectivement la concertation pour y répondre. Et les fédérations et coordinations ont une vraie légitimité à faire valoir pour organiser cette concertation interassociative.

¹ « Impact des logiques de mise en concurrence sur les associations : partenaires ou désormais prestataires ? », séminaire inter-associatif organisé par la CPCA PACA le 26 mars 2009.

² L'Uniopss doit publier un guide à la rentrée pour les accompagner dans cette démarche contentieuse.

³ avocate spécialisée en droit des associations.

Quand les activités prennent le pas sur le projet

La généralisation des appels d'offres ou d'appels à projet ciblés pose deux questions : que reste-t-il du projet associatif quand l'association ne vit plus que de commandes publiques dont elle a perdu l'initiative ? Et comment préserver ce projet associatif quand les ressources humaines de l'association sont tout entières consacrées à la gestion de cette contractualisation ? Bon nombre d'associations, généralement gestionnaires, soulignent le caractère chronophage de procédures d'appels d'offres et des procédures administratives liées à la contractualisation qui ne laissent que peu de place à la réflexion sur le projet. Quand les activités prennent le pas sur le projet associatif, n'y a-t-il pas un risque de banalisation de l'association ?

Les participants aux groupes de discussion organisés par la CPCA relevaient tous que les associations sont des entités plurielles aux « identités entremêlées ». Elles combinent une dimension politique, affirmée dans leur objet social et dans leur fonction d'alerte vis-à-vis des pouvoirs publics, une fonction de gestionnaire de services ou d'équipements, d'employeur de salariés et de bénévoles, et un rôle de laboratoire d'expérimentations sociales.

Identités plurielles

Or, dans un contexte d'instrumentalisation par le biais des marchés publics, ces activités plurielles sont mises à mal, les donneurs d'ordre ne voyant dans les associations que des opérateurs gestionnaires et/ou employeurs. Il n'est plus question pour l'association d'initier un projet qui a pour finalité l'accomplissement de leur objet social, mais de prendre en charge un service dont les modalités et les objectifs auront été fixés par d'autres.

Bien sûr, il est encore courant que l'objet politique de l'association et les attentes des bailleurs publics se confondent dans la prise en charge de l'intérêt général, mais dans des cas toujours plus nombreux, les associations doivent « forcer » le projet associatif pour entrer dans le cadre formaté de la commande publique. Et c'est là que réside le danger...

La question est alors de savoir comment faire valoir ses différentes identités face aux tendances lourdes ►►

►► de l'instrumentalisation, comment faire émerger l'innovation dans des pratiques imposées, comment faire admettre des modes d'organisation qui garantissent le maintien d'une identité plurielle.

La tentation du marché

Dans un contexte de désengagement de l'État et de diminution des aides publiques, certaines associations voient dans les appels d'offres une opportunité de financement. Bernard Delanglade, président de la CPCA PACA (cf. p. 28) évoque ainsi le cas d'associations qui y voient un avantage notoire, celui de ne pas avoir à chercher de financements complémentaires, le cofinancement devenant

pas de leur instrumentalisation, quitte à abandonner toute velléité de projet autonome ? De nombreux témoignages abondent en ce sens.

La pression de l'activité

Mais au-delà de la tentation, la pression de l'exécution du service fait que certaines associations n'ont plus le temps de réinterroger le projet. Une directrice d'un ensemble d'insertion à Dijon témoigne : « On nous pousse vers toujours plus de commercialisation, vers des financements privés, on nous demande de faire mieux que le monde économique traditionnel avec des personnes qui n'ont que 30 % des capacités d'un salarié "ordinaire" et certains

Soumises à des contraintes d'équilibre financier et en perpétuelles négociations, elles finissent par considérer que l'activité courante (développée dans le cadre de commandes publiques) définit leur identité et, implicitement (mais pas toujours consciemment) leur projet. Des participants aux groupes de discussion de la CPCA constatent que « le seul statut associatif ne garantit pas automatiquement l'existence d'un projet ».

Faire valoir les spécificités associatives

Comment concilier logique entrepreneuriale et spécificité associative ? Les participants aux groupes de discussion de la CPCA affirment que le militantisme doit rester le moteur du projet associatif, qu'il est une condition de sa préservation et le dénominateur commun associatif dans sa réponse à la demande sociale et sociale, et aux besoins des territoires. Bon nombre d'associations gestionnaires (soit, pour reprendre la définition d'Edith Archambault, "entrées en économie") n'en restent pas moins des structures *militantes*, issues du bénévolat et qui « conservent une forte culture revendicative ». L'outil économique doit rester au service du projet. Car comme le rappelle Patrick Bonneau, président de la CPCA Poitou-Charentes, si les associations ne fonctionnent plus que dans une logique économique conditionnée, c'est l'assurance de perdre ses bénévoles, voire des salariés motivés et militants. Un participant remarque : « On comprend qu'il n'est pas possible d'esquiver la logique économique, mais on ne souhaite pas qu'elle soit au service de la logique des marchés. » La question qui se pose ainsi aux associations, fédérations et coordinations est de faire émerger une logique économique propre au milieu associatif qui se distingue de la logique de pur marché et de concurrence libérale ? Le monde associatif peut-il être un vecteur de changement de logique économique entre le « tout marchand » et « tout public » ? ■



la règle dans le cadre du conventionnement. Mais c'est accepter d'être ravalé au rang de prestataire, de banaliser la fonction économique de l'association quitte à se confondre avec n'importe quel opérateur du marché. Comment, dans ces conditions, exiger un traitement spécifique ?

Et si, du fait de la professionnalisation et de l'évolution de la commande publique, les associations sont fortement influencées par les contraintes et les normes externes, ne s'imposent-elles pas également des auto-contraintes qui vont parfois aussi loin, sinon plus ? Certaines, d'ailleurs, ne s'accommodent-elles

prescripteurs nous reprochent encore de ne pas aller assez vite ! » Elle s'interroge sur le maintien du projet associatif dans de telles conditions. Une directrice d'un centre social parle d'emploi à plein temps des équipes dirigeantes sur la rédaction des appels d'offres et les procédures administratives lourdes induites par le conventionnement. Et là encore, c'est souvent au détriment du projet associatif.

Beaucoup d'associations ne disposent plus d'espaces significatifs pour s'interroger périodiquement sur leur trajectoire, procéder à une réelle évaluation exigeante de leur projet.

Services à la personne : regards croisés

Si les logiques de marché s'imposent aux associations par le biais des appels d'offres dans le cadre de marchés publics, elles le font également du fait de l'irruption d'entreprises marchandes dans des secteurs traditionnellement tenus par les associations. Les services à la personne (SAP) en sont une bonne illustration qui, depuis la mise en place du statut du particulier employeur, de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) puis du plan Borloo, se trouvent dans des logiques de concurrence qui menacent les moins armés et remettent en cause les efforts de professionnalisation et de qualification entrepris depuis quelques années. Décryptage au travers du témoignage d'acteurs incontournables du secteur.

Dans la mise en concurrence croissante des associations historiques et des entreprises lucratives, qu'est-ce que les premières ont à faire valoir ?

Emmanuel Verny : La concurrence est bien plus ancienne qu'on ne le croit. C'est une loi de 1996 qui, pour la première fois, autorise les entreprises privées à s'investir dans l'intervention sociale à domicile. Un rapport de la même époque du CNPF (ex-Medef) expliquait même que les associations étaient de bien mauvaises gestionnaires et que l'arrivée d'opérateurs privés lucratifs allait révolutionner le secteur. Ce discours a été très bien reçu à droite comme à gauche. La deuxième vague de concurrence date de la mise en place de l'APA en 2002. Beaucoup d'associations – et cela pose clairement la question de la concurrence interassociative – comme des entreprises se créent alors. Le plan Borloo n'est que la troisième vague. Il a amplifié un phénomène déjà amorcé et, surtout, a entériné ce que les lois françaises et européennes imposaient : la concurrence doit devenir la règle en matière de services. UNA prend en compte ce contexte et a prouvé, au regard de ce rapide historique, que son réseau était tout à fait en capacité de résister à la concurrence, et de concilier mission sociale et logique économique. Le secteur commercial, même s'il enregistre des taux de croissance qui se veulent impressionnants, mais sont en réalité tout à fait normaux puisqu'il partait de zéro, n'est pas une menace virulente. Le plus grand

danger pour le secteur vient de la concurrence invisible des particuliers employeurs. C'est une loi de 1987 qui, en cherchant à lutter contre le travail illégal, a accordé des avantages fiscaux et sociaux aux particuliers employeurs. Aujourd'hui, notre principal concurrent est bien l'emploi direct, qui n'est soumis à aucun contrôle, aucune régulation, même pour l'intervention au domicile des personnes les plus vulnérables, et aucune obligation de professionnalisation ; cela constitue une sérieuse distorsion de la concurrence, puisqu'on ne lui applique pas les mêmes règles qu'aux autres opérateurs.



Sylvie Mathieu

Sylvie Mathieu est directrice de l'Uriopss Lorraine, ancienne présidente de la CPCA Lorraine. L'Uriopss Lorraine représente 200 personnes morales adhérentes, 600 établissements et services, 2 200 salariés et autant de bénévoles de terrain ou d'administrateurs.

Sylvie Mathieu : Cela fait longtemps que les choses sont enclenchées. La position même de l'Union européenne sur la définition des services (primauté des activités sur le statut) ne pouvait qu'entraîner la mise en concurrence. Lorsqu'on interroge les municipalités ou les conseils généraux sur les raisons de telles procédures, ils avancent qu'un appel d'offres

permet de faire un choix sur des critères objectifs. Il n'est plus temps de faire du lobbying sur cette question, affrontons donc la concurrence en faisant valoir ce que nous sommes. Le service seul ne fait pas la cohésion sociale, les associations peuvent faire valoir un réseau professionnel sur des actes techniques et un réseau de bénévoles pour l'accompagnement social de proximité. Leur plus-value est bien dans cette combinaison intelligente entre compétences et militance au service de l'intérêt général et de la cohésion sociale des territoires.

Thierry d'Aboville : À l'ADMR, la concurrence ne nous effraie pas, cela fait plus de 10 ans que l'on s'y prépare. Pour preuve, notre réseau s'est engagé dans une démarche qualité dès 1996 avec la signature de notre première charte. Aujourd'hui nous visons la certification Afnor « service aux personnes à domicile » pour les 3 250 associations de notre réseau.

Dans ce contexte, est-ce que la qualification des structures et la professionnalisation des équipes sont des enjeux pour les associations ?

Thierry d'Aboville : L'ADMR consacre 4 % de sa masse salariale à la formation, une exigence de professionnalisation que nous avons toujours affirmée et revendiquée haut et fort. Je pense cependant, que la différence que peut apporter un réseau comme le nôtre c'est la force et l'originalité de son projet qui se fonde sur des valeurs avant tout humanistes : l'entraide, la solidarité, l'activation des liens entre les gens, l'importance de la relation que nous plaçons au cœur de toutes nos interventions. L'approche humaine est primordiale, on n'est pas seulement dans un rapport marchand, c'est pourquoi à l'ADMR on privilégie l'implication des bénévoles dans l'organisation du service. Nos publics, qu'ils soient fragilisés ou non, sont sensibles à ces spécificités. Notre inquiétude c'est que tous ces efforts pour améliorer toujours et encore la qualité, la professionnalisation, la structuration, la relation humaine dans nos services ne soient pas reconnus à leur juste coût.

Emmanuel Vermy : Cela fait plus de 10 ans que notre branche professionnelle s'est engagée dans une politique de professionnalisation. C'est vrai que la précarité des emplois dans le secteur est souvent soulignée, mais c'est une moyenne qui prend en compte les 1,3 million de salariés directs face auxquels nos 250 000 salariés ne pèsent pas grand-chose. Dans nos structures, le temps de travail s'établit en moyenne à 65 % d'un ETP et ne cesse d'augmenter. L'OPCA de la branche collecte pour l'aide à domicile 55 millions d'euros chaque année au titre de la formation professionnelle, qui nous permettent de former plus de 92 500 salariés. Mais cette professionnalisation a pour conséquence d'augmenter les coûts d'intervention. Or nos bailleurs, Sécurité sociale et collectivités locales, ont du mal à admettre cette augmentation. Nous n'avons pas encore réussi à faire admettre que l'intervention sociale à domicile, ce sont des professionnels, des métiers, des qualifications qu'il faut reconnaître à leur juste valeur, sociale et économique.

Sylvie Mathieu : Il y a quelques années, en Lorraine, l'État, le conseil général et l'Europe s'étaient engagés sur la formation professionnelle des personnels dans l'aide à domicile. Si bien qu'aujourd'hui un tiers de nos effectifs sont diplômés d'État. Certains conseils généraux nous reproche maintenant d'avoir trop formé, car le diplôme renchérit le coût de nos prestations... L'aide à domicile doit-elle rester un travail de mère de famille sous-qualifiée et sous-payée ? On ne peut pas demander aux intervenants d'être qualifiés et de refuser le coût de cette qualification, ni exiger des prestations de qualité à 17 euros de l'heure, alors même que les services de confort sont tous facturés plus de 30 euros... Que faire : intégrer les services à la personne avec un agrément qualité, pour pouvoir facturer l'heure d'intervention à un tarif acceptable ? Et exclure de fait certaines personnes vulnérables ? Nos réseaux se retrouvent en concurrence avec de jeunes associations qui n'ont pas l'expérience des



Emmanuel Verny

Emmanuel Verny est délégué général de UNA. UNA représente 1 200 associations, 14 000 bénévoles, 147 000 salariés.

structures dites historiques, mais qui ne sont pas soumises à notre convention collective. Si le conseil général en vient à n'examiner que le coût de la prestation, il est évident qu'il privilégiera une jeune association ou une entreprise. Aujourd'hui, si nos associations peuvent faire un effort sur leurs services, cela ne règlera pas la question de la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

Que pensez-vous de l'intention gouvernementale d'appuyer le secteur commercial ?

Emmanuel Verny : Je parlerais plutôt de sa volonté d'ouverture. La question fondamentale qui se pose est plutôt celle de la régulation de cette situation par la puissance publique (par le Code de l'action sociale et par les collectivités territoriales). Avec les dernières réformes, les pouvoirs publics sont en train de mettre en place une logique d'instrumentalisation, qui sera portée par les agences régionales de santé (ARS) et les collectivités locales. UNA est un mouvement social qui a pour objet la prise en charge des personnes et des familles en situation de perte d'auto-

nomie. Nos activités gestionnaires sont au service de ce projet qui fonde notre identité. Or les collectivités territoriales et les caisses de Sécurité sociale ont tendance à nous réduire au seul rôle de prestataires de service.

Thierry d'Aboville : Le secteur des services à la personne est devenu, avec l'impulsion du plan Borloo, un secteur à part entière englobant à la fois les publics fragilisés et non fragilisés. L'ADMR, acteur historique qui sut très tôt se positionner sur le marché des services à domicile (comme on les dénommait à l'époque), se doit de rester, aujourd'hui, un acteur incontournable des services à la personne. La société évolue, les besoins des personnes et des familles aussi, l'ADMR comme elle a su le faire depuis plus de 60 ans, est en capacité de s'adapter pour apporter de nouvelles réponses. Nous nous y employons déjà, notamment en développant de nouvelles offres de services à destination du grand public. Ce sont là des preuves tangibles qui me paraissent dignes de la confiance gouvernementale dont le secteur associatif bénéficie déjà.

Le gouvernement parle des SAP comme du vivier des emplois de demain. Qu'en pensez-vous ?

Emmanuel Verny : UNA a lui seul représente 147 000 emplois. Mais ce qui compte, plus fondamentalement, c'est la qualité des emplois ainsi créés. UNA a toujours milité en ce sens, en favorisant la professionnalisation et en demandant la reconnaissance des coûts associés par les financeurs.

Thierry d'Aboville : J'estime que notre modèle économique a fait les preuves de sa réussite, notamment dans le domaine de la création d'emplois. Notre réseau emploie 100 000 salariés (10 000 créations ont été enregistrées pour la seule année 2008). Mais attention, de quels emplois parle-t-on ? Assurément pas de « petits boulots », une image dont ce secteur a trop longtemps souffert. L'ADMR s'est toujours battue pour faire reconnaître l'aide à domicile

comme un vrai métier, avec des compétences et des qualifications. C'est pourquoi elle a choisi, avec les autres associations du secteur, de se doter d'une convention collective de branche et de réfléchir à des parcours métiers. Ce sont là des enjeux forts pour fidéliser nos personnels.

Sylvie Mathieu : Il y a de nouveaux services à imaginer, notamment dans les services de « confort familial ». Mais pour les associations, rester en phase avec son projet signifie s'impliquer sur des activités d'intérêt général, des missions sociales et médico-sociales, en lien avec les réseaux de soins palliatifs par exemple.

Avec l'explosion des services liés à la dépendance, notre secteur peut devenir un vivier d'emplois. Mais s'il n'est considéré que comme un instrument au service des politiques d'emploi, il ne sera pas question de professionnalisation. On a pu voir avec l'APA ce qu'une embauche de masse pouvait donner ; certaines associations se sont développées de manière exponentielle et ont procédé à des recrutements rapides faute d'une main d'œuvre suffisante, mais la mauvaise qualité de leurs recrutements les a desservies. Ne penser qu'en termes de nombre d'emplois, c'est aller à l'encontre de la qualité. Et avec le développement de la dépendance, il est urgent de repenser globalement la politique de professionnalisation des intervenants.

Les phénomènes de mutualisation en cours sont-ils contraints par la loi ou par le marché ?

Emmanuel Verny : Nous favorisons la mutualisation de nos structures. Même si nous souhaitons maintenir un tissu local d'associations de proximité, nous encourageons la mutualisation des systèmes de gestion, de représentation, des services informatiques. La question n'est pas de savoir si la mutualisation va se faire, mais comment. Et mieux vaut prendre les devants et être acteurs de notre mutualisation que de nous laisser imposer un modèle qui ne correspondrait pas à nos objectifs ou notre identité. ▶▶



Thierry d'Aboville : À l'ADMR nous sommes depuis toujours dans cette logique de mutualisation, avec une organisation en réseau intégré : associations locales, fédérations départementales et une Union nationale. En recherchant en permanence le niveau le plus pertinent pour agir, cette organisation est source d'efficacité, de cohérence et d'économie. Mais mutualisation ne veut pas dire regroupement : pas question pour l'ADMR de renoncer à son maillage territorial. La proximité est notre atout majeur pour être au plus des personnes à servir.



Thierry d'Aboville

Thierry d'Aboville est secrétaire général de l'UNADMR. L'UNADMR représente 9 250 associations, 110 000 bénévoles et 100 000 salariés.

Sylvie Mathieu : Mutualiser n'est pas fusionner et ne signifie pas que l'on supprime nécessairement des postes, une crainte souvent observée. Bientôt, la mutualisation sera peut-être contrainte par le gouvernement. Mieux vaut devancer le mouvement si on ne souhaite pas se voir imposer un modèle. Nous accompagnons donc le réseau sur ces questions. Cette

mutualisation peut se faire à plusieurs niveaux, au niveau régional sur de la recherche de reconnaissance, de représentation... Le travail de regroupement régional doit permettre par exemple de maintenir une action sociale non marchande, pour garantir la cohésion sociale. Le niveau régional est aussi un niveau privilégié pour travailler sur la question de la qualité, des chartes. En Lorraine, nous avons élaboré des chartes régionales d'intervention qui engagent la plupart des grandes associations du secteur de l'aide à domicile. Bientôt une charte pour les établissements accueillant des personnes âgées engagera également les associations dans une démarche de qualité et de projet associatif, et nous permettra de communiquer le plus largement possible sur nos différences. Nos concitoyens sauront alors que lorsqu'ils font appel à notre secteur, ils sont dans une logique autre que purement commerciale, une logique un peu à l'image du commerce équitable : « je suis responsable de ma manière de consommer ».

Au niveau local, il s'agit de mutualisations concrètes sur de l'opérationnel, la mise en commun de moyens pour plus d'efficacité dans les services à rendre...

Je me réjouis des défis que pose la mise en concurrence à la vie associative : elle nous oblige à nous repositionner sur le projet associatif (place des salariés, facteurs de dynamisme, transparence, qualité de gestion, de management, etc.), à nous reposer la question de la cohésion sociale là où nous étions enfermés dans le train-train de la gestion d'établissement. La question est maintenant de savoir si nous sommes capables de prendre notre destin en main. ■

On parle d'une mise en concurrence croissante dans les services à la personne entre des associations, opérateurs historiques, et entreprises privées lucratives. Qu'en pensez-vous ?

Florence Jany-Catrice : On sent en effet une certaine inquiétude. Mais cette ouverture à la concurrence date de 1996. Le Plan Borloo n'a fait qu'accélérer le processus en simplifiant les procédures, et en élargissant les types d'usagers concernés, des couples bi-actifs aux personnes vulnérables. Il vise explicitement à l'arrivée de nouveaux offreurs lucratifs. Mais il faut nuancer : l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) a été créée pour promouvoir un secteur avec des objectifs chiffrés, en termes de d'emplois créés et d'organismes agréés. Pour y parvenir, elle a agréé des structures qui n'ont qu'un très faible volume d'activité : 12 salariés en moyenne, mais seulement 4 emplois en équivalent temps plein. Ces entreprises ne représentent aujourd'hui que 11 % de l'emploi, et bien moins encore en ETP. Elles assurent surtout des activités de confort des ménages.

D'un autre côté, les emplois en gré à gré constituent une concurrence historique pour les associations. Ils représentent 85 % des heures de travail du secteur ! Depuis 1991, ils ont sans doute profité de conventions collectives moins favorables au salariat, et du régime mandataire en 1996, d'ailleurs accepté par l'ESS au nom d'une légitime préoccupation : l'augmentation du temps de travail de ses salariés. Cela interroge fortement la qualité de l'emploi : les mandataires (40 % de l'emploi dans les organismes) dépendent aussi de la convention collective du particulier employeur. Les entreprises lucratives qui négocient actuellement leur convention collective pourraient d'ailleurs bien s'inspirer largement de celle des particuliers employeurs, plutôt que de celle l'aide à domicile. Les associations risquent d'être confrontées au dumping social, tirant forcément vers le bas les conditions de travail.



Florence Jany-Catrice

Florence Jany-Catrice est économiste, maître de conférences à l'Université Lille 1, et chercheur au Clerse-CNRS. Elle est également membre de l'Institut universitaire de France. Elle a publié de nombreux articles et plusieurs ouvrages, en particulier *Les Services à la personne*, La Découverte, coll. Repères, 2009 (avec F.-X. Devetter et T. Ribault), et *Les Nouveaux Indicateurs de richesse*, La Découverte, coll. Repères, 2007 (avec J. Gadrey).

Le plan Borloo a également favorisé l'emploi direct avec la mise en place des Cesu (chèques emploi service universel), au nom du « libre choix » du consommateur, très discutable. En prônant le libre choix, c'est bien la marchandisation de l'action sociale que l'on cherche.

Dans ce contexte, quel est l'enjeu de la qualification et de la professionnalisation des équipes et des structures ?

L'objectif principal du gouvernement pour ce secteur est la quantité d'emplois créés. Si on examine les secteurs qui, tour à tour, ont été désignés comme des « gisements » d'emplois, aucun n'a jamais connu de montée en qualification. Et qu'entend-on par professionnalisation ? Quelques heures de

formation aux dangers des produits ménagers, ou une qualification diplômante qui permettrait aux salariés de quitter un secteur d'enfermement ?

Une vraie politique d'emploi ne doit pas viser à n'augmenter que les chiffres de l'emploi. Dans sa dernière évaluation (2008), Michèle Debonneuil était d'ailleurs sans concession sur la qualité de l'emploi dans le secteur : 25 % des effectifs travaillent moins d'une heure par semaine, la moitié moins de 7 heures... Des chiffres tirés à la baisse par 80 % d'emplois directs. Comment imaginer une professionnalisation avec des « miettes d'emploi » ?

Dans les associations prestataires, la durée de travail est en moyenne de 900 heures par an, ce qui est très élevé par rapport au secteur lucratif et à l'emploi direct, et l'ESS a tenté de construire des parcours qui permettent la formation. Mais tant que l'État ne considèrera pas la formation professionnelle comme la priorité de l'action sociale, il sera difficile d'y trouver des personnes qualifiées, économiquement non fragiles. Ce n'est visiblement pas le choix de société actuel.

À l'échelle territoriale, les choses sont différentes. Certains conseils généraux prennent en compte ces données et ont une politique sociale volontariste pour un service de qualité. La qualification ne passera que par le partenariat entre les 3 parties : État, collectivités territoriales, opérateurs.

Les associations sont-elles prises entre la régulation du marché et celle des pouvoirs publics ?

Elles sont aujourd'hui prises en tenaille entre le gré à gré et les entreprises commerciales qui ne réfléchissent pas à la professionnalisation, et l'État qui limite les crédits. Elles doivent développer une véritable stratégie de résistance. Pour le moment, elles le font de manière désordonnée, ce qui ne peut que produire des concurrences intra-associatives... Certaines, conformistes, saisissent les opportunités du Plan Borloo pour s'ouvrir aux activités de

confort sans penser que cela remet en cause leur identité associative. D'autres, dans une logique adaptative, réfléchissent à un label d'utilité sociale qui les distinguerait. Mais produire un label, c'est rester dans une logique de concurrence. Les dernières (« logique distinctive ») cherchent à promouvoir l'intérêt général et la solidarité territoriale envers les personnes vulnérables. Au-delà de ces trois stratégies, les associations ont tout intérêt à jouer la carte de la coopération, pour ne pas mourir de banalisation.

Quid de la mutualisation ?

La mutualisation peut passer par la production d'enseignes, la sémantique n'a d'ailleurs pas été choisie au hasard : elle renvoie aux grandes surfaces, à la volonté de passer à une phase d'industrialisation. Mais celles-ci peinent à émerger dans un secteur où la proximité reste la règle. La question de la mutualisation doit plutôt trouver une réponse dans le développement des réseaux associatifs, pour peu qu'ils ne soient ni instrumentalisés, ni limités à la mutualisation des ressources ou des moyens. ■

Pour aller plus loin :

■ Lire « De l'aide à domicile aux services à la personne », in *L'Économie des associations*, *La Vie associative* n° 9, pp.26-30.

Nouveaux partenariats

Si les associations entrent en concurrence avec les entreprises, elles peuvent aussi jouer la carte du partenariat, au-delà du mécénat financier. Depuis la mise en place du mécénat de compétences, ces nouvelles collaborations se poursuivent dans le cadre d'outils juridiques qui permettent de développer de nouveaux projets, d'externaliser une des activités... ou de répondre à des appels d'offres. Ces partenariats ne sont pas sans poser question sur la préservation du projet associatif et les risques d'instrumentalisation.

Avec la baisse des financements publics, certaines associations se sont tournées vers les entreprises privées. Dans le même temps, les sociétés commerciales, sous la pression des consommateurs et de leurs propres salariés, ont dû adopter des pratiques de responsabilité sociale. La RSE trouve parfois son prolongement dans la mise à disposition de salariés dans des associations qui manquent de compétences techniques (gestion, marketing, ingénierie de développement ou appui technique dans des domaines spécialisés, etc.).

Mécénat « gagnant-gagnant »

Depuis quelques années, le mécénat de compétences a ouvert la voie de la coopération entre associations et entreprises au-delà des seuls transferts financiers. Aujourd'hui, 45 % des entreprises de plus de 200 salariés le pratiquent selon l'Admical. Pour l'association de promotion du mécénat, une fois dépassées les réticences, c'est la garantie d'un apport de compétences dans les associations. Du côté des entreprises, un retour sur image à vocation plutôt interne.

L'association Planète Urgence est un exemple d'un nouveau type de mécénat. Elle permet de mettre à disposition d'associations du Sud, des collaborateurs d'entreprises du Nord qui souhaitent s'engager le temps de leurs congés annuels : formation au marketing et à la bureautique de femmes burkinabés productrices de savons à base de karité, animations d'ateliers d'enfants... Les projets sont très variés. « Quand on monte un partenariat avec une entreprise, ce doit être gagnant-gagnant, explique Caroline Lacoëntre responsable des partenariats « Congé solidaire » à Planète Urgence. Pour les associations, cela permet d'avoir des volontaires avec des compétences très pointues. Pour les entreprises, de développer les compétences de leurs collaborateurs, leur ouverture d'esprit, d'être plus attractives vis-à-vis des jeunes diplômés... C'est aussi un moyen très démonstratif de communiquer sur leur engagement en faveur du développement durable. »

Ne s'agit-il pas de s'acheter une image de marque ? « Cela améliore surtout l'image de marque en interne. Mais la communication engage aussi l'entreprise, la contraint à être en conformité avec les valeurs qu'elle soutient. Les entreprises sont loin de devenir des modèles, mais elles prennent plus conscience de leur rôle social, sociétal et environnemental. »

Mutualisation et coopération

Au-delà d'une intervention ponctuelle sur des missions associatives, le partenariat association-entreprise peut aller jusqu'à la mutualisation, voire jusqu'au regroupement. À l'issue d'un accompagnement conjoint sur les stratégies de développement et le travail en réseau, dans le cadre du dispositif local d'accompagnement (DLA), des associations et des entreprises commerciales de services à la personne de la région PACA ont décidé de mutualiser certaines de leurs fonctions. L'accompagnement a en effet permis de faire tomber les préjugés. Elles ont pris conscience qu'avant d'être elles-mêmes en concurrence, elles devaient affronter le marché du gré à gré et de l'emploi non déclaré. Et surtout, elles se sont aperçues qu'elles recrutaient dans le même vivier d'intervenants à domicile et qu'elles passaient beaucoup de temps à organiser des entretiens d'embauche pour les mêmes personnes. Elles ont donc décidé de mutualiser le recrutement.

Regroupement d'intérêts

« La loi de janvier 2002 pousse les associations à la coordination, la complémentarité, la coopération dans le cadre de groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) », rappelle Ghislaine Bouget, directrice générale de l'Amicale du Nid, une association d'aide à la réinsertion sociale et professionnelle des personnes prostituées. Selon l'Uniopss, le GCSMS est devenu un des instruments privilégiés de la Direction générale des affaires sociales pour restructurer le secteur en diminuant le nombre d'intervenants. Outre les associations du sanitaire et social, et les établissements de santé, il peut inclure des « personnes morales gestionnaires de droit public ou privé » (donc des sociétés commerciales).

Le groupement de coopération monté par l'Amicale du Nid et l'association Vie, une structure d'insertion émanant du groupe Vinci (le

président est le DRH du groupe), est un exemple de partenariat entre une association « historique » et un opérateur venu du secteur privé. Il a fallu plus d'un an à une commission *ad hoc* pour s'approprier l'outil et se mettre d'accord sur la convention constitutive, et pour que le CA de l'Amicale accepte « de déléguer une partie des ses prérogatives ». « Mais, explique Ghislaine Bouget, le but du groupement est bien l'autonomie du public accueilli par le biais d'un parcours d'insertion non stigmatisant et respectueux du parcours de l'individu, deux points issus du projet social de l'Amicale mais sur lesquels se retrouve Vie. »

Logique de résultats

« Notre rapprochement avec l'Amicale s'explique par la recherche d'une logique de résultats, explique Mme Antoni, directrice de Vie. Nous recherchons une continuité dans les parcours, qui passait par l'accompagnement social, le cœur de métier de l'Amicale. Chacun reste sur son champ de compétences. » Ghislaine Bouget reprend : « C'est un rapport d'intérêt. L'association Vie apporte son réseau d'entreprises, l'Amicale du Nid sa notoriété, ses compétences en matière d'accompagnement social et ses capacités d'hébergement. » Le groupement a ainsi répondu à des appels d'offres « une démarche très intéressante qui permet de nous évaluer en interne, d'interroger nos pratiques. » Pour peu qu'un travail de

conscientisation des élus à la plus-value associative ait été mené en amont de l'appel d'offres, conclut Ghislaine Bouget.

Instrumentalisation ?

« Certaines entreprises partenaires souhaiteraient que Planète Urgence intervienne sur tel type de projet, déplore Caroline Lacoëntre, alors que nous n'appuyons que des associations du Sud sur leurs besoins locaux, pour ne pas faire de la concurrence à l'économie locale. » Dans le cadre d'un projet de reforestation, d'appui communautaire et de sensibilisation à l'environnement (Urgence Climat, campagne 1 euro = 1 arbre), des entreprises ont demandé que notre logo soit apposé sur leurs affiches de campagne. Nous avons refusé ce « greenwashing ». » Caroline Lacoëntre reconnaît qu'il est difficile de ne pas se faire instrumentaliser par les entreprises partenaires. « Mais c'est bien en affirmant notre éthique que nous sommes reconnus. Accepter cette instrumentalisation reviendrait à remettre notre légitimité en cause. » Le partenariat entre association et entreprise exige d'être clair sur sa démarche, de ne pas perdre de vue l'enjeu de l'association, ne pas se plier à la volonté de l'entreprise sauf si elle sert les intérêts de l'association. « Le rôle des associations serait plutôt de sensibiliser les entreprises, que de les diaboliser », conclut Caroline Lacoëntre. ■

Verbatim

« L'environnement sociétal excessivement dégradé motive les entreprises à se rapprocher des associations. Mais comment se rassembler ? »

Une administratrice d'une association d'éducation populaire.

Les relations partenariales associations-entreprises

« Relations associations-entreprises : je t'aime, moi non plus ? »

À lui seul, ce titre d'un récent colloque de la CPCA en dit long sur les difficultés à généraliser un modèle partenarial français. Une administratrice de la CPCA et une professionnelle de l'intermédiation entre associations et entreprises décryptent pour *La Vie associative* quelques enjeux clés : freins culturels, fonction du mouvement associatif organisé, perspectives de développement, rôle des pouvoirs publics...

Interviews croisées réalisées par Emmanuel Gagnerot, CPCA

Actuellement, les ressources générées par le mécénat représentent seulement 1,5 % du financement de la vie associative. Dans le même temps, de récentes enquêtes d'opinion montrent que les partenariats entre entreprises et associations sont plébiscités. Comment expliquez-vous ce décalage ?



Estelle Lauvergne, responsable du pôle Mécénat et partenariats solidaires, IMS Entreprendre pour la Cité

Estelle Lauvergne : Ce résultat n'est pas surprenant pour deux raisons. Premièrement, les associations se sont traditionnellement appuyées sur des financements publics pour leur fonctionnement. Deuxièmement, un très grand nombre d'entre elles méconnaissaient les possibilités de recourir à des financements privés, d'entreprises notamment. Du côté des entreprises, la prise de conscience de la nécessité de s'ouvrir au monde associatif est, pour une majorité d'entre elles, assez récente. Elle est notamment liée à la montée en puissance de la notion de responsabilité sociale. Dans ce cadre, les partenariats avec des structures d'intérêt général sont apparus non seulement utiles au monde associatif mais aussi nécessaires à l'entreprise car ils répondaient à des enjeux d'image, de ressources humaines, d'ancrage territorial...

Aujourd'hui néanmoins, comme le démontrent ces enquêtes, les entreprises et les associations

souhaitent travailler plus et mieux ensemble. Pour cela, elles doivent pouvoir se rencontrer, apprendre à se connaître et travailler de manière concertée. C'est pour répondre à cet objectif qu'IMS - Entreprendre pour la Cité mettra en ligne, dès septembre 2009, le site internet Mecenova. Premier du genre, il est à la fois un « Meetic » entre entreprises et associations et une plateforme d'informations permettant à ces acteurs de monter des partenariats riches et réussis.

Brigitte Giraud : Dans les faits, associations et entreprises peinent à se « rencontrer ». De toute évidence, les finalités respectives de ces organisations (utilité sociale versus partage de bénéfices) constitue un frein toujours difficile à lever. De plus, toutes les causes n'apparaissent pas aujourd'hui « mécénables » pour les entreprises. En effet, même si de récentes études montrent l'extension du champ du mécénat vers de nouveaux types d'associations, la culture et le champ des solidarités concentrent encore la majorité des budgets générés par les partenariats entre associations et entreprises. Ces études révèlent également que la valorisation de l'image n'est pas l'attente prioritaire des entreprises. La volonté de celles-ci de participer à la co-construction de l'innovation socioéconomique est à prendre en

compte. De leur côté, les associations restent vigilantes à ne pas se laisser enfermer dans un rôle de prospection de marchés inexplorés pour le compte de l'entreprise.

Il faut par ailleurs rester conscient du contexte économique associatif dans lequel interviennent ces partenariats. Contexte marqué par une baisse tendancielle des financements d'Etat, particulièrement structurant pour l'économie associative, et par une généralisation des financements issus de la commande publique. Ces deux éléments sont particulièrement déstabilisateurs pour le secteur associatif. Toutefois, les financements issus du mécénat ne peuvent être présentés comme une ressource palliative aux financements publics. Ils sont complémentaires, pas substitutifs. C'est sans doute l'une des explications majeures des réticences associatives au développement de partenariats avec les entreprises.

D'après vous, quels rôles peut jouer le mouvement associatif organisé (coordinations, fédérations, unions) dans le développement de partenariats d'intérêt général entre associations et entreprises ?



Brigitte Giraud, administratrice de la CPCA en charge du dossier « Relations partenariales entre associations et entreprises »

Brigitte Giraud : Le mouvement associatif organisé représente aujourd'hui 56 % du tissu associatif français. En tant que têtes de réseaux, les coordinations, fédérations et unions peuvent largement contribuer à donner de la cohérence au développement des relations partenariales entre associations et entreprises. Interlocutrices pour les entreprises, elles peuvent leur permettre de repérer plus facilement et de façon plus pertinente les projets associatifs avec lesquels peuvent se construire des partenariats. Au-delà de l'économie de moyens, les têtes de réseaux associatives peuvent aussi être garantes de démarches déontologiques tout en favorisant la création d'outils d'accompagnement adaptés au secteur d'activité de leurs adhérents (guides, formations, méthodes...).

Estelle Lauvergne : Nous entendons encore des associations affirmer que le mécénat est réservé à des projets culturels financés par de grandes entreprises parisiennes. Il faut balayer cette idée reçue. Le mécénat concerne tous les champs d'intérêt général et toutes les entreprises et associations, petites et grandes, partout en France. À partir de là, le rôle des fédérations et autres regroupements associatifs est crucial pour mieux faire connaître le mécénat et pour donner des clés aux associations afin de trouver des entreprises partenaires. En outre, ces réseaux d'associations peuvent aider à faire se rencontrer secteur à but lucratif et secteur associatif, comme le fait l'IMS en tant que réseau d'entreprises.

Lorsque elle s'organise par elle-même, les limites de la philanthropie sont connues : inégalité des causes associatives devant le mécénat, difficulté à dépasser le mécénat financier de communication, risque de saturation des sollicitations adressées aux entreprises, etc. Dans ce cadre, pensez-vous que les pouvoirs publics ont un rôle à jouer ? Si oui, comment ?

Estelle Lauvergne : Certaines des limites que vous évoquez ont déjà commencé à évoluer. Par exemple, la motivation principale d'une entreprise quand elle se lance dans une démarche de mécénat ne relève plus prioritairement de la communication externe. Le plus souvent, cette démarche répond à un enjeu interne, tourné vers l'implication et l'engagement de ses collaborateurs. Les actions de mécénat sont ainsi davantage réfléchies, structurées, pérennes et multifformes (soutien financier, humain, matériel...).

Il y a souvent une vraie complémentarité entre le soutien public et le mécénat privé. Les pouvoirs publics doivent accompagner ce développement – sans se désengager – et soutenir tous les outils permettant le développement de partenariats, tels que Mecenova. Pour ce dernier projet, le ministère de la Vie associative était présent à nos côtés dès la genèse.

Il pourrait par ailleurs être pertinent que pouvoirs publics, entreprises et associations travaillent plus souvent en trinôme sur certains projets. Ce mutli-partenariat permettrait de faire s'abaisser quelques « barrières invisibles » au profit de l'intérêt général. En apprenant à se connaître davantage, en échangeant et en collaborant, ces trois mondes pourront véritablement s'enrichir mutuellement.

Brigitte Giraud : Le modèle français des relations entre associations et entreprises cherche encore sa voie. Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer. Pour illustrer cette conviction, prenons l'exemple des associations implantées dans les zones rurales françaises. Le tissu entrepreneurial y étant moins dense, il y a de fortes raisons de penser qu'elles peineront à nouer des partenariats. Ici, les pouvoirs publics peuvent par exemple jouer un rôle afin d'encourager la mutualisation des pratiques de mécénat entre zones urbaines et zones rurales. Enfin, sans l'intervention des pouvoirs publics certaines causes seront très probablement laissées pour compte.

Selon nous, les pouvoirs publics doivent donc poursuivre et même intensifier – sous conditions d'évaluation – un soutien et un investissement actif au profit de l'innovation socioéconomique portée par les partenariats entre associations et entreprises.

Réponses associatives aux logiques de marché



Si les associations doivent se couler dans les logiques de marché, accepter de répondre à la commande publique, s'appropriier certaines pratiques commerciales dans le cadre de la mise en concurrence, elles n'en restent pas moins des structures à but non lucratif. Leurs spécificités (gouvernance, ressources humaines hybrides salariées et bénévoles, capacités d'initiative, regroupement en fédération, coordination, etc.) pourraient même devenir des atouts dans un contexte concurrentiel. Si la tendance est à ne voir les associations que sous l'angle d'opérateurs économiques, leur projet social pourrait bien leur permettre de se distinguer. Pour peu qu'elles aient réussi à le préserver. Qu'est-ce que les associations ont à faire valoir face aux logiques de marché ? Peuvent-elles justement faire de leur souci de l'intérêt général ou de la satisfaction de besoins sociaux un nouveau modèle économique à opposer aux seules logiques comptables et commerciales ?

Gouvernance : un enjeu ?

Qu'est-ce qui distingue les associations des opérateurs économiques à but lucratif ? Une question essentielle dans un contexte de généralisation des logiques de marché. La gouvernance pourrait être un premier élément. En effet, le fonctionnement démocratique qui associe différentes parties prenantes (bénévoles, salariés, dirigeants...) n'est-il pas constitutif du fait associatif ? Mais cette démocratie a-t-elle encore un sens sous la pression du marché et de la normalisation en cours ?

Réinterroger la gouvernance

Si les associations s'appuient sur des conseils d'administration et des assemblées générales pour organiser leur fonctionnement, il convient de se demander de quelle manière ces instances rendent compte de leur mandat et réinterrogent leur organisation à l'aune du projet associatif. Les questions de transparence et d'exercice effectif de la démocratie doivent également être posées. Si les participants aux groupes de discussion de la CPCA reconnaissent que la gouvernance associative doit être au service du projet, ils admettent également qu'elle doit être constamment réexaminée par le biais d'un dialogue social interne, de formations des administrateurs ou de commissions évaluatives qui permettent de les contrôler.

La place et le rôle de chacune des parties prenantes de l'association (administrateurs, bénévoles, volontaires,

salariés, bénéficiaires, usagers, donateurs, etc.) posent également question tant les attentes sur le projet peuvent diverger. Plusieurs participants insistent sur la nécessité d'un cadre réglementaire pour distribuer les fonctions entre les diverses parties. Tous s'accordent sur la place essentielle des membres, car comme le fait remarquer un participant : « Il n'y a pas d'associations sans membres, pas de projet associatif sans coproduction avec les membres. » Mais une fois ces fondamentaux posés, on peut se demander si la gestion « entrepreneuriale » de certaines associations et la normalisation sous l'influence des logiques de marché ne menacent pas le projet associatif. Et dans ce contexte, quelle place reste-t-il aux adhérents quand les salariés, de par leurs compétences et leur pratique quotidienne de l'association, prennent toujours plus de place dans les décisions, voire les orientations stratégiques de l'association.

Rationalité contre légitimité

La professionnalisation, induite par la complexification des productions associatives et des procédures administratives, et le poids toujours plus grand des réglementations ont modifié d'une part les équilibres entre administrateurs responsables de l'orientation politique et équipe salariée en charge du management, et d'autre part, le rapport entre bénévoles et salariés.

Lors d'une journée d'étude autour de « la gouvernance des associations » au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) en avril dernier, les organisateurs notaient qu'« au cours des dix dernières années, les outils du management se sont diffusés au sein d'un grand nombre d'associations. Ce phénomène a été entretenu par l'action des consultants et par de nouvelles formations de gestion dédiées à ce secteur. » Des participants aux groupes de discussion de la CPCA parlent de « bureaucratisation », de « taylorisation des tâches de l'administration générale, exercées de manière de plus en plus compétentes, mais sans relation avec la vie associative elle-même », d'un fractionnement dommageable pour la cohérence du projet. Ce qui pose plus encore la question de la gouvernance et de la légitimité des différentes parties prenantes à intervenir. Que reste-t-il des projets associatifs quand des logiques purement gestionnaires sont en œuvre ? Les associations n'ont-elles pas beaucoup à perdre à laisser ainsi des dirigeants salariés décider des orientations politiques ? N'y a-t-il pas un risque accru de banalisation si le fonctionnement démocratique est ainsi remis en cause ?

Verbatim

« Malgré la diversité des représentations, on observe une convergence sur les problématiques de gouvernance, ce qui rend optimiste sur la possibilité d'une union pour défendre le mouvement associatif. »

Un administrateur d'une association du secteur sanitaire et médico-social.

Des administrateurs peu engagés, des directeurs peu militants

Qui des élus ou des directeurs salariés dirigent l'association ? La croyance commune voudrait que les premiers décident des orientations stratégiques politiques que les seconds mettent en œuvre. Mais dans les faits, dès lors qu'il y a délégation de pouvoir à un salarié, les administrateurs exercent-ils vraiment leur rôle politique ? Comment se répartissent et s'articulent les rôles dans les prises de décision, les responsabilités ?

Un responsable dresse un constat sévère : « Les administrateurs sont souvent peu engagés, les gestionnaires ne connaissent plus l'histoire », ajoutant que, dans de grandes associations, selon sa propre expérience, « la complexité d'une structure comme le conseil d'administration est difficile à percevoir pour quelqu'un qui n'y passe que quelques heures par intermittence. Il n'est pas certain par ailleurs que les directions administratives souhaitent toujours qu'il y ait contact entre administrateurs et salariés. » D'autres témoins confirment : quand les administrateurs ne se réunissent qu'épisodiquement, les salariés qui travaillent quotidiennement dans l'association et assurent sa gestion, sont plus à même d'avoir une opinion sur les choix stratégiques à prendre.

Marc Genève, chargé de mission à l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) va plus loin : « Il faut impulser une réflexion sur les modalités de fon-

ctionnement des instances et lutter contre l'absentéisme. Une assemblée générale doit dépasser la lecture des rapports moraux et financiers pour parler un peu plus de prospective, de façon à mobiliser les adhérents sur des choix. En termes de conduite de réunion, le secteur de l'animation a développé de beaux outils, repris parfois par le secteur à but lucratif, mais qui ne sont jamais utilisés. La tenue et la présentation des comptes devraient être une occasion d'enclencher des discussions sur des sujets comme les indicateurs d'utilité publique, la mutualisation, les coûts sociaux... »

Motivés

On peut s'interroger sur l'adéquation des directeurs salariés avec le projet politique. Agissent-ils en gestionnaires ou comme parties prenantes d'un projet collectif ? Et surtout sur quoi se fonde leur légitimité à intervenir ? Un participant évoque l'idée de mettre en place des conseils de sur-

veillance « pour créer un peu de dialectique ». Mais si l'association peine à trouver des administrateurs vraiment engagés, qui pourra-t-elle désigner pour prendre en charge ce poste ? La solution est bien entendu dans la recherche de directeurs militants, « en compatibilité avec le projet ». « Quand on a affaire à des militants des deux côtés, les problèmes de gouvernance peuvent être solubles, explique Alain Boisson de la Fédération des centres sociaux et culturels de France (FCSF). Tous deux ont en effet conscience que les activités assurées au quotidien sont bien au service d'un projet et non l'inverse. Dans le cas contraire, il faut en passer par d'autres solutions telles que réexpliquer les niveaux de responsabilités des uns et des autres et, si nécessaire, réaffirmer un positionnement hiérarchique. »

Des participants pointent les risques de « marginalisation du conseil d'administration quant à la circulation de l'information ». « Il y a une nécessité absolue de professionnalisation dans nos associations ; nous devons faire la preuve de notre capacité à monter en compétence, notamment vis-à-vis de nos bailleurs, analyse Alain Boisson. Mais ce n'est pas sans risque, notamment quand les personnes ont une conscience aigüe de leurs compétences et qu'elles pensent qu'elles sont seules à être en mesure de développer le projet. Si les équipes doivent être professionnalisées, les administrateurs doivent absolument être qualifiés et suffisamment performants pour affronter leurs responsabilités. La difficulté tient au manque d'investissement de certains d'entre eux, car

Verbatim

« La gestion associative sur le mode de l'entreprise est-elle inévitable ? En quoi la gouvernance participative favorise ou permet-elle le management ? »

Une directrice salariée d'une association de protection de l'environnement et développement rural.

ils restent les porteurs du projet politique. Généralement, les salariés se forment volontiers, d'une part car le coût de la formation est porté par l'employeur et d'autre part parce qu'ils en retirent un bénéfice personnel direct. Les administrateurs sont moins conscients de la nécessité de le faire. »

La gouvernance entre État et marché

Les organisateurs de la journée du Cnam replacent l'enjeu de la gouvernance dans son contexte politique et parlent des « récentes tentatives pour normaliser, de l'extérieur, cette gouvernance qui échappe aux rationalités purement administratives ou commerciales ». Si les pouvoirs publics, dans le cadre de subventions ou de conventions, ont pu imposer des règles de gouvernance (fonctionnement démocratique, tenue régulière des assemblées générales, respect de la parité hommes/femmes), elles n'étaient pas contraignantes pour les associations, voire s'articulaient parfaitement avec le projet associatif. Mais avec la généralisation des appels d'offres, les pouvoirs publics exigent une montée en compétences qui passe par la professionnalisation des équipes. L'arrivée de directeurs gestionnaires peut également trouver son origine dans la multiplication des marchés publics et des exigences administratives plus lourdes sur le suivi et l'évaluation des projets, puisque rares sont les dirigeants bénévoles à être en mesure de répondre à un appel d'offres. En imposant de tels critères gestionnaires, les pouvoirs publics ne favorisent-ils pas le poids de ces directeurs salariés dans la gouvernance associative ?

Réinterroger le projet

Marc Genève voit les choses autrement : « La période actuelle est intéressante puisqu'il y a un renouvellement massif des cadres. Pour être porteur, ce renouvellement doit être l'occasion pour ces cadres de découvrir les pratiques des autres associa-

Repères

La gouvernance, un enjeu du don en confiance ?

Le Comité de la Charte du don en confiance est un organisme d'agrément et de contrôle des associations et fondations faisant appel à la générosité du public. Fort de ses 20 ans d'expériences et de ses 59 associations et fondations membres agréés, le Comité a créé en 2008 l'Observatoire de la Confiance dans les organisations faisant appel à la générosité du public. Cet observatoire vise à approfondir les analyses et études sur les leviers de la confiance par le biais de sondages et forums internet.

Lors d'une après-midi organisée par l'Observatoire de la Gouvernance du Centre des jeunes dirigeants d'économie sociale (CJDES) le 1^{er} juillet 2009, Michel Soublin, président du Comité de la Charte, relevait une autre question-clé aux fortes conséquences sur la confiance des donateurs : celle de la rémunération des dirigeants bénévoles. Le débat est en effet vif autour de l'arbitrage entre la « privation de compétences » que peut impliquer l'absence de rémunération des administrateurs bénévoles et le « contrôle optimum de la technocratie » qui ne peut être garanti que par un conseil d'administration non rémunéré...

Des réflexions à suivre sur <http://www.comitecharte.org>

tions de façon à favoriser les complémentarités. Ce renouvellement peut être une chance de réinterroger le projet associatif un peu mis entre parenthèses par les contraintes des activités gestionnaires. La légitimité des associations passe par leur légitimité sociale. Les Français font confiance aux associations. Mais à quoi sont-ils prêts pour les préserver ? Accepteront-ils de payer plus pour avoir une vie associative et de ne pas choisir l'opérateur le moins cher ? Accepteront-ils d'être plus que des consommateurs d'activités associatives et de s'intéresser aux enjeux de la vie de leurs associations ? C'est un message à faire passer si nous voulons continuer à parler de participation, de démocratie et de citoyenneté. »

Mutualiser la gouvernance ?

La question de la mutualisation, imposée à plusieurs secteurs par les pouvoirs publics ou contrainte par les logiques de marché, doit aussi être examinée en termes de gouvernance. « La question du pouvoir doit être posée d'emblée car elle constitue bien un nœud essentiel du problème de la mutualisation », relève ainsi Anne

Postic, directrice de l'Uriopss Pays de la Loire. Elle explique ainsi les réticences de plusieurs dirigeants associatifs à s'orienter vers cette voie, malgré les injonctions des pouvoirs publics. Un nouveau défi posé à la gouvernance associative. ■

Pour aller plus loin :

■ *La Gouvernance des associations*, de Christian Hoarau et Jean-Louis Laville (dir.), éd. Erès, 2008.

■ Lire l'article sur la journée du Cnam : <http://www.cpa.asso.fr/spip.php?article1844>

Construire l'équilibre salariés / bénévoles

Si le bénévolat reste un facteur fondamental de la vie associative (14 millions de bénévoles dans un million de structures), les associations éprouvent parfois des difficultés à renouveler leurs cadres et à mobiliser des militants. Comment, dans un contexte de professionnalisation accrue, maintenir l'équilibre entre salariés et bénévoles ? Comment articuler compétences techniques et militance, comment favoriser la co-construction du projet associatif ?

Cohabitation ou co-production ?

« Nous savons tous que le bénévolat est un élément fondamental de la vitalité associative, qu'il est essentiel de pouvoir mobiliser des militants », admettent les participants aux groupes de discussion réunis à la CPCA en mars dernier. Mais une fois posé ce principe fondamental, tous reconnaissent que, dans le contexte actuel, ils ne sauraient se passer de la technicité des salariés. Donner à ces deux parties prenantes de l'association la place qui leur revient n'est pas si simple, remarquent plusieurs témoins. Alain Boisson, trésorier de la Fédération des centres sociaux et cul-

turels de France (FCSF) raconte ainsi : « J'ai été témoin de plusieurs situations problématiques entre salariés et bénévoles : soit elles sont le fait de bénévoles fortement impliqués qui adoptent un positionnement très hiérarchique vis-à-vis de salariés, chargés de la mise en œuvre du projet au quotidien et qui n'acceptent pas d'être commandés. Soit elles sont dues à des salariés qui ne reconnaissent que leur directeur comme employeur. » Il faut y ajouter les rapports directeur/président qui, même définis dans le règlement intérieur, peuvent s'avérer difficiles dans la pratique quotidienne.

Compétences contre projet ?

Plusieurs témoins évoquent un autre enjeu : le manque de renouvellement des administrateurs pourrait laisser plus de place au pouvoir des salariés. « Ce manque d'administrateurs disponibles constitue un véritable danger pour nos associations. Il ne peut y avoir de véritable portage du projet politique sans investissement sur le long terme », reconnaît Alain Boisson.

Des participants aux groupes de discussion de la CPCA évoquent un véritable dilemme entre le maintien de l'emploi et la préservation du projet associatif. En effet, lorsque les responsables salariés disposent de la confiance des administrateurs pour proposer les orientations de l'activité, celles-ci correspondent plus souvent à leurs propres compétences et savoir-faire qu'au projet associatif. Elles peuvent même s'en éloigner fortement. En pareil cas, la responsabilité politique des administrateurs ►►



doit être convoquée. Pour Alain Boisson, « la crédibilité de l'association passe par ses compétences. Si un administrateur craint d'être confronté à des salariés compétents, il doit se former pour savoir défendre le projet politique en toute circonstance vis-à-vis de ses salariés comme des bailleurs ».

Formation réciproque

Mieux faire connaître les spécificités du projet associatif, les valeurs qu'il porte, le fonctionnement qu'il induit entre salariés et bénévoles est sans doute une des pistes à explorer pour maintenir l'équilibre. Et dans ce domaine, l'enjeu de la formation des salariés est essentiel. Un participant parle néanmoins d'« un travail farineux pour qu'ils portent eux-mêmes le projet et se sentent engagés sur le sens ».

Certaines associations ont donc ouvert des chantiers sur les métiers exercés et sur l'identité professionnelle. « Lors de l'embauche d'un salarié, parallèlement à l'examen de ses compétences, il est essentiel d'insister sur la nécessité qui sera la

sienne de se mettre au service du projet. Nous questionnons ainsi sa capacité à s'adapter au projet », explique Alain Boisson. Il analyse : « Nombre de salariés ont une vision à courte vue du projet, parallèle à leur fonction, sauf peut-être certains directeurs qui sont très porteurs du projet... parfois plus que les administrateurs. »

Cette crainte d'un manque d'implication des salariés en faveur du projet est encore plus prégnante quand il s'agit de personnes, issues du secteur commercial et qui n'ont que peu de familiarité avec la démarche associative. Ce qui est fréquent quand l'embauche se fait sur des compétences pointues. Mais comme le font remarquer de nombreux dirigeants associatifs, il arrive que ces salariés trouvent dans la démarche associative ce qu'ils attendaient vraiment de leur vie professionnelle et qu'ils adhèrent rapidement au projet.

« Travail associé »

« Le travail associé est un concept fondamental dans notre réseau, ne serait-ce que pour assurer la pérennité du projet : administrateurs et salariés

son co-porteurs du projet et en assurent la cohérence, chacun évoluant sur son territoire sans empiéter sur celui de l'autre », explique Alain Boisson. Des rencontres régulières sont organisées entre salariés et administrateurs pour apporter des réponses communes sur certains aspects. Alain Boisson anime ainsi un atelier inter-fédéral qui réunit les trésoriers et les responsables financiers d'associations. « Nous examinons ensemble les aspects financiers, comme déclinaison du projet. On peut véritablement parler d'un travail de coopération. »

« Mais ce travail concerté fonctionne quand l'administrateur s'implique et que le salarié accepte cette approche », reconnaît Alain Boisson. Certains centres sociaux ont ainsi mis en place des outils techniques pour permettre ce travail associé. « Le projet a besoin d'une relation de qualité entre salariés et bénévoles, poursuit Alain Boisson ; le CA ne doit pas se positionner comme hiérarchiquement supérieur, il doit y avoir une volonté de partager. Ce qui n'exclut en rien d'assumer ses responsabilités. Ce partage est gage d'un enrichissement des relations humaines. »

Une relation essentielle pour se distinguer du secteur commercial

Le travail en coopération des équipes bénévoles et salariés est un trait distinctif des associations par rapport au secteur à but lucratif. « Enrichir chacun des individus leur permet de produire plus et mieux pour le collectif. Nous sommes obligés de nous inscrire dans le monde marchand, mais ça ne doit pas nous empêcher de vouloir nous battre pour autre chose : refuser le positionnement systématiquement hiérarchique, développer la coopération, accroître l'enrichissement personnel pour enrichir le projet collectif, travailler en association », conclut Alain Boisson. ■

Capacité d'innovations et droit à l'initiative

Le passage à l'appel d'offres « ciblé » et le développement de la commande publique menacent deux fondements de la vie associative : l'innovation sociale et la capacité d'initiative. Les associations naissent souvent de la prise en compte de demandes sociales émergentes, que ni les pouvoirs publics, ni le marché n'ont encore repérées. Si les besoins sont nouveaux, la manière d'y répondre l'est également. Cette fonction de laboratoire social qui aboutit nécessairement à des innovations constitue une des missions reconnues des associations. La préserver est une condition pour continuer d'exister en tant qu'association. Ce que d'aucuns ont bien compris.

La commande publique ne laisse que peu de place à l'expérimentation sociale puisque l'association répond à une demande (pour ne pas dire injonction) de la puissance publique, qu'elle doit absolument satisfaire aux critères et agir selon des objectifs et des indicateurs souvent fort éloignés de son objet et de son projet.

Menace sur l'innovation

En outre, l'initiative change de camp : ce n'est plus l'association qui, eu égard à un besoin émergent, propose un projet que la collectivité décide de soutenir au nom de l'intérêt général, mais la collectivité qui demande à un prestataire de prendre en charge un service qu'elle a défini. La question posée lors du séminaire de la CPCA est la suivante : « comment préserver cette capacité d'innovation face aux tendances lourdes de l'instrumentalisation et de la substitution de prestations formatées aux actions s'inscrivant dans le projet associatif ? »

Anne Postic, directrice de l'Uriopss Pays de la Loire, s'interroge : « Sommes-nous de simples opérateurs économiques qui prennent en charge des produits un peu particuliers ou reconnaît-on encore notre capacité d'innovation ? Les pouvoirs publics ont tendance à nier la capacité créatrice des associations du sanitaire et social, pourtant inscrite dans la loi de 2002, à vouloir distinguer le politique de l'économique qui forment pourtant un tout dans les associations. » Michel Brugière directeur général de Médecins du Monde (MDM) renchérit : « Les

appels d'offres sont un choix politique : veut-on une société qui soit en capacité de penser et d'agir, où veut-on couper les pattes des innovateurs et couler tout un chacun dans un

ainsi : « Il y a 20 ans, les ONG fonctionnaient sur le seul principe du droit à l'initiative, une caractéristique du secteur, sa garantie à l'indépendance. Au fur et à mesure qu'elles prenaient

Or, cette liberté restreinte des associations fait, qu'une fois sur le terrain, elles n'ont pas le temps d'innover, elles ne font que ce qu'elles savent faire, « au risque d'être un jour débordées par des associations nouvelles ou qui auront su innover », analyse Michel Brugière.

Verbatim

« Quelle est notre capacité d'imaginer de nouvelles formes d'actions hors des cadres existants ? »

Un administrateur d'une association d'éducation populaire.

moule ? Pour le moment, nous ne pouvons que nous élever contre cet état d'esprit technocratique, mais à force, il ne restera plus d'associations. Et comment ferons-nous dans des domaines où leur présence est essentielle ? » Car comme le fait remarquer Patrick Bonneau, président de la CPCA Poitou-Charentes : « S'il n'y a plus de rapport dialectique entre la société civile et les élus, si ces derniers ne sont plus interpellés ni alimentés en expériences sociales associatives, ils risquent d'y perdre beaucoup. »

Reconnaître la capacité d'initiative

Tous s'accordent sur « l'absolue nécessité de préserver le contrat social et de conserver l'esprit (et le droit) d'initiative afin que le projet reste de la compétence associative et que les associations préservent leur capacité d'innovation et leur indépendance ». Un participant ajoute : « Il faut structurer et faire reconnaître la liberté d'initiative et la fonction recherche-développement car, avec la généralisation de l'appel à projet, on inverse le sens de l'initiative. Ce sont les pouvoirs publics qui prétendent repérer les besoins. Cette évolution est en totale contradiction avec la tradition de l'initiative sociale des associations. » Michel Brugière raconte

du poids, on a vu se multiplier les appels à proposition et les appels d'offres. Pendant trois ans, le droit à l'initiative a été l'objet d'un débat fort entre les associations, le ministère des Affaires étrangères et l'Agence française de développement (AFD). Il a fallu se battre pour le faire admettre. » Un nouvel outil a été mis en place par l'AFD qui semble être un compromis entre les deux positions : la facilité d'innovation sectorielle ONG (FISONG)¹.

Si Michel Brugière reconnaît que dans le secteur de la santé, les ONG sont relativement préservées, on ne peut en dire autant des associations de développement, de plus en plus en situation de concurrence. « Les bailleurs jouent là-dessus pour faire baisser les prix, pour avoir le plus pour le moins cher, en prenant la garantie de s'adresser à une association de qualité... À tel point que certaines associations ne sont plus que des bureaux d'études qui ne répondent plus qu'à des appels d'offres. » Le droit à l'initiative semble également bien mis à mal du côté des associations d'urgence qui ne fonctionnent que sur fonds européens (ECHO). « Cette monodépendance est très dangereuse et réduit d'autant leur indépendance : elles n'interviennent que sur les territoires que l'Union européenne a décidé de couvrir... Ce sont les circonstances qui font l'initiative. »

« Condamnés à innover »

« Nous sommes condamnés à innover, reprend le directeur général de Médecins du Monde. C'est un des éléments qui nous permettra de préserver notre droit à l'initiative. Nous ne le conserverons pas si nous nous contentons de reproduire des innovations d'il y a 20 ans. » Par exemple, dans les années 1980, avec le développement du Sida et sous l'influence d'épidémiologistes membres de l'association, MDM a ouvert les premiers centres de dépistage. Deux ans plus tard, les pouvoirs publics reprenaient l'idée. Il en a été de même pour les programmes de réduction des risques auprès des toxicomanes. « MDM est allé dans la rue avec des seringues neuves. Une action qui a abouti à la loi Barzac sur la délivrance gratuite de seringues dans les pharmacies. » On peut encore citer un médicament contre la malnutrition mis au point par Médecins sans frontières (MSF) aujourd'hui distribué par l'OMS. Pour Michel Brugière, « les innovations actuelles sont autant à chercher dans les complémentaires santé ou le microcrédit qui permettent aux plus démunis de se faire soigner ».

Des crèches parentales à la protection de l'environnement, de l'école publique sous l'impulsion des grands mouvements d'éducation populaire à la mise en place du RMI sous celle des associations luttant contre la grande précarité, on ne compte plus les innovations sociales qui n'auraient pas vu le jour sans les associations. Ce qu'oublie parfois les collectivités et les services déconcentrés de l'État qui n'y voient que des prestataires. Et ce qu'oublie certaines associations prêtes à abandonner leur droit à l'initiative en échange d'une garantie de financement au travers des appels d'offres.

Verbatim

« Les associations sont tirillées d'une part entre les obligations gestionnaires, normes, règles, souci de professionnalisation et, d'autre part, la nécessité de conserver l'esprit militant et le comportement sans but lucratif dans une société de plus en plus marchande et financiarisée. »

Un administrateur d'une coordination d'associations de solidarité.

Et Michel Brugière de conclure : « Perdre notre fonction d'innovation reviendrait à perdre une part de notre légitimité puisque c'est notre capacité à mettre en œuvre de nouveaux services ou de nouveaux produits qui fait que nous sommes aujourd'hui reconnus, voire sollicités pour porter des projets. »

Savoir évoluer pour préserver l'engagement associatif

Certains participants aux groupes de discussion de la CPCA soulignent par ailleurs que le projet associatif ne doit pas être « éternel » ou « immuable ». Comment le faire évoluer et l'actualiser ? Comment rétablir (ou préserver) les temps et les cadres de réflexion nécessaires à des bilans exigeants et des remises en perspective du projet ? Donner corps au projet associatif, le faire vivre, préserver la militance et permettre le renouvellement des cadres supposent en effet de réinterroger régulièrement les orientations stratégiques. C'est ce qu'a compris l'association des Scouts et guides de France, comme le rappelle Amélie Teisserenc, responsable nationale jeunes adultes. « C'est à l'assemblée générale de 2005 que nous avons posé le principe de changer la structure et la représentation dans le mouvement. Il était clair que ceux qui faisaient vivre le projet, les jeunes animateurs, devaient avoir une place dans le débat. La question de la démocratie est

ancrée dans nos pratiques associatives, mais l'était-elle aussi dans notre association ? Et les valeurs que nous portions étaient-elles en phase avec la société ? »

Forte de ces questions, l'association s'est engagée à ce que les 15 000 jeunes animateurs (sur 67 000 membres) occupent une place centrale dans l'organisation. Amélie Teisserenc reconnaît que les jeunes sont de plus en plus mobiles. « Mais on ne doit pas déplorer cette réalité, il faut juste la prendre en compte. » L'association cherche donc à suivre les évolutions de l'enga-

gement. « Nous faisons en sorte que les activités soient adaptées aux temps des jeunes et mettons en place des équipes à géométrie variable en fonction de leur disponibilité, leur mobilité, avec des engagements très ponctuels sur des événements par exemple. Nous développons des activités ou des problématiques qui prennent en compte leurs compétences, reconnues dans l'association et qui pourront être d'autant mieux valorisées dans leur parcours futur. Nous actualisons constamment nos formations pour favoriser la prise de responsabilité et l'autonomie. » L'ouverture de lieux de débat autour des enjeux sociaux fidélise les jeunes et permet que l'association ne soit pas confrontée à une crise de la militance. Cette capacité d'évolution du projet associatif garantit sa préservation. Un exemple à méditer ? ■

¹ Pour en savoir plus sur le FISONG : <http://www.coordinationsud.org/spip.php?article80>

Repères

Groupement solidaire associatif en Picardie, par Emmanuelle Besançon, chargée de mission recherche, Institut Jean-Baptiste Godin, doctorante en sciences économiques, CRIISEA

La suprématie des règles du marché conduit à des pratiques économiques contraires aux pratiques sociales des structures d'insertion. Cela se traduit notamment par la substitution de l'appel d'offres à l'appel à projet, laissant ainsi de moins en moins de marge à la capacité d'initiative de ces associations. Face à ce conflit, les structures d'accompagnement social lié au logement (ASLL) de la Fnars Picardie ont formé un Groupement solidaire associatif pour répondre ensemble au dernier appel d'offres les concernant. Cette coopération permet de contourner les risques d'une situation de concurrence, de conserver leurs pratiques en réaffirmant leur solidarité, et de les ramener à la source de leur constitution en fédération. En effet, « développer la vie fédérale, c'est accroître la coopération entre adhérents à tous les niveaux : partage d'informations, (...) actions communes. (...) la Fnars encourage ses adhérents à rechercher ensemble des solutions » (Projet fédéral, 2004).

Ce même type de regroupement solidaire associatif a également été constitué en Poitou-Charentes.



Rapprochement et mutualisation dans le monde associatif.

Le point de vue de Valérie ANFRAY

Directrice de marchés Organismes d'intérêt général au Crédit Coopératif.

Le Crédit Coopératif accompagne depuis plus de 40 ans le secteur associatif dans ses évolutions et réfléchit avec lui sur les grands enjeux auxquels il est confronté. La question du rapprochement et de la mise en commun de moyens n'est pas nouvelle mais elle est, depuis quelques années, de plus en plus prégnante dans tous les domaines d'activité, notamment poussée par les pouvoirs publics.

Les questions de société qui traversent le secteur associatif et l'amènent à s'interroger sur le rapprochement et les mutualisations sont de plusieurs ordres, parmi lesquelles :

- La nécessité d'être viable dans un contexte concurrentiel où la solvabilité de l'usager prend de plus en plus le pas sur l'aide à la structure.
- L'importance de se doter de compétences en interne pour faire face aux enjeux de la montée des contraintes réglementaires liées à une production législative conséquente et à la transposition des règles européennes.
- La question de la gouvernance des conseils d'administration et du renouvellement des dirigeants associatifs.
- Le besoin de diversification des ressources financières vers les fonds privés dans un contexte de finances publiques contraintes.

La question du rapprochement peut se poser lorsque la situation de l'association

est favorable – et la problématique est, dans ce cas, davantage celle du développement notamment afin d'atteindre une taille critique et ainsi être viable – ou en « temps de guerre », lorsque la crise est avérée et que l'hypothèse d'un repreneur ou d'un associé est l'une des seules qui soient envisageables.

Pour que le rapprochement soit une réussite, il est primordial de mettre le projet associatif – au-delà des aspects économiques, financiers et juridiques – au centre de la réflexion et de l'action.

Il faut également bien choisir les moyens : groupements de moyens ou d'employeurs. Il s'agit de se rapprocher pour bénéficier de services communs. Une fusion et une absorption peuvent également avoir lieu quand une grosse structure vole au secours d'une plus petite association.

Le dernier type de rapprochement est le modèle de holding/filiales que l'on rencontre communément dans le monde des entreprises et qui appliqué à des associations, consiste à mettre en commun les directions de chaque structure pour ne faire qu'un, ce centre de décision gérant les établissements des associations réunies.

Mais quelle que soit la forme envisagée, il faut savoir prendre son temps afin que chacun se retrouve dans le nouveau projet porté et puisse ainsi le faire valoir comme réponse aux besoins identifiés.

Le Crédit Coopératif en tant que banquier partenaire peut aider l'association quelle que soit sa taille à prendre conscience de cette nécessité. Mais le banquier doit rester neutre ; il n'a pas à privilégier les regroupements ni à les freiner. Le Crédit Coopératif a enfin un rôle plus classique d'accompagnement quand l'association reprend, est reprise ou crée un nouvel outil en mettant en place les concours bancaires, en facilitant les transferts de financements et en faisant en sorte que les questions bancaires ne préoccupent l'esprit des associations.

Le rapprochement doit se préparer sur le plus humain et économique pour donner toutes ses chances à la nouvelle structure de répondre aux besoins de la société, dans un univers concurrentiel.

Crédit Coopératif

87211

87000 Niort (France)

Tel : 09 47 24 50 26

E-mail : services@credit-cooperatif.coop



**CREDIT
COOPERATIF**
C'est un choix

De la coordination à la mutualisation

Dans ce contexte de mise en concurrence et de développement des logiques de marché, se regrouper pour peser devient une nécessité. Si certaines associations s'interrogeaient sur l'utilité des fédérations et autres coordinations, elles apparaissent aujourd'hui comme un rempart face aux pressions des pouvoirs publics, par leurs compétences techniques, mais aussi par leur fonction politique d'interpellation qui prend un tout autre sens en période de crise. Se fédérer, mais aussi mutualiser. Les associations sont de plus en plus nombreuses à faire le choix (le pari ?) de la mutualisation, ce qui n'est pas sans poser la question du pouvoir ou du respect de l'identité de chacun...

La fédération, garante du projet associatif ?

Les participants aux groupes de discussion de la CPCA s'accordent sur l'importance de la consolidation des réseaux, des fédérations, des coordinations pour préserver les fondements, les valeurs et le sens des projets associatifs, et permettre une participation concertée aux politiques publiques. Mais si certaines fédérations conservent une fonction technique (mutualisation de la gestion des budgets et des ressources humaines des associations locales), certains participants remarquent que leur influence politique se dissout parfois au risque de remettre en cause le projet associatif lui-même et l'organisation territoriale. Il est vrai que les politiques publiques qui privilégient le financement sur le seul projet affaiblissent de fait le rôle des fédérations (coordination des actions des membres, capitalisation collective, formation, information, représentation, négociations transversales, etc.). À tel point que certaines associations ont fait le choix de la rupture que quelques unes paient aujourd'hui au prix fort. Comme le fait remarquer Anne-Marie Bourrouilh, chargée de mission à la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC) : « L'appel d'offres n'est jamais qu'une municipalisation déguisée. Une MJC n'ayant qu'une assise locale et des relations avec la seule collectivité bailleur sera plus sensible à l'instrumentalisation qu'une association affiliée. » Mais elle reconnaît que le discours n'est pas toujours entendu localement. Gilles Cavé, président de la CPCA Pays de la Loire et directeur de la Ligue de l'enseignement Loire-Atlantique, ajoute : « Il faut lutter contre l'individualisme des associations locales qui pensent trouver des solutions



sur et pour leur seul territoire. Aujourd'hui, les associations n'adhèrent plus automatiquement, elles sont confrontées à des problèmes économiques et s'interrogent sur le sens et la plus-value d'une tête de réseau. Nous les accompagnons sur la définition du projet associatif, sur le sens de leur action susceptible de les démarquer d'un opérateur commercial. » La Ligue de l'enseignement Loire-Atlantique a mis en place un centre de ressources pour « muscler » les associations (formation, accompagnement sur la fonction employeur...). « Ce centre est la condition absolue pour maintenir notre réseau et éviter que les associations locales se transforment en « parcs d'attractions décentralisés » pour reprendre l'expression d'Eric Favey, secrétaire national de la Ligue de l'enseignement. »

Coordonner la parole politique

Les participants aux groupes de discussion organisés par la CPCA attendent également des fédérations et coordinations qu'elles élaborent un argumentaire politique à destination des pouvoirs publics pour faire valoir la spécificité des associations (béné-

volat, participation active du public, gouvernance...) dans la prise en charge de services d'intérêt général. « Les associations ne vendent pas des services, elles portent des projets », rappelle Anne-Marie Bourrouilh. C'est collectivement que ce travail doit être mené. Il est en effet nécessaire de mettre en œuvre une parole politique à l'échelle nationale que les associations, souvent prises par les impératifs de gestion, pourront relayer sur le terrain. Ce qui suppose toutefois la « pleine reconnaissance du mandat représentatif donné ». Anne-Marie Bourrouilh (FFMJC) précise : « Nos fédérations doivent absolument revendiquer un mode de contractualisation conventionnel et, pour cela, nous avons besoin d'outils juridiques précis, argumentés, fondés sur la jurisprudence pour contraindre les collectivités à passer par des conventions. La CPCA a sans doute un rôle à jouer pour aider les associations à s'outiller sur ces questions, y compris sur la directive "services". » Mais quand l'appel d'offres est imposé, comment y répondre ? « S'y refuser, c'est accepter la disparition, reconnaît Anne-Marie Bourrouilh. Nous devons donc élaborer un argumentaire pour exister face aux autres et éviter le déve-

loppement de nouveaux marchés, tenter de trouver une troisième voie assise sur des objectifs précis, un système et des critères d'évaluation, de l'utilité sociale notamment, avec des indicateurs qui correspondent aux besoins du marché. »

Anne Postic, directrice de l'Uriopss Pays de la Loire ajoute : « Nous devons mobiliser les fédérations pour que ces questions [de mise en concurrence et de logiques de marché] sortent du débat d'experts pour être au cœur de la parole politique. »

La mutualisation, réponse associative aux logiques de marché ?

Si les fédérations et coordinations peuvent être les supports de la résistance aux logiques de marché, la mutualisation est une voie explorée par certains. Le groupe de discussion de la CPCA « concurrence / coopération / mutualisation », partant du constat que la question de la concurrence se pose entre les associations d'un même secteur d'une part et entre les associations et les entreprises marchandes d'autre part, avance que la concertation entre associations pour répondre aux appels d'offres s'avère stratégique.

Au-delà des économies d'échelle liées à la mise en commun de moyens techniques, les mutualisations permettent également de renforcer les équipes, de monter en compétences dans une logique de réseaux et de partenariats. Certaines ont ainsi mutualisé des postes de responsables financiers capables d'argumenter face aux services techniques des collectivités. L'exemple le plus avancé de ces regroupements se situe dans le marché du Pôle emploi : 55 organisations associatives d'Île-de-France se sont ainsi regroupées pour prendre en charge l'accompagnement de 20 000 personnes. « Les associations peuvent être offensives sur la commande publique. » Ce que prouve la réponse coordonnée de 6 associations à un appel d'offres de 2004 sur l'alphabétisation des nouveaux migrants. Elles ont pu échanger des pratiques pédagogiques, créer des outils communs et développer une réelle technicité qui leur a permis de remporter tous les

marchés successifs. On pourrait encore citer l'exemple de la Régie urbaine du cadre de vie, de l'habitat et de l'environnement (Ruche), créée en 2007 sur le territoire de la communauté d'agglomérations de la Plaine Commune (93) par 16 structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) pour répondre aux marchés publics et privés : traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques, aménagement d'habitats écologiques, entretien des espaces verts, préparation de buffets équitables...

Autre forme de mutualisation, les groupements solidaires. Dans le secteur de la formation professionnelle, certaines associations ont fait le choix de ce nouvel outil juridique qui permet à des acteurs, de statuts sociaux différents (associatif et commercial) de se regrouper pour répondre à un appel d'offres. Michel Clézio admet qu'on pourrait parler du « mariage de la carpe et du lapin, mais c'est seulement un principe de réalité : la construction des groupements solidaires optimise les chances de remporter l'appel d'offres. » Cette voie est d'ailleurs explorée dans le secteur sanitaire et social. Mais Michel Clézio admet qu'il préférerait « une solution politique par le haut à des ajustements individuels sur le terrain ».

Concurrence

En s'unissant, les associations disent leur participation à un même type d'économie, elles gagnent en cohérence par rapport à leur objet social et vis-à-vis du grand public, et évitent les concurrences frontales. Anne Postic, reprenant Hubert Allier directeur général de l'Uniopss, parle ainsi de *concurrence*, « soit "courir ensemble" plutôt que de s'affronter dans une pure concurrence. La *concurrence*, c'est associer des moyens, des compétences et des expertises différentes dans un but commun : la protection des personnes les plus vulnérables. Elle s'appuie sur la pluridisciplinarité, l'interaction. Nous devons favoriser la *concurrence* entre associations, favoriser des regroupements qui doivent être politiques avant d'être techniques. Elle suppose la coopération des élus pour travailler le projet. »

C'est dans cet état d'esprit que s'est créée l'association des Bancs de la com' qui rassemble les chargés de communication d'une soixantaine de structures associatives. « C'est en s'apercevant que tous les chargés de communication, quel que soit leur secteur (commerce équitable, solidarité internationale, IAE, culture, environnement...), étaient confrontés aux mêmes problématiques, que nous avons décidé de créer un réseau dans lequel nous pourrions échanger sur ce qui fait la spécificité de la communication associative et du poste de chargé de com-

garantissant la pérennisation des associations par la recherche éventuelle de regroupement d'activités, tout en garantissant que les projets associatifs ne se dissolvent pas dans ces entités opérationnelles plus larges. » Car, comme le fait remarquer Emmanuel Verny, directeur d'Una : « La question n'est pas de savoir si la mutualisation va se faire, mais comment. Et mieux vaut prendre les devants et être acteurs de notre mutualisation, ne pas nous laisser imposer un modèle qui ne correspondra pas à nos objectifs ou notre identité. »

Verbatim

« Quel est notre combat ? Parler d'une seule voix avec un discours clair sur les avantages comparatifs des associations par rapport au secteur lucratif. »

Un administrateur d'une association culturelle.

munication », raconte Cendrine Duquenne, co-présidente de l'association. Des rencontres annuelles sont organisées pour poser les enjeux du métier dans un contexte de concurrence : « Il s'agit d'interroger nos pratiques quotidiennes, de débloquent certaines situations par des échanges interprofessionnels (sensibilisation du CA à la mise en place d'un plan stratégique de communication, mobilisation des bénévoles sur de nouveaux projets, etc.), de réfléchir à la cohérence avec les valeurs et l'identité associative, d'échanger sur les outils les plus adaptés selon les objectifs et publics visés... » Et demain une charte des événements associatifs respectueuse des principes du développement durable, des groupes de travail sur des problématiques précises ou une boîte à outils fondée sur la transparence et la transférabilité.

Devancer la mutualisation forcée

Hubert Allier, directeur général de l'Uniopss mettait en garde, dans *La Vie associative* n° 9, sur l'impact des regroupements d'associations : « [il faut] aider à construire des outils

Anne Postic raconte : « La Ddass du Maine-et-Loire pousse au regroupement des associations sous la forme juridique de groupements de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS). Ils posent la question de la pertinence du territoire et de l'action de proximité propre à nos associations, et du nombre d'interlocuteurs associatifs. La mutualisation ne doit pas seulement être une réponse aux injonctions gouvernementales qui peuvent aller à l'encontre de la liberté d'association telle que définie par la loi de 1901, mais bien l'expression de la volonté des parties prenantes. Nos fédérations doivent convaincre les pouvoirs publics de participer à la définition des fondements de la coopération en y mettant des conditions : le respect des personnes morales, des personnes accompagnées, des institutions et des objets sociaux. Entre le mariage forcé imposé par les pouvoirs publics, le mariage d'amour tel que nos associations le souhaiteraient, nous devons explorer une troisième voie qui relève plus du mariage de raison. » ■

Pour aller plus loin :

■ www.bancsdelacom.org

Pour une économie au service de l'intérêt général

Alors que la crise révèle les effets sociaux produits par les excès du marché (suppressions de millions d'emplois, creusement des inégalités économiques et sociales, etc.) et vient ouvrir une nouvelle ère de questionnements sur la position centrale donnée au marché, la doxa entrepreneuriale semble paradoxalement étendre sa domination sur la sphère non marchande et à but non lucratif en imposant ses concepts: efficacité, performance, retour sur investissement, valeur ajoutée, plus-value, etc.

Il faut donc rappeler qu'une grande partie des associations est dans le monde économique. Elles incarnent une économie centrée sur l'intérêt général et elles sont efficaces. C'est déjà ce qu'affirmait la Charte des engagements réciproques entre l'État et les associations, signée le 1er juillet 2001 lors du centenaire de la loi de 1901. Les citoyens européens ne s'y trompent pas et témoignent depuis plus de dix ans une confiance inégalée envers les associations, loin devant les entreprises¹.

Quels services pour quel intérêt général ?

Nous le savons, le contexte démographique (vieillesse de la population, travail des femmes, etc.) ne va cesser d'accroître les besoins sociaux et de poser la question de leur mode de gestion par la puissance publique.

Alors que s'ouvre une nouvelle ère d'externalisation des services publics² et que l'adaptation aux règles européennes semble consacrer la « logique du marché », profitons de cet aggiornamento pour ouvrir le débat sur les services sociaux d'intérêt général, à chaque niveau territorial de l'action publique. Réfléchissons aux conditions de mise en œuvre de l'action publique au regard de la contribution

associative : ancrage local, gestion désintéressée, participation des usagers, management participatif, innovation sociale, etc. Autant de critères pouvant encadrer le mandatement des opérateurs.

Débattre de l'avenir des services sociaux d'intérêt général et des missions de services publics confiés à des opérateurs privés est un enjeu démocratique fort. Il engage toute la responsabilité des pouvoirs publics qui disposent, rappelons-le, du premier et du dernier mot dans une vision stratégique d'une économie au service de l'intérêt général. La première contribution associative est sa fonction citoyenne d'interpellation, d'expertise, de proposition sur les enjeux sociétaux. Cette fonction est parfois prise en

compte par les pouvoirs publics à sa juste valeur et selon des modalités renouvelées (Grenelle de l'environnement, de l'insertion, conférences régionales thématiques).

Il ne s'agit pas ici de ne défendre que le seul modèle associatif français. Ce débat existe dans tous les pays développés. **À chaque fois, l'économie sociale des associations apparaît comme une troisième voie éprouvée entre le « tout public » et le « tout marchand »³.**

Entreprendre en association : l'économie du projet plutôt que le projet de l'économie

Le regard « associatif » porté sur l'économie nous amène à la questionner et à nous réapproprier son étymologie : l'art de bien administrer sa maison. Dès lors, dans un tel contexte d'explosion des besoins sociaux et de contrainte budgétaire, réfléchir à l'économie de la maison commune impose de faire confiance à la société qui s'organise par elle-même.

Évidemment, cette économie associative du projet d'intérêt général a ses contraintes et ses exigences. Tout en assurant l'équilibre du modèle économique à partir de fondamentaux connus (capacités d'autofinancement, besoin de fonds de roulement, etc.) et en préservant les particularités associatives (mixité des ressources, contributions volontaire en nature, etc.), **il faut s'engager collectivement dans la production de normes managériales permettant de rendre compte des spécificités méritoires des fonctions entrepreneuriales des associations** (primauté de la personne, exigence de non-lucrativité et de solidarité, dynamisation du tissu social et formation citoyenne, fonction d'avant-garde, de veille et d'innovation sociale), et ce dans tous les secteurs d'activités.

Des pistes, déjà opérationnelles, sont à optimiser du côté de la mesure de la performance (critères quantitatifs et qualitatifs de la Loi organique relative aux lois de finances) et à développer en termes d'évaluation de l'utilité sociale (mesure des externalités), de valorisation des ressources humaines et des parcours (valorisation des acquis de l'expérience, mobilité, capital social...), de démarches qualité au sein de chaque secteur (sanitaire et médico-social, solidarité internationale, etc.) ou de réponses territoriales mutualisées (services aux personnes et aux entreprises)⁴.

Cette approche globale de l'efficacité de « l'entreprise associative » n'est pas réductible à l'application de référentiels et autres outils pratiques issus pour la plupart du monde de l'entreprise classique. Elle suppose de questionner ses pratiques par rapport aux valeurs du projet associatif. Il y a là un défi majeur pour les acteurs économiques associatifs qu'il faut traiter collectivement et à l'intérieur même de chaque association.

Construire une parole collective sur l'identité entrepreneuriale des associations

Clarifier, affirmer et assumer l'identité entrepreneuriale des associations apparaît comme une priorité à l'heure où

les entreprises « classiques » viennent chercher auprès du secteur associatif une caution à la responsabilité sociale qu'elles s'attribuent, notamment par le biais de partenariats dits « d'intérêt général ».

Dans un contexte où la dénomination d'intérêt général ou de service public est un enjeu économique majeur, il nous faut **réaffirmer le rôle de l'association dans la sphère publique comme un espace délibératif fondamental pour l'avenir de nos démocraties**. Pouvons-nous imaginer un seul instant que l'organisation des réponses publiques aux besoins sociaux soit le résultat d'une seule logique de marché et de mieux-disant économique ?

C'est pourquoi, il nous faut collectivement réaffirmer que l'association est un acteur économique singulier avec une double compétence de régulation et de transformation sociale. En ce sens, **la prise en charge de services sociaux d'intérêt général par le secteur privé à but non lucratif est un enjeu central pour l'avenir de notre modèle social, français et européen**.

Cette parole collective se construit. Elle est d'abord le produit d'une recherche prospective du mouvement associatif, particulièrement dynamique et organisée au sein des coordinations nationales et régionales, sur l'eurocompatibilité des relations contractuelles associations – pouvoirs publics. Il y a une attente forte des acteurs associatifs en termes de recherche et développement et il y va de la responsabilité du mouvement associatif organisé de penser et structurer une offre d'ingénierie (accompagnement, expérimentation, prospective, etc.) mobilisant des partenariats spécifiques avec les pouvoirs publics, les partenaires sociaux, des chercheurs, des médias...

Cette parole collective ne peut en effet rester cloisonnée, notamment parce que les enjeux dépassent la seule question de l'organisation associative (finances publiques, qualité de l'emploi, décentralisation, etc.). La responsabilité du mouvement associatif organisé est aussi de « **faire campagne** » collectivement pour que les citoyens et les responsables politiques soutiennent, en actes, une économie à but non lucratif au service de l'intérêt général. N'ayons pas peur des mots, il s'agit bien d'un lobbying citoyen actif, coordonné et cohérent, qui sur toute la chaîne de la décision publique, du débat préalable à la mise en œuvre du service, défend et promeut la vie associative dans ses fonctions d'interpellation, de proposition et d'économie sociale et solidaire. ■

¹ Cf. sondage CSA Crédit coopératif – Chorum – Deloitte, novembre 2008 : « Que pensent les Européens de leur association ? »

² Cf. note du Centre d'analyse stratégique, n° 1048 (juillet 2009), http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1027

³ Voir la note prospective de la Fonda sur le thème de l'économie sociale : « Tension entre proximité et mondialisation : les atouts de l'économie sociale » <http://www.fonda.asso.fr/actions/ecosociale.htm>

⁴ Cf. Les nombreux pôles d'économie sociale et solidaire des pays, des agglomérations, des régions, etc. (exemples : le Pôle de coopération et d'initiatives en sud Rhône-Alpes, le Pôle d'économie sociale et solidaire du Pays d'ignois.)

